

Helhetlig gjennomgang av organisasjonen i Voss herad



Ansvar

Denne rapporten er utarbeidet for Voss herads interne bruk i samsvar med avtale datert 19.12.2025.

Våre vurderinger bygger på informasjon som har fremkommet i dialog og intervjuer med Voss herad sine ansatte og folkevalgte og i dokumentasjon som Voss herad har gjort tilgjengelig for PwC, samt informasjon fra offentlige oversikter og registre. PwC har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og står ikke inne for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av Voss herad sin virksomhet.

Voss herad har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med avtalen mellom Voss herad og PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av Voss herad eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller avtalen. Ved deling av hele eller deler av rapporten skal Voss herad sikre at enhver ansvarsfraskrivelse PwC har inkludert eller senere ønsker å inkludere i rapporten, blir gjengitt i sin helhet i alle eksemplarer som deles.

Voss herad får rettighetene til resultatet av oppdraget når betaling har skjedd, mens PwC beholder opphavsrett og andre immaterielle rettigheter til all bakgrunnsmateriale, herunder men ikke begrenset til ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid. Voss herad kan ikke videreutvikle resultatet under PwC-logo.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.



Forord

Omstilling og endring er normalt tilstand for norske kommuner. Når kommunesektoren forvalter store deler av innbyggernes grunnleggende behov og rettigheter, får skiftende globale og nasjonale trender direkte konsekvenser for oppgaver, prioriteringer og rammevilkår. Det demografiske skiftet, klimaendringer, teknologisk disruptjon og et skjerpet internasjonalt konfliktnivå påvirker forutsetningene for tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling, og har samlet sett økt tempoet i omstillingene de senere årene.

Samtidig skal kommunene møte økende og mer sammensatte behov med begrensede ressurser. Pris- og lønnsvekst, høyere rentenivå og svingninger i inntektsgrunnlaget bidrar til økonomisk press, mens tilgangen på arbeidskraft med relevant kompetanse allerede er knapp. Etterspørselen etter helse- og velferdstjenester vokser i mange kommuner i tillegg raskere enn demografien alene tilsier, blant annet fordi medisinsk og teknologisk utvikling gjør at flere lever lenger med mer komplekse behov. Dette stiller store krav til prioriteringer, kapasitet og kvalitet.

For Voss herad innebærer dette et tydelig behov for å kombinere effektiv drift av kjernevirksomheten med høy endringskapasitet. Bærekraftige tjenester forutsetter målrettet ressursbruk, smartere samhandling på tvers av sektorer, økt evne til innovasjon og utnyttelse av digitaliseringens og teknologiens muligheter. Like viktig er en sterk og felles kultur: en omforent forståelse av lederrollen og handlingsrommet på tvers av fag, politikk og administrasjon, kompetanse i strategisk ledelse, endringsledelse og personalledelse, samt et felles språk som legger til rette for prioritering, gjennomføring og læring.

PwC ønsker å takke Voss herad for et godt samarbeid. Vurderingene, anbefalingene og de potensielle innsparingsmulighetene som fremlegges i denne rapporten er utelukkende PwC sine. Deltakerne i prosessene har ikke ansvar for vurderinger, anbefalinger eller tiltak som presenteres.

Ansvarlig partner for PwC sitt arbeid er Frode Myrdal. Peder Heggdal er overordnet prosjektleder med Ingeborg Ese Haga og Erika Samset som prosjektledere for de kostnadsberegnete tiltakene og Susann Sangolt som prosjektressurs.

Frode Myrdal, partner

Peder Heggdal, direktør

Innhold

- 01** | **Sammendrag, bakgrunn, mandat og metode**
- 02** | **Anbefalinger**
- 03** | **Evaluering av organisasjonen og organisasjonsmodell**
 - Struktur
 - Ledelse, roller og ansvar
 - Kommunikasjon og informasjonsflyt
 - Mål og styringsdata
 - Kompetanse og kapasitet
 - Rutiner og arbeidsprosesser
 - Kultur
- 04** | **Legetjenesten**
- 05** | **Kostnadsberegnete tiltak**
 - Oppsummering
 - Politisk
 - Helse og omsorg
 - Oppvekst
 - Teknisk
 - Kultur og fritid
- 06** | **Vedlegg**
 - KOSTRA

01

Sammen drag, bakgrunn, mandat og metode



Bakgrunn og mandat

PwC har evaluert organisasjonen og organisasjonsmodellen, vurdert kapasitet i fastlegetjenestene, og beregnet mulige økonomiske innsparingstiltak



Bakgrunn

Som del av utviklingsprogrammet Voss i pluss 2027 har Voss herad inngått samarbeid med PwC for å styrke innsikten i status og utviklingsbehov innenfor utvalgte kommunale tjenester.

Målet er å bidra til en mer bærekraftig og fremtidsrettet tjenesteutvikling, med særlig vekt på kvalitet, kapasitet og organisering. Arbeidet skal gi et kunnskapsgrunnlag for politiske og administrative beslutninger, og inngår som en del av heradet sitt arbeid med å møte framtidige utfordringer knyttet til demografi, økonomi og kompetanse. Rapporten skal bygge på analyser av tilgjengelig statistikk, dokumentgjennomgang og samtaler med ansatte og ledere i kommunen.



Mandat

PwC sitt mandat har vært tredelt

1. gjennomføre en overordnet organisasjonsgjennomgang og vurdere hvordan kommunen er rigget for å møte framtidige behov og utfordringer
2. gjennomføre en enkel vurdering av kapasitet i fastlegetjenesten
3. identifisere og kostnadsberegne mulige innsparingstiltak med helårseffekt innen 2027

Mandatet knyttet til økonomiske besparelser har omfattet vurdering av tiltak som nedtrekk i årsverk, strukturendringer, avvikling av tjenester eller aktiviteter, økte inntekter og andre relevante kutt eller reduksjoner i tjenesteomfang. Det har også vært relevant å vurdere tilskuddsordninger, interkommunalt samarbeid og andre fellesløsninger med andre kommuner.

Arbeidet er gjennomført i tett dialog med kommunens ledelse og relevante fagmiljøer. PwC har underveis hatt kontakt med ledere, ansatte, tillitsvalgte, vernetjenesten og folkevalgte gjennom møter, prosjektgrupper og samtaler med enkelttjenester og enkeltpersoner, samt en åpen digital postkasse.

Det understrekes at PwC har kostnadsberegnet identifiserte innsparingstiltak, men at oversikten over tiltak ikke utgjør anbefalinger.

Sammendrag

Innsikten indikerer at Voss herad har sterke fagmiljøer og tydelige styringslinjer, men utfordres når det kommer til helhet, samhandling og tverrsektoriell omstilling

Rapporten vurderer organiseringen av Voss herad med utgangspunkt i behovet for å styrke helhet, samhandling og gjennomføringsevne i kommunen. Dagens organisering gir i stor grad tydelige styringslinjer innenfor sektorene, men legger samtidig begrensninger på helhetlig prioritering, samhandling og gjennomføring på tvers.

Utviklings- og omstillingsoppgaver konkurrerer i betydelig grad med drift om samme ledelses- og bemanningsressurser, noe som over tid svekker evnen til systematisk forbedring og gjennomføring av politiske ambisjoner. Et gjennomgående funn i rapporten er at mange av utfordringene som er identifisert ikke først og fremst handler om individer eller gruppers manglende vilje, kompetanse eller engasjement, men om hvordan organisasjonen samlet sett er rigget for å håndtere både løpende drift og langsiktig helhetlig utvikling.

Innsikt indikerer at kommunalsjefsområdene i stor grad fungerer som selvstendige driftsenheter. Konsekvensen er at helhetlige grep ofte blir avhengige av ledergruppens arbeidsform og initiativ fra enkeltledere, heller enn av faste organisatoriske mekanismer. Lederrollen er i betydelig grad knyttet til operativ drift, og det er til dels et spenn mellom den formelle organisasjonsstrukturen og hvordan roller, ansvar og ledelse utøves i praksis. Kommunikasjon og informasjonsflyt følger i stor grad de etablerte sektorlinjene, og selv om det finnes formelle kanaler og møteplasser, varierer bruken og effekten av disse mellom ulike deler av organisasjonen.

Stab- og støttefunksjonene beskrives som viktige for kommunens samlede oppgaveløsning, men de er i praksis i stor grad posisjonert som rådgivende og reaktive, og som støtte på forespørsel. De kobles ofte inn sent i prosesser, etter

at utfordringer allerede er definert eller handlingsrommet er begrenset. Dette reduserer muligheten for tidlig involvering, helhetlige vurderinger og utvikling av løsninger på tvers av organisasjonen.

Videre viser vurderingen at kommunen har et omfattende plan- og målgrunnlag, men at det er utfordringer knyttet til å omsette dette til tydelig prioritering og praktisk styring. Bruken av mål og styringsdata varierer mellom enheter og nivåer, og koblingen mellom planverk, prioriteringer og ressursbruk fremstår ikke som tilstrekkelig sterk. Dette gjør det krevende å sikre samlet og helhetlig retning for organisasjonen.

Kommunen beskrives som en organisasjon med mye fagkompetanse, men med begrenset kapasitet og stramme ressurser. Dette påvirker ikke bare den daglige driften, men også evnen til å arbeide systematisk med utvikling, forbedring og omstilling. Det beskrives at kommunen har utfordringer knyttet til gjennomføringsevne, særlig når det gjelder utviklings- og omstillingsarbeid på tvers av organisasjonen. Løpende drift tar mye av leder- og bemanningskapasiteten, noe som gjør det vanskeligere å prioritere, drive fram og fullføre større utviklingsprosesser. Gjennomføring av tverrgående tiltak blir i stor grad avhengig av enkeltledere, relasjoner og initiativ, heller enn av faste strukturer og tydelig institusjonalisert ansvar.

Vurderingen viser også at kulturen i organisasjonen er preget av faglig stolthet og sterk lokal identitet. Dette utgjør viktige styrker, men det er samtidig variasjon i endringsvilje, samhandlingsmønstre og opplevelsen av påvirkningskraft.

Samlet tegner rapporten et bilde av en organisasjon med solide faglige forutsetninger og tydelige ansvarslinjer, men der

dagens innretning i begrenset grad understøtter helhetlig styring, koordinering, prioritering og samarbeid på tvers av tjenesteområder. Organisasjonsgjennomgangen viser at Voss herad står overfor et sammensatt utfordringsbilde som ikke kan løses gjennom enkeltstående tiltak eller isolerte grep. Dette fremstår særlig relevant sett i lys av at kommunen også står i en økonomisk situasjon som tilsier behov for betydelige reduksjoner i driftskostnadene.

Metode

PwC har benyttet seg av en kombinasjon av datakilder og metoder i denne rapporten



Kvantitativ analyse

For å identifisere mulig innsparingspotensial har PwC analysert dagens drift i Voss herad med hensyn til bemanning, struktur, inntekter, tjenestenivå, tjenestetilbud med mer. Regnskap, budsjett, årsverk, offentlige rapporteringskilder som for eksempel GSI (Grunnskolen Informasjonssystem) og andre kvantitative grunnlag er benyttet i denne sammenheng. Disse dataene er mottatt fra kommunen og PwCs beregning av tiltakene forutsetter at dataen er korrekt og presis. I tillegg er det gjort en økonomisk sammenligning med andre kommuner basert på KOSTRA. Disse tallene er ikke benyttet i utregning av potensielle tiltak, men de har gitt en indikasjon på hvor det kan foreligge besparelser.

Formål:

- Identifisere realistiske besparelser på driftsbudsjettet
- Identifisere potensielle tiltak



Dokumentanalyse

I organisasjonsgjennomgangen har PwC gjennomgått flere dokumenter tilknyttet Voss herad. Blant annet strategier, planer, rapporter, rutiner, organisering med mer.

Formål:

- Utfyller de kvalitative analysene med dokumenterte innsikter



Kvalitativ analyse

Det er gjennomført samtaler med mange ulike personer i kommunen og gjentatte møter med flere. Innsikten fra samtalen er benyttet både i organisasjonsgjennomgangen og til å identifisere mulige økonomiske besparelser. I samtaler og øvrige analyser har PwC benyttet ett eget rammeverk for organisasjonsevaluering som er nærmere beskrevet senere.

Formål:

- Innhenter nøkkelpersoners perspektiver på dagens og fremtidens utfordringer
- Innhente innsikt for å få en dypere innsikt i forhold som er unike for Voss herad
- Avdekke områder hvor det er potensiale for innsparinger

02

Anbefalinger



PwC sine anbefalinger må forstås som gjensidig avhengige, og skal samlet sett bidra til å styrke helhet, redusere silotenking og øke gjennomføringskraft

Anbefalingene beskrevet på de neste sidene er ment å oppsummere og destillere hovedfunnene i rapporten til noen tydelige, langsiktige utviklingsretninger. De peker på hva som samlet sett må til for å styrke helhet, redusere silotenking og øke gjennomføringskraften i møte med et komplekst utfordringsbilde. Deretter følger en samlet beskrivelse av det organisatoriske strukturgrepet som anbefales lagt til grunn, før rapporten går videre med utdypende kapitler som presenterer observasjoner og vurderinger innenfor de enkelte temaområdene. Etter dette presenterer rapporten identifiserte innsparingstiltak per sektor.

Rapportens anbefalinger må forstås som gjensidig avhengige. Valg og innføring av en ny overordnet organisasjonsmodell er et viktig strukturelt grep, men gjennomgangen viser samtidig at varig omstillingsevne forutsetter mer enn justering av organisasjonskartet alene.

Organisasjonsmodellen må ses som et virkemiddel som gir bedre rammer for styring, ledelse og samhandling, og som muliggjør at øvrige anbefalinger kan realiseres i praksis. Uten samtidig oppfølging innen områder som ledelse, styring, arbeidsprosesser, kommunikasjon og kultur, vil potensielle gevinster av ny organisering være begrensede. At anbefalingene er gjensidig avhengige, innebærer ikke at de må iverksettes samtidig eller i samme tempo, men at de bør vurderes og prioriteres i sammenheng.

En sentral forutsetning for å lykkes er derfor at kommunen legger til grunn en helhetlig tilnærming, der struktur, styringspraksis og utviklingsarbeid ses i sammenheng. Dette innebærer blant annet tydeligere prioritering av hva kommunen skal lykkes med fremover, og hva som eventuelt må nedprioriteres, bedre sammenheng mellom ambisjonsnivå og tilgjengelig handlingsrom, samt klarere roller, ansvar og grenseflater mellom linje og stab. Videre forutsetter det et mer systematisk arbeid med å omsette mål, planer og strategier til konkret praksis i tjenestene.

Tydelig og samordnet politisk og administrativ ledelse vurderes som avgjørende for å lykkes med oppfølgingen av anbefalingene. Endringer i organisering, styring og arbeidsformer vil berøre etablerte strukturer, roller og praksiser, og kan oppleves som krevende både for ledere og ansatte. Forutsigbarhet, tydelig kommunikasjon, involvering og aktivt partsamarbeid fremstår derfor som sentrale forutsetninger for å bygge forståelse, tillit og eierskap til endringene over tid.

Mål med anbefalingen

Å styrke kommunens evne til å skape felles forståelse av prioriteringer, rammebetingelser og veivalg, og sikre legitimitet og gjennomføringsevne i krevende beslutninger - internt i organisasjonen, i samspillet mellom politikk og administrasjon, og i dialogen med innbyggere og lokalsamfunn.

Sentrale aktiviteter

- Integrere kommunikasjon tettere i styring, ledelse og omstillingsprosesser
- Involvere kommunikasjonskompetanse tidlig i strategiske og strukturelle grep
- Arbeide mer proaktivt og helhetlig med forventningsstyring og overordnet narrativ

Forutsetninger for å lykkes

- Tydelig og samordnet ledelsesforankring
- Vilje til å kommunisere helhet og sammenhenger - også når budskapene er krevende
- Kapasitet til å arbeide langsiktig, ikke bare hendelses- og saksorientert

Anbefaling 1

Bruk kommunikasjon som strategisk virkemiddel for styring, forventningsavklaring og legitimitet

Gjennomgangen viser at kommunikasjon og informasjonsflyt i Voss herad i stor grad er tett knyttet til den eksisterende organisasjonsstrukturen og lederrollen. Informasjon formidles primært vertikalt innenfor sektorene, og i stor grad gjennom den enkelte leder. Dette gir nærhet til drift, men innebærer også at forståelsen av prioriteringer, økonomiske rammer og politiske prosesser i stor grad formes lokalt.

I praksis betyr dette at ledere på ulike nivå må bruke betydelig kapasitet på å tolke, oversette og forklare informasjon - både oppover, nedover og på tvers. Kvaliteten på kommunikasjonen blir dermed personavhengig, og variasjonen i forståelse og praksis mellom sektorer forsterkes. Dette fremstår særlig tydelig i perioder preget av omstilling, økonomisk press og høy politisk og offentlig oppmerksomhet. Rapporten viser også at kommunikasjon i stor grad er hendelses- og saksorientert.

Ekstern kommunikasjon utløses ofte av enkeltsaker, medieoppslag eller politiske utspill, snarere enn som del av en helhetlig og langsiktig formidling av kommunens situasjon, utfordringer og prioriteringer. Dette bidrar til at forståelsen av kommunen i offentligheten i stor grad formes gjennom fragmenterte fortellinger, ofte løsrevet fra helheten. I et slikt landskap får kommunikasjon en dobbel betydning: Den påvirker ikke bare omverdenens forståelse, men også intern legitimitet, arbeidsro og ledelsesrom.

Når budskap oppleves sprikende, utydelige eller utilstrekkelig forankret mellom politikk og administrasjon, øker usikkerheten i organisasjonen. Ledere blir mer forsiktige, beslutninger utsettes, og gjennomføringstakten reduseres. Å bruke kommunikasjon som strategisk virkemiddel innebærer derfor et tydelig skifte: fra kommunikasjon som formidling, til kommunikasjon som aktiv del av styring og ledelse. Det handler om å forklare sammenhenger, tydeliggjøre prioriteringer og rammer, og bygge en felles forståelse av hvorfor endring er nødvendig - også når endringene er krevende og

berører sterke lokale eller faglige interesser.

Dette forutsetter tydelig samspill mellom politisk og administrativ ledelse, og en mer bevisst bruk av kommunikasjon som verktøy for å sikre legitimitet over tid. I en kommune med sterk identitet, høyt engasjement og levende offentlig debatt er dette en forutsetning for gjennomføringsevne og et verktøy for å dra nytte av den kraften og engasjementet som finnes i Voss-samfunnet.

Mål med anbefalingen

Å styrke lederrollen i Voss herad slik at ledere i større grad kan utøve helhetlig ledelse, prioritering og endringsledelse - og i mindre grad må kompensere for strukturelle uklarheter, fragmenterte arbeidsprosesser og manglende systemstøtte.

Sentrale aktiviteter

- Tydeliggjøre forventninger til lederrollen i ny organisasjonsmodell
- Styrke systematisk lederopplæring, onboarding og kontinuerlig lederutvikling
- Avlaste lederrollen gjennom bedre støtte, tydeligere prosesser og klarere ansvar

Forutsetninger for å lykkes

- Klar og konsistent forventningsavklaring fra toppledelsen
- Prioritering av lederutvikling også under høyt driftspres
- Støttefunksjoner som reduserer lederens operasjonelle belastning

Anbefaling 2

Videreutvikle lederrollen for å styrke helhetlig prioritering og gjennomføring i en kompleks organisasjon

Rapporten gir et samstemt bilde av lederrollen i Voss herad som bred, kompleks og sterkt operativ. Ledere på ulike nivå beskriver en arbeidshverdag preget av bemanning, fravær, turnus, økonomiske avklaringer og håndtering av akutte problemstillinger. Dette gjelder særlig i tjenestenære lederroller, men også på høyere nivåer i organisasjonen.

Utviklings- og forbedringsarbeid beskrives i stor grad som noe som må håndteres innenfor rammene av ordinær drift. Når tid og kapasitet er begrenset, taper utviklingsarbeid ofte i konkurransen med løpende driftsoppgaver - selv når behovet for endring er erkjent. Over tid innebærer dette at omstilling blir mer fragmentert, mindre koordinert og mer personavhengig.

Gjennomgangen viser også variasjon i lederopplæring, onboarding og tilgang på støtte. Nye ledere får ikke alltid en strukturert innføring i roller, ansvar, systemer og forventninger, og mye læring skjer gjennom erfaring. Dette bidrar til ulik praksis, økt sårbarhet og varierende modenhet i lederutøvelsen på tvers av organisasjonen. Når lederrollen samtidig må håndtere uklare grenseflater mellom linje og stab, fragmenterte støtteprosesser og manglende operativ styringsinformasjon, får ledelse i praksis karakter av å være en kompensasjonsmekanisme for systemisk kompleksitet. Ledere bruker kapasitet på å «få ting til å fungere», fremfor å arbeide mer systematisk med prioritering samt oppfølging og utvikling av sine medarbeidere.

I en situasjon med økende krav til helhetlig styring, tverrsektorielt samarbeid og gjennomføring av krevende prioriteringer, vurderes dette som en strukturell risiko. Å videreutvikle lederrollen handler derfor ikke om å legge flere forventninger på lederne, men om å gi dem bedre forutsetninger for å lykkes: tydeligere rammer, mer forutsigbare arbeidsprosesser og støttefunksjoner som avlastar dem så de får kapasitet til å være tilgjengelig for sine medarbeidere og bidra i det langsiktige utviklings- og omstillingsarbeidet.

Mål med anbefalingen

Å styrke kommunens evne til å prioritere, styre og gjennomføre gjennom en mer operativ, sammenhengende og mindre personavhengig styringsmodell, der mål, styringsdata og arbeidsprosesser henger sammen i den daglige virksomheten.

Sentrale aktiviteter

- Utvikle felles, relevante styringsdata og enkle dashboards for ledelsesdialog
- Forenkle, standardisere og tydeliggjøre kritiske arbeidsprosesser
- Avklare systemeierskap, ansvar og forventninger til etterlevelse

Forutsetninger for å lykkes

- Tydelig prioritering fra administrativ toppledelse
- Reell kapasitet til systematisk forbedrings- og implementeringsarbeid
- Aksept for standardisering der lokal praksis i dag varierer

Anbefaling 3

Etablere en operativ styringsmodell der mål, styringsdata, rutiner og arbeidsprosesser virker sammen i praksis

Et av de mest gjennomgående funnene i rapporten er gapet mellom formelle rammer og faktisk praksis. Voss herad har i stor grad etablerte systemer, rutiner, planer og dokumentasjon for styring, internkontroll og støtteprosesser. Samtidig viser gjennomgangen at disse i begrenset grad fungerer som et felles og operativt fundament i hverdagen og særlig tverrsektorielt.

Mål og planer er ofte overordnede og ambisiøse, men koblingen til konkrete prioriteringer, arbeidsprosesser og gjennomføring er begrenset. Styringsdata finnes, men er fragmenterte, ulikt utviklet og delvis basert på manuelle løsninger. Dette gjør styringsinformasjon sårbar, ressurskrevende å vedlikeholde og vanskelig å bruke konsistent på tvers av organisasjonen.

Arbeidsprosesser er formelt beskrevet, men praktiseres ulikt og personavhengig, særlig i grenseflatene mellom linje og støtte innen HR, lønn, økonomi og IKT. Ledere bruker betydelig tid på avklaringer, feilretting og oppfølging av sjeldne og komplekse prosesser de ikke utfører ofte nok til å utvikle rutine. Dette øker transaksjonskostnader og binder kapasitet som kunne vært brukt til ledelse og utvikling.

Konsekvensen er at styring i praksis til dels skjer gjennom dialog, erfaring og individuelle løsninger, fremfor gjennom felles, etterlevde arbeidsformer. Når prioriteringer ikke er tydelig operasjonalisert i systemer og prosesser, flyttes ansvar for prioritering i stor grad til den enkelte leder. Dette bidrar til ulik praksis, økt personavhengighet og redusert samlet gjennomføringsevne.

Å etablere en mer operativ styringsmodell handler derfor ikke om mer detaljstyring eller flere systemer, men om bedre sammenheng: mellom mål og tiltak, mellom data og beslutning, og mellom formelle krav og faktisk praksis. Når dette henger sammen, reduseres belastningen på lederrollen, gjennomføringskraften styrkes, og organisasjonen blir mer robust i møte med endring.

Mål med anbefalingen

Å sikre at Voss herad har et plan- og strategigrunnlag som i praksis bidrar til tydelige prioriteringer, bedre sammenheng mellom ambisjoner og handlingsrom, og økt gjennomføringsevne over tid. Planverkets rolle må i større grad være å støtte styring og valg - ikke å akkumulere ambisjoner som i praksis må håndteres lokalt i organisasjonen.

Sentrale aktiviteter

- Gjennomføre en helhetlig gjennomgang og forenkling av plan- og strategigrunnlaget
- Tydeliggjøre hvilke planer og mål som faktisk skal være styrende
- Knytte planverk tettere til økonomi, styringsdata og oppfølging i linjen
- Utvikle færre, mer tverrsektorielle planer med utgangspunkt i bruker- og innbyggergrupper

Forutsetninger for å lykkes

- Politisk og administrativ enighet om prioritering
- Vilje til å redusere ambisjoner der handlingsrommet ikke strekker til
- En felles forståelse av planverkets rolle i styringen

Anbefaling 4**Forenkling og rendyrking av plan- og strategigrunnlaget for å styrke prioritering, styrbarhet og gjennomføring**

Gjennomgangen viser at Voss herad har et omfattende, gjennomarbeidet og ambisiøst plan- og strategigrunnlag. Planverket speiler høy faglig kompetanse, stort engasjement og en tydelig vilje til å ta ansvar for et bredt samfunnsoppdrag. På mange områder holder planene høy kvalitet hver for seg, og gir relevante føringer for utvikling og tjenesteleveranse. Samtidig viser rapporten at planverkets samlede virkning i praksis er krevende å håndtere. Mange planer virker parallelt, med ulike tidshorisonter, eiere og styringslogikker. Ambisjonsnivået er gjennomgående høyt, også på områder som ikke er lovpålagte, og flere planer legger føringer for de samme ressursene - særlig ledelseskapasitet, kompetanse og økonomisk handlingsrom.

I en situasjon preget av strammere økonomi, knapphet på arbeidskraft og økende kompleksitet i oppgaver som går på tvers av sektorer, får dette tydelige konsekvenser. Prioritering flyttes i stor grad fra system til individ. Ledere må i praksis tolke, avveie og velge mellom mål som alle fremstår legitime, men som samlet sett overstiger det reelle handlingsrommet. Dette bidrar til ulik praksis, personavhengighet og et styringsbilde som kan oppleves fragmentert - både internt i organisasjonen og i politiske prosesser.

Rapporten viser også at koblingen mellom planverk, økonomi og styringsdata i begrenset grad er tilstrekkelig operasjonalisert. Planer fungerer ofte som uttrykk for ønsket retning og forventning, men i mindre grad som et samlet prioriteringsverktøy i den daglige styringen. Oppfølging av planer skjer ujevnt, ofte sektorvis, og i stor grad gjennom særskilte prosesser eller rapporteringer - snarere enn gjennom en felles, forutsigbar styringssyklus. Dette innebærer at planverket i praksis kan bidra til økt kompleksitet i styringen, fremfor å redusere den.

Når mange mål gjelder samtidig, og prioriteringsrekkefølgen ikke er tydelig, blir det krevende å etablere en felles forståelse av hva som faktisk er viktigst når rammebetingelsene strammes til. I slike situasjoner kan også politiske beslutningsprosesser bli mer preget av enkeltsaker og

detaljfokus, fordi det mangler et tydelig og operativt rammeverk for helhetlig prioritering.

Å forenkling og rendyrking av plan- og strategigrunnlaget handler derfor ikke om å redusere ambisjonsnivået i seg selv, men om å ta tydeligere og mer eksplisitte valg. Det handler om å avklare hvilke planer som skal være styrende, hvilke ambisjoner som må fases ut eller nedskaleres, og hvordan planverk faktisk skal omsettes i prioriteringer, ressursbruk og handling i organisasjonen.

Den anbefalte organisasjonsmodellen gir et bedre strukturelt utgangspunkt for dette arbeidet, ved å samle ansvar for samfunnsutvikling, plan, analyse og utvikling i en egen stabsfunksjon. Dette muliggjør en mer helhetlig forvaltning av planverket, der planer sees i sammenheng på tvers av sektorer og kobles tettere til økonomi, styringsdata og gjennomføring.

Over tid vil et mer rendyrket og samordnet plan- og strategigrunnlag kunne gi flere gevinster: tydeligere politiske veivalg, større forutsigbarhet i organisasjonen, redusert belastning på lederrollen og økt legitimitet i prioriteringer som oppleves krevende. Ikke minst vil det styrke kommunens evne til å stå i omstilling over tid, ved at retning, ambisjon og gjennomføring i større grad trekker i samme retning.

Mål med anbefalingen

Sikre en organisasjonskultur som ivaretar kommunens identitet, faglige stolthet og engasjement, og samtidig gir felles forståelse, tillit og handlingsrom til å gjennomføre prioriteringer og omstillinger på en helhetlig og bærekraftig måte.

Sentrale aktiviteter

- Utvikle og forsterke et tydelig «én kommune»-perspektiv i ledelse, styring og samhandling
- Bruke ledelse og kommunikasjon mer aktivt for å bygge felles forståelse av rammebetingelser, prioriteringer og veivalg
- Arbeide systematisk med involvering, begrunnelser og forventningsavklaring i endringsprosesser
- Håndtere spenninger mellom lokale og faglige lojaliteter og helhetlige hensyn eksplisitt, fremfor implisitt

Forutsetninger for å lykkes

- Tydelig, konsistent og utholdende ledelse over tid
- Samordnet politisk og administrativ kommunikasjon om retning og handlingsrom
- Erkjennelse av at kultur er et styringspremiss for gjennomføring, ikke et sideordnet arbeidsmiljøtema

Anbefaling 5

Videreutvikle organisasjonskulturen for å styrke fellesskap, gjennomføringsevne og legitimitet i krevende prioriteringer

Gjennomgangen viser at organisasjonskulturen i Voss herad er en av kommunens viktigste ressurser - og samtidig en av de mest krevende rammene for omstilling. Organisasjonen preges av høy faglig stolthet, sterk lokal identitet og betydelig innsatsvilje. Mange ansatte og ledere strekker seg langt for å levere gode tjenester, også under høyt press og i situasjoner med begrensede ressurser. Dette utgjør et solid fundament for kvalitet, kontinuitet og engasjement, og er en tydelig styrke som kommunen bør bygge videre på.

Samtidig viser innsikt et sammensatt og differensiert kulturbilde, med tydelige variasjoner mellom sektorer, enheter og fagmiljøer. Engasjementet og lojaliteten er i stor grad knyttet til eget fagområde, egen enhet og ofte også til lokale forhold og identitet. Dette gir eierskap og ansvar lokalt, men bidrar også til sterke sektor- og faglojaliteter. Når organisasjonen samtidig er strukturert sektorvis, og styring, prioritering og oppfølging i stor grad skjer innenfor disse rammene, forsterkes risikoen for fragmentering og silotenkning. I perioder med relativt romslige rammer kan en slik kultur fungere godt. I dagens situasjon, preget av strammere økonomi, knapphet på arbeidskraft og økende kompleksitet i oppgaver som går på tvers av sektorer, blir disse kulturtrekkene mer krevende å håndtere. Prioriteringer oppleves ikke bare som tekniske eller økonomiske valg, men som inngrep i identitet, faglig selvforståelse og lokale verdier. Endringer i struktur, ansvar, lokalisering eller tjenestetilbud får raskt symbolsk betydning og kan utløse sterke reaksjoner - både internt i organisasjonen og i offentligheten.

Rapporten peker tydelig på at dette ikke primært handler om motvilje mot endring, men om ulik endringsmodenhet og manglende felles rammer for å forstå og håndtere endring. Der endringsprosesser er godt ledet, tydelig begrunnet og involverende, beskrives større grad av forståelse og aksept - også når beslutningene er krevende og innebærer reelle omstillinger. Der involvering skjer sent, begrunnelser oppleves uklare, eller signaler fremstår sprikende mellom politisk og administrativt

nivå, forsterkes usikkerhet, motstand og slitasje i organisasjonen.

Et sentralt funn i gjennomgangen er spenningen mellom organisasjonens interne selvforståelse og det eksterne narrativet om Voss herad. Mange ansatte og ledere kjenner seg ikke igjen i generaliserende eller polariserende fremstillinger i lokale medier og sosiale medier. Over tid kan dette svekke både intern stolthet og ekstern tillit, og påvirke arbeidsmiljø, rekruttering og endringsvilje. Samtidig øker behovet for tydelig, samordnet og troverdig kommunikasjon om kommunens situasjon, utfordringer og valg. I dette bildet blir kultur ikke et avgrenset eller «mykt» tema, men et helt sentralt premiss for gjennomføringsevne og legitimitet. Strukturendringer og nye styringsmodeller vil ha begrenset effekt dersom de ikke ledsages av et bevisst og langsiktig arbeid med hvordan prioriteringer forklares, hvordan helhetlige hensyn løftes frem, og hvordan ledelse faktisk praktiseres i møte med sterke faglige og lokale interesser. «Én kommune»-perspektivet kan ikke vedtas eller innføres formelt - det må bygges over tid gjennom konsistent ledelse, tydelige rammer og gjentatt forventningsavklaring.

Å videreutvikle organisasjonskulturen i Voss herad handler derfor ikke om å svekke lokal identitet eller faglig autonomi, men om å utvide perspektivet: fra primært å være ansvarlig for egen enhet eller sektor, til også å ta et aktivt medansvar for helheten. Dette innebærer å anerkjenne at helhetlige prioriteringer noen ganger vil oppleves som krevende lokalt, men samtidig er nødvendige for å sikre bærekraft, kvalitet og legitimitet på lengre sikt. Over tid vil en slik kulturutvikling kunne styrke kommunens evne til å stå i krevende prioriteringer uten at organisasjonen fragmenteres, og bidra til at nødvendige endringer oppleves som mer forståelige, rettfærdige og gjennomførbare - både internt i organisasjonen og i møte med innbyggere og lokalsamfunn.

Mål med anbefalingen

Målet med anbefalingen er å styrke kommunens samlede gjennomføringsevne ved å tydeliggjøre ansvar og eierskap for utvikling og omstilling, redusere konkurransen mellom drift og utvikling om samme kapasitet, og legge bedre til rette for helhetlige prioriteringer og tverrsektorielle grep.

Samtidig er det et mål å ivareta og videreutvikle kulturens strategiske rolle i Voss herad som identitetsbærer og sentral del av kommunens rolle som samfunnsutvikler.

Anbefalingen har også som mål å legge et bedre organisatorisk grunnlag for å optimalisere og effektivisere administrative og merkantile funksjoner utover det som vil være mulig gjennom mer generelle innsparinger i dagens struktur.

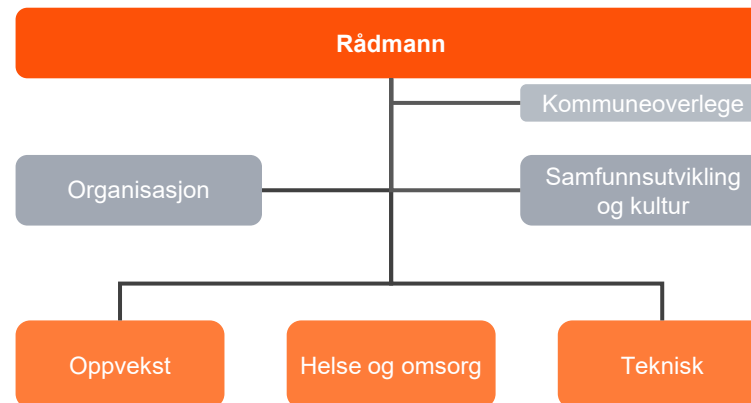
Anbefaling 6

Innføre en ny organisasjonsmodell som fremmer helhet, samhandling og mindre sektororienterte arbeidsformer

Anbefalingen innebærer at den foreslåtte organisasjonsmodellen legges til grunn som utgangspunkt for fremtidig organisering av Voss herad. Modellen kombinerer en tydelig linjestruktur for tjenesteproduksjon med en mer målrettet og institusjonalisert tilnærming til tverrsektoriell utvikling, omstilling og samfunnsutvikling.

Konkret innebærer dette at:

- Linjeorganisasjonen rendyrkes mot ansvar for drift, tjenesteproduksjon og forvaltningsoppgaver
- Teknisk kommunalsjefsområde konsentreres om drifts- og forvaltningsoppgaver
- Utviklings-, plan- og prosjektorienterte funksjoner løftes ut av linjen og samles i et eget stabsområde for samfunnsutvikling og kultur
- Ansvar for planlegging, analyse, prosjektledelse, innovasjon og digitalisering samles og videreutvikles innenfor dette stabsområdet



Denne todelingen adresserer direkte det gjennomgående funnet i gjennomgangen om at utviklingsarbeid i dag i stor grad fortrennes av løpende drift. Ved å gi utvikling og omstilling et tydelig organisatorisk hjem, legges det bedre strukturelle forutsetninger for å arbeide mer systematisk og langsiktig med helhetlige prioriteringer, tverrsektorielle tiltak og gjennomføring av politiske ambisjoner.

Etableringen av et eget stabsområde for samfunnsutvikling og kultur er et sentralt grep i den foreslåtte organisasjonsmodellen. Plasseringen av kultur og fritid i dette området er i tråd med vurderingene i rapporten av kulturens betydning for Voss herad. Kultur fremstår ikke bare som et tjenestetilbud, men som en sentral del av kommunens identitet, attraktivitet og rolle som samfunnsutvikler.

Ved å knytte kultur tettere til planlegging, stedsutvikling, næring og politiske prosesser, gis feltet en tydeligere strategisk og fremoverrettet forankring. Samtidig styrkes sammenhengen mellom kulturelle satsinger, samfunnsutvikling og øvrige utviklingsgrep i kommunen. Dette vurderes å gi bedre forutsetninger for å bruke kultur aktivt i utviklingen av lokalsamfunn, attraktivitet og omdømme.

Innenfor stabsområdet anbefales det å samle og videreutvikle kapasitet og kompetanse innen prosjektledelse, analyse, planlegging, innovasjon og digitalisering. Dette etablerer et tydelig organisatorisk tyngdepunkt mellom overordnede strategier og sektorenes drift, og reduserer risikoen for parallelle utviklingsløp uten tilstrekkelig felles forankring.

Mål med anbefalingen

Målet med anbefalingen er å styrke kommunens samlede gjennomføringsevne ved å tydeliggjøre ansvar og eierskap for utvikling og omstilling, redusere konkurransen mellom drift og utvikling om samme kapasitet, og legge bedre til rette for helhetlige prioriteringer og tverrsektorielle grep.

Samtidig er det et mål å ivareta og videreutvikle kulturens strategiske rolle i Voss herad som identitetsbærer og sentral del av kommunens rolle som samfunnsutvikler.

Anbefalingen har også som mål å legge et bedre organisatorisk grunnlag for å optimalisere og effektivisere administrative og merkantile funksjoner utover det som vil være mulig gjennom mer generelle innsparinger i dagens struktur

Anbefaling 6 (forts.)

Innføre en ny organisasjonsmodell som fremmer helhet, samhandling og mindre sektororienterte arbeidsformer *(forts.)*

Forutsetninger for å lykkes med innføringen

For å lykkes både med selve omorganiseringen og med å hente ut de forventede gevinstene, er tydelig ledelsesforankring og eierskap i kommunedirektørens ledergruppe avgjørende. Endringen må forstås og brukes som et aktivt styringsverktøy, ikke kun som en formell omorganisering.

Videre er klare mandater og rolleavklaringer særlig viktige i grenseflatene mellom stabsområdet for samfunnsutvikling og kommunalsjefsområdene. Uten tydelig ansvar, prioriteringsmekanismer og forutsigbart samspill vil risikoen for nye grenseflateutfordringer være betydelig.

Stabsområdet for samfunnsutvikling og kultur må ha tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse til å fylle rollen som utviklings- og omstillingsmotor. Dette gjelder særlig prosjektkompetanse, analyse, planlegging og evne til å støtte gjennomføring i linjen. Samtidig forutsetter anbefalingen at kommunen etablerer tydelige mekanismer for helhetlig prioritering av utviklings- og omstillingstiltak på tvers av sektorene, slik at utviklingsarbeid ikke på nytt presses av kortsiktige driftsbehov.

Avslutningsvis forutsetter innføringen av den nye organisasjonsmodellen en god og involverende prosess for videre detaljering av organiseringen, med tydelig kommunikasjon, aktivt partsamarbeid og rom for lokale tilpasninger innenfor de overordnede rammene.

Mål med anbefalingen

Sikre at eventuelle effektiviseringsgrep innen administrasjonen gjennomføres kunnskapsbasert og målrettet, etter at kommunen har tatt stilling til og innført ny overordnet organisasjonsmodell. Anbefalingen skal bidra til at administrativ ressursbruk vurderes i sammenheng med kommunens ambisjonsnivå, styringsbehov og gjennomføringsevne, og ikke som et isolert kostnadsspørsmål.

Sentrale aktiviteter

- Gjennomføre en systematisk kartlegging av administrative oppgaver, roller og ressursbruk i lys av ny struktur
- Vurdere dimensjonering av stabs- og støttefunksjoner i sammenheng med prioriterte ambisjoner og handlingsrom
- Identifisere effektiviseringspotensial som følger av tydeligere rolle- og ansvarsdeling, bedre samordning og redusert dobbeltarbeid

Forutsetninger for å lykkes

- At valg av ny organisasjonsmodell legges til grunn for videre vurderinger og man avventer innsparingsgrep til ny organisasjonsmodell er etablert
- Tydelig ledelsesforankring og felles forståelse av at administrasjonen er en integrert del av kommunens styrings- og gjennomføringskapasitet
- Bevissthet om behovet for kritisk kompetanse innen styring, analyse, digitalisering og utvikling

Anbefaling 7

Gjennomføre systematisk kartlegging av effektiviserings- og innsparingspotensial i administrasjonen etter innføring av ny organisasjonsmodell

Med utgangspunkt i de samlede observasjonene og analysene vurderes det at effektiviserings- og innsparingsgrep innen administrasjonen bør gjennomføres etter at kommunen har tatt stilling til og innført ny overordnet organisasjonsmodell. Innsikten viser at dagens administrative ressursbruk i Voss herad i stor grad henger sammen med hvordan organisasjonen er strukturert, herunder lederstruktur, organisering av stabs- og støttefunksjoner og balansen mellom sentrale og desentrale oppgaver.

Administrasjonen må derfor forstås som en integrert del av kommunens samlede styrings- og gjennomføringskapasitet, og ikke som et isolert kostnadsområde. Gjennomgangen viser samtidig at nivået på administrative ressurser må ses i sammenheng med kommunens ambisjonsnivå, slik dette blant annet kommer til uttrykk gjennom et omfattende plan- og strategigrunnlag, høye forventninger til kvalitet, etterlevelse og utviklingsarbeid, samt prioriteringer innen områder som styring, internkontroll, digitalisering, klima og samfunnsutvikling.

Innsikten peker på at det over tid kan ha utviklet seg et spenn mellom ambisjonsnivå og tilgjengelig handlingsrom, både økonomisk og kapasitetsmessig. Spørsmål om effektivisering og innsparing i administrasjonen bør derfor vurderes parallelt med en gjennomgang av hvilke ambisjoner kommunen faktisk skal bære videre, og hvordan planer og strategier i større grad kan omsettes til tydeligere prioriteringer og avgrensninger.

Gjennomgangen indikerer videre at det også i Voss herad finnes potensial for effektivisering av administrative funksjoner. Samtidig vurderes potensialet for varige gevinster som større innenfor den foreslåtte organisasjonsmodellen enn innenfor dagens struktur. Dette henger sammen med at den nye modellen legger bedre til rette for tydeligere rolle- og ansvarsdeling, mer hensiktsmessig organisering av stabs- og støttefunksjoner og en klarere balanse mellom sentrale og desentrale oppgaver.

Isolerte kutt i administrative funksjoner innenfor dagens organisering vurderes å innebære risiko for økt belastning i linjen, mer personavhengige løsninger og svekket gjennomføringsevne.

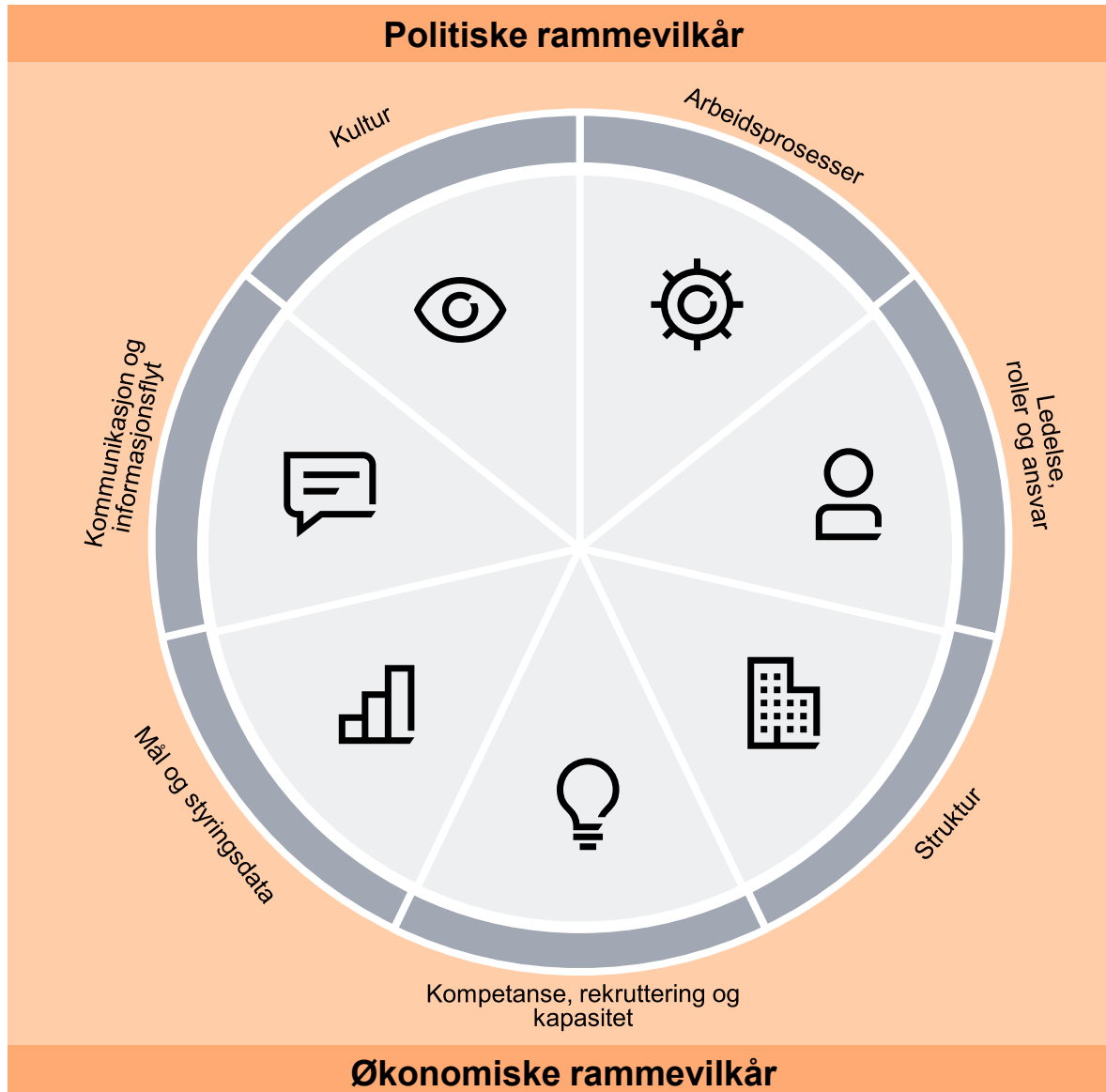
Samtidig understrekes det at administrativ organisering og dimensjonering ikke bør styres av et ensidig mål om innsparing i seg selv. Kommunen opererer i et stadig mer krevende arbeidsmarked, også for administrative og strategiske funksjoner. Effektivisering må derfor ta utgangspunkt i hvilke oppgaver og hvilken kompetanse som er kritisk for styring, utvikling og omstilling fremover, og hvilken kapasitet kommunen realistisk sett vil kunne rekruttere og beholde.

På denne bakgrunn vurderes det som hensiktsmessig at valg og innføring av ny organisasjonsmodell er det styrende grepet, og at effektivisering og eventuelle innsparinger i administrasjonen følger som et resultat av dette. En slik rekkefølge gir bedre forutsetninger for målrettet dimensjonering av stabs- og støttefunksjoner, tydeligere sammenheng mellom ambisjonsnivå og ressursbruk, og realisering av varige gevinster, samtidig som risikoen for utilsiktede konsekvenser for styring, kvalitet og gjennomføringskraft reduseres.

03

Evaluering av organisasjonen og forslag til ny organisasjonsmodell





Analysen er basert på PwC sitt rammeverk for organisasjonsevaluering

Den overordnede analysen av organisasjonen som brukes som bakteppe og underlag for vurderinger knyttet til ny organisasjonsmodell er strukturert etter en tilpasset versjon av PwC sitt rammeverk for evaluering, som gir en helhetlig tilnærming til vurdering av kommunen på overordnet nivå. Denne tilnærmingen gjør det mulig å analysere kommunen med et bredere perspektiv enn kun den formelle organisasjonsstrukturen. Dette bidrar til å identifisere tiltak som er både relevante og målrettede. For eksempel vil strukturelle endringer i organisasjonskartet være mindre hensiktsmessige dersom utfordringene i et område egentlig skyldes uklare roller og ansvar.

Rammeverket består av syv dimensjoner som alle er viktige for en velfungerende organisasjon. Vår erfaring tilsier at dette rammeverket er godt egnet til å gi en helhetlig oversikt over styrker og svakheter i en organisasjon, og til å identifisere behov for endringer.

For hver av dimensjonene i rammeverket beskrives PwCs observasjoner og vurderinger. For enkelte av dimensjonene beskrives også konkrete anbefalinger.

3.1

Struktur



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering



Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

- Ledelse, roller og ansvar
- Kommunikasjon og informasjonsflyt
- Mål og styringsdata
- Kompetanse og kapasitet
- Rutiner og arbeidsprosesser
- Kultur

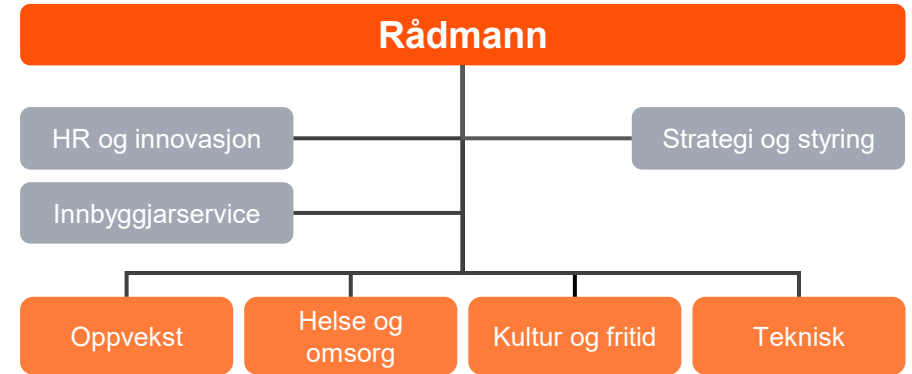
PwC sitt rammeverk for evaluering

Innledende bilde

Dagens overordnede administrative organisering i Voss herad består av rådmann, tre sentrale stabsområder med hver sin stabssjef og fire kommunalsjefsområder. Rådmannens ledergruppe består dermed av totalt åtte personer, inkludert rådmannen selv. Vurderingene bygger på intervjuer som samlet gir et bilde av en ledergruppe med høy kompetanse og stort engasjement. Det beskrives et godt samhold i ledergruppen, samt interesse og forståelse for de ulike forutsetningene som preger stabs- og kommunalsjefsområder med store forskjeller i både dimensjonering, kompleksitet og innhold. Samtidig fremstår ledergruppen som opererende i et landskap preget av høyt tempo og mange samtidige forventninger. Oppmerksomheten rettes i stor grad mot håndtering av løpende saker, avklaringer og operative utfordringer. Samlet gir intervjuene et bilde av en administrativ organisering som er formelt tydelig, men der praksis i stor grad formes av sterke driftslinjer, og der samhandling på tvers i begrenset grad er institusjonalisert som en del av den løpende styringen. Organisasjonen fremstår robust i håndteringen av løpende drift innenfor hvert område, men mindre tydelig rigget for systematisk felles utvikling, omstilling og gjennomføring av tverrgående grep. Høy arbeidsbelastning og mange samtidige krav på alle nivåer bidrar til at utviklings- og forbedringsarbeid i stor grad må håndteres innenfor rammene av ordinær drift. Dette setter rammer for både endringskapasitet og evne til å arbeide helhetlig på tvers av kommunalsjefsområdene.

Kommunalsjefsområdene som styrende driftslinjer

Intervjuene viser at kommunalsjefsområdene i praksis fungerer som sterke og relativt selvstendige driftsenheter. Den operative styringen - faglig, økonomisk og personalmessig - håndteres i hovedsak innenfor hvert område. Kommunalsjefrollen beskrives gjennomgående som operativ, med betydelig ansvar for å håndtere løpende utfordringer, avklaringer og enkeltsaker som krever rask respons. Rollen fremstår i mindre grad som rendyrket strategisk, og i større grad preget av kontinuerlig oppfølging av drift, risiko og leveranser. Denne måten å arbeide på bidrar til at oppmerksomhet og styringskapasitet i stor grad rettes mot interne forhold i eget område. Koordinering på tvers skjer hovedsakelig gjennom formelle lederfora eller i forbindelse med konkrete



enkeltsaker, og i mindre grad gjennom løpende, strukturerte samarbeidsprosesser. Intervjuene indikerer at dette over tid har bidratt til å befeste sektorvise arbeidsformer og prioriteringer, der forbedrings- og utviklingsinitiativ i stor grad identifiseres, vurderes og gjennomføres innenfor den enkelte sektor. Dette gir god tilpasning til lokale behov, men innebærer samtidig at felles utfordringer i begrenset grad adresseres gjennom samordnede, tverrsektorielle grep.

De sentrale stabene - rolle, mandat og faktisk virkemåte

Intervjuene viser at de sentrale stabene har brede og formelt tydelige mandat innenfor sine respektive fagområder, og at de besitter kompetanse som er viktig for kommunens samlede styring, etterlevelse, utvikling og tjenesteleveranse. Samtidig fremstår stabsrollen i praksis i hovedsak som rådgivende og støttende overfor kommunalsjefsområdene, og i begrenset grad operasjonalisert som en aktiv drivkraft for felles utvikling og omstilling på tvers av organisasjonen. Stabene beskrives gjennomgående som preget av en i stor grad reaktiv arbeidsform. De kobles ofte på etter at problemstillinger er identifisert, eller først når handlingsrommet allerede er begrenset av tid, økonomi eller politiske føringer. Dette reduserer muligheten for tidlig involvering, helhetlig problemforståelse og utvikling av løsninger med overføringsverdi på tvers av kommunalsjefsområdene. Videre peker intervjuene på at det i begrenset grad er etablert praksis for å prioritere, styre og følge opp stabsressurser ut fra et samlet

Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

organisasjonsperspektiv. Stabsarbeidet initieres i stor grad gjennom enkelthenvendelser, ad-hoc-dialog og akutte behov, snarere enn gjennom tydelige bestillings- og prioriteringsmekanismer knyttet til felles mål og overordnede utviklingsbehov.

Samspill mellom sentrale staber, kommunalsjefsområder og desentrale stabsfunksjoner

Intervjuene gir et konsistent bilde av et samspill som formelt sett er avklart, men som operativt fremstår utydelig. Grenseflatene mellom sentrale staber, kommunalsjefsområder og eventuelle desentrale stabs- eller støttefunksjoner beskrives som lite presist operasjonalisert i praksis. Kommunalsjefsområdene opplever i stor grad at ansvaret for å omsette overordnede føringer til konkret praksis ligger i linjen, også innenfor områder der sentrale staber formelt har tydelig ansvar og fagkompetanse. Samspillet blir dermed i stor grad etterspørselsstyrt og personavhengig, der graden av involvering av stabene varierer mellom områder og mellom enkeltledere. Intervjuene peker på uklar rolle- og ansvarsdeling mellom sentrale staber og desentrale støttefunksjoner. Oppgaver innen blant annet økonomi, personal, systemutvikling og forbedringsarbeid er fordelt mellom nivåene uten at arbeidsdelingen alltid er tydelig definert eller praktisert likt. Dette gir rom for overlappende roller, parallelle prosesser og ulik praksis, og bidrar til at ansvar for helhetlige grep i enkelte tilfeller blir fragmentert. Variasjon i kapasitet, kompetanse og organisering av desentrale støttefunksjoner forsterker dette bildet og bidrar til å opprettholde sektorvise arbeidsformer.

Felles utvikling, omstilling og innovasjon - organisatoriske observasjoner

Et gjennomgående funn i intervjuene er at ansvar og organisatoriske strukturer for felles utvikling, omstilling og forbedring på tvers av organisasjonen ikke fremstår tydelig plassert. Det beskrives begrenset kapasitet og få formaliserte arenaer for systematisk identifisering, vurdering og implementering av tverrsektorielle tiltak. Gode initiativ, forbedringsforslag og utviklingsarbeid oppstår i stor grad innenfor de enkelte kommunalsjefsområdene, men intervjuene indikerer at det mangler tydelige mekanismer for å løfte slike initiativ ut av sektorene, vurdere overføringsverdi og skalere løsninger på tvers. Dette gjelder både innen systemer for drift, administrative formalia, lederstøtte og mer innovasjons- og nyskappingsrettede initiativ. Videre peker intervjuene på

at organiseringen i begrenset grad legger til rette for systematisk utnyttelse av teknologi som et felles virkemiddel for effektivisering og utvikling. Samlet sett indikerer innsikten at utviklings- og omstillingsarbeid i stor grad håndteres som et tillegg til ordinær drift, fremfor som et tydelig organisert og prioritert ansvar. Dette påvirker evnen til å arbeide helhetlig, lære på tvers og gjennomføre endringer med tilstrekkelig tempo og varig effekt.

PwC observerer at organiseringen utfordres i samhandlingen rundt særlig barn, unge og familier med store behov

Eksemplet nedenfor brukes for å illustrere mer generelle strukturelle utfordringer i organiseringen, og er ikke ment som en samlet vurdering av kvaliteten i tjenestene rettet mot barn, unge og familier.

PwC observerer at organiseringen utfordres i samhandlingen rundt særlig barn, unge og familier med store behov. Gjennomgangen viser at det på tvers av tjenester rettet mot barn, unge og familier med sammensatte behov finnes en bred og felles forståelse av målgruppenes situasjon, samt et gjennomgående ønske om å bidra til helhetlige og forsvarlige løsninger. Ansatte og ledere beskriver høy grad av engasjement og vilje til samarbeid, også på tvers av sektor- og enhetsgrenser, særlig i saker der behovene er komplekse, langvarige og krever tett oppfølging over tid. Samtidig observerer PwC at samhandlingen i slike saker påvirkes av hvordan tjenestene er organisert og regulert. De aktuelle tjenestene er forankret i ulike sektorer og enheter, med ulike forvaltningsansvar, styringslinjer og regelverk. Tjenestene opererer innenfor ulike lovgrunnlag og nasjonale føringer, med til dels ulike krav til saksbehandling, dokumentasjon, vedtak, rettigheter og oppfølging. Dette bidrar til at samhandlingen mellom tjenestene ofte krever omfattende avklaringer i enkeltsaker, og at handlingsrommet oppleves ulikt mellom tjenesteområdene. PwC observerer at grenseflatene mellom tjenester som barnevern, PPT, helsestasjon, skole og barnehage samt helse- og omsorgstjenester i noen tilfeller fremstår som krevende å håndtere innenfor dagens organisering. Spørsmål knyttet til ansvar, myndighet og oppfølgingsplikt må ofte avklares løpende, særlig i saker der behovene spenner over flere regelverk og forvaltningsområder. Samhandlingen fremstår i slike tilfeller

Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

i stor grad som avhengig av enkeltpersoners kjennskap til både egne og andres rammer og handlingsrom, fremfor å være systematisk understøttet gjennom felles strukturer eller tydelig definerte ansvarsgrenser. Videre observeres det at finansiering og budsjettansvar i noen saker utgjør en utfordring for samhandlingen. Tjenestene har sektorvise budsjetter og økonomiske rammer, og ansvar for egne prioriteringer innenfor en situasjon preget av generell ressursknapphet. I saker som gjelder barn, unge og familier med store og sammensatte behov, kan dette medføre at tiltak vurderes og iverksettes innenfor den enkelte tjenestes ansvarsområde, uten at det alltid foreligger en helhetlig avklaring av samlet innsats, finansiering og langsiktige forpliktelser på tvers.

Det fremkommer eksempler på at dette kan føre til parallelle tiltak eller midlertidige løsninger, som i begrenset grad er forankret i en felles plan for videre oppfølging. PwC observerer også at informasjonsflyt og koordinering mellom tjenestene i hovedsak skjer gjennom møter, dialog og ad-hoc avklaringer, og i mindre grad gjennom felles systemer eller standardiserte prosesser. Overganger mellom tjenester og tiltak, for eksempel mellom forebyggende og mer inngripende oppfølging, eller mellom ulike faser i et barns eller en families forløp, fremstår som situasjoner der behovet for koordinering øker, og hvor samhandlingen i stor grad er avhengig av lokal praksis og individuelle initiativ.

På samme måte beskrives situasjoner der barn, ungdom eller familier får mer akutte behov for omfattende bistand som krevende å håndtere, både for den enkelte enhet og særlig på tvers av sektorer. I intervjuer fremkommer det tydelig at disse utfordringene ikke har bakgrunn i manglende faglig kompetanse eller manglende vilje til å sikre den enkelte innbygger et best mulig tilbud. Snarere peker innsikten på at situasjonene utfordrer måten tjenestene i dag er dimensjonert, organisert og finansiert på. Samlet sett viser observasjonene at dagens organisatoriske og forvaltningsmessige struktur stiller betydelige krav til samhandling i arbeidet med barn, unge og familier med store behov. Selv om det er tydelig vilje til samarbeid og felles forståelse på tvers av tjenester, fremstår utfordringene i hovedsak som strukturelle og organisatoriske, snarere enn faglige eller relasjonelle.

PwC observerer at Kultur og fritid er et satsningsområde for Voss herad og at dette gjenspeiles i innplasseringen som eget kommunalsjefsområde

Kultur og fritid i Voss herad er organisert som et eget kommunalsjefsområde. Dette er en organisering som ikke er gitt i alle kommuner, der kultur ofte inngår som del av større kommunalsjefsområder, for eksempel oppvekst eller samfunnsutvikling. I Voss fremgår det av intervjuer og tilgjengelig dokumentasjon at etableringen av kultur som eget kommunalsjefsområde er et bevisst valg, forankret i politiske prioriteringer og et ønske om å synliggjøre og styrke kulturens rolle i kommunen.

Det beskrives at kultur tidligere ikke var organisert som et eget område, men at det ble fattet et politisk vedtak om å løfte feltet og gi det plass i toppledergruppen. Dette knyttes blant annet til Voss' sterke identitet og selvforståelse som kulturkommune. Samtidig observerer PwC at kultur og fritid er et relativt lite kommunalsjefsområde målt i økonomisk ramme, bemanning og forvaltningsmessig tyngde, sammenlignet med øvrige kommunalsjefsområder som oppvekst og helse og omsorg. Innsikten beskriver et område med høy aktivitet, betydelig ekstern verdiskaping og stor betydning for kommunens omdømme og attraktivitet, men også med stramme rammer, høy sårbarhet og begrenset kapasitet. Dette innebærer at kultur og fritid opererer innenfor andre rammebetingelser enn de større, mer rettighets- og lovstyrte tjenesteområdene, både når det gjelder styringslogikk, finansiering og langsiktige forpliktelser.

Gjennomgangen viser videre at kultur- og fritidsområdet omfatter flere funksjoner og tilbud som i praksis retter seg mot barn og unge, herunder ungdomsarbeid, bibliotek, kulturskole og samarbeid med frivillige lag og foreninger. Disse tilbudene fremstår som viktige lavterskelarenaer for deltakelse, inkludering og forebyggende arbeid, og inngår i kommunens samlede innsats rettet mot barn og unge, blant annet gjennom samarbeid i tverrfaglige sammenhenger som SLT. Samtidig fremgår det at denne innsatsen i stor grad er organisert og styrt innenfor kultur- og fritidsområdets egne rammer, og at samhandlingen med oppvekst- og helsetjenester i hovedsak skjer på tvers av sektorvise strukturer.

Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

PwC observerer at plasseringen av kultur og fritid som eget kommunalsjefsområde innebærer at samhandling rundt tverrgående målgrupper i praksis i stor grad blir avhengig av dialog, enkeltinitiativ og personlige relasjoner mellom ledere og ansatte i ulike deler av organisasjonen. Dette gjelder blant annet i saker der kultur- og fritidstiltak benyttes som del av bredere oppfølgingsløp rundt barn, unge eller familier, uten at det nødvendigvis foreligger felles styringsstrukturer, tydelig avklart ansvar eller samordnede prioriteringsmekanismer på tvers av kommunalsjefsområdene.

Samlet sett viser observasjonene at organiseringen av kultur og fritid som eget kommunalsjefsområde både reflekterer kulturens betydning og prioritering i Voss herad, og gir tydelig ledelsesforankring innenfor feltet. Samtidig innebærer forskjeller i størrelse, kapasitet og forvaltningslogikk mellom kultur og øvrige kommunalsjefsområder strukturelle utfordringer for samhandling i tverrgående saker. Eksempler knyttet til barn og unge illustrerer hvordan dagens organisering stiller høye krav til koordinering på tvers, uten at dette i tilstrekkelig grad er understøttet av faste og forpliktende strukturer for felles styring og prioritering.

Organisasjonen beskrives som godt rigget for sektorvis drift men i mindre grad for systematisk felles utvikling og omstilling

Samlet sett viser observasjonene at dagens administrative organisering i Voss herad er preget av tydelige styringslinjer, sterke kommunalsjefsområder og høy operativ kapasitet innenfor hvert område. Kommunalsjefsområdene fremstår som robuste driftsenheter med god evne til å håndtere løpende oppgaver, faglige krav og akutte problemstillinger innenfor egne ansvarsområder. Dette gir stabilitet i tjenesteleveransen og bidrar til at den daglige driften i stor grad fungerer etter intensjonen.

Samtidig fremstår samhandling, koordinering og utvikling på tvers i begrenset grad som institusjonalisert gjennom faste strukturer, tydelige felles arenaer eller klare mekanismer for samordnet prioritering og oppfølging. Det finnes etablerte lederfora og samarbeidsflater, men disse benyttes i begrenset grad som operative verktøy for systematisk felles utvikling, omstilling og gjennomføring av tverrgående grep. I praksis er det i liten grad tydelig hvor ansvar og eierskap for felles

utviklingsinitiativer er plassert, og hvordan slike initiativer skal prioriteres opp mot sektorvise behov og rammer.

Tverrgående problemstillinger håndteres derfor i stor grad gjennom løpende avklaringer, dialog i enkeltsaker og personavhengige løsninger. Dette innebærer at samhandling på tvers ofte blir situasjonsstyrt og i stor grad avhengig av enkeltpersoners initiativ, relasjoner og kjennskap til andre deler av organisasjonen. Slike løsninger kan fungere godt i konkrete saker, men gir begrenset læring, forutsigbarhet og overføringsverdi på organisasjonsnivå.

Observasjonene knyttet til samhandling rundt barn, unge og familier med sammensatte behov illustrerer dette mer generelle bildet. Eksemplet viser hvordan oppgaver som krysser sektorgrenser, forvaltningsansvar, regelverk og finansieringslinjer stiller særlig høye krav til koordinering og felles forståelse, og hvordan dagens organisering i begrenset grad gir strukturell støtte til dette.

Behovet for helhetlige løsninger er godt forstått på tvers av tjenester, men realiseringen av slike løsninger er i stor grad avhengig av lokal praksis, uformelle samarbeidsformer og midlertidige avklaringer, fremfor av felles rammer og systematiske arbeidsformer. Samtidig understreker observasjonene at utfordringene i hovedsak er strukturelle og organisatoriske, og ikke knyttet til manglende vilje, kompetanse eller engasjement i tjenestene. Tvert imot beskrives høy faglig innsats, stort ansvarstagende lederskap og et tydelig ønske om samarbeid på tvers. Begrensningene ligger først og fremst i hvordan organisasjonen er rigget for å omsette dette engasjementet til varige, koordinerte løsninger.

Disse funnene gir samlet sett et bilde av en organisasjon som er godt rigget for sektorvis drift og håndtering av løpende oppgaver, men som i mindre grad er organisert for systematisk felles utvikling, omstilling og gjennomføring av tverrgående grep. Dette utgjør et sentralt utgangspunkt for de videre vurderingene av kommunens organisasjonsmodell og styrings- og forvaltningsstrukturer, herunder hvordan ansvar, kapasitet og beslutningsmyndighet kan tydeliggjøres for å styrke den helhetlige gjennomføringskraften.

Forutsetninger for vurderingene

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Overordnet om vurderinger av organisatorisk struktur

Med utgangspunkt i de samlede observasjonene vurderer PwC hvordan dagens overordnede organisering legger til rette for helhet, samhandling og gjennomføringsevne i Voss herad. Observasjonene viser en administrativ struktur som er formelt tydelig og operativt robust innenfor hvert kommunalsjefsområde, men der samhandling, prioritering og utvikling på tvers i begrenset grad er understøttet av faste og forpliktende strukturer. Kommunalsjefsområdene fremstår i praksis som sterke og relativt selvstendige driftslinjer, med betydelig ansvar for løpende faglige, økonomiske og personmessige avklaringer. Samtidig viser observasjonene at sentrale stabs- og støttefunksjoner, til tross for tydelige formelle mandat og relevant kompetanse, i hovedsak har en rådgivende og reaktiv rolle. Samspeillet mellom linje og stab fremstår dermed formelt avklart, men operativt utydelig og i stor grad etterspørsels- og personavhengig. Vurderingene i dette kapittelet tar utgangspunkt i spennet mellom en organisering som gir god styring og høy gjennomføringsevne i løpende drift, og behovet for mer systematisk samordning, felles utvikling og gjennomføring av tverrgående grep i en situasjon preget av høyt tempo, mange samtidige krav og begrenset handlingsrom. Observasjoner knyttet til enkelte komplekse oppgaveområder brukes i denne sammenhengen som illustrerende eksempler på mer generelle strukturelle utfordringer i organisasjonen, uten at disse områdene utgjør egne hovedtema videre i rapporten. På denne bakgrunn vurderer PwC hvordan organisasjonsmodell, stabs- og støttefunksjonenes rolle samt prinsipper for styring, forvaltning og samhandling kan videreutvikles for i større grad å understøtte helhet, tydeligere prioritering og bedre gjennomføringsevne på tvers av kommunalsjefsområdene. Vurderingene gjøres på et overordnet nivå og danner grunnlag for de etterfølgende drøftingene.

Forutsetninger, mandat og avgrensninger

Det finnes ingen entydig fasit for hvordan en fremtidig organisasjonsmodell for Voss herad bør utformes. I mandatet for prosjektet beskrives et behov for en organisasjonsmodell som i større grad fremmer helhet og samhandling, og som bidrar til å bygge ned silo- og sektororienterte arbeidsformer. Dette, sammen med

observasjonene presentert i rapporten, utgjør grunnlaget for PwCs vurderinger av fremtidig organisering. PwCs vurderinger er utarbeidet på et overordnet nivå. Med enkelte unntak går rapporten ikke detaljert inn i organisering, dimensjonering eller bemanning på enhets- og avdelingsnivå innenfor det enkelte kommunalsjef- eller stabsområde. Innenfor de alternative modellene finnes det flere mulige måter å fordele roller, ansvar og oppgaver på. PwC peker på sentrale prinsipielle valg og tilhørende konsekvenser, uten å foreskrive én detaljert løsning.

Stabenes funksjon og rolle i en helhetlig organisasjon

PwC vurderer at stab- og støttefunksjonene i Voss herad besitter kompetanse og kapasitet som er avgjørende for kommunens samlede evne til å levere på sine kjerneoppgaver, både innen tjenesteyting, forvaltning og utvikling. Denne rollen ivaretas gjennom både direkte oppgaveløsning i stabene og støtte til tjenesteområdene i linjen. Samtidig viser observasjonene at stabsfunksjonene i praksis i stor grad er posisjonert som rådgivende og reaktive, og i begrenset grad som aktive drivere for felles utvikling, omstilling og forbedring på tvers av kommunalsjefsområdene. Stabsressurser kobles ofte på etter at problemstillinger er identifisert, eller først når handlingsrommet allerede er begrenset av tid, økonomi eller politiske føringer. Dette reduserer muligheten for tidlig involvering, helhetlig problemforståelse og utvikling av løsninger med overføringsverdi på tvers av organisasjonen.

PwC vurderer at det ikke er hensiktsmessig å trekke et prinsipielt skarpt skille mellom det som omtales som administrasjon og det som defineres som tjenesteyting. Brukere og medarbeidere i tjenestene er i stor grad avhengige av at stab- og støttefunksjonene er tilstrekkelig dimensjonert, kompetente og tett koblet til kjernevirksomheten. En organisering der stabene primært fungerer som støtte på forespørsel, fremfor som en integrert del av kommunens samlede styrings- og utviklingskapasitet, vurderes å begrense organisasjonens evne til helhetlig prioritering og gjennomføring av tverrgående grep.

Forutsetninger for vurderingene

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Prinsipper for valg av fremtidig organisasjonsmodell

PwC vurderer at valg av fremtidig organisasjonsmodell i Voss herad bør ta utgangspunkt i noen tydelige overordnede prinsipper, før organisasjonen videre dimensjoneres og detaljorganiseres. Dette gjelder særlig i lys av vedvarende knapphet på økonomiske og personellmessige ressurser, økende kompleksitet i oppgaver som går på tvers av sektorgrenser, og utfordringer knyttet til rekruttering, kapasitet og kompetanse - også innen administrative funksjoner. Observasjonene indikerer at dagens organisering gir høy gjennomføringsevne innenfor sektorvis drift, men i mindre grad understøtter systematisk felles utvikling, læring og omstilling på tvers. Eksempler på tverrgående problemstillinger illustrerer hvordan slike oppgaver i stor grad må håndteres innenfor eksisterende sektorstrukturer, gjennom dialog og enkeltavklaringer, snarere enn gjennom tydelige felles rammer. PwC vurderer derfor at fremtidig organisering bør legge bedre til rette for tydeligere felles ansvar for tverrgående problemstillinger, mer systematisk involvering av stabs- og støttefunksjoner i utviklings- og forbedringsarbeid, samt klarere mekanismer for prioritering, oppfølging og gjennomføring av grep som berører flere kommunalsjefsområder samtidig.

Dimensjonering av administrasjon, lederstruktur og sentrale / desentrale stab- og støttefunksjoner

PwC vurderer at spørsmål knyttet til dimensjonering av det som i en kommunal sammenheng ofte omtales som administrasjon må behandles som et helhetlig organisasjons- og styringssspørsmål. Observasjonene viser at administrative oppgaver, støttefunksjoner og lederstøtte i dag er tett integrert i den løpende driften av tjenesteområdene, og at både kapasitet, kompetanse og organisering varierer betydelig mellom kommunalsjefsområdene.

Dagens ressursbruk innen administrasjon dekker dermed ulike typer oppgaver og roller, med ulik grad av nærhet til tjenesteproduksjon, ledelse og forvaltning. PwC vurderer at varige effektiviseringsgevinster og eventuelle reduksjoner i administrative kostnader i begrenset grad kan realiseres gjennom isolerte eller forhåndsdefinerte kutt i enkeltfunksjoner. Slike grep vil, uten samtidige strukturelle avklaringer,

innebære risiko for økt belastning i linjen, mer personavhengige løsninger og redusert kapasitet til både styring, utvikling og omstilling.

Observasjonene indikerer at mange støtte- og kontrolloppgaver allerede er skjøvet over på ledere i tjenestene, og at lederroller i praksis er sterkt operative.

PwC vurderer derfor at rekkefølgen i arbeidet er avgjørende:

1. Først bør kommunen ta stilling til valg av overordnet organisasjonsmodell og gjøre prinsipielle avklaringer om fordeling av ansvar, oppgaver og beslutningsmyndighet mellom sentrale og desentrale funksjoner.
2. Deretter bør kommunen dimensjonere både sentrale og desentrale stab- og støttefunksjoner basert på en systematisk kartlegging av nåværende og fremtidige behov. Uten slike avklaringer vil det være krevende å vurdere hvilke administrative oppgaver som med fordel kan standardiseres, samles eller forenkles på tvers, og hvilke som krever nærhet til fag og tjenesteutøvelse og derfor bør ligge tett på den operative linjen.

PwC vurderer videre at dimensjonering må omfatte både sentrale og desentrale støttefunksjoner. Dette gjelder blant annet felles funksjoner knyttet til styring, økonomi, HR, analyse, system- og prosesseierskap, utviklings- og forbedringsarbeid, samt lokale støtte- og koordineringsoppgaver i tjenesteområdene. Ulik organisering og kapasitet i støtteapparatet bidrar i dag til forskjeller i gjennomføringsevne, belastning i lederlinjen og praksis på tvers av organisasjonen.

I denne sammenhengen vurderer PwC at også lederstruktur, antall ledere, nivåstruktur og lederspenn bør inngå som en integrert del av samme helhetlige vurdering. Endringer i støtteapparat og lederstruktur bør baseres på en samlet vurdering av oppgavebredde, kompleksitet og nødvendig støtte i lederlinjen, fremfor generelle antakelser om effektivisering gjennom reduksjon av leder- eller støttefunksjoner.

Generelle vurderinger

PwC sine generelle vurderinger av dagens organisering i Voss herad basert på observasjonene fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Oppsummert om vurderinger

Samlet sett vurderer PwC at Voss herad har en organisering som gir god evne til å håndtere løpende drift innenfor hvert kommunalsjefsområde, men som i mindre grad er rigget for systematisk samhandling, felles utvikling og gjennomføring av tverrgående grep. De viktigste utfordringene som fremkommer i vurderingene knytter seg til organisasjonsmodell, rolle- og ansvarsdeling, samspill mellom linje og stab, samt manglende strukturer for helhetlig prioritering og dimensjonering. Vurderingene peker dermed mot behovet for å se organisering, styring og ressursbruk i sammenheng, og for å ta prinsipielle valg før detaljerte tilpasninger gjøres. Dette danner grunnlaget for de videre drøftingene av alternative organisatoriske løsninger og mulige grep for å styrke helhet, samhandling og gjennomføringsevne i Voss herad.

PwCs vurderinger knyttet til alternative fremtidige organisasjonsmodeller

Over de neste sidene beskrives alternative modeller for fremtidig organisering av Voss herad. Modellene er utviklet med utgangspunkt i observasjonene og vurderingene i øvrige kapitler, samt mandatet for gjennomgangen, der det legges til grunn et behov for å foreslå en helhetlig organisasjonsmodell som i større grad fremmer samhandling og bidrar til å bygge ned sektor- og siloorienterte arbeidsformer i organisasjonen.

Modellene viser ulike måter kommunen kan organisere særlig de sentrale stabs- og støttefunksjonene på, med sikte på å styrke tverrsektorielt samarbeid, helhetlig prioritering og bedre sammenheng mellom strategi, økonomi og gjennomføring. Samtidig illustrerer modellene hvordan enkelte tverrgående oppgaver og funksjoner som i dag er plassert i kommunalsjefsområdene, kan løftes og samles i mer overordnede strukturer for å styrke kommunens samlede evne til utvikling, omstilling og helhetlig styring. Dette sees i sammenheng med kommunens øvrige roller knyttet til organisasjons- og samfunnsutvikling.

Modellene er ment som prinsipielle alternativer, ikke som ferdige løsningsforslag. Innenfor hver modell finnes det flere mulige varianter når det gjelder rolle- og ansvarsdeling, bemanning og dimensjonering, og modellene kan også kombineres eller videreutvikles. Formålet er å

tydeliggjøre sentrale veivalg og konsekvenser knyttet til organisering, styring og samhandling, og å gi et strukturert grunnlag for videre drøfting av hvordan Voss herad best kan innrette sin organisasjon for å møte både dagens og fremtidige behov.

Kommuneoverlegerollen i ny organisasjonsmodell

Kommuneoverlegen er i nasjonale føringer definert som en tverrsektoriell samfunnsmedisinsk rådgiver, med ansvar innen folkehelse, smittevern, helseberedskap og rådgivning i kommunens plan- og strategiprosesser. Innsikten viser at denne rollen i Voss herad i praksis har vært utøvd på tvers av organisasjonen, og at faglig gjennomslag i stor grad har vært knyttet til kvaliteten på råd, relasjoner og faglig legitimitet, snarere enn formell plassering i organisasjonskartet.

Samtidig fremkommer det i intervju- og innsiktsmaterialet at manglende tydelig organisatorisk forankring kan skape uklarhet om rolle, ansvar og forventninger - særlig i grenseflatene mellom fag, administrativ ledelse og strategiske prosesser. Dette gjelder både kommuneoverlegens tilgjengelighet i løpende styring og i mer langsiktige utviklings- og planprosesser, samt tydeligheten i kommunens ambisjonsnivå for rollen.

PwC vurderer på denne bakgrunn at Voss herad bør organisere kommuneoverlegen som en tydelig tverrsektoriell stabsfunksjon, enten direkte under rådmannen eller i en sentral stab med ansvar for utvikling, plan og strategi. En slik plassering vil kunne synliggjøre og tydeliggjøre kommuneoverlegens sektorovergripende rolle, og legge bedre til rette for at samfunnsmedisinske vurderinger bringes tidlig og systematisk inn i kommunens overordnede styring, før utfordringer blir operative. Dette vurderes å styrke kommunens arbeid med folkehelse, beredskap og forebygging og gi bedre forutsetninger for helhetlig prioritering og internkontroll på tvers av tjenestoområder. En sentral stabs plassering kan også bidra til tydeligere lokal forankring, bedre tilgjengelighet og mer kontinuerlig involvering av kommuneoverlegen i kommunens arbeid med samfunnsutvikling, utover reaktiv håndtering av enkeltsaker.

Generelle vurderinger

PwC sine generelle vurderinger av dagens organisering i Voss herad basert på observasjonene fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

PwC understreker samtidig at organisatorisk plassering i seg selv ikke er tilstrekkelig for å sikre ønsket rolleutøvelse. Tydelige forventninger, avklart mandat, tilstrekkelig kapasitet og aktiv bruk av kommuneoverlegen i relevante leder- og beslutningsfora vurderes som avgjørende for å realisere den tverrsektorielle og utviklingsorienterte rollen fullt ut. Grepet er lagt til grunn i alle de alternative organisasjonsmodellene PwC beskriver og vurderer for Voss herad, nettopp for å sikre at kommuneoverlegens tverrsektorielle og utviklingsorienterte rolle ivaretas uavhengig av valgt modell.

Hagahaugen drift

Et annet grep som er vurdert på tvers av de alternative organisasjonsmodellene, er organiseringen av Hagahaugen drift. I dag er Hagahaugen drift organisert under enheten Forebygging og rehabilitering i helse og omsorg. Gjennomgangen viser at selve driftsfunksjonen i hovedsak er knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmasse og tekniske installasjoner. PwC har derfor vurdert om Hagahaugen drift bør organiseres sammen med kommunens øvrige tekniske drifts- og forvaltningsfunksjoner. En slik organisering vil kunne bidra til en mer helhetlig tilnærming til drift, vedlikehold og eiendomsforvaltning, tydeligere ansvarsdeling mellom tjenestefaglige og driftsmessige oppgaver, samt bedre sammenheng i planlegging og prioritering av vedlikehold og investeringer. Grepet vurderes å kunne gi økt organisatorisk ryddighet og bedre ressursutnyttelse, uten å svekke den tjenestefaglige virksomheten ved Hagahaugen. Samtidig forutsetter en eventuell omorganisering at grensesnitt og samhandling mellom drift og tjeneste avklares tydelig, slik at behovene i den daglige virksomheten fortsatt ivaretas på en hensiktsmessig måte.

Organisering av kulturskolen under oppvekst

Et annet grep som er vurdert på tvers av de alternative organisasjonsmodellene, er å organisere kulturskolen under oppvekstområdet. Gjennomgangen viser at kulturskolen i stor grad bidrar til mestring, inkludering og deltakelse blant barn og unge, og fungerer som en viktig arena i skjæringspunktet mellom opplæring, kultur og forebygging. PwC vurderer at en tydeligere organisatorisk tilknytning til oppvekst kan bidra til bedre sammenheng mellom skole, fritid og øvrige oppveksttiltak. En slik organisering vil kunne styrke samordningen rundt

barn og unge, legge bedre til rette for helhetlig planlegging og prioritering, og bidra til at kulturskolen i større grad inngår som del av kommunens samlede innsats for tidlig innsats, inkludering og livsmestring. Grepet vurderes også å kunne redusere risikoen for parallelle strukturer og fragmentert ansvar, og gi et klarere styringsgrep om tilbud som retter seg mot samme målgrupper. Samtidig understrekes det at kulturskolens faglige egenart og rolle som frivillig og lystbetont arena må ivaretas, uavhengig av organisatorisk plassering.

Organisering av ungdomsarbeid under Oppvekst og Barne- og familietjenestene

Videre er det vurdert å organisere ungdomsarbeidet tettere sammen med oppvekstområdet og enheten Barne- og familietjenestene. Innsikten peker på at ungdomsarbeid i stor grad utgjør en lavterskel og relasjonsbasert arena, med betydelig forebyggende potensial, særlig for ungdom i sårbare livssituasjoner eller i risikosoner. PwC vurderer at en tettere organisatorisk kobling mellom ungdomsarbeid, oppvekst og Barne- og familietjenestene kan styrke helheten i kommunens arbeid rettet mot barn og unge. En slik organisering vil kunne legge bedre til rette for tidlig identifisering av behov, mer koordinert oppfølging og tydeligere ansvar i overgangene mellom universelle tilbud og målrettede tiltak. Grepet vurderes å kunne bidra til bedre informasjonsflyt, felles prioriteringer og mer effektiv bruk av kompetanse på tvers av fagmiljøer, samtidig som ungdomsarbeidets særpreg som frivillig, inkluderende og tillitsbasert arena ivaretas. Forutsetningen er tydelige roller, avklarte grensesnitt og bevissthet rundt skillet mellom forebyggende arbeid og mer inngripende tjenester.

Organisering av pleie- og omsorgstjenestene etter tjeneste

På tvers av de alternative organisasjonsmodellene er det vurdert at pleie- og omsorgstjenestene i Voss herad bør organiseres etter tjeneste, fremfor dagens geografiske områdemodell. I dag er både hjemmebaserte tjenester og sykehjem organisert samlet innenfor områdene sør, øst/vest og nord. Innsiktsarbeidet viser at denne organiseringen over tid har bidratt til brede lederansvar, komplekse styringslinjer og varierende forutsetninger for å utvikle robuste fagmiljøer innenfor de ulike tjenestene.

Generelle vurderinger

PwC sine generelle vurderinger av dagens organisering i Voss herad basert på observasjonene fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

PwC vurderer at det, uavhengig av fremtidige strategiske valg knyttet til dimensjonering, struktur og lokalisering av helse- og omsorgstjenestene, vil være hensiktsmessig å samle pleie- og omsorgstjenestene i én enhet for hjemmebaserte tjenester og én enhet for sykehjem og institusjon. En slik organisering kan gi tydeligere ansvar og ledelse på tjenestenivå, bedre grunnlag for faglig utvikling og kompetanseutnyttelse, samt mer helhetlig styring av kapasitet, bemanning og kvalitet innenfor hver tjenesteform. En tjenestebasert organisering vurderes også å kunne gi større fleksibilitet i videre utvikling og omstilling av tjenestene, ved at endringer i struktur eller volum kan håndteres innenfor tydelige tjenesteenheter, fremfor å måtte forankres i flere geografiske områder parallelt. Samtidig forutsetter en slik organisering tydelige grensesnitt og godt samspill mellom hjemmebaserte tjenester og institusjon, slik at brukerne fortsatt opplever sammenhengende og koordinerte tjenester.

Interkommunalt samarbeid om IKT

Voss herad står overfor et økende spenn mellom kravene som stilles til kommunen innen digital sikkerhet, teknologi, dokumentasjon og utvikling, og den faktiske kapasiteten og organiseringen som er tilgjengelig i dag. Dette gjelder særlig innen IKT-området, der både kompleksitet, regelverk og forventninger har økt betydelig de senere årene, samtidig som kommunesektoren generelt opplever knapphet på relevant kompetanse og kapasitet. Gjeldende og kommende regelverk stiller skjerpede krav til risiko- og sårbarhetsanalyser, informasjonssikkerhet, beredskap, dokumentasjon og ledelsesforankring. Digitale løsninger er i økende grad integrert i kommunens samfunnskritiske tjenester, og svikt i IKT-infrastruktur, systemer eller sikkerhet kan få direkte konsekvenser for tjenesteyting, beredskap, innbyggerkontakt og tillit.

Dette innebærer at IKT ikke lenger kan forstås som et avgrenset støtteområde, men som en integrert del av kommunens samlede styrings- og gjennomføringsevne. Observasjonene viser samtidig at IKT-miljøet i Voss herad i stor grad er belastet med løpende drift, brukerstøtte, teknisk vedlikehold og håndtering av akutte hendelser. Dette gir begrenset handlingsrom for å arbeide systematisk med strategisk utvikling, proaktiv sikkerhetsstyring, digital arkitektur,

forvaltningsmodeller og støtte til digitaliseringsarbeid i tjenestene. Når IKT-drift i tillegg trekkes inn i et stort antall parallelle initiativer og prosjekter, øker risikoen for fragmentering, personavhengighet og redusert kvalitet både i drift og utvikling.

På denne bakgrunn vurderer PwC at det er relevant for Voss herad å utrede potensialet i et interkommunalt samarbeid for IKT-området. Et slikt samarbeid kan gi bedre forutsetninger for å samle og styrke kompetanse innen områder der kravene er særlig høye og spesialiserte, som informasjonssikkerhet, beredskap, infrastruktur, systemdrift, arkitektur, komplekse anskaffelser og etterlevelse av regelverk. Samtidig kan samarbeid bidra til mer robuste fagmiljøer som er mindre sårbare for fravær, turnover og kapasitetsutfordringer.

Et viktig vurderingsmoment er at et samarbeid om IKT-funksjoner også kan gi kommunen økt handlingsrom til å bruke egne ressurser mer målrettet mot tjenestenær utvikling, digitalisering og innovasjon. Ved å redusere belastningen knyttet til drift, spesialisert sikkerhetsarbeid og teknisk forvaltning som er krevende å løse alene, kan lokal IKT-kompetanse i større grad bidra tett på tjenesteområdene. Dette kan styrke arbeidet med prosessforbedring, gevinstrealisering, bedre samhandling mellom fag og teknologi, samt implementering av digitale løsninger som faktisk gir effekt i tjenestene.

Vurderingen innebærer ikke at Voss herad bør gi fra seg alt eierskap, styring eller lokal kompetanse på IKT-området. Lokal forståelse av tjenestebehov, data, tilgangsstyring og samhandling med fagmiljøene er avgjørende for å lykkes med digitalisering og sikker drift. Et interkommunalt samarbeid bør derfor ses som et supplement til, ikke en erstatning for, lokal kompetanse og ansvar.

Det vil være avgjørende at kommunen fortsatt har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å være en tydelig bestiller, systemeier og premissgiver overfor både samarbeidspartnere og leverandører. Videre vurderes det som sentralt at en samarbeidsmodell gir en tydelig rolle- og

Generelle vurderinger

PwC sine generelle vurderinger av dagens organisering i Voss herad basert på observasjonene fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

ansvarsdeling mellom IKT-drift, digital utvikling og fagavdelinger.

Digitalisering handler i stor grad om organisering, prosesser og ledelse, og kan ikke løses gjennom tekniske tiltak alene. Et interkommunalt samarbeid om IKT bør derfor vurderes i sammenheng med behovet for styrket styring, prioritering og ledelsesforankring av digital utvikling i Voss herad, herunder tydeligere eierskap til sikkerhet, digital strategi og prosjektportefølje.

Samlet sett vurderer PwC at et interkommunalt samarbeid om IKT kan være et hensiktsmessig strukturelt grep for å styrke kommunens kvalitet, robusthet og gjennomføringsevne på et område som er kritisk for hele organisasjonen. En slik utredning bør omfatte hvilke funksjoner som med fordel kan løses i fellesskap, hvilke som bør ligge tett på kommunen, og hvordan styring, ansvar og lokal forankring kan ivaretas. Dette vil gi Voss herad et bedre beslutningsgrunnlag for å møte både dagens og fremtidens krav til digital sikkerhet, tjenesteutvikling og bærekraftig drift. Utredningen bør også belyse det fremtidige behovet for dimensjonering av egen IKT-kapasitet i organisasjonen.

Vurderinger av ulike strukturalternativer

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for fremtidig organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Strukturalternativ 1: Stab- og støtte samles, kommunalsjefsområdene beholdes

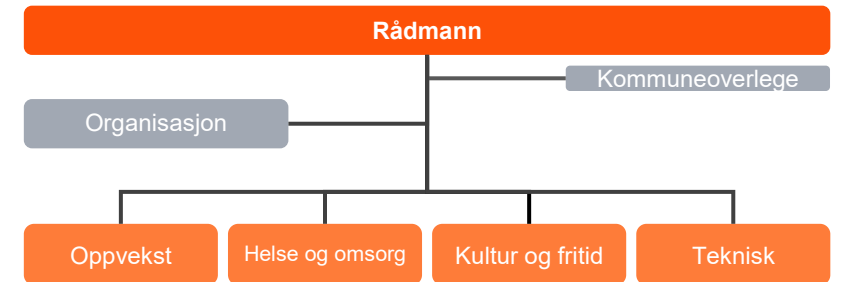
Samlet sett fremstår alternativ 1 som et moderat strukturelt grep som kan gi bedre oversikt og noe styrket samordning av stab- og støttetjenester, samtidig som det i stor grad viderefører dagens grunnstruktur. Alternativet adresserer enkelte identifiserte utfordringer, men innebærer begrensede endringer i de strukturelle forutsetningene for helhet, prioritering og gjennomføringsevne på tvers av kommunalsjefsområdene.

Hensikt og premisser for alternativ organisering

Hensikten med alternativet er å styrke samordning og oversikt i de sentrale stab- og støttetjenestene, samtidig som dagens sektorstruktur i hovedsak videreføres. Alternativet tar utgangspunkt i at tydeligere overbygning av støttefunksjonene kan gi bedre prioritering, mer konsistent praksis og mer forutsigbar støtte til linjen, uten å gjøre større endringer i kommunalsjefsområdenes ansvar og plassering. Et sentralt premiss i alternativet er at dagens inndeling i fire kommunalsjefsområder, inkludert kultur og fritid som eget område, i hovedsak vurderes som hensiktsmessig og ønskelig å videreføre, blant annet av hensyn til lokal identitet, politiske prioriteringer og eksisterende lederroller.

Hva alternativet bidrar til å løse

Alternativet adresserer deler av den fragmenteringen som er identifisert i dagens stabs- og støttestruktur. Ved å samle disse funksjonene under én leder kan kommunen oppnå bedre oversikt over samlet kapasitet, tydeligere prioritering mellom ulike støtteoppgaver og mer ensartet praksis. Dette kan redusere noe av den person- og etterspørselsavhengigheten som i dag preger samspelet mellom linje og stab, og gi mer forutsigbar støtte til kommunalsjefsområdene. Alternativet gir også en relativt enkel overgang fra dagens organisering, med begrenset behov for større omstilling i linjen. Videre ivaretar alternativet hensynet til kulturens betydning i Voss herad ved å videreføre kultur og fritid som eget kommunalsjefsområde, med tydelig ledelsesforankring i toppledergruppen, i tråd med vurderingene som er gjort andre steder i rapporten.



Alternativets begrensninger og uløste utfordringer

Samtidig viderefører alternativet i stor grad dagens sektorlogikk og de strukturelle ulikhetene mellom kommunalsjefsområdene. De fire områdene varierer betydelig i størrelse, kompleksitet og forvaltningsmessig tyngde, som gir ulike forutsetninger for å håndtere både drift og utvikling. Alternativet adresserer i begrenset grad hvordan forskjellene påvirker samlet gjennomføringsevne og behovet for helhetlige prioriteringer på tvers. Videre innebærer alternativet en relativt stor toppledergruppe. En stor ledergruppe gir bred innsikt og representasjon, men stiller krav til arbeidsform og prioriteringsdisiplin om gruppen skal fungere som et strategisk organ. I lys av funn om høyt tempo og mange samtidige saker, gir alternativet begrensede nye strukturelle rammer for å endre hvordan toppledergruppen arbeider i praksis.

Når det gjelder balansen mellom drift og utvikling, innebærer alternativet at både drifts-, forvaltnings- og utviklingsoppgaver samles innenfor én og samme stabsstruktur. Dette innebærer at utviklings- og omstillingsarbeid fortsatt må konkurrere med løpende driftsbehov om kapasitet og oppmerksomhet, som observasjonene over beskriver.

Vurderinger av ulike strukturalternativer

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for fremtidig organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Strukturalternativ 2: Stab- og støtte samles, Kultur og fritid samorganiseres med oppvekst

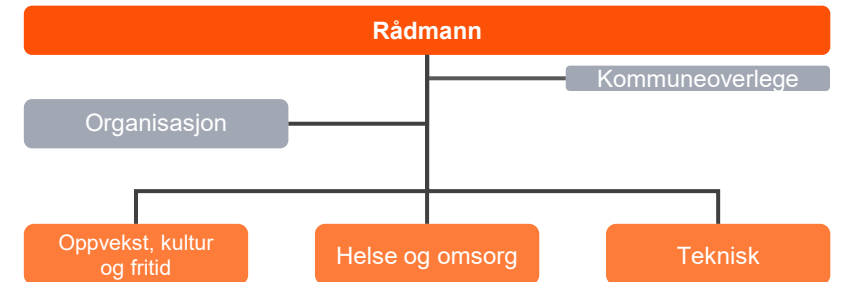
Samlet sett fremstår alternativ 2 som et tydeligere strukturelt grep enn alternativ 1, særlig ved at det adresserer samhandling og helhet innen oppvekst- og forebyggingsfeltet, og reduserer antall kommunalsjefsområder. Alternativet gir bedre forutsetninger for sammenhengende tjenester rettet mot barn og unge, men innebærer samtidig at kulturens strategiske og samfunnsutviklende rolle må ivaretas gjennom interne styringsgrep snarere enn gjennom egen plassering i toppledergruppen. De mer grunnleggende utfordringene knyttet til balansen mellom drift og utvikling adresseres i begrenset grad gjennom struktur alene.

Hensikt og premisser for alternativ organisering

Hensikten med alternativet er å redusere strukturell fragmentering ved å samle tjenester med overlappende målgrupper og oppdrag, samtidig som stab- og støttefunksjonene samordnes under felles ledelse. Et sentralt premiss er at kultur- og fritidsrådet i stor grad retter seg mot barn og unge, og at en samorganisering med oppvekst kan gi bedre forutsetninger for helhetlige forløp, forebygging og sammenheng i tjenestetilbudet. Alternativet bygger videre på eksisterende sektorstruktur, men med færre kommunalsjefsområder og noe mer balansert størrelse mellom disse. Samtidig legges det til grunn at samling av stab- og støttefunksjoner kan gi bedre oversikt, mer konsistent praksis og tydeligere prioritering av støtteoppgaver.

Hva alternativet bidrar til å løse

Ved å samle kultur og fritid med oppvekst adresserer alternativet flere av de identifiserte utfordringene knyttet til samhandling rundt barn, unge og familier. Tjenester som i dag har tette kontaktflater, men ligger i ulike sektorer, plasseres i samme linje, noe som kan redusere behovet for sektorovergrepene koordinering i enkeltsaker. Dette kan gi klarere ansvarslinjer, bedre informasjonsflyt og mer sammenhengende prioriteringer innenfor én samlet lederstruktur. Alternativet bidrar også til å redusere forskjellene i størrelse og forvaltningsmessig tyngde mellom kommunalsjefsområdene. Samtidig kan en noe mindre toppledergruppe gi bedre rom for strategisk dialog og prioritering. Når det gjelder stab- og støttefunksjonene, viderefører alternativet de samme gevinstene som alternativ 1, ved å samle disse under én leder. Dette kan gi bedre oversikt over samlet kapasitet, mer samordnet støtte til linjen og noe mindre personavhengighet i samspillet mellom stab og kommunalsjefsområder.



Alternativets begrensninger og uløste utfordringer

Samtidig innebærer alternativet at kultur og fritid ikke lenger har en egen plass i toppledergruppen. Innsikten viser at kultur har en særlig betydning i Voss herad, både som identitetsbærer, samfunnsutvikler og bidrag til attraktivitet og omdømme. En samorganisering med oppvekst stiller derfor høye krav til hvordan kulturens faglige egenart, handlingsrom og prioriteringer ivaretas internt i en større sektor, der lov- og rettighetsstyrte tjenester vil ha betydelig oppmerksomhet. Alternativet viderefører i stor grad dagens balanse mellom drift og utvikling i den sentrale organisasjonen. Selv om stab- og støttefunksjonene samles, rommer disse fortsatt både drifts-, forvaltnings- og utviklingsoppgaver innenfor én struktur. Dette innebærer at utviklings- og omstillingsarbeid fortsatt må konkurrere med løpende driftsbehov om kapasitet og oppmerksomhet, slik observasjonene i rapporten beskriver i dag. Alternativet gir heller ikke i seg selv en tydeligere institusjonalisering av ansvar for sektorovergrepene utvikling og omstilling. Behovet for helhetlige prioriteringer på tvers av sektorene vil fortsatt i stor grad være avhengig av ledergruppens arbeidsform og enkeltlederes initiativ.

Vurderinger av ulike strukturalternativer

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for fremtidig organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Strukturalternativ 3: Stab- og støtte samles. Teknisk, Kultur og fritid samorganiseres under «Samfunnsutvikling og kultur»

Samlet sett representerer alternativ 3 et tydelig linjeorientert grep for å styrke kommunens samfunnsutviklingskapasitet, gjennom å samle tekniske tjenester, plan- og utviklingsfunksjoner og kultur i ett kommunalsjefsområde. Alternativet gir bedre sammenheng mellom planlegging og gjennomføring, forenkler toppstrukturen og ivaretar kulturens strategiske betydning i Voss herad. Samtidig viderefører alternativet flere av de grunnleggende spenningene som er beskrevet i rapporten, særlig knyttet til balansen mellom drift og utvikling og manglende strukturell beskyttelse av utviklingskapasitet. Alternativet legger betydelig ansvar for både operativ drift og langsiktig utvikling i linjen, og stiller høye krav til både lederkapasitet og stabsfunksjonenes evne til å støtte helhetlig prioritering på tvers. Dette gjør alternativet relevant å vurdere som et prinsipielt veivalg, men også egnet til å tydeliggjøre forskjellen mellom linjebasert og mer differensiert organisering av utviklings- og omstillingsoppgaver.

Hensikt og premisser for alternativ organisering

Hensikten med alternativet er å samle kommunens samfunnsutviklingsoppgaver tydeligere i linjen, gjennom å omdøpe og videreutvikle dagens tekniske kommunalsjefsområde til et bredere kommunalsjefsområde for samfunnsutvikling og kultur. Dette området omfatter både dagens tekniske tjenester og kulturfeltet, og gis ansvar for plan, areal, eiendom, infrastruktur, beredskap, næring og kultur i en samlet lederlinje. Et sentralt premiss i alternativet er at samfunnsutvikling i større grad bør ligge i linjen fremfor å være fordelt mellom flere sektorer og stabsfunksjoner. Alternativet forutsetter at den sentrale stabs- og støttefunksjonen gis et tydeligere og bredere ansvar for tverrsektoriell utvikling og omstilling utover tradisjonelle fellestjenester, herunder støtte til prioritering, prosjektarbeid, digitalisering og organisasjonsutvikling på tvers av kommunalsjefsområdene.

Hva alternativet bidrar til å løse

Ved å samle teknisk virksomhet, plan- og utviklingsfunksjoner og kultur i ett kommunalsjefsområde adresserer alternativet flere av de identifiserte utfordringene knyttet til fragmentering av samfunnsutviklingsoppgaver. Funksjoner som i dag har sterke gjensidige avhengigheter, men er organisatorisk spredt, plasseres i samme linje med felles ledelse. Dette kan styrke sammenhengen mellom overordnede planer, politiske ambisjoner og faktisk gjennomføring, og redusere avstanden mellom planlegging og realisering. Alternativet ivaretar også kulturens betydning i Voss herad ved å knytte kultur tett til de delene av organisasjonen som



arbeider med stedsutvikling, næring og langsiktige utviklingsprosesser. Kultur plasseres her i en fremoverrettet sammenheng, der feltet kan fortsette å bidra aktivt til kommunens rolle som samfunnsutvikler. Dette er konsistent med rapportens beskrivelser av kultur som identitetsbærer, omdømmefaktor og del av kommunens helhetlige utviklingsambisjoner. Videre innebærer alternativet en forenkling av toppstrukturen, ved at antall kommunalsjefsområder reduseres og toppledergruppen blir mindre. Dette kan gi bedre forutsetninger for strategisk dialog, tydeligere prioriteringer og mer samlet ledelsesoppmerksomhet, i tråd med funnene om høyt tempo og mange samtidige krav i dagens ledergruppe.

Alternativets begrensninger og uløste utfordringer

Samtidig innebærer alternativet at svært ulike oppgaver og styringslogikker samles i ett kommunalsjefsområde. Teknisk drift, eiendomsforvaltning og i større grad langsiktige perspektiver, mer fleksible virkemidler og et annet risikobilde. Innsikten viser at

Vurderinger av ulike strukturalternativer

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for fremtidig organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Strukturalternativ 3: Stab- og støtte samles. Teknisk, Kultur og fritid samorganiseres under «Samfunnsutvikling og kultur» (forts.)

slike forskjeller kan være krevende å håndtere innenfor én lederlinje, særlig i perioder med høyt press på drift og økonomi. Alternativet innebærer også at mye av utviklings- og omstillingsansvaret fortsatt ligger i linjen, selv om den sentrale stabsfunksjonen får et utvidet ansvar for tverrsektoriell utvikling.

Opp mot rapportens funn om at utviklingsarbeid ofte fortreges av løpende driftsoppgaver, innebærer dette en risiko for at utviklings- og innovasjonsarbeid fortsatt må konkurrere med dag-til-dag-oppgaver, bare i en annen organisatorisk form.

Når det gjelder stabs- og støttefunksjonene, forutsetter alternativet at én samlet sentral stab både skal ivareta fellestjenester og ha et tydelig ansvar for å støtte tverrsektoriell utvikling. Uten et tydelig strukturelt skille mellom disse rollene stilles det høye krav til prioritering, rolleavklaring og ledelse i staben. Dette kan gjøre stabsrollen krevende å operasjonalisere i praksis, og øke risikoen for personavhengighet og uklarhet i samspillet med linjen.

Vurderinger av ulike strukturalternativer

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for fremtidig organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Strukturalternativ 4: Det etableres én stabsfunksjon for fellestjenester og én stab for samfunnsutvikling og kultur

Samlet sett representerer alternativ 4 et tydelig strukturelt grep for å møte de gjennomgående utfordringene som er beskrevet i rapporten. Ved å både rendyrke teknisk kommunalsjefsområde mot drift og etablere et eget stabsområde for samfunnsutvikling, kultur og utvikling, gir alternativet bedre forutsetninger for både effektiv og helhetlig drift og et mer systematisk og langsiktig arbeid med omstilling og utvikling. Alternativet kombinerer en tydelig linjestruktur for tjenesteproduksjon med en sterkere og mer målrettet stabsfunksjon for utvikling og samfunnsutvikling. Dette gir klare organisatoriske virkemidler for å ivareta Voss herads ambisjoner som kulturkommune og samfunnsutvikler, samtidig som det adresserer behovet for tydeligere ansvar, bedre prioritering og økt gjennomføringsevne på tvers av organisasjonen.

Hensikt og premiss for alternativ organisering

Hensikten med alternativet er å skape en tydeligere strukturell avklaring mellom drift og utvikling i organisasjonen, ved både å rendyrke teknisk kommunalsjefsområde mot drifts- og forvaltningsoppgaver og samtidig etablere et eget stabsområde med ansvar for samfunnsutvikling, kultur og tverrsektoriell utvikling. Et sentralt premiss er at effektiv og stabil drift og langsiktig utvikling stiller ulike krav til styring, kompetanse og arbeidsform, og derfor bør organiseres og ledes med ulike utgangspunkt. I dette alternativet videreføres tre kommunalsjefsområder i linjen: oppvekst, helse og omsorg samt teknisk. Teknisk kommunalsjefsområde avgrenses i større grad til å omfatte drifts- og forvaltningsnære funksjoner, herunder teknisk drift, eiendomsforvaltning, infrastruktur, byggesak, arealforvaltning og øvrige tjenester med tydelig operativ karakter. Samtidig løftes utviklings-, plan- og prosjektorienterte funksjoner ut av teknisk og samles i et eget stabsområde for samfunnsutvikling og kultur, sammen med kultur- og fritidsfeltet. Premisset for denne løsningen er at kommunens rolle som samfunnsutvikler, herunder arbeid med planlegging, stedsutvikling, næring, kultur og langsiktige utviklingsløp, bør forankres tydelig på stabsnivå, med et mandat som går på tvers av sektorene og som er mindre bundet av dag-til-dag-drift.

Hva alternativet bidrar til å løse

Ved å rendyrke teknisk kommunalsjefsområde mot drift og forvaltning adresserer alternativet flere av de utfordringene som er knyttet til høyt operativt trykk og mange parallelle oppgaver i dagens tekniske sektor. En tydeligere avgrensning mot utviklingsoppgaver kan gi bedre forutsetninger for stabil drift, tydelig prioritering av kjerneoppgaver og mer konsistent oppfølging av lov- og regelverk innen tekniske tjenester.



Samtidig gir etableringen av et stabsområde for samfunnsutvikling og kultur en tydelig organisatorisk forankring for kommunens langsiktige utviklingsarbeid. Ved å samle plan, prosjektutvikling, eiendomsutvikling, beredskap, næring, digitalisering, kommunikasjon og kultur i én struktur, etableres en samlet kapasitet for å arbeide mer helhetlig med utvikling, omstilling og gjennomføring på tvers av kommunalsjefsområdene. Dette svarer direkte på rapportens funn om manglende institusjonalisert ansvar for felles utvikling og begrenset evne til å løfte initiativer ut av sektorene.

Plasseringen av kultur og fritid i dette stabsområdet ivaretar Voss herads tydelige fokus på kultur, slik dette er beskrevet andre steder i rapporten. Kultur knyttes her tettere til samfunnsutvikling, næringsliv, stedsutvikling, frivillighet og politiske prosesser, og får dermed en tydeligere strategisk og fremoverrettet rolle i organisasjonen. Dette kan styrke samspillet mellom kulturelle initiativer og kommunens øvrige utviklingsambisjoner, samtidig som kultur løftes ut av et rent tjenesteperspektiv. Alternativet bidrar også til å tydeliggjøre stabsrollen som utviklings- og omstillingsaktør, i tillegg til å støtte linjen. Det nye stabsområdet gis et

Vurderinger av ulike strukturalternativer

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for fremtidig organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Strukturalternativ 4: Det etableres én stabsfunksjon for fellestjenester og én stab for samfunnsutvikling og kultur *(forts.)*

ekspisitt mandat til å arbeide med organisasjonsutvikling, prosjektstøtte, planlegging og prioritering på tvers, noe som kan redusere den person- og relasjonsavhengigheten som i dag preger tverrsektoriell samhandling.

Alternativets begrensninger og uløste utfordringer

Samtidig innebærer alternativet at utviklings- og samfunnsrettede funksjoner i større grad flyttes ut av linjen og inn i stab. Dette stiller høye krav til samspill og rolleavklaring mellom stabsområdet for samfunnsutvikling og kommunalsjefsområdene.

For at strukturen skal fungere etter intensjonen, må stabsområdet ha et tydelig mandat, tilstrekkelig kapasitet og reell innflytelse på prioriteringer og gjennomføring.

Videre forutsetter alternativet at toppledergruppen evner å bruke stabsområdet for samfunnsutvikling aktivt som et strategisk verktøy, og ikke kun som en støttefunksjon. Uten tydelige styringsmekanismer, felles prioriteringsprosesser og en bevisst arbeidsform i ledergruppen, vil det være risiko for at utviklingsoppgaver presses av sektorvise hensyn og kortsiktige driftsbehov.

Alternativet viderefører også en sektorinndelt linjestruktur med kommunalsjefsområder av ulik størrelse og kompleksitet. Selv om teknisk rendyrkes mot drift, vil forskjellene i belastning og oppgavebredde mellom sektorene fortsatt være til stede, og kreve aktiv ledelse og tydelig prioritering på tvers.

Samlet vurdering av strukturalternativene

Samlet vurdering av de ulike strukturalternativene basert på vurderinger rundt hver alternative organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Anbefalt organisering tar utgangspunkt i PwC sitt mandat og Voss sitt behov for endring

Mandatet for den helhetlige organisasjonsgjennomgangen har vært å vurdere om dagens administrative organisering i Voss herad gir tilstrekkelig grunnlag for helhet, samhandling og gjennomføringsevne i møte med økende krav, høy kompleksitet og begrenset handlingsrom. Et sentralt utgangspunkt har vært behovet for å styrke kommunens evne til å håndtere både effektiv og forsvarlig drift og mer systematisk utvikling og omstilling over tid. Gjennomgangen viser at dagens organisering gir tydelige styringslinjer og høy operativ kapasitet innenfor hvert kommunalsjefsområde, men at samhandling og felles utvikling på tvers i stor grad er person- og relasjonsavhengig. Utviklings- og omstillingsarbeid håndteres i hovedsak innenfor rammene av ordinær drift, uten tydelig institusjonalisert ansvar eller beskyttet kapasitet. Dette begrenser organisasjonens samlede gjennomføringsevne i møte med tverrgående utfordringer.

Samlet og overordnede vurderinger fra strukturkapittelet

Vurderingene i strukturkapittelet peker samlet sett på et vedvarende spenn mellom drift og utvikling i organisasjonen.

Kommunalsjefsområdene fremstår som sterke driftslinjer, men med svært ulike forutsetninger når det gjelder størrelse, kompleksitet og belastning. Stabs- og støttefunksjonene har i praksis en i hovedsak rådgivende og reaktiv rolle, og kobles ofte på sent i prosesser der handlingsrommet allerede er begrenset. Videre viser analysen at det mangler tydelig plassert ansvar for tverrsektoriell utvikling, prioritering og gjennomføring av felles grep. Toppledergruppen er relativt stor og opererer i et landskap med høyt tempo og mange samtidige saker, noe som bidrar til at oppmerksomheten i stor grad rettes mot løpende avklaringer og drift. Samlet sett gir dette en organisasjon som fungerer godt i ordinær drift, men som i mindre grad er rigget for systematisk felles utvikling og omstilling.

Sammenstilling av vurderte alternativer

De vurderte organisasjonsalternativene representerer ulike måter å håndtere spennet mellom effektiv drift og behovet for mer systematisk utvikling og omstilling. Forskjellene mellom alternativene handler i stor

grad om ambisjonsnivå, og om hvordan ansvar og eierskap for utviklingsarbeid plasseres mellom linje og stab.

De mer moderate alternativene gir forbedringer i oversikt og samordning, særlig innenfor stabs- og støttefunksjonene, og innebærer relativt begrenset organisatorisk endring. Fordelen ved disse alternativene er høy grad av kontinuitet og lav omstillingsbelastning. Samtidig viderefører de i stor grad dagens sektorlogikk og den etablerte balansen mellom drift og utvikling. Utviklings- og omstillingsarbeid forblir i stor grad integrert i ordinær drift, og ansvar for helhetlige grep på tvers er fortsatt avhengig av lederkapasitet, samhandling og enkeltprioriteringer.

Alternativer som i større grad legger utviklings- og samfunnsutviklingsansvar tilbake i linjen, gir tydelig formelt ansvar og beslutningsnærhet. Samtidig viser vurderingene at slike løsninger stiller høye krav til lederkapasitet og prioriteringsdisiplin i kommunalsjefsområder som allerede er preget av betydelig driftsmessig press. I en slik kontekst innebærer dette en risiko for at utviklings- og omstillingsarbeid fortsatt fortrenkes av løpende drift, selv om ansvar formelt er tydelig plassert.

Mer ambisiøse alternativer som tydeligere institusjonaliserer ansvar for utvikling og samfunnsutvikling gjennom egne strukturer, gir bedre forutsetninger for helhetlige prioriteringer, tverrsektorielle grep og langsiktig gjennomføring. Ved å skille tydeligere mellom drifts- og utviklingsrettede oppgaver reduseres konkurransen om kapasitet, og utviklingsarbeid får et klarere mandat og organisatorisk forankring. Samtidig innebærer disse alternativene større strukturelle endringer og stiller høyere krav til tydelige grenseflater, godt samspill mellom linje og stab og aktiv bruk av toppledergruppen som strategisk organ.

Samlet sett viser sammenstillingen at alternativer som i større grad adresserer spennet mellom drift og utvikling gjennom struktur, fremstår bedre egnet til å møte de langsiktige utfordringene Voss herad står overfor, samtidig som de forutsetter tydelig ledelse og bevisst styring i gjennomføringen.

Anbefalinger

PwC sine anbefalinger basert på observasjoner og vurderinger



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Anbefaling 1: Ta utgangspunkt i *alternativ 4* for ny organisasjonsmodell

På bakgrunn av den samlede vurderingen anbefaler PwC at *alternativ 4* legges til grunn som utgangspunkt for videre utvikling av den administrative organiseringen i Voss herad. Dette alternativet kombinerer en tydelig linjestruktur for tjenesteproduksjon med en mer målrettet og institusjonalisert tilnærming til utvikling, omstilling og samfunnsutvikling. Alternativet innebærer at teknisk kommunalsjefsområde rendyrkes mot drifts- og forvaltningsoppgaver, mens utviklings-, plan- og prosjektorienterte funksjoner løftes ut av linjen og samles i et eget stabsområde for samfunnsutvikling og kultur. Denne todelingen adresserer direkte det gjennomgående funnet om at utviklingsarbeid i dag fortrenses av drift, og gir bedre strukturelle forutsetninger for å arbeide mer systematisk med helhetlige prioriteringer og tverrsektorielle grep. Plasseringen av kultur og fritid i stabsområdet for samfunnsutvikling er i tråd med vurderingene i rapporten av kulturens betydning for Voss herad. Kultur fremstår ikke bare som et tjenestetilbud, men som en sentral del av kommunens identitet, attraktivitet og rolle som samfunnsutvikler. Ved å knytte kultur tettere til planlegging, stedsutvikling, næring og politiske prosesser, gis feltet en tydeligere strategisk og fremoverrettet forankring. Anbefalingen innebærer ikke at alle utfordringer løses gjennom struktur alene, men vurderes å gi et bedre organisatorisk utgangspunkt for å styrke både effektiv drift og langsiktig utvikling.

Mål med anbefalingen

Målet med anbefalingen er å styrke kommunens samlede gjennomføringsevne ved å tydeliggjøre ansvar og eierskap for utvikling og omstilling, redusere konkurransen mellom drift og utvikling om samme kapasitet, og legge bedre til rette for helhetlige prioriteringer på tvers av sektorene. Samtidig er det et mål å ivareta og videreutvikle kulturens strategiske rolle i Voss herad som identitetsbærer og samfunnsutvikler. Det er også et mål å gjennom denne organisasjonsmodellen kunne optimalisere og effektivisere administrative og merkantile funksjoner utover det som vil være mulig gjennom mer generelle innsparinger på enkeltressurser i nåværende struktur.

Forutsetninger for å lykkes

For å lykkes både med selve omorganiseringen og med å hente ut de forventede gevinstene, er det avgjørende med tydelig ledelsesforankring og eierskap hos rådmann og toppledergruppe. Endringen må forstås og brukes som et styringsverktøy, ikke kun som en formell omorganisering. Videre er klare mandater og rolleavklaringer særlig viktige i grenseflatene mellom stabsområdet for samfunnsutvikling og kommunalsjefsområdene. Uten tydelig ansvar, prioriteringsmekanismer og samspill vil risikoen for nye grenseflateutfordringer være betydelig. Stabsområdet for samfunnsutvikling og kultur må ha tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse til å fylle rollen som utviklings- og omstillingsmotor. Dette gjelder både prosjektkompetanse, analyse, planlegging og evne til å støtte gjennomføring i linjen. Samtidig må kommunen etablere tydelige mekanismer for helhetlig prioritering av utviklings- og omstillingstiltak på tvers av sektorene, slik at utviklingsarbeid ikke igjen presses av kortsiktige driftsbehov. Avslutningsvis forutsetter anbefalingen en god og involverende prosess for videre detaljering av organiseringen, med tydelig kommunikasjon, partsamarbeid og rom for lokale tilpasninger innenfor de overordnede rammene.

Anbefalinger

PwC sine anbefalinger basert på observasjoner og vurderinger



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Anbefaling 1: Ta utgangspunkt i *alternativ 4* for ny organisasjonsmodell

Konkretisering av anbefalingen og alternativet for organisering

Med utgangspunkt i de samlede observasjonene og vurderingene anbefaler PwC at alternativ 4 legges til grunn som ny overordnet organisasjonsmodell for Voss herad. Valget av denne modellen innebærer både et tydelig strukturelt skille mellom drift og utvikling, og etablering av organisatoriske rammer som gir bedre forutsetninger for helhetlig prioritering, samhandling og gjennomføring på tvers av organisasjonen. Anbefalingen bygger samtidig på flere vurderinger som har vært felles for alle de alternative organisasjonsmodellene som er drøftet i rapporten. I det følgende konkretiseres hvordan disse vurderingene foreslås ivaretatt og operasjonalisert innenfor rammen av valgt modell.

Overordnet struktur og prinsipper for organisering

Den anbefalte modellen innebærer at kommunen organiseres med tre kommunalsjefsområder i linjen: oppvekst, helse og omsorg samt teknisk. Teknisk kommunalsjefsområde rendyrkes mot drifts- og forvaltningsoppgaver, mens utviklings-, plan- og prosjektorienterte funksjoner samles i et eget stabsområde for samfunnsutvikling og kultur. Dette stabsområdet gis et tydelig mandat til å arbeide med langsiktig utvikling, omstilling og gjennomføring av tverrsektorielle grep, i tett samspill med linjen og toppledergruppen. Modellen kombinerer dermed tydelige driftslinjer med en mer målrettet og institusjonalisert utviklingskapasitet, og adresserer det gjennomgående funnet om at utviklings- og forbedringsarbeid i dag i stor grad fortrenses av løpende drift.

Kommuneoverlegen som tydelig tverrsektoriell stabsfunksjon

PwC anbefaler at kommuneoverlegen organiseres som en tydelig tverrsektoriell stabsfunksjon, forankret direkte under rådmannen. Kommuneoverlegerollen er nasjonalt definert som sektorovergripende, med ansvar innen folkehelse, smittevern, beredskap og rådgivning i kommunens plan- og strategiprosesser. En slik plassering vurderes å gi klarere forventninger, sterkere faglig gjennomslag og bedre

forutsetninger for tidlig involvering i både strategiske og operative spørsmål. Dette kan bidra til mer helhetlige vurderinger på tvers av sektorer, særlig i skjæringspunktet mellom helse, beredskap, samfunnsutvikling og planlegging, og styrke den samfunnsmedisinske dimensjonen i kommunens samlede styring.

Rendyrking av teknisk kommunalsjefsområde mot drift og forvaltning

Som del av valgt organisasjonsmodell anbefales det at teknisk kommunalsjefsområde avgrenses tydeligere til å omfatte drifts- og forvaltningsnære oppgaver. Dette omfatter blant annet bygg- og eiendomsdrift, teknisk infrastruktur, VA, veg, park, renhold, vaktmestertjenester, brann og redning samt øvrige operative tekniske tjenester. I forlengelsen av dette anbefales det at Hagahaugen drift organiseres under teknisk kommunalsjefsområde, sammen med øvrige tekniske drifts- og forvaltningsfunksjoner. En slik organisering vurderes å gi bedre sammenheng i forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens bygningsmasse, tydeligere grenseflater mellom tjenestefaglige og driftsmessige oppgaver, og bedre grunnlag for helhetlig prioritering av vedlikehold og investeringer. Det vurderes også at dette legger til rette for å optimalisere og effektivisere ledelse og dimensjonering av de enkelte funksjonene utover det som ansees mulig i nåværende struktur.

Helse og omsorg organisert etter tjeneste fremfor geografi

Innenfor helse- og omsorgsområdet anbefales det at organiseringen tar utgangspunkt i tjeneste fremfor geografi. Dette innebærer at hjemmebaserte tjenester samles i én tydelig tjenesteenhet, og at sykehjem og institusjon samles i en egen enhet, uavhengig av fysisk lokalisering. En tjenestebasert organisering vurderes å gi klarere ansvar og ledelse, bedre forutsetninger for faglig utvikling og kompetanseutnyttelse, samt mer helhetlig styring av kapasitet, bemanning og kvalitet innenfor hver tjenesteform. Samtidig gir dette større fleksibilitet i videre omstilling, ved at endringer i struktur, volum eller lokalisering kan håndteres innenfor tydelige tjenestelinjer, fremfor å måtte forankres parallelt i flere geografiske områder.

Anbefalinger

PwC sine anbefalinger basert på observasjoner og vurderinger



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Anbefaling 1: Ta utgangspunkt i *alternativ 4* for ny organisasjonsmodell

Ungdomsarbeid som del av en helhetlig innsats mot barn og unge

PwC anbefaler at ungdomsarbeidet organiseres sammen med oppvekstområdet og Barne- og familietjenestene. Ungdomsarbeidet utgjør en sentral lavterskel- og relasjonsbasert arena, med betydelig forebyggende potensial, særlig for ungdom i sårbare livssituasjoner eller i risikosoner. En tydeligere organisatorisk forankring vurderes å kunne styrke helheten i kommunens samlede innsats rettet mot barn og unge, gjennom bedre sammenheng mellom universelle tilbud, forebyggende arbeid og mer målrettede tjenester. Samtidig understrekes det at ungdomsarbeidets særpreg må ivretas. Frivillighet, tilgjengelighet, tillit og relasjonell tilnærming er sentrale kvaliteter som må beskyttes også ved en tettere kobling til mer formaliserte tjenestestrukturer.

Kulturskolen som del av en helhetlig oppvekstinnsats

PwC anbefaler at kulturskolen organiseres under oppvekstområdet. Kulturskolen bidrar i stor grad til mestring, inkludering og deltakelse blant barn og unge, og fungerer som en viktig arena i skjæringspunktet mellom opplæring, kultur og fritid. En slik organisering vurderes å kunne styrke sammenhengen mellom skole, fritid og øvrige oppveksttiltak, og legge bedre til rette for helhetlig planlegging og prioritering rettet mot barn og unge. Samtidig understrekes det at kulturskolens faglige og pedagogiske egenart må ivretas, og at organiseringen må gi rom for faglig autonomi innenfor helhetlige rammer.

Interkommunalt samarbeid om IKT og løft av digitalisering som tverrsektorielt ansvar

PwC anbefaler at kommunen utreder et interkommunalt samarbeid på IKT-området. Bakgrunnen er økende spenn mellom kravene som stilles til digital sikkerhet, teknisk stabilitet, systemforvaltning og beredskap, og den kapasiteten og robustheten det er realistisk å bygge og opprettholde lokalt over tid. Et slikt samarbeid vurderes å gi bedre forutsetninger for kvalitet, stabilitet og etterlevelse innen IKT-drift og teknisk forvaltning, gjennom større fagmiljøer og redusert sårbarhet. Samtidig reduseres risikoen for at lokal kapasitet bindes opp i å håndtere stadig mer komplekse drifts- og sikkerhetskrav. PwC vurderer videre at digitalisering i større grad bør løftes opp i staben, som et tverrsektorielt ansvar tett knyttet til samfunnsutvikling, prosjekt, analyse og innovasjon. Hvis

hovedtyngden av teknisk IKT-drift eventuelt håndteres gjennom interkommunalt samarbeid, frigjøres lokal kapasitet og lederoppmerksomhet til digitalisering som virkemiddel for utvikling og forbedring i tjenestene. Dette gjelder særlig arbeid med tjenestenære digitale prosjekter, implementering av nye løsninger, forbedring av arbeidsprosesser og mer systematisk arbeid med gevinstrealisering. Innenfor rammen av alternativ 4 vurderes denne kombinasjonen - interkommunalt samarbeid om IKT-drift og et tydelig løft av digitalisering som tverrsektorielt utviklingsansvar - som et viktig strukturelt grep for å styrke kommunens samlede gjennomføringsevne og forutsetninger for digital utvikling over tid.

Samfunnsutvikling og kultur som motor for utvikling, planlegging og gjennomføring

Etableringen av et eget stabsområde for samfunnsutvikling og kultur er et sentralt grep i anbefalt modell. Innenfor dette området anbefales det å samle og videreutvikle kapasitet og kompetanse innen prosjektledelse, innovasjon, analyse og digitalisering, for å etablere et tydelig organisatorisk tyngdepunkt mellom overordnede strategier og sektorenes drift. Gjennomgangen viser at Voss herad har et omfattende plan- og strategigrunnlag med høyt ambisjonsnivå, men at planene samlet sett kan være krevende å operasjonalisere. PwC vurderer at anbefalt organisasjonsmodell gir bedre forutsetninger for å se planverk og strategier i sammenheng, og for å gjennomføre en mer helhetlig gjennomgang av eksisterende planer med tanke på relevans, overlapp, prioritering og sammenheng. Strukturen gir bedre utgangspunkt fremtidig utarbeidelse av planer og strategier som i større grad er tverrsektorielle, innbygger- og brukerorienterte. Samtidig legges det mer til rette for samordnet metodikk for hvordan planer og mål konkretiseres og omsettes i sektorenes drift, med tydelige koblinger mellom overordnede mål, prioriteringer, tiltak og gjennomføring. Samlet sett vurderes dette å styrke sammenhengen mellom plan, styring og drift, og redusere risikoen for parallelle utviklingsløp uten tilstrekkelig felles forankring. Innenfor rammen av alternativ 4 gir dette et tydelig organisatorisk fundament for å koble ambisjoner, prioriteringer og gjennomføring tettere over tid.

Anbefalinger

PwC sine anbefalinger basert på observasjoner og vurderinger



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

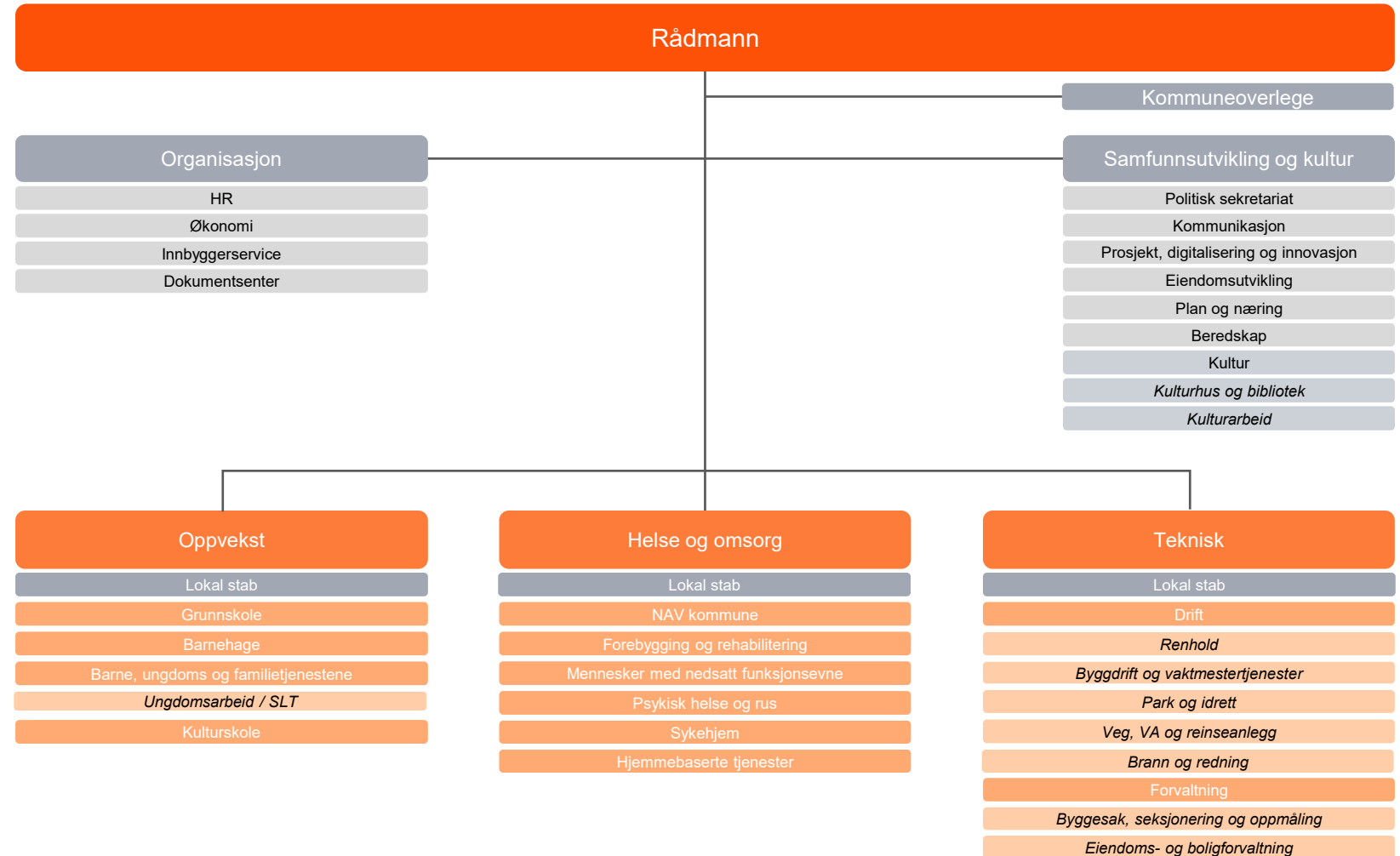
Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Anbefaling 1: Ta utgangspunkt i *alternativ 4* for ny organisasjonsmodell

Under er det visualisert og foreslått en utdyping av anbefalt organisering. Dette må leses som et eksempel på organisering på enhets- / og avdelingsnivå.



Anbefalinger

PwC sine anbefalinger basert på observasjoner og vurderinger



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Anbefaling 2: Gjennomfør en systematisk kartlegging av effektiviserings- og innsparingspotensial i administrasjonen *etter* omlegging av organisasjonsmodell

Med utgangspunkt i de samlede observasjonene og analysene vurderer PwC at eventuelle effektiviserings- og innsparingsgrep innen det som inngår i administrasjon bør gjennomføres etter at kommunen har tatt stilling til valg av ny overordnet organisasjonsmodell. Innsikten viser at dagens administrative ressursbruk i Voss herad i stor grad henger sammen med hvordan organisasjonen er strukturert, herunder lederstruktur, organisering av stabs- og støttefunksjoner, samt balansen mellom sentrale og desentrale funksjoner. Administrasjonen må derfor forstås som en integrert del av kommunens samlede styrings- og gjennomføringskapasitet, og ikke som et isolert kostnadsområde.

Basert på dette vurderer PwC at valg av ny organisasjonsmodell bør være det styrende grepet, og at effektivisering og eventuelle innsparinger i administrasjonen bør følge som et resultat av dette. En slik rekkefølge vil etter PwCs vurdering gi bedre forutsetninger for målrettet dimensjonering av stabs- og støttefunksjoner, tydeligere sammenheng mellom ambisjonsnivå og ressursbruk, og realisering av varige gevinster, samtidig som risikoen for utilsiktede konsekvenser for styring, kvalitet og gjennomføringskraft reduseres.

Administrative ressurser må ses i sammenheng med ambisjonsnivå

Gjennomgangen viser videre at nivået på administrative ressurser i Voss må ses i sammenheng med kommunens ambisjonsnivå, slik dette blant annet kommer til uttrykk gjennom et omfattende plan- og strategigrunnlag, høye forventninger til kvalitet, etterlevelse og utviklingsarbeid, samt prioriteringer innen områder som styring, internkontroll, digitalisering, klima og samfunnsutvikling. Samtidig peker innsikten på at det over tid kan ha utviklet seg et spenn mellom ambisjonsnivå og tilgjengelig handlingsrom, både økonomisk og kapasitetsmessig. PwC vurderer derfor at spørsmål om effektivisering og innsparing i administrasjonen må vurderes parallelt med en gjennomgang av hvilke ambisjoner kommunen faktisk skal bære videre,

og hvordan planer og strategier i større grad kan omsettes til tydeligere prioriteringer og avgrensninger.

Effektiviseringspotensialet vurderes som høyere i foreslått organisering

PwC vurderer videre at det, som i alle kommuner, også i Voss herad finnes potensial for å effektivisere administrative funksjoner. Samtidig viser gjennomgangen at potensialet for varige gevinster vurderes som større innenfor den foreslåtte organisasjonsmodellen enn innenfor dagens struktur. Dette henger sammen med at den foreslåtte modellen legger bedre til rette for tydeligere rolle- og ansvarsdeling, mer hensiktsmessig organisering av stabs- og støttefunksjoner, og en klarere balanse mellom sentrale og desentrale oppgaver. I dagens organisering er mange administrative oppgaver allerede tett integrert i lederlinjen og i den løpende driften, og isolerte kutt i administrative funksjoner uten strukturelle endringer vil kunne medføre økt belastning i linjen, mer personavhengige løsninger og svekket gjennomføringsevne.

Administrativ dimensjonering må også ta utgangspunkt i kompetanse- og kapasitetsbehov nå og i fremtiden

Samtidig understreker PwC at administrativ organisering og dimensjonering ikke bør styres av et ensidig mål om innsparing i seg selv. Kommunen står overfor et stadig mer krevende marked for arbeidskraft, også innen administrative og strategiske funksjoner. Spørsmål om effektivisering må derfor også ta utgangspunkt i hvilken kompetanse og kapasitet kommunen har behov for fremover, hvilke oppgaver som er kritiske for styring, utvikling og omstilling, og hvilken kompetanse kommunen realistisk sett vil klare å rekruttere og beholde. En organisering som gir tydelige prioriteringer, attraktive fagmiljøer og forutsigbare roller vurderes i denne sammenhengen som et viktig virkemiddel for både effektiv ressursbruk og langsiktig bærekraft.

3.2

Ledelse, roller og ansvar



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering



Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Formell organisering av ledelse og ansvar

Gjennomgangen viser en tydelig formelt etablert lederstruktur, med flere ledernivåer og klart definerte roller, ansvar og rapporteringslinjer. Organiseringen er dokumentert gjennom delegasjonsreglement, stillingsbeskrivelser og interne styringsdokumenter, og det er etablert faste lederfora på ulike nivå i organisasjonen. Samtidig viser intervjuer, skriftlige innspill og dokumentgjennomgang at det er et visst spenn mellom formell organisering og hvordan ledelse, ansvar og myndighet oppleves og praktiseres i hverdagen. Flere beskriver at den overordnede strukturen i seg selv er kjent, men at det i konkrete saker kan være uklart hvilke fullmakter som ligger til ulike roller, særlig når saker går på tvers av nivåer, fag og støttefunksjoner. Dette spennet beskrives som et gjennomgående trekk i komplekse organisasjoner med høyt tempo og mange samtidige krav, og ikke som et særtrekk ved Voss herad.

Lederrollen i praksis

Et gjennomgående funn er at lederrollen i stor grad fylles av operativt arbeid. Mange ledere beskriver en arbeidshverdag preget av bemanning, fravær, turnus, løpende driftsavklaringer og håndtering av akutte problemstillinger. Dette gjelder på tvers av sektorer og ledernivåer, men fremstår særlig tydelig i tjenestenære lederroller. Flere peker på at lederrollen er kompleks og sammensatt, og at den kombinerer faglig ansvar, personalansvar og administrative oppgaver. Når tids- og kapasitetsrammene er stramme, beskrives det at oppgaver knyttet til utvikling, forbedringsarbeid, systematisk oppfølging og helhetlig styring får mindre oppmerksomhet. Det fremkommer også at forventningene til lederrollen ikke alltid oppleves som fullt ut samstemte mellom nivåene i organisasjonen, noe som kan bidra til usikkerhet rundt prioritering.

Lederstruktur, ledernivåer og kontrollspenn

Innsikten og intervjuene gir grunnlag for observasjoner knyttet til lederstrukturens oppbygning, antall ledernivåer og variasjon i kontrollspenn. Det fremkommer at Voss herad har en relativt finmasket lederstruktur, med flere ledernivåer mellom øverste administrative ledelse og operativ tjenesteproduksjon. Flere ledere beskriver at kontrollspennet varierer betydelig mellom ulike deler av organisasjonen, både når det gjelder antall medarbeidere per leder og kompleksiteten i ansvarsområdet. I noen enheter oppleves kontrollspennet som relativt begrenset, mens det andre steder beskrives som bredt og krevende, særlig der lederrollen kombineres med operativt arbeid.

Det pekes også på at ledertetthet og antall ledernivåer påvirker samhandling og beslutningsflyt. Flere beskriver at mange ledernivåer kan bidra til grundig forankring og nærhet til drift, men samtidig til lengre beslutningsprosesser og flere grenseflater. Samtidig beskrives det at smale kontrollspenn enkelte steder kan gi mange ledere med relativt små ansvarsområder, noe som igjen kan påvirke koordinering og helhet. Disse forholdene trekkes frem som relevante for hvordan ledelse praktiseres i hverdagen, særlig i perioder med høyt omstillingstrykk og behov for raske avklaringer.

Roller, ansvar og beslutningsmyndighet i grenseflatene

Et sentralt og gjennomgående observasjonsfunn gjelder grenseflatene mellom linjeledelse, stab og toppnivå. Flere ledere beskriver at ansvar og beslutningsmyndighet i praksis kan oppleves som delt eller utydelig, særlig i saker som involverer personal, økonomi, organisering og omstilling. Selv der beslutningsmyndighet formelt ligger hos linjeleder, beskrives det at saker ofte må dokumenteres, forankres eller kvalitetssikres i flere ledd før de kan gjennomføres. Dette kan skape usikkerhet rundt hvem som har reell beslutningsmyndighet, og hvem som har ansvar for konsekvenser og oppfølging. Flere beskriver også at denne dynamikken kan føre til økt forsiktighet i lederrollen, der beslutninger løftes videre eller utsettes for å sikre tilstrekkelig forankring.

Samordning, lederfora og helhetlig styring

Intervjuene viser at det finnes etablerte lederfora på ulike nivå i organisasjonen, og at disse benyttes til informasjonsdeling, koordinering og avklaringer. Samtidig beskrives det at ledergrupper, særlig på øverste nivå, kan være relativt store, noe som kan gjøre det krevende å prioritere strategiske diskusjoner og helhetlige prioriteringer. Flere peker på at styringen i praksis i stor grad skjer innenfor det enkelte kommunalsjefsområde. Dette gir rom for lokal tilpasning og nærhet til tjenestene, men bidrar også til variasjon i praksis, tempo og prioriteringer på tvers av organisasjonen. Samordning på tvers beskrives som viktig, men også som krevende, særlig når tid og kapasitet er begrenset.

Medarbeiderperspektivet på ledelse, roller og ansvar

Innspill fra ansatte, tillitsvalgte, hovedverneombud og den åpne postkassen gir et samlet bilde av hvordan ledelse, roller og ansvar oppleves i praksis i organisasjonen. Et gjennomgående tema er at

Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

ansvar og myndighet oppleves som tydelig beskrevet i dokumenter, men mindre tydelig i konkrete situasjoner. Flere beskriver at det kan være krevende å forstå hvem som har reell beslutningsmyndighet, særlig i saker som går på tvers av nivåer og funksjoner. Videre beskrives det at lederes faktiske handlingsrom i praksis oppleves som begrenset. Krav til dokumentasjon, begrunnelse og kvalitetssikring trekkes frem som tidkrevende, og som noe som kan bidra til usikkerhet og redusert tempo i hverdagen. Samtidig gir mange uttrykk for høy motivasjon og vilje til å ta ansvar, forutsatt at roller, forventninger og handlingsrom er tydelige. Når det gjelder involvering, beskrives det at ansatte og deres representanter i stor grad blir involvert i større prosesser, men at involveringen i enkelte tilfeller skjer sent, etter at sentrale premisser allerede er lagt.

Politisk nivå og samspillet med administrasjonen

Innsikten viser at samspillet mellom politisk nivå og administrativ ledelse ikke bare oppleves som et forhold på toppnivå, men har tydelige ringvirkninger nedover i organisasjonen. Ledere og ansatte beskriver at hvordan dette samspillet fungerer - og hvordan det kommuniseres - har stor betydning for forutsigbarhet, arbeidsro og opplevelse av retning i arbeidshverdagen. Flere ledere ute i organisasjonen peker på at politiske prosesser, prioriteringer og signaler i stor grad påvirker deres handlingsrom. Når samspillet mellom politisk nivå og administrativ ledelse fremstår tydelig og samordnet, beskrives det at det gir trygghet i lederrollen og at det blir lettere å forklare prioriteringer for medarbeidere. I slike situasjoner oppleves det som enklere å stå i krevende prioriteringer og omstillingsprosesser. Samtidig beskrives det at uklarhet eller sprik i signaler fra politisk nivå, eller i formidlingen av disse gjennom administrasjonen, kan skape usikkerhet i organisasjonen. Flere peker på at dette kan føre til tilbakeholdenhet i lederrollen, der beslutninger utsettes i påvente av politiske avklaringer eller tydeligere føringer.

Ansatte og ledere beskriver at tempo og forutsigbarhet i interne prosesser påvirkes av hvordan samspillet mellom politikk og administrasjon fungerer. Når roller og ansvar i dette samspillet er tydelige, og når det er en felles forståelse av hva som er besluttet, hva som utredes, og hva som er politisk handlingsrom, oppleves prosesser som mer effektive og forutsigbare. I motsatt fall beskrives det at prosesser kan bli langvarige og fragmenterte. Flere peker på at saker i

noen tilfeller stopper opp eller sendes frem og tilbake mellom nivåer, hvilket skaper frustrasjon og opplevelse av svak fremdrift. Dette gjelder særlig i saker som berører tjenestestruktur, bemanning eller ressursbruk, der faglige, administrative og politiske hensyn er tett sammenvevd.

Innsikt viser også at ansatte og ledere er opptatt av hvordan tjenester og fagområder omtales i politiske prosesser og i offentlig dialog. Flere beskriver at politisk omtale av tjenester raskt får konsekvenser for arbeidsmiljø, motivasjon og tillit. Når politisk nivå og administrativ ledelse fremstår samstemte i hvordan utfordringer, prioriteringer og rammer kommuniseres, oppleves dette som støttende for organisasjonen. Når det derimot oppleves sprik mellom politiske uttalelser og administrative vurderinger, beskrives det at ansatte kan bli usikre på hvilke føringer som gjelder, og hvilke hensyn som skal legges til grunn i arbeidet.

Samlet sett viser observasjonene at ledelse, roller og ansvar i Voss herad utøves i et komplekst og sammensatt organisatorisk landskap, der formell struktur, praktisk ledelse og styring i hverdagen ikke alltid sammenfaller fullt ut. Lederroller på ulike nivå er i stor grad preget av operativ drift, og lederstrukturen kjennetegnes av flere ledernivåer, varierende kontrollspenn og krevende grenseflater mellom linje, stab og toppnivå. Dette påvirker hvordan ansvar, myndighet og handlingsrom oppleves og praktiseres i konkrete situasjoner, særlig i saker som involverer personal, økonomi, organisering og omstilling. Samtidig viser innsikten høy kompetanse og stort engasjement blant både ledere og ansatte, samt en tydelig vilje til å ta ansvar innenfor de rammene som oppleves tilgjengelige. Observasjonene viser videre at samspillet mellom politisk nivå og administrativ ledelse har stor betydning for hele organisasjonen, ikke bare på toppnivå. Hvordan politiske prioriteringer, prosesser og signaler håndteres og kommuniseres, påvirker lederes trygghet i beslutninger, tempo og forutsigbarhet i prosesser, samt hvordan tjenester og fagområder oppleves og omtales internt. Når samspillet fremstår tydelig og samordnet, bidrar dette til økt forutsigbarhet og arbeidsro i organisasjonen. Når det oppleves uklarhet eller sprik, kan dette forsterke usikkerhet, tilbakeholdenhet og opplevelse av begrenset handlingsrom. Disse samlede observasjonene danner et tydelig og konsistent utgangspunkt for vurderingene som følger, der sammenhenger, konsekvenser og mulige veivalg drøftes nærmere.

Vurderinger

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Ledelse som organisatorisk kompensasjonsmekanisme

Den samlede gjennomgangen viser at lederrollen i Voss herad i praksis i stor grad får en funksjon knyttet til å håndtere strukturell og systemisk kompleksitet i organisasjonen. Ledere på ulike nivå beskrives å bruke betydelig kapasitet på å håndtere uklarheter i rutiner, systemer, grenseflater og forventninger, snarere enn å operere innenfor et fullt ut helhetlig og konsistent styringssystem. Dette innebærer at ledelse i praksis ofte handler om å «få ting til å fungere» i møtet mellom drift, fag, økonomi og politikk, fremfor å sette retning og prioritere utvikling. Over tid kan dette bidra til at ledelseskapasitet i stor grad brukes på å håndtere løpende friksjon i systemet, snarere enn å arbeide systematisk med å redusere den.

Strukturens betydning for hvordan ledelse faktisk utøves

Vurderingene viser at strukturelle valg knyttet til ledernivåer, ledertetthet og kontrollspenn i stor grad former lederrollen i praksis. En relativt finmasket struktur gir nærhet til drift og ansatte, men innebærer samtidig at ledelse i stor grad utøves innenfor avgrensede enheter og sektorer. Når strukturen kombineres med fragmenterte støttefunksjoner og varierende praksis, øker behovet for individuell koordinering og personavhengige løsninger. Dette gjør lederrollen mer operativ, mer administrativ og mer situasjonsstyrt, og kan redusere rommet for helhetlig styring og samordning på tvers.

Drift, utvikling og omstilling i samme lederrolle

Materialet viser tydelig at det i dag er et svakt strukturelt skille mellom drift og forvaltning på den ene siden, og utvikling og endring på den andre. Begge logikker konkurrerer om samme lederoppmerksomhet, i de samme rollene og ofte i de samme møtearenaene. Vurderingsmessig innebærer dette at utviklingsarbeid i perioder taper i konkurransen med løpende drift, selv når behovet for omstilling er erkjent. Dette kan påvirke organisasjonens evne til å arbeide systematisk med endring over tid, og bidra til at omstilling fremstår mer fragmentert, mindre koordinert og mer avhengig av enkeltpersoner.

Ledelse i krysspresset mellom tillit, kontroll og politiske signaler

Vurderingene viser videre at lederrollen utøves i et krevende krysspres mellom behovet for tillit og behovet for kontroll. Omfattende krav til

dokumentasjon, kvalitetssikring og etterprøving kan bidra til forsiktighet i lederrollen, særlig i saker med økonomiske eller politiske implikasjoner. Samtidig påvirkes dette av samspillet mellom politisk nivå og administrativ ledelse. Når politiske signaler er uklare eller under utvikling, beskrives det at ledere i større grad blir tilbakeholdne med å bruke sitt formelle handlingsrom. Dette kan påvirke tempo, gjennomføringsevne og tydelighet i ledelsen, også langt ute i organisasjonen.

Konsekvenser for medarbeidere, tjenester og legitimitet

En sentral vurdering er at hvordan lederrollen faktisk fungerer i dag, har betydning for både medarbeidere og tjenestemottakere. Når lederkapasitet i stor grad bindes opp i operativ koordinering og håndtering av systemmessig kompleksitet, kan rommet for tydelig forventningsavklaring, oppfølging og utvikling av medarbeidere bli mer begrenset. For tjenestemottakere kan dette gi utslag i varierende praksis, ulik respons og mindre forutsigbarhet i møte med kommunen. Over tid kan dette påvirke både kvalitet og legitimitet i tjenestene.

Samlet sett viser vurderingene at ledelse, roller og ansvar i Voss herad ikke først og fremst er et spørsmål om enkeltroller eller formelle beskrivelser, men om hvordan organisasjonen er rigget for å bruke ledelse som styrings- og gjennomføringskraft. Strukturen gir viktige styrker i form av nærhet til drift og lokal forankring, men innebærer samtidig høy kompleksitet og betydelig belastning på lederrollen. Hvordan dette håndteres fremover vil være avgjørende for organisasjonens evne til helhet, omstilling og bærekraftige tjenester.

3.3

Kommunikasjon og informasjonsflyt



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering



Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Overordnet bilde av kommunikasjon og informasjonsflyt

Den samlede gjennomgangen viser at kommunikasjon og informasjonsflyt i Voss herad i stor grad er funksjonelt organisert rundt drift, enkeltprosesser og formelle linjer, og i mer begrenset grad benyttes som et helhetlig og strategisk virkemiddel for styring, samordning og omstilling. Informasjon flyter i hovedsak innenfor etablerte strukturer og sektorer, og i stor grad gjennom lederlinjen, men med betydelig variasjon i form, tempo og tydelighet. Flere ledere og ansatte beskriver at de i praksis bruker mye tid på å etterspørre, tolke og oversette informasjon, både oppover og nedover i organisasjonen. Dette gjelder særlig i saker som berører prioriteringer, økonomi, omstilling og endringer i rammebetingelser.

Intern informasjonsflyt - formelle kanaler og praktisk virkemåte

Observasjonene viser at Voss herad har etablerte formelle kanaler for intern informasjon, herunder ledermøter, ledergrupper, skriftlige notater, presentasjoner og digitale samhandlingsverktøy. Samtidig fremkommer det at hvordan disse kanalene brukes i praksis varierer betydelig, både mellom sektorer og mellom ledernivåer. Flere beskriver at informasjon i enkelte prosesser formidles sent, eller i en form som forutsetter forkunnskap for å kunne tolkes korrekt. Dette gjelder særlig informasjon knyttet til økonomiske rammer, prioriteringer og pågående politiske prosesser. I slike tilfeller blir det i stor grad opp til den enkelte leder å oversette informasjonen til egne medarbeidere, noe som bidrar til variasjon i forståelse og praksis på tvers av organisasjonen. Det fremkommer også at informasjon ofte spres gjennom mange parallelle kanaler, inkludert e-post, møter, presentasjoner og uformell dialog. Dette gir bred dekning, men kan samtidig gjøre det krevende å vite hvilken informasjon som er oppdatert, endelig eller styrende.

Kommunikasjon som del av lederrollen

Materialet viser tydelig at kommunikasjon i stor grad er integrert i lederrollen, snarere enn ivare tatt som en egen, strategisk funksjon. Ledere på ulike nivå beskriver at de bruker betydelig tid på å forklare beslutninger, avklare forventninger og håndtere spørsmål fra medarbeidere, ofte i situasjoner der rammene oppleves som uklare eller i endring. Dette gjelder særlig i perioder med omstilling og økonomisk

press, der behovet for tydelig, konsistent og tillitsskapende kommunikasjon er stort. Samtidig fremkommer det at mange ledere opplever begrenset støtte i denne rollen, både når det gjelder budskapsutforming, timing og håndtering av krevende kommunikasjonssituasjoner. Kommunikasjon kan dermed i praksis få et personavhengig preg, der kvaliteten på informasjonsflyten påvirkes av den enkelte leders kapasitet, erfaring og forståelse av helheten.

Forholdet mellom struktur, ledelse og informasjonsflyt

Observasjonene viser en tydelig sammenheng mellom organisasjonsstruktur og hvordan informasjon flyter i praksis. En relativt finmasket struktur, med flere ledernivåer og tydelig sektorinndeling, bidrar til at informasjon i stor grad beveger seg vertikalt innenfor sektorer, og i mindre grad horisontalt på tvers. Dette innebærer at felles forståelse av overordnede mål, prioriteringer og retning i stor grad er avhengig av hvordan informasjon bearbejdes og formidles i hvert ledd. Flere peker på at dette kan gjøre det krevende å sikre felles situasjonsforståelse på tvers av organisasjonen, særlig i komplekse og tverrgående saker.

Kommunikasjon mellom administrativ og politisk ledelse

Materialet viser at samspillet mellom politisk nivå og administrativ ledelse er preget av tett dialog, men også av høy kompleksitet. Informasjon flyter i begge retninger, men ofte i ulike former og med ulike formål. Administrasjonen har ansvar for å legge frem beslutningsgrunnlag, mens politisk nivå gir signaler, føringer og vedtak som skal omsettes i praksis. Flere ledere beskriver at det i praksis kan være krevende å skille tydelig mellom hva som er politiske signaler, hva som er pågående drøftinger, og hva som er endelige beslutninger. Dette kan skape behov for forsiktig kommunikasjon nedover i organisasjonen, og bidra til tilbakeholdenhet i hvordan informasjon formidles videre, særlig i saker som er under politisk behandling eller der føringer er i utvikling. Det fremkommer også at hvordan politiske prosesser og prioriteringer omtales offentlig, kan få betydning for organisasjonen. Ledere og ansatte følger med på politisk kommunikasjon i media og offentlige fora, og dette påvirker forventninger, arbeidsro og opplevelse av retning i arbeidshverdagen.

Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Ekstern kommunikasjon mot innbyggere og brukere

Observasjonene viser at ekstern kommunikasjon i stor grad er knyttet til konkrete tjenester, enkeltsaker og løpende drift, og i mindre grad til helhetlig formidling av prioriteringer, endringer og langsiktige valg. Flere beskriver at kommunikasjonen mot innbyggere og brukere ofte er reaktiv, og utløses av hendelser, vedtak eller enkeltsaker. Ansvar for ekstern kommunikasjon er i stor grad samlet hos innbygger-service. Samtidig viser innsikten at denne funksjonen har et bredt og sammensatt mandat, som spenner fra operativ drift og førstelinjetjeneste til kommunikasjonsfaglige oppgaver. Dette kan begrense rommet for systematisk og langsiktig arbeid med ekstern kommunikasjon.

Kommunikasjonsfaglig kapasitet og bruk

Materialet viser at Voss herad har kommunikasjonsfaglig kompetanse, men at denne i begrenset grad fremstår som integrert i overordnede styrings- og beslutningsprosesser. Kommunikasjon kobles i liten grad tidlig inn i prosesser knyttet til omstilling, strukturendringer eller prioriteringer, og benyttes i større grad til å formidle beslutninger i etterkant. Flere ledere beskriver at de i praksis står alene i håndteringen av krevende kommunikasjonsoppgaver, både internt og eksternt. Dette gjelder særlig i saker med høy oppmerksomhet, motstand eller usikkerhet, der behovet for støtte til budskapsutforming, timing og koordinering oppleves som stort.

Samlet om observasjoner knyttet til kommunikasjon og informasjonsflyt

Samlet sett viser observasjonene at kommunikasjon og informasjonsflyt i Voss herad i stor grad er tett knyttet til lederrollen og den eksisterende organisasjonsstrukturen. Informasjon formidles hovedsakelig gjennom sektorvise linjer, og i stor grad via den enkelte leder. Dette kan gi kommunikasjonen et personavhengig preg, både når det gjelder innhold, tydelighet og tempo. Dette bidrar til at informasjonsflyten fremstår ulik på tvers av tjenesteområder, og at felles forståelse av prioriteringer, endringer og rammebetingelser i stor grad formes lokalt.

Videre fremstår kommunikasjon i praksis som mer operativ og reaktiv enn strategisk og helhetlig. Informasjon formidles ofte som respons på konkrete hendelser, beslutninger eller ytre forventninger, snarere enn som del av et kontinuerlig arbeid for å bygge og vedlikeholde en samlet forståelse av kommunens oppgaver, utfordringer og handlingsrom. Dette gjelder både internt i organisasjonen og i kommunikasjonen med politisk nivå og omverdenen. Samtidig viser observasjonene at kommunikasjon og informasjonsflyt har stor betydning for hvordan endringer, prioriteringer og politiske prosesser oppleves og forstås - blant ledere og ansatte, samt blant innbyggere og brukere. Hvilke perspektiver som får gjennomslag i offentligheten, og hvordan kommunens virksomhet fremstår utad, synes i stor grad å bli formet gjennom enkeltsaker, løpende debatt og medieomtale, snarere enn gjennom en samlet og aktiv formidling av kommunens helhetlige virksomhet og forutsetninger. Dette observasjonsbildet gir et tydelig og konsistent grunnlag for videre vurderinger av kommunikasjon og informasjonsflyt som en integrert del av kommunens samlede styring, ledelse og gjennomføringsevne.

Vurderinger

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Kommunikasjon som en grunnleggende del av styring og ledelse

Vurderingene viser at kommunikasjon og informasjonsflyt i Voss herad ikke kan forstås som et avgrenset støtteområde alene, men som en sentral del av hvordan organisasjonen styres, ledes og oppleves. Hvordan informasjon formidles, tolkes og videreføres, har betydning for lederes opplevde handlingsrom, medarbeideres forståelse av prioriteringer og innbygges møte med kommunen som helhet. Kommunikasjon fremstår dermed som et bindeledd mellom struktur, ledelse og praksis, og har relevans i flere sentrale skjæringsfelt i organisasjonen. Når kommunikasjon i stor grad er integrert i lederrollen og i eksisterende linjestruktur, blir informasjonsflyten nært knyttet til hvordan organisasjonen faktisk fungerer i praksis. Dette innebærer at kommunikasjon ofte speiler den sektorvise oppbyggingen, med hovedsakelig vertikal informasjonsflyt innenfor tjenesteområder og mer begrenset systematisk horisontal samordning. Vurderingsmessig innebærer dette at felles situasjonsforståelse på tvers av organisasjonen i stor grad er avhengig av individuell bearbeiding, prioritering og formidling i hvert ledd, fremfor av felles rammer og koordinerte budskap.

Kommunikasjonens rolle i lederrollen og konsekvenser for gjennomføring

Vurderingene viser at kommunikasjon utgjør en betydelig og tidkrevende del av lederrollen på alle nivåer. Ledere forventes å forklare beslutninger, håndtere usikkerhet, svare på spørsmål og bidra til forutsigbarhet, ofte i situasjoner der rammer og føringer er i endring eller ikke fullt ut avklart. Dette fremstår særlig tydelig i perioder med omstilling, økonomisk press og økt politisk oppmerksomhet. Når kommunikasjonsansvaret i stor grad ligger hos den enkelte leder, og når systematisk støtte til budskapsutforming, koordinering og timing er begrenset, kan kommunikasjonen i praksis få et personavhengig preg. Vurderingsmessig innebærer dette at kvaliteten på informasjonsflyten varierer, og at ledere i perioder må bruke betydelig kapasitet på å håndtere og kompensere for manglende helhet i kommunikasjonen. Dette kan redusere rommet for ledelse knyttet til prioritering, utvikling og samordning, og påvirke organisasjonens samlede gjennomføringsevne.

Informasjonsflyt, struktur og risiko for fragmentert forståelse

Sammenhengen mellom organisasjonsstruktur og informasjonsflyt

fremstår som særlig viktig. En organisasjon med flere ledernivåer, tydelig sektorinndeling og varierende praksis for informasjonsdeling, bidrar til et informasjonsbilde der mening og forståelse i stor grad bygges lokalt. Vurderingsmessig innebærer dette en risiko for at samme beslutning, prioritering eller politiske prosess forstås ulikt i ulike deler av organisasjonen. Dette har betydning for hvordan endringer implementeres, hvordan tiltak forankres og hvordan ansvar oppleves. Når informasjonsflyt i stor grad er reaktiv og knyttet til enkeltprosesser, kan det være krevende å etablere en samlet forståelse av retning, prioriteringer og sammenhenger. Over tid kan dette gjøre det vanskeligere for organisasjonen å opptre helhetlig, både internt og i møte med omverdenen.

Kommunikasjon i skjæringspunktet mellom administrasjon og politisk nivå

Vurderingene viser at kommunikasjon i grenseflaten mellom politisk nivå og administrativ ledelse har særlig stor betydning for hele organisasjonen. Hvordan politiske prosesser, signaler og vedtak kommuniseres, og hvordan disse formidles videre internt, påvirker lederes trygghet i beslutninger og medarbeideres forståelse av hva som faktisk gjelder. Når det er uklart hva som er politiske signaler, hva som er pågående drøftinger, og hva som er endelige beslutninger, oppstår det et behov for forsiktig og avventende kommunikasjon. Dette kan være rasjonelt i den enkelte situasjon, men vurderingsmessig kan det også bidra til økt usikkerhet, lavere tempo og redusert tydelighet i organisasjonen. I slike situasjoner fremstår kommunikasjon i større grad som et virkemiddel for risikohåndtering enn som et aktivt styrings- og samordningsverktøy.

Ekstern kommunikasjon, forventningsstyring og forståelse i omverdenen

Vurderingene viser at ekstern kommunikasjon i Voss herad i stor grad er hendelses- og saksorientert. Kommunikasjonen mot innbyggere og brukere er ofte knyttet til konkrete tjenester, enkeltsaker eller offentlig debatt, og i mindre grad til en samlet formidling av kommunens prioriteringer, utfordringer og handlingsrom. Dette innebærer at forståelsen av kommunen i stor grad formes gjennom enkelthendelser, politiske utspill og medieomtale. Når ekstern kommunikasjon i hovedsak

Vurderinger

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

er reaktiv, kan det være krevende å arbeide systematisk med forventningsstyring og langsiktig forståelse. Vurderingsmessig innebærer dette at kommunen i begrenset grad påvirker hvilke perspektiver som dominerer offentligheten over tid, og i større grad må forholde seg til fortellinger som utvikles utenfor organisasjonen. Dette kan ha betydning for legitimitet, tillit og forutsetningene for å gjennomføre krevende prioriteringer.

Kommunikasjonsfaglig kapasitet som strategisk ressurs

Materialet gir grunnlag for å vurdere at kommunikasjonsfaglig kompetanse i begrenset grad benyttes som en integrert del av styring, omstilling og strategiske prosesser. Kommunikasjon kobles ofte sent i prosesser, med hovedvekt på formidling og håndtering i etterkant. Vurderingsmessig innebærer dette at potensialet i kommunikasjon som virkemiddel for å bygge felles forståelse, redusere usikkerhet og støtte gjennomføring ikke utnyttes fullt ut.

Dette forsterkes av at kommunikasjonsfunksjonen har et bredt og sammensatt mandat, der operativ drift og førstelinjetjeneste konkurrerer med mer langsiktig og strategisk arbeid. Dette kan bidra til at kommunikasjon i praksis i stor grad blir et spørsmål om kapasitet og håndtering, fremfor et bevisst og helhetlig styringsgrep.

Samlet vurdering

Samlet sett viser vurderingene at kommunikasjon og informasjonsflyt har stor betydning for hvordan Voss herad fungerer som organisasjon, og for hvordan kommunen oppleves av medarbeidere, politisk nivå og innbyggere. Kommunikasjon virker ikke isolert, men i tett samspill med organisasjonsstruktur og lederroller, og har betydning for hvordan prioriteringer forstås, hvordan endringer håndteres, og hvordan ansvar og handlingsrom praktiseres i hverdagen.

Når informasjonsflyt i stor grad følger sektorvise strukturer og lederlinjer, og når kommunikasjon i hovedsak er personavhengig og reaktiv, øker risikoen for fragmentert forståelse og ulik praksis på tvers av organisasjonen. Vurderingene viser videre at kommunikasjon i praksis fungerer som et bindeledd mellom politiske signaler, administrative beslutninger og operativ tjenesteutøvelse. Når dette bindeleddet ikke er tilstrekkelig samordnet eller strategisk brukt, kan det påvirke tempo, gjennomføringsevne og forutsigbarhet i organisasjonen. I slike situasjoner bruker ledere betydelig kapasitet på å forklare, oversette og håndtere usikkerhet, noe som kan redusere rommet for ledelse knyttet til prioritering, utvikling og samordning. Dette kan også ha en økonomisk side, ved at manglende felles forståelse og sen eller uklar kommunikasjon bidrar til forsinkelser, merarbeid og mindre målrettet ressursbruk. I skjæringspunktet mellom administrativ og politisk ledelse forsterkes disse sammenhengene ytterligere.

Hvordan politiske prosesser, prioriteringer og rammebetingelser kommuniseres, og hvordan dette formidles videre i organisasjonen og ut mot innbyggere, påvirker både legitimitet og opplevd handlingsrom. Når kommunikasjon i hovedsak skjer som respons på hendelser, enkeltsaker eller offentlig debatt, blir det krevende å arbeide systematisk med forventningsstyring og langsiktig forståelse av kommunens oppgaver, valg og forutsetninger.

Samlet innebærer dette at kommunikasjon og informasjonsflyt fremstår som et sentralt - men i begrenset grad strategisk utnyttet - virkemiddel i kommunens samlede styring, ledelse og økonomiske bærekraft.

3.4

Mål og styringsdata



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering



Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Plan- og målgrunnlag: omfang, ambisjon og bredde

Den samlede innsikten viser at Voss herad har et omfattende plan- og målgrunnlag, med mange strategiske dokumenter, føringer og satsinger som virker samtidig. Planverket omfatter både lovpålagte oppgaver og frivillige ambisjoner, og fremstår på flere områder som gjennomarbeidet og ambisiøst. Dette bildet speiler en organisasjon med høy faglig kompetanse på mange felt, og en tydelig vilje til å formulere retning, standarder og ønsket utvikling. Samtidig fremstår planporteføljen som stor og parallell, ved at flere dokumenter gir føringer til de samme tjenesteområdene, tilgrensende problemstillinger eller felles ressurstemaer som økonomi, bemanning, kvalitet og forebygging. Planene har ulike tidshorisonter, ulike eiere og varierende grad av innbyrdes prioritering, noe som samlet sett bidrar til økt kompleksitet i styringsbildet. I innsikten fremkommer det også at ambisjonsnivået i planer og strategier ikke alltid oppleves å være fullt ut justert i takt med endrede rammebetingelser. De siste årene beskrives som preget av både økonomisk volatilitet og økende knapphet på arbeidskraft, og dette innebærer at flere mål og planforpliktelser må håndteres samtidig som organisasjonen i praksis må prioritere hardere. Den samlede effekten er at plan- og målbildet fremstår rikt og omfattende, men også krevende å omsette til konsistente prioriteringer i den operative hverdagen.

Operasjonalisering: fra overordnede mål til styrbare prioriteringer

Observasjonene peker mot at mål i planverket ofte er formulert på et overordnet og ambisiøst nivå, mens koblingen til konkrete prioriteringer, avgrensninger og gjennomføringslogikk i praksis kan fremstå mindre tydelig. Det beskrives at mange hensyn og mål gjelder samtidig, og at prioriteringsrekkefølgen mellom mål ikke alltid fremstår entydig når økonomi, rekruttering og bemanning strammer seg til. Dette gjør at den praktiske operasjonaliseringen i stor grad blir et oversettelsesarbeid i lederlinjen, der overordnede mål må omsettes til konkrete tiltak, aktivitet og drift innenfor gitte rammer. I flere deler av innsikten beskrives det at planer i større grad fungerer som retning og forventning enn som et samlet og konsistent styringsverktøy i den daglige virksomheten. For enkelte områder er det etablert tiltak og prosesser som følger planlogikken tett, mens andre områder i større grad preges av at

driftspress, bemanningssituasjon og enkeltsaker får større betydning for prioriteringene enn planene gjør. Det fremkommer også at oppfølging av tverrgående planer og tiltak, der ansvar ligger mellom sektorer eller i grenseflater, oppleves særlig krevende. Dette henger sammen med at styrings- og rapporteringslinjene blir mindre tydelige, og at slike tiltak ofte konkurrerer med sektorvise driftshensyn og kortsiktige behov.

Styringssyklus, oppfølging og årshjul: varierende forutsigbarhet

Materialet viser at det finnes etablerte økonomi- og rapporteringsrutiner, og at deler av organisasjonen har en relativt fast rytme i oppfølging av økonomi og drift. Samtidig fremkommer det at oppfølgingen av mål og tiltak i planer i mindre grad er samlet i en tydelig og felles styringssyklus på tvers av organisasjonen. Oppfølging av planer beskrives ofte å skje gjennom enkeltvise rapporteringer, muntlige orienteringer eller som del av særskilte prosesser, heller enn gjennom en konsistent og helhetlig rytme der mål, tiltak, styringsdata og eventuelle korrigerende handlinger gjennomgås systematisk over tid. Flere forhold i innsikten peker i retning av at styringshverdagen blir lite forutsigbar, både som følge av en omfattende planportefølje og fordi økonomiske og bemanningsmessige rammer kan endre seg raskt. Dette innebærer at deler av organisasjonen i perioder må arbeide mer reaktivt, med håndtering av avvik og kortsiktige tilpasninger, samtidig som langsiktige planer og tiltak fortsatt forventes fulgt opp. Resultatet er at planoppfølging lett får et preg av å komme «i tillegg til» den løpende driften, og at det blir krevende å skape stabilitet og fremdrift i tiltak som forutsetter kontinuerlig prioritering og oppmerksomhet.

Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Styringsdata: ulik modenhet og ulik praksis

Et sentralt funn er at tilgang på og bruk av styringsdata varierer mellom ulike deler av organisasjonen. Noen områder beskrives å ha relativt detaljerte oppsett for oppfølging av drift, kapasitet, ressursbruk og avvik, mens andre områder fremstår med mer fragmentert datagrunnlag og mindre standardiserte indikatorer. Det beskrives også at deler av styringsinformasjonen er utviklet gjennom manuelle oppsett, blant annet i regneark, fordi eksisterende systemstøtte ikke fullt ut gir den styringsinformasjonen som etterspørres i ledelsesdialogen. Dette gir et bilde av vilje og evne til å etablere styringsinformasjon der behovet oppleves stort, men samtidig av løsninger som kan være ressurskrevende å vedlikeholde og som kan bli sårbare ved fravær eller kapasitetsendringer. I andre deler av organisasjonen beskrives styringsdata som mer begrenset eller mindre tilgjengelig i praksis, slik at oppfølging i større grad må baseres på erfaring, dialog og situasjonsforståelse. Dette kan gi fleksibilitet i den enkelte enhet, men kan også bidra til variasjon i praksis og gjøre det krevende å etablere et felles og sammenlignbart bilde av utvikling over tid på tvers av enheter og sektorer. Materialet peker samtidig på at det i begrenset grad finnes et felles og stabilt sett av nøkkelindikatorer som følger målkjeden fra plan og mål til tiltak, gjennomføring og effekt på tvers av organisasjonen.

Systemer, datagrunnlag og eierskap: mye informasjon - men fragmentert tilgjengelighet

Materialet viser at kommunen har mange systemer og store mengder informasjon, men at eierskap, struktur og tilgjengelighet i praksis ikke alltid er tilstrekkelig avklart eller standardisert. Det beskrives utfordringer knyttet til systemportefølje, varierende bruk og etterlevelse, samt utydelig ansvar for opplæring, superbrukerfunksjoner og implementering. Dette kan påvirke datakvalitet og muligheten til å hente ut relevant styringsinformasjon på en konsistent måte. Det fremkommer også at flere opplever det som krevende å finne frem til relevant støtteinformasjon, rutiner og styringsdokumentasjon i hverdagen, selv når informasjonen formelt finnes. Digitale verktøy og systemer beskrives som viktige, men ikke tilstrekkelige alene dersom struktur, kanalbruk og praksis ikke henger sammen. Dette påvirker i praksis hvordan mål og

styringsdata kan brukes, fordi styring forutsetter at informasjon er tilgjengelig, forståelig og tilpasset ulike roller og nivåer.

Bruk i ledelsesdialog og beslutningsprosesser: felles forståelse og legitimitet

Observasjonene peker mot at mål og styringsdata i praksis ofte krever bearbeiding før de fungerer som en felles referanse i prioritering og beslutning. Det beskrives et behov for trygging og opplæring i økonomi og styring ute i tjenestene, og at økonomiforståelse og ansvarliggjøring kan variere mellom enheter og sektorer. Samtidig beskrives det at fravær av tydelige, operative KPI-er og mer standardiserte måleopplegg på enkelte områder kan bidra til at ledelse og oppfølging blir mer personavhengig, og at styring i større grad skjer gjennom dialog enn gjennom et felles «målekort».

I den politiske dimensjonen beskrives det at bestillinger og oppfølging i perioder kan fremstå fragmentert, blant annet gjennom mange verbalpunkter og et beslutningsbilde preget av enkeltsaker og strukturdebatter. Når styringsdata ikke oppleves som relevante, ikke fremstår konsistente eller ikke er lett tilgjengelige, svekkes også deres funksjon som felles virkelighetsgrunnlag. Dette kan bidra til ulike forståelser mellom nivåer og aktører, og gjøre det mer krevende å etablere bred enighet om prioriteringer over tid.

Samlet sett viser observasjonene at Voss herad har et ambisiøst og bredt plan- og målgrunnlag, og at det finnes betydelig styringsinformasjon i organisasjonen. Samtidig beskrives variasjoner i hvordan mål brytes ned til styrbare prioriteringer, hvordan data etableres og vedlikeholdes, og i hvilken grad styringsinformasjon brukes konsistent på tvers av enheter og nivåer. I perioder med høy endringstakt og stramme økonomiske og bemanningsmessige rammer blir dette særlig synlig gjennom behov for oversettelse, ulik praksis og varierende grad av felles situasjonsforståelse. Dette gir et tydelig utgangspunkt for videre drøfting av hvordan mål og styringsdata faktisk virker i styringsdialog, beslutningsprosesser og gjennomføring over tid.

Vurderinger

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Høyt ambisjonsnivå som styrke - og som krevende premiss i strammere tider

Vurderingsbildet som trer frem av innsikten er at Voss herad på mange områder har et høyt ambisjonsnivå - politisk, administrativt og faglig - og at dette i utgangspunktet er en styrke. Ambisjonene bidrar til faglig driv, kvalitetstenkning, utviklingsvilje og evne til å bygge robuste fagmiljøer der det er mulig. Dette gir en organisasjon som i perioder har vært i stand til å levere både bredde i tjenestetilbudet og utviklingsarbeid parallelt. Samtidig viser innsikten at dette høye ambisjonsnivået i økende grad møter et strammere handlingsrom, der både økonomi og tilgang på arbeidskraft utgjør tydelige rammer. Når premissene endrer seg på denne måten, blir styringsutfordringen i mindre grad et spørsmål om å formulere mål, og i større grad et spørsmål om å prioritere mellom mål. Det handler om å skape tydelighet i hvilke mål som faktisk skal være styrende, hva som kan nedskaleres eller fases, og hva som bør skjermes. I et slikt landskap fremstår det krevende å opprettholde et plan- og målgrunnlag som samtidig rommer mange parallelle ambisjoner uten at dette bidrar til fragmentering eller økt belastning i gjennomføringen.

Helhet og prioritering: fra planportefølje til styrbar målstruktur

En gjennomgående vurdering er at risikoen for fragmentering øker når mange planer og strategier holder høy kvalitet hver for seg, men i begrenset grad oppleves som del av ett samlet prioriteringssystem. I praksis kan dette gi et styringsbilde der flere dokumenter samtidig gir relevante føringer, men der det blir utydelig hva som faktisk har forrang når ressurser, tid og kapasitet ikke strekker til. Når slike prioriteringer ikke er tydeliggjort og operasjonalisert, flyttes prioriteringsarbeidet i større grad til den enkelte leder, den enkelte sektor eller den enkelte prosess. Resultatet kan bli økt variasjon i praksis, både i hva som følges opp og hva som utsettes. Dette forsterkes der plan- og måloppfølging i hovedsak skjer sektorvis. En slik sektorvis innretning kan bidra til at overordnede mål får ulike lokale tolkninger og operative uttrykk. Over tid kan dette gi et styringssystem som fremstår rikt og ambisiøst, men som i praksis blir krevende å styre etter som én organisasjon - særlig i tverrgående tema som forutsetter samordnet innsats, felles begrepsbruk og en samlet prioriteringslogikk.

Styringsdata som styringskraft - ulik modenhet og ulike løsninger

Materialet peker på at styringsdata i dag ikke fungerer som et like sterkt og konsistent styringsverktøy på tvers av organisasjonen. Noen deler av virksomheten har utviklet detaljerte og nyttige styringsdata, men dette skjer til dels gjennom manuelle og ressurskrevende løsninger. Andre deler av organisasjonen fremstår med mindre tilgjengelig eller mindre standardisert styringsinformasjon, og dermed svakere forutsetninger for å bruke data systematisk i prioritering og oppfølging. Vurderingsmessig innebærer dette at data i noen tilfeller får karakter av lokale styringsgrep fremfor å inngå i et felles system. Datakvalitet og databruk kan dermed bli sårbar for kapasitet, kompetanse og kontinuitet. Når styringsdata samtidig er ulikt utviklet mellom sektorer, kan dette også påvirke opplevelsen av rettferdighet og sammenlignbarhet: enkelte områder fremstår som «målbare» og følges tett, mens andre i større grad styres gjennom dialog, erfaring og enkeltsaker. Over tid kan dette svekke styringsdata som felles referansepunkt og gjøre det mer krevende å etablere en delt situasjonsforståelse når vanskelige prioriteringer skal tas.

Styringsdialog, ansvar og «oversettelsesarbeid» i lederlinjen

En sentral vurdering er at mål og styringsdata i stor grad må bearbeides og oversettes før de blir operative i praksis. Når planporteføljen er omfattende og prioritering mellom mål ikke alltid er entydig, må lederlinjen bruke betydelig kapasitet på å tolke, avklare og omsette mål og føringer. Dette gjelder både i dialog nedover i organisasjonen og i dialog oppover mot toppnivå og politiske prosesser. I en situasjon der mange ledere samtidig står i høyt driftspress og har begrenset handlingsrom for utviklingsarbeid, kan dette oversettelsesarbeidet være krevende å gjennomføre med ønsket kvalitet og tempo. Når økonomi og bemanning i økende grad fungerer som knapphetsbetingede styringspremiss, skjerpes også behovet for tydelig ansvar og konsistent oppfølging. Dersom mål- og styringssystemet ikke gir ledere tilstrekkelig klare prioriteringssignaler og relevant styringsinformasjon, vil styringsdialogen i større grad bli personavhengig. Dette kan gi gode løsninger der erfaring og kapasitet er til stede, men innebærer samtidig en risiko for ulik praksis og redusert samlet gjennomføringsevne på tvers av organisasjonen.

Vurderinger

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Politisk-administrativ kobling: mål, data og legitimitet i krevende valg

Vurderingene peker mot at mål og styringsdata i strammere tider også får en tydelig legitimitetsdimensjon. Når organisasjonen står overfor behov for større omstilling, øker betydningen av at mål, data og konsekvensbilder fremstår forståelige, troverdige og relevante - både internt i organisasjonen og i politiske prosesser. Der styringsinformasjon ikke fullt ut fanger opp opplevd belastning, eller der innsikten fremstår fragmentert, kan det oppstå ulike virkelighetsforståelser. Dette kan bidra til at mer tid brukes på å avklare premisser og fakta, og mindre tid på å drøfte prioriteringer, alternativer og helhetlige veivalg. I et politisk landskap preget av krevende enkeltsaker og høy oppmerksomhet rundt struktur- og tjenestespørsmål, blir behovet for et tydelig og konsistent styringsgrunnlag særlig viktig. Når mål- og styringssystemet ikke oppleves tilstrekkelig operasjonalisert, kan beslutningsprosesser i større grad preges av detaljfokus og enkeltbestillinger, fremfor av helhetlige prioriteringer. Over tid kan dette gjøre det mer krevende å etablere en samlet retning som både organisasjonen og politisk nivå opplever som legitim og gjennomførbar, og dermed påvirke tempo og gjennomføringsevne i omstillingsarbeidet.

Systemer, datagrunnlag og styrbarhet: mye informasjon, men ikke nødvendigvis tilgjengelig styring

Materialet peker på at kommunen har mange systemer og store mengder informasjon, men at dette ikke automatisk gir økt styrbarhet. Når systemportefølje, eierskap og praksis er fragmentert, kan konsekvensen bli at data finnes, men ikke alltid er lett tilgjengelige, standardiserte eller tydelig koblet til mål og beslutningspunkter. I slike situasjoner kan styringsdata i større grad brukes til rapportering og etterkontroll, fremfor som et aktivt grunnlag for prioritering, læring og korrigerende underveis. Dette fremstår særlig utfordrende der oppfølging av mål og tiltak forutsetter tverrsektorielt samspill og felles arbeidsformer. Når det mangler felles begrepsbruk, felles rytme og tydelige ansvarslinjer, øker behovet for manuelle mellomledd og uformelle avklaringer. Dette kan binde kapasitet og øke risikoen for at planverk og strategier utvikler seg parallelt, uten å bli tilstrekkelig samlet i den operative styringen.

Samlet vurdering

Samlet sett viser vurderingene et bilde av en kommune med høyt ambisjonsnivå og faglig sterke miljøer, samt et omfattende plan- og målbilde som i utgangspunktet bidrar til retning og kvalitet. Samtidig peker innsikten mot at dette ambisjonsnivået i økende grad møter strengere prioriteringskrav og knappere ressurser, både økonomisk og bemanningsmessig. Når dette skjer i en organisasjon som samtidig er preget av sektorvise strukturer og varierende modenhet i styringsdata, øker risikoen for at helheten utfordres: planverk og strategier kan fremstå som et sett av parallelle føringer med høy kvalitet hver for seg, men med svakere samlet styringskraft i gjennomføringen. Disse observasjonene gir et tydelig utgangspunkt for videre drøfting av hvordan målstruktur, styringsdata, systemstøtte og prioriteringslogikk kan utvikles for å støtte mer helhetlig styring og styrket gjennomføringsevne, særlig i en periode preget av krevende valg og begrensede ressurser.

3.5

Kompetanse og kapasitet



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering



Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Kompetanse og kapasitet

Den samlede innsikten viser at Voss herad har betydelig faglig kompetanse, og mange medarbeidere og ledere med høy innsatsvilje og sterk tilknytning til samfunnsoppdraget. Samtidig fremstår kompetanse og kapasitet som en gjennomgående rammefaktor for både den daglige driften og kommunens evne til å gjennomføre forbedrings- og omstillingstiltak. I flere deler av organisasjonen beskrives en arbeidshverdag preget av høyt driftspress, små fagmiljøer og begrenset bufferkapasitet. I slike situasjoner bindes tilgjengelig kompetanse i stor grad opp i å sikre kontinuitet og håndtere avvik, fremfor å bygge mer robuste strukturer og varige arbeidsformer.

En gjennomgående observasjon er at sårbarhet ofte oppstår i skjæringspunktet mellom små eller smale fagmiljøer, høy grad av lokal og sektorvis organisering, og begrenset kapasitet i støttefunksjoner til å avlaste ledere og bidra til mer felles praksis. Når disse forholdene sammenfaller, kan fravær, turnover og uforutsette hendelser få relativt store konsekvenser. Over tid kan dette gjøre organisasjonen mer personavhengig enn ønskelig, og redusere handlingsrommet for planmessig kompetanseutvikling og systematisk forbedringsarbeid.

Kapasitet i drift og sårbarhet ved fravær

Materialet viser at mange enheter i kommunen har begrenset bufferkapasitet. I slike enheter får fravær raskt direkte konsekvenser for turnus, åpningstider og forsvarlig drift. Det beskrives at fleksibilitet og kortsiktige tilpasninger ofte er nødvendige for å holde tjenestene i gang, men at dette over tid kan føre til økt belastning på medarbeidere, mer bruk av vikarer og redusert kontinuitet. Sårbarheten forsterkes der stillingsstrukturen er fragmentert, med få ansatte og begrenset forutsigbarhet i bemanningen. Flere steder fremstår derfor stillingsstruktur, turnusløsninger og organisering av bemanning som en integrert del av det samlede kapasitetsbildet, ikke bare som et personalpolitisk spørsmål. Når grunnbemanningen i form av antall ansatte og fleksibiliteten i praksis er lav, reduseres organisasjonens evne til å håndtere variasjoner uten at det får konsekvenser for kvalitet, arbeidsmiljø eller økonomi.

Rekruttering, stabilitet og bruk av tilgjengelig kompetanse

Rekrutteringssituasjonen beskrives som sammensatt. I enkelte stillingskategorier kan det være mange søkere, men innsikten viser samtidig at antall søkere ikke nødvendigvis samsvarer med tilgang på kvalifisert og stabil arbeidskraft. Det beskrives også tilfeller der stillinger må lyses ut flere ganger før de besettes, og der naturlig avgang over tid kan gi tap av erfaring og kontinuitet. Samtidig viser innsikten at stillingsstruktur og bemanningsplanlegging har stor betydning for hvordan eksisterende kompetanse faktisk kommer til anvendelse. Innspill peker på at små stillingsbrøker, midlertidige løsninger og lite stabile turnuser kan bidra til økt vikarbruk og svekket kontinuitet, selv der fagkompetanse i utgangspunktet er tilgjengelig. Når slike forhold ikke ses i sammenheng i den løpende planleggingen, kan organisasjonen samlet sett fremstå mer kapasitetsbegrenset og mer sårbar for fravær og naturlig avgang enn nødvendig.

Sykefravær og arbeidsbelastning som kapasitetsdriver

Sykefravær fremstår som en sentral faktor i kapasitetsbildet. Fravær reduserer ikke bare tilgjengelig bemanning, men kan også bidra til økt belastning på de som er på jobb, blant annet gjennom økt bruk av overtid og vikarer. Materialet beskriver en dynamikk der høyt arbeidspress, komplekse oppgaver og begrenset tid til oppfølging kan forsterke fravær over tid. Det fremkommer betydelige forskjeller i HMS-modenhet, avvikskultur og systematikk i arbeidsmiljøarbeidet på tvers av organisasjonen. Der arbeidsmiljøarbeid, medvirkning og oppfølging er mer strukturert, beskrives bedre forutsetninger for å arbeide forebyggende. Andre steder beskrives mer reaktiv håndtering, senere involvering av vernetjeneste og ujevn bruk av avvikssystemer. Dette bidrar til at potensialet for læring og forebygging ikke utnyttes likt, og at arbeidsmiljøarbeidet i større grad blir hendelsesstyrt fremfor systematisk.

Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Kompetanseutvikling, onboarding og læring i praksis

Materialet viser at det foregår betydelig kompetanseutvikling i kommunen, men at systematikken og gjennomføringskraften varierer. Flere tiltak og opplæringsløp beskrives som gode i seg selv, samtidig som det fremkommer at gjennomføring og oppfølging ofte utfordres av høyt driftspress. Kompetanseutvikling omtales flere steder som noe som i praksis må gjennomføres «i tillegg til» ordinær drift, og som derfor lett blir utsatt, nedprioritert eller gjennomført ujevnt på tvers av enheter. Særlig tydelig fremstår utfordringer knyttet til onboarding og lederstøtte. Det beskrives at nye ledere ikke alltid får en strukturert og helhetlig innføring i roller, ansvar, systemer og forventninger. I praksis avdekkes feil og mangler ofte først når noe allerede har oppstått, noe som gir økt belastning både på lederne selv og på støttefunksjonene. Utydelige grensesnitt mellom linje og støtte, særlig innen HR- og lønnsrelaterte prosesser, bidrar til usikkerhet, flere avklaringsrunder og økt tidsbruk. Samlet sett kan dette gjøre organisasjonen mer personavhengig og mindre robust ved lederbytter.

Oversikt over kompetanse og forutsetninger for deling på tvers

En sentral observasjon er at kommunen i begrenset grad har en samlet og operativ oversikt over hvilken kompetanse som finnes i organisasjonen, både faglig og når det gjelder erfaring fra prosjekter, utviklingsarbeid, verktøy og forbedringsmetodikk. Kompetanse beskrives i stor grad sektorvis og knyttet til enkeltpersoner fremfor funksjoner. Når nøkkelpersoner slutter, bytter rolle eller er fraværende, er kunnskap i begrenset grad dokumentert eller gjort tilgjengelig for andre. Der kompetansedeling på tvers faktisk skjer, fremstår dette i hovedsak som personavhengig og uformelt, basert på nettverk og enkeltinitiativ. Det beskrives få faste strukturer, arenaer eller mekanismer som systematisk legger til rette for å identifisere, mobilisere og dele kompetanse mellom sektorer. Samtidig fremkommer det eksempler på gode metoder og arbeidsformer utviklet i deler av organisasjonen, som i begrenset grad er blitt skalert eller gjort til felles praksis. En forklaring som går igjen, er manglende kapasitet og tydelig eierskap til å drive slik spredning. Når utviklingskapasitet er ulikt fordelt, og enkelte deler av organisasjonen i stor grad er bundet til drift, blir forutsetningene for å ta imot og implementere nye arbeidsformer svakere. Resultatet er at kompetanse i

praksis i stor grad forblir lokalisert der den er utviklet, fremfor å fungere som en felles ressurs for hele kommunen.

Stab og støttefunksjoner som forutsetning for tverrsektoriell kapasitetsutnyttelse

Stab- og støttefunksjonene fremstår i innsikten som viktige for hvordan kompetanse og kapasitet kan utnyttes på tvers av organisasjonen. Samtidig beskrives disse funksjonene hver for seg som stramt dimensjonerte og i stor grad preget av løpende drift, hastesaker og enkeltsaker. Dette begrenser rommet for å arbeide mer systematisk med standardisering, kompetansespredning, onboarding og utvikling av felles arbeidsformer. Ledere beskrives å bruke betydelig tid på sjeldne og komplekse støtteprosesser som de ikke utfører ofte nok til å utvikle rutine. Dette øker risikoen for feil, gjentakelser og dobbeltarbeid. Når støttefunksjonene samtidig har begrenset kapasitet til å veilede, følge opp og arbeide forebyggende, flyttes mer ansvar og belastning ut i linjen.

Det kan redusere samlet lederkapasitet til faglig ledelse, medarbeideroppfølging og utviklingsarbeid, og svekke forutsetningene for å hente ut gevinster av eksisterende kompetanse. Det fremkommer også at tverrgående samarbeidsarenaer mellom staber eksisterer, men at disse i praksis ofte domineres av driftsoppgaver og bestillinger. Initiativer som felles onboarding, bedre oversikt over prosjekter eller mer systematisk deling av erfaringer beskrives som ønsket, men samtidig krevende å realisere uten tydelig mandat og tilstrekkelig gjennomføringskapasitet.

Lederrollen og lederutvikling som nøkkelfaktor

Materialet viser også at lederopplæring og lederutvikling i stor grad skjer stykkevis og ujevnt. Obligatoriske tiltak og felles forventninger følges ikke alltid opp konsekvent, dels som følge av kapasitetsutfordringer, og dels fordi støtte og oppfølging varierer. Lederkompetanse utvikles dermed i stor grad gjennom erfaring og gradvis læring i rollen, noe som gir ulik modenhet i lederutøvelsen på tvers av organisasjonen. Dette påvirker igjen evnen til å ta i bruk nye verktøy, arbeidsformer og styringsprinsipper på en mer ensartet og koordinert måte.

Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Avsluttende observasjon - grunnlag for videre vurderinger

Samlet sett viser observasjonene at Voss herad har betydelig faglig kompetanse og mange miljøer som leverer godt under press. Samtidig fremstår kompetanse og kapasitet i økende grad som en sentral rammefaktor for både drift og omstilling. Bildet som tegner seg er ikke først og fremst et fravær av kompetanse, men en organisasjon der tilgjengelig kompetanse i stor grad er bundet lokalt, personavhengig eller brukt til å håndtere løpende drift, fremfor å bidra til mer helhetlig utvikling og styrket gjennomføringsevne. Materialet peker på flere typer kompetanse og kapasitet som fremover kan bli særlig kritiske.

For det første fremstår behovet for robust lederkapasitet og lederkompetanse som gjennomgående. Lederrollen er bred, operativ og sterkt belastet, og det er begrenset systematikk i lederopplæring, onboarding og løpende lederutvikling. Når ledere i stor grad utvikler kompetanse gjennom erfaring i rollen, og støttefunksjonene samtidig er stramt dimensjonert, øker risikoen for ujevn praksis, personavhengighet og varierende evne til å ta i bruk nye arbeidsformer og verktøy. Over tid kan dette gjøre organisasjonen mer sårbar ved lederbytter og redusere kapasiteten til å gjennomføre endringer som forutsetter konsistent oppfølging.

For det andre peker innsikten på et økende behov for kompetanse knyttet til utvikling, implementering og endringsarbeid, herunder prosjektledelse, prosessforbedring, systemforvaltning og gevinstrealisering. Slike kompetanser finnes i deler av organisasjonen, men er i begrenset grad synliggjort, koordinert eller gjort tilgjengelige på tvers. Når utviklingskapasitet er ujevnt fordelt, og enkelte deler av organisasjonen i stor grad er bundet til drift, blir det krevende å gjennomføre tværgående tiltak og å sikre at gode løsninger faktisk overføres til ordinær drift. Videre fremstår støtte- og stabsfunksjonene som et viktig bindeledd for å ta kompetanse i bruk til hele organisasjonens beste. Materialet viser at disse funksjonene i stor grad er preget av løpende drift, hasteoppgaver og enkeltsaker, og har begrenset rom for systematisk arbeid med standardisering, kompetansespredning og felles arbeidsformer. Når støttekapasiteten er

stram, flyttes mer ansvar og belastning til linjeledere, og forutsetningene for å bygge felles strukturer for læring, onboarding og implementering svekkes. Dette påvirker direkte kommunens evne til å utnytte eksisterende kompetanse mer effektivt og til å redusere sårbarhet knyttet til personavhengighet.

Materialet peker også på at kommunen i dag har begrenset oversikt over hvilken kompetanse som finnes, både faglig og erfaringsmessig. Erfaring med prosjekter, systeminnføringer, verktøy og forbedringsarbeid er i liten grad systematisert eller gjort tilgjengelig på tvers av organisasjonen. Når slik oversikt mangler, blir deling av kompetanse i praksis avhengig av enkeltpersoner og uformelle nettverk. Dette øker sårbarheten ved fravær og turnover, og reduserer muligheten til å bruke samlet erfaring som et strategisk fortrinn. Samlet sett viser observasjonene at forutsetningene for å ta kompetanse og kapasitet i bruk på tvers av organisasjonen i dag er begrenset av flere sammenfallende forhold: manglende oversikt over kompetanse, personavhengig deling, ujevn utviklingskapasitet, stramt dimensjonerte støttefunksjoner og en sterkt presset lederrolle. Dette bidrar til at organisasjonen i perioder blir mer reaktiv enn ønskelig, og at potensialet i eksisterende kompetanse ikke fullt ut kommer hele kommunen til gode.

Disse observasjonene gir et tydelig og konsistent grunnlag for videre vurderinger av hvordan Voss herad kan styrke forutsetningene for helhetlig kapasitetsutnyttelse, mer systematisk deling av kompetanse og økt gjennomføringsevne. De peker samtidig mot at fremtidige utfordringer i mindre grad handler om enkeltstående kompetansegap, og i større grad om hvordan kommunen organiserer, støtter og leder bruken av den kompetansen som allerede finnes - og den som blir stadig mer kritisk i møte med økende krav, kompleksitet og omstillingsbehov.

Vurderinger

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Kompetanse og kapasitet som gjennomgående premisser for bærekraft og gjennomføringsevne

Vurderingsbildet som trer frem er at kompetanse og kapasitet ikke først og fremst er et avgrenset HR-tema, men et gjennomgående premiss for om Voss herad evner å levere stabile tjenester, håndtere presset i driften og samtidig gjennomføre nødvendige endringer for å nå økonomiske mål. Kommunen har på mange områder sterke fagmiljøer og høy arbeidsinnsats, men den samlede gjennomføringsevnen utfordres når tilgjengelig kompetanse og kapasitet i praksis i stor grad bindes opp i å sikre kontinuitet i en driftssituasjon med høyt tempo og mange parallelle krav. Over tid kan dette bidra til at endrings- og forbedringsarbeid i større grad blir noe som håndteres «i tillegg», og dermed blir mer sårbart for fravær, utskifting og skiftende prioriteringer. I en situasjon med både økonomisk knapphet og økende kompleksitet i oppgaver og forventninger, fremstår dette som et strukturelt spørsmål: hvordan organisasjonen er rigget for å bruke kompetanse helhetlig, og hvordan den skaper kapasitet til å gjennomføre, ikke bare til å drifte.

Fra sektorvis drift til helhetlig gjennomføring

Et sentralt vurderingspunkt er at dagens organisering og arbeidsformer gir relativt gode forutsetninger for å håndtere løpende drift innenfor hvert tjenesteområde, men i mindre grad understøtter systematisk felles utvikling, omstilling og gjennomføring av tverrgående grep. Samhandling på tvers skjer i stor grad gjennom dialog i enkeltsaker, uformelle avklaringer og personlige relasjoner. Dette innebærer at også tverrgående kapasitetsutnyttelse i praksis får et personavhengig preg. Resultatet kan være høy aktivitet og mange initiativ, men svakere samlet effekt fordi det mangler strukturer som sikrer tydelig prioritering, koordinering, implementering og læring på tvers. Når dette mønsteret kombineres med høyt driftspress, blir den reelle endringskapasiteten lavere enn summen av tilgjengelig kompetanse og vilje skulle tilsi.

Ledelse som flaskehals og fasilitator

Lederrollen fremstår på flere nivåer som sterkt operativ, med betydelig involvering i dag-til-dag-drift, bemanningsavklaringer og praktisk problemløsning. Når lederroller i stor grad preges av dette, reduseres rommet for å arbeide mer systematisk med forbedring,

kompetanseutvikling og tverrgående samhandling. Dette har to sentrale konsekvenser. For det første kan ledelse i større grad bli personavhengig, fordi mye løses gjennom den enkelte leders erfaring, kapasitet og nettverk. For det andre blir det krevende å etablere felles praksis, standarder og arbeidsformer som gir varige gevinster. Variasjon i hvordan delegasjon og lederhandlingsrom praktiseres mellom områder kan forsterke dette, og bidra til ulik forståelse av ansvar, prioritering og oppfølging. Samlet sett kan dette svekke evnen til helhetlig prioritering og samordnet gjennomføring, særlig når endringer forutsetter at mange enheter og nivåer beveger seg i samme retning over tid.

Lederopplæring, onboarding og styrbarhet

Manglende systematikk i onboarding og lederopplæring bidrar til å forsterke personavhengighet og øke transaksjonskostnader i driften. Når nye ledere ikke får tilstrekkelig strukturert støtte i overgangen inn i rollen, og når opplæring i systemer, roller og obligatoriske prosesser følges opp ujevnt, øker risikoen for feil, dobbeltarbeid og varierende praksis. Dette binder kapasitet både hos lederne selv og i støttefunksjonene som må veilede og korrigere i etterkant. Over tid kan dette også svekke organisasjonens evne til å arbeide mer målrettet og datadrevet, fordi bruken av felles verktøy og grunnleggende rutiner ikke stabiliseres likt på tvers. I en omstillingssituasjon blir dette særlig krevende, ettersom behovet for forutsigbare prosesser og tydelig lederstøtte øker samtidig som driftspresset gjør det vanskelig å prioritere opplæring og utvikling.

Stab og støttefunksjoner som kritisk infrastruktur

Stab- og støttefunksjonene besitter kompetanse som er avgjørende for kommunens samlede evne til styring, etterlevelse, utvikling og tjenesteleveranse. Samtidig viser innsikten at disse funksjonene i stor grad får en rådgivende og reaktiv rolle i praksis. Når støttefunksjoner kobles på sent i prosesser, eller først når handlingsrommet allerede er begrenset av tid, økonomi eller politiske føringer, reduseres muligheten til å etablere en helhetlig problemforståelse og utvikle løsninger med overføringsverdi på tvers av organisasjonen. En etterspørselsstyrt og i stor grad personavhengig samhandling mellom linje og stab kan bidra til at enkelte deler av organisasjonen får tettere oppfølging enn andre, og at prioritering av stabsressurser i mindre grad skjer ut fra et samlet

Vurderinger

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

kommuneperspektiv. Dette kan svekke både kvalitet og tempo i omstillingsarbeidet, og bidra til at linjeledere bruker mer tid på transaksjoner og komplekse støtteprosesser, med tilsvarende mindre tid til ledelse, fag og forbedring.

HR og lønn blir kritisk fremover

HR- og lønnsområdet fremstår som en særlig kritisk støttefunksjon i en periode preget av høy omstillingstakt og stramme rammer. Materialet peker på et tydelig behov for å forenkle, avklare og i større grad standardisere kjerneprosesser, særlig innen lønn, rekruttering og personalforvaltning. Når kapasiteten er presset og prosessene preges av manuell håndtering, uklare grensesnitt og ressurskrevende saksbehandling, får dette direkte konsekvenser for linjen. Rekrutteringsløp kan ta lengre tid, ledere bruker mer tid på administrative oppgaver, og feil, avklaringsrunder og omkamper skaper ekstra belastning. I en situasjon der kommunen samtidig skal gjennomføre større endringer og realisere varige innsparinger, øker risikoen dersom arbeidsgiverkapasitet og prosesskvalitet ikke er tilstrekkelig robuste.

Digitalisering, verktøy og systemeierskap

Materialet viser at kommunen har et fragmentert system- og verktøylandskap, og at gevinster av digitalisering i begrenset grad tas ut som felles og standardiserte arbeidsformer. Teknisk IT-kompetanse og drift vurderes flere steder som velfungerende, men ansvar for digitaliseringsprosjekter, behovskartlegging i forkant av anskaffelser og tydelig systemeierskap i linjen fremstår mindre avklart. Når det er uklart hvem som har ansvar for implementering, opplæring og videreutvikling, blir forventningene til støttefunksjonene høye, samtidig som disse ikke har kapasitet til å fungere som superbrukere for hele organisasjonen. Resultatet kan bli ulik bruk av systemer, ujevn opplæring og svakere organisatorisk læring. I et kompetanse- og kapasitetsbilde er dette sentralt: digitalisering handler i praksis like mye om prosess- og implementeringskompetanse som om teknisk drift. Når denne kapasiteten er utydelig plassert eller underdimensjonert, blir potensialet for tidsbesparelser, bedre styring og mer robuste arbeidsformer i mindre grad realisert.

Analyse, prosjektledelse og gjennomføringskapasitet

Materialet peker på et tydelig spenn mellom ambisjoner om helhetlig styring og den operative kapasiteten til å gjennomføre tverrgående tiltak med tilstrekkelig analysegrunnlag, prioritering og oppfølging. Behovet for analysekompetanse, prosjektledelse og mer systematisk porteføljestyling trekkes frem som sentralt for å redusere omkamper, styrke beslutningsgrunnlaget og sikre gjennomføring over tid. Når slike funksjoner er svakt utviklet eller ujevnt fordelt i organisasjonen, blir prosjekter og forbedringsløp enten sektorvise eller sterkt avhengige av enkeltpersoner. Dette svekker evnen til å realisere gevinster på tvers og til å koble mål og styringsdata til konkrete prioriteringer og gjennomføringsplaner. Uten et tydelig «mellomlag» mellom strategi og drift fremstår det som krevende å omsette politiske og administrative beslutninger til varige endringer i praksis.

Tverrsektorielle grenseflater og ressursbruk

Vurderingene viser at mange av de mest krevende oppgavebildene i kommunen i liten grad kan forklares med manglende faglig vilje eller kompetanse. Snarere fremstår organisering, forvaltningsansvar og sektorvise budsjetter som forhold som gjør samhandling på tvers ressurskrevende i praksis. Der oppgaver forutsetter koordinert innsats mellom flere sektorer eller funksjoner, oppstår det ofte behov for omfattende avklaringer i enkeltsaker og løsninger som i stor grad blir personavhengige. Dette kan øke tidsbruken, gjøre løsningene mer sårbare ved fravær eller rollebytter, og bidra til parallelle tiltak uten felles plan eller helhetlig finansiering. Samlet kan dette innebære at kommunen bruker mer kapasitet for å oppnå tilsvarende effekt.

Fremoverskuende kompetanse- og kapasitetsrisiko

Samlet peker vurderingene mot at de største risikoene fremover er knyttet til funksjoner og kompetanser som er nødvendige for å gjøre organisasjonen mindre personavhengig og mer gjennomføringsdyktig. Dette gjelder særlig arbeidsgiver- og støttekapasitet innen HR og lønn, tydelig systemeierskap og implementeringskapasitet knyttet til digitale arbeidsformer, analyse- og prosjektledelseskompetanse for tverrgående prioritering, samt lederkapasitet og ledermodenhet til å håndtere både drift og endring over tid. I tillegg fremstår stabil bemanning og

Vurderinger

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

tilstrekkelig fagkompetanse i deler av tjenesteproduksjonen som sårbart, med risiko for økt belastning, høyere fravær og ytterligere kapasitetsutfordringer dersom kontinuitet ikke ivaretas.

Samlet vurdering

Samlet sett fremstår kompetanse og kapasitet som et av de mest styrende og tverrgående temaene i Voss herads omstillingsbehov. Kommunen har sterke fagmiljøer og høy innsats, men dagens organisering og arbeidsformer gir begrensede forutsetninger for systematisk helhetlig utvikling og gjennomføring på tvers. Når lederrollen er sterkt operativ, støttefunksjonene er stramt dimensjonert og samhandling på tvers i stor grad blir personavhengig, øker risikoen for fragmenterte tiltak og manglende realisering av gevinster. Dette forsterkes av et fragmentert verktøylandskap og utydelig systemeierskap. Vurderingene peker dermed mot at kommunens evne til å møte fremtidige krav og realisere varige innsparinger i mindre grad handler om samlet bemanningsnivå, og i større grad om hvordan kompetanse mobiliseres, prioriteres og brukes mer helhetlig. I det videre arbeidet fremstår det derfor sentralt å se kompetanse og kapasitet i direkte sammenheng med struktur, lederroller og ansvar, samhandlingsmekanismer, mål og styringsdata, samt kommunens samlede evne til gjennomføring og læring.

3.6

Rutiner og arbeidsprosesser



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering



Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Overordnet

Gjennomgangen av intervjuer og innspill viser at Voss herad i hovedsak har etablerte formelle rammer for styring, internkontroll og støtteprosesser. Det foreligger systemer, dokumentasjon og strukturer som dekker sentrale krav innen virksomhetsstyring. Samtidig viser innsikten at disse formelle rammene i varierende grad er kjent, operasjonalisert og anvendt i den daglige virksomheten. Arbeidsprosessene fremstår dermed samlet sett som mer personavhengige og ressurskrevende enn det de formelle rammene i utgangspunktet tilsier, til tross for at krav til styring og kontroll i hovedsak er ivaretatt.

Etablerte rammer, men begrenset felles praksis

Innsikten indikerer ikke mangler ved det formelle rammeverket som sådan, men peker på at rutiner, retningslinjer og systemstøtte i begrenset grad fungerer som et felles og operativt fundament for arbeidsprosessene på tvers av organisasjonen. Flere beskriver at formelle krav og rutiner ikke alltid er tilstrekkelig kjent, og at det i praksis kan være uklart hva som er obligatorisk etterlevelse, og hva som oppfattes som veiledende eller lokalt tilpassningsbart. Dette bidrar til ulik praksis mellom enheter og sektorer, og til at arbeidsprosesser i stor grad formes av lokal erfaring og enkeltpersoners kompetanse. Konsekvensen er at kvalitet og effektivitet i prosessene varierer, og at gjennomføringsevnen i større grad hviler på individuell innsats enn på standardiserte og forutsigbare arbeidsformer.

Grensesnittet mellom linje og støttefunksjoner

Et gjennomgående funn er at grenseflatene mellom linjeorganisasjonen og støttefunksjonene fremstår som uklare i praksis, til tross for at roller og ansvar er formelt definert. Dette gjelder særlig innen HR-, lønns- og økonomiprosesser, men også i samspill med IT-støtte, arkiv og dokumentforvaltning. Flere ledere beskriver at de bruker betydelig tid på å avklare ansvar, følge opp enkeltsaker og rette feil, særlig i personal- og økonomirelaterte prosesser. Innsikten peker på at manglende felles forståelse av roller og forventninger kan bidra til økt behov for kontroll, etterprøving og dobbeltarbeid. Dette forsterkes i perioder der støttefunksjonenes kapasitet oppleves som begrenset, noe som kan føre

til at oppgaver skyves ut i linjen uten at dette nødvendigvis gir bedre flyt eller mer effektiv ressursbruk.

HR- og lønnsprosesser - formelt etablert, men krevende i praksis

Intervjuer og sammendrag gir et relativt samstemt bilde av at HR- og lønnsprosessene er formelt etablert, men at de i praksis oppleves som komplekse og sårbare. Prosessene beskrives som delvis manuelle, med begrenset grad av automatisering, og med betydelig behov for oppfølging i enkeltsaker. Manglende eller uensartet onboarding av nye ledere trekkes frem som en særlig utfordring, ved at ledere får ansvar og systemtilganger før krav til opplæring og rolleforståelse er tilstrekkelig ivaretatt. Dette kan bidra til feil, omkamper og økt tidsbruk, både i linjen og i støttefunksjonene. Utfordringen fremstår dermed ikke som et fravær av formelle krav, men som en manglende integrasjon av disse i den løpende leder- og medarbeiderrollen.

Digitalisering og systemstøtte

Innsikten viser at kommunen har et bredt sett av systemer for styring, rapportering og forvaltning, og at formelle krav til sikkerhet og dokumentasjon i hovedsak er ivaretatt. Samtidig beskrives systemlandskapet som fragmentert, og i begrenset grad innrettet mot helhetlige arbeidsprosesser. Flere peker på at styringsdata og rapportering i praksis må bygges manuelt for å dekke operative behov, noe som øker tidsbruk og sårbarhet. Dette innebærer at digitalisering i praksis i større grad fungerer som støtte for drift og kontroll, enn som et aktivt virkemiddel for forenkling, standardisering og effektivisering av arbeidsprosesser på tvers av organisasjonen.

Drift, utvikling og kapasitet

Innsikten viser at særlig i driftsnære deler av organisasjonen beskrives en arbeidshverdag preget av høyt tempo og mange samtidige oppgaver. Drift og utviklingsarbeid konkurrerer i stor grad om samme leder- og fagkapasitet, og forbedringsarbeid blir ofte skjøvet til side når løpende driftsbehov presser på, også i situasjoner der forbedringsbehov og potensielle gevinster er identifisert. Dette bidrar til at utviklings- og forbedringstiltak i praksis blir mer sårbare og ujevnt gjennomført. Samtidig viser innsikten at der prosesser er tydelig

Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

definert, forankret og gitt dedikert ansvar, for eksempel i større prosjekter eller avgrensede utviklingsløp, oppnås bedre fremdrift og mer forutsigbar ressursbruk. Dette peker mot et potensial for å anvende tilsvarende prinsipper mer systematisk også i ordinær drift, der forbedringsarbeid i større grad integreres i etablerte arbeidsformer.

Etterlevelse, læring og medvirkning

Innsikten viser at strukturer for avvikshåndtering, HMS og medvirkning er etablert, men at bruken av disse varierer mellom enheter og områder. Flere beskriver lav meldegrad enkelte steder og en opplevelse av at avvik ikke alltid fører til konkret forbedring. Dette svekker læringsløyene i organisasjonen og reduserer effekten av etablerte systemer for kontinuerlig forbedring. Videre fremheves betydningen av tidlig og tydelig involvering av tillitsvalgte og vernetjeneste i endrings- og omstillingsprosesser. Der involvering skjer sent, beskrives prosessene som mindre forutsigbare og mer konfliktfylte, med økt risiko for motstand og forsinkelser. Tidlig involvering fremstår dermed som en viktig forutsetning for både kvalitet, legitimitet og fremdrift i endringsarbeidet.

Samlet observasjonsbilde

Samlet sett viser innsikten at Voss herad i hovedsak har de formelle rammene på plass for styring, støtte og internkontroll. Utfordringen ligger i mindre grad i fravær av regelverk eller dokumentasjon, og i større grad i manglende sammenheng mellom formelle krav og faktisk praksis.

Begrenset kjennskap, varierende etterlevelse og utydelige grensesnitt bidrar til høy personavhengighet, økt tidsbruk og redusert gjennomføringskraft. Observasjonene peker samtidig på et tydelig potensial for å styrke arbeidsprosessene gjennom bedre operasjonalisering av eksisterende rammer, tydeligere rolleavklaringer og mer konsekvent bruk av felles systemer og arbeidsformer.

Dette fremstår som sentrale forutsetninger for å redusere sårbarhet, frigjøre kapasitet og styrke kommunens evne til å håndtere både løpende drift og nødvendige endringer over tid.

Vurderinger

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

HR-, lønns- og økonomiprosesser som systemiske flaskehals

HR-, lønns- og økonomiprosessene fremstår som særlig gjennomføringskritiske, ettersom de berører hele organisasjonen og er tett knyttet til lederrollen. Vurderingene viser at disse prosessene i begrenset grad fungerer som standardiserte og forutsigbare støtteprosesser, til tross for at de formelt er etablert. Delvis manuelle arbeidsformer, begrenset automatisering og uklare grensesnitt mellom linje og stab bidrar til høy transaksjonskostnad. Når feil og avvik i hovedsak avdekkes i etterkant, øker behovet for kontroll, oppfølging og individuell veiledning. Dette binder kapasitet både i linjen og i støttefunksjonene, og reduserer samlet gjennomføringskraft. Sett i sammenheng med vurderingene av økonomistyring innebærer dette at eksisterende styringsverktøy i begrenset grad utnyttes som grunnlag for helhetlig prioritering og omstilling.

Et gap mellom form og praksis

Den samlede innsikten viser et gap mellom formelle rammer og faktisk arbeidsform. Selv om rutiner, retningslinjer og systemer er etablert, fremstår de i begrenset grad som et felles og operativt rammeverk for hvordan arbeid planlegges, gjennomføres og følges opp i praksis. Mange arbeidsprosesser løses gjennom lokal tilpasning, personavhengige løsninger og løpende avklaringer. Dette innebærer at styring i stor grad skjer reaktivt, i etterkant av hendelser og avvik, fremfor gjennom prosesser som forebygger feil, reduserer variasjon og gir forutsigbarhet. Gapet mellom form og praksis fremstår dermed ikke som et isolert problem i enkeltfunksjoner, men som et mer gjennomgående trekk ved organisasjonens arbeidsmåte.

Strukturelle årsaker til manglende operasjonalisering

Sett i lys av organisasjonsstrukturen fremstår gapet mellom form og praksis nært knyttet til hvordan ansvar, kapasitet og oppmerksomhet er fordelt. En struktur preget av tydelig sektorinndeling og sterke linjeenheter gir betydelig lokal autonomi, men stiller samtidig høye krav til felles styringsmekanismer for at formelle rammer skal få praktisk gjennomslag. Når lederkapasiteten i stor grad bindes opp i løpende drift, og støttefunksjonene samtidig er relativt små og sårbare, svekkes evnen til systematisk implementering, oppfølging og videreutvikling av felles arbeidsprosesser. I en slik kontekst blir det ofte rasjonelt for ledere å

prioritere lokale løsninger som gir umiddelbar effekt, fremfor å investere tid i felles standarder som initielt kan oppleves som lite tilpasset arbeidshverdagen. Over tid bidrar dette til å forsterke forskjeller i praksis mellom enheter og sektorer, selv der de formelle rammene er like.

Ledelse, etterlevelse og ansvarlinjer

Vurderingene peker videre på en tydelig sammenheng mellom lederrollen og etterlevelsen av formelle krav. Når roller, ansvar og forventninger ikke er tilstrekkelig operasjonalisert, overlates mye ansvar til den enkelte leder for å tolke, prioritere og praktisere regelverk og rutiner. Dette bidrar til variasjon i hvordan formelle krav håndteres i praksis. Manglende systematikk i onboarding og opplæring av nye ledere forsterker dette bildet. Når ledere gis ansvar og systemtilganger uten at krav til opplæring, etterlevelse og bruk av felles arbeidsformer er tydelig forankret, øker risikoen for feil, omkamper og etterfølgende korrigerende. Dette er ikke et uttrykk for svikt i regelverk, men for en svak kobling mellom formelle krav og lederrollen slik den utøves i hverdagen.

Digitalisering som uforløst styringsvirkemiddel

Vurderingene knyttet til digitalisering og styringsinformasjon viser at kommunens systemer beskrives å ivareta formelle krav til dokumentasjon, sikkerhet og etterlevelse. Samtidig fremstår systemene i mindre grad som støtte for standardiserte arbeidsprosesser og operativ styring på tvers av organisasjonen.

Der styringsdata må bearbeides manuelt for å bli anvendbare i ledelsesdialog og oppfølging, reduseres både effektiviteten og muligheten for konsistent styring over tid.

Dette bidrar til at digitalisering i praksis i større grad brukes som et verktøy for kontroll og rapportering i etterkant, fremfor som et aktivt virkemiddel for forenkling, læring og kontinuerlig forbedring. I lys av de betydelige omstillingskravene kommunen står overfor, innebærer dette at potensialet i eksisterende systemstøtte i begrenset grad tas ut som støtte for bedre prioritering, gjennomføring og kapasitetsutnyttelse.

Vurderinger

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Samlede konsekvenser for omstillingsevne og økonomisk bærekraft

Samlet sett innebærer gapet mellom formelle rammer og faktisk praksis en strukturell svakhet i organisasjonens gjennomføringsmodell. Når arbeidsprosesser i stor grad er personavhengige og lite standardiserte, øker sårbarheten ved fravær, utskifting og perioder med økt belastning. Når ledere må bruke betydelig tid på avklaringer, feilretting og oppfølging i enkeltsaker, reduseres handlingsrommet for systematisk forbedrings- og omstillingsarbeid.

Dette har også økonomiske implikasjoner. Tidsbruk knyttet til dobbeltarbeid, omkamper og manglende utnyttelse av tilgjengelig systemstøtte representerer et samlet effektivitetstap som i liten grad er synlig i budsjetter og regnskap. Over tid kan dette bidra til å svekke kommunens økonomiske handlingsrom, samtidig som belastningen på nøkkelroller i organisasjonen øker.

Vurdert på tvers av innsikten og øvrige kapitler fremstår utfordringene knyttet til rutiner og arbeidsprosesser i Voss herad som systemiske snarere enn enkeltstående. De springer ikke ut av manglende formelle krav, men av begrenset operasjonalisering, etterlevelse og integrering av eksisterende rammer i daglig praksis. Dette innebærer at videre forbedring i mindre grad handler om nye regler, nye systemer eller økt detaljstyring, og i større grad om å styrke sammenhengen mellom struktur, ledelse og arbeidsprosesser.

Evnen til å omsette formelle rammer til felles og etterlevd praksis fremstår dermed som et avgjørende premiss for kommunens gjennomføringsevne, omstilling og økonomiske bærekraft i årene fremover.

3.7

Kultur



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering



Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Et sammensatt kulturbilde

Innsikten viser at kulturen i Voss herad er preget av høy grad av engasjement, faglig stolthet og vilje til innsats. På tvers av intervjuer, tjenestesammendrag og skriftlige innspill beskrives en organisasjon der mange ansatte og ledere strekker seg langt for å levere gode tjenester, også i perioder med betydelig omstillingspress. Denne innsatsviljen fremstår som bredt forankret og utgjør et viktig fundament for kommunens evne til å håndtere krevende oppgaver over tid. Samtidig fremkommer det et sammensatt kulturbilde, med tydelige variasjoner mellom sektorer, enheter og ledermiljø. Kulturen i organisasjonen fremstår ikke som ensartet, men som formet av ulike praksiser, erfaringer og normer, påvirket av fagtradisjoner, ledelsesformer og historikk. Flere beskriver gode samarbeidskulturer og trygge arbeidsmiljøer i mange deler av organisasjonen, samtidig som det pekes på mer krevende kulturtrekk enkelte steder.

Lokal identitet, stolthet og ambisjonsnivå

En gjennomgående observasjon i innsikten er sterk lokal og faglig identitet, både internt i organisasjonen og i samspillet mellom kommunen og lokalsamfunnet. Voss omtales som et sted med tydelig egenart, høy deltakelse og sterkt engasjement i lokale spørsmål. Kulturområdet, frivilligheten og det brede sivilsamfunnet trekkes frem som sentrale deler av denne identiteten, og som viktige bidragsytere til kommunens attraktivitet, omdømme og rekruttering. Denne sterke identiteten beskrives av mange som en betydelig ressurs, men bidrar også til høye forventninger til kommunen og til et vedvarende press i møte med endringer og prioriteringer. Ambisjonsnivået fremstår gjennomgående som høyt, både når det gjelder tjenestekvalitet og bredde i tilbud, også i perioder med stramme økonomiske rammer.

Engasjement nært eget fag og egen enhet

Innsikten viser at engasjementet i organisasjonen i stor grad er knyttet til eget fagområde, egen enhet eller eget lokalsamfunn. Dette gir høy kvalitet, ansvarsfølelse og eierskap lokalt, men kan også bidra til en kultur der helhetlige hensyn og «én kommune»-perspektivet i mindre grad får gjennomslag i praksis. Flere beskriver at sterke faglige og lokale lojaliteter påvirker prioriteringer, ressursforståelse og samarbeid på

tvers. Dette fremstår ikke som uttrykk for manglende vilje til fellesskap, men som en konsekvens av sterke profesjonskulturer og lokale identiteter, kombinert med begrensede arenaer for helhetlig samhandling.

Ulik endringskultur og modenhet

Observasjonene viser betydelig variasjon i hvordan endring og omstilling håndteres kulturelt i ulike deler av organisasjonen. Enkelte områder beskrives som mer erfarne og robuste i møte med omstilling, med tydelig ledelse, klare rammer og etablerte samarbeidsformer. Andre områder fremstår som mer sårbare, med større usikkerhet, høyere konfliktnivå eller lavere tillit i endringsprosesser. Flere peker på at dette forsterkes der involvering skjer sent, eller der begrunnelser, mål og rammer for endring oppleves som uklare. I slike situasjoner beskrives økt belastning på arbeidsmiljøet og større risiko for motstand eller polarisering.

Samarbeid, medvirkning og opplevd påvirkningskraft

Materialet gir et sammensatt bilde av samarbeid og medvirkning. Det finnes etablerte strukturer og arenaer for trepartssamarbeid, vernetjeneste og medvirkning, og flere beskriver gode erfaringer med lokalt samarbeid mellom ledelse, tillitsvalgte og verneombud. Samtidig pekes det på ujevn bruk av disse strukturene, og på varierende praksis for involvering i endrings- og omstillingsprosesser. Noen beskriver at innspill ikke alltid oppleves å føre til konkrete eller synlige endringer, noe som enkelte steder bidrar til tilbakeholdenhet med å melde avvik eller ta opp utfordringer. Dette fremstår ikke som et generelt trekk, men som situasjons- og kontekstavhengig.

Offentlig debatt og ytre påvirkning

Offentlig debatt, medieomtale og sosiale medier fremstår som en viktig ytre faktor som påvirker organisasjonskulturen i Voss herad. Materialet viser at høy temperatur i offentlige diskusjoner, sterke meninger og gjentakende kritikk i perioder bidrar til uro og belastning, både for ledere og ansatte. Dette gjelder særlig i saker som berører struktur, lokalisering og tjenestetilbud, der oppmerksomheten ofte er stor og konfliktlinjene tydelige. Samtidig fremkommer det tydelig at mange internt ikke kjenner seg igjen i forenklete eller generaliserende beskrivelser av organisasjonen slik disse til tider fremkommer i offentligheten.

Observasjoner

PwC sine observasjoner fra intervju og dokumentgjennomgang



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Det pekes på et spenn mellom hvordan organisasjonen samlet sett oppleves internt, og enkelte ytre narrativer som får stor oppmerksomhet i media og sosiale kanaler. Dette bidrar til et krevende landskap der behovet for tydelig kommunikasjon, forutsigbarhet og eierskap til eget narrativ fremheves som særlig viktig, både for å ivareta arbeidsmiljø og for å sikre legitimitet i endringsprosesser.

Lokale og avgrensede kulturutfordringer

Innsikten indikerer at det finnes konkrete utfordringer knyttet til kultur og praksis i deler av organisasjonen. Disse fremstår ikke som gjennomgående eller representative for helheten, men som knyttet til bestemte miljøer, perioder eller situasjoner, ofte der belastningen har vært høy over tid eller der roller, ansvar og forventninger har vært uklare. Flere peker på at slike utfordringer ikke er uvanlige i organisasjoner av denne størrelsen og kompleksiteten, særlig i langvarige omstillingsløp. Samtidig understrekes betydningen av tydelig ledelsesoppfølging, klare rammer og systematisk arbeid for å hindre at uheldige mønstre får utvikle seg eller feste over tid.

Samlet sett viser observasjonene at kulturen i Voss herad rommer både sterke ressurser og tydelige spenninger. Høy innsatsvilje, lokal stolthet og bredt samfunnsengasjement utgjør et solid fundament for videre utvikling og omstilling. Samtidig bidrar kulturelle variasjoner, ulik endringsmodenhet og et krevende offentlig landskap til økt kompleksitet i styring og gjennomføring.

Kultur fremstår dermed som et sentralt bakteppe for forståelsen av samarbeid, gjennomføringsevne og legitimitet i de veivalgene kommunen står overfor. Hvordan denne kulturen møtes, forstås og videreutvikles, vil ha stor betydning for kommunens evne til å håndtere både løpende drift og nødvendige endringer på en bærekraftig måte.

Vurderinger

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Kulturens rolle i kommunens samlede gjennomføringsevne

Vurdert samlet fremstår kulturen i Voss herad som et sentralt premiss for kommunens evne til å gjennomføre nødvendige prioriteringer og omstillinger. Høy faglig stolthet, sterk lokal identitet og betydelig innsatsvilje gir gode forutsetninger for kvalitet, engasjement og utholdenhet i tjenesteproduksjonen. Samtidig viser analysen at disse styrkene også kan bidra til økt kompleksitet i styring og endringsarbeid, særlig i en situasjon preget av strammere økonomiske rammer og behov for varige strukturelle grep. Kultur fremstår dermed ikke som et avgrenset tema, men som et gjennomgående bakteppe som påvirker hvordan struktur, ledelse, arbeidsprosesser og kommunikasjon faktisk virker i praksis. Der kultur og formelle rammer trekker i samme retning, styrkes gjennomføringsevnen. Der de trekker i ulik retning, øker risikoen for motstand, forsinkelser og fragmentert omstilling.

Sterk identitet som både ressurs og begrensning

Den sterke Voss-identiteten og det brede samfunnsengasjementet vurderes som en betydelig ressurs for kommunen. Kultur, frivillighet og lokalt engasjement bidrar til attraktivitet, tilhørighet og rekruttering, og gir kommunen et særpreg som mange opplever som verdifullt å bevare. Samtidig har denne identiteten over tid bidratt til et høyt ambisjonsnivå og et bredt tjenestetilbud, også utover det som følger direkte av lovpålagte oppgaver.

I dagens situasjon innebærer dette at prioriteringer ikke bare oppleves som økonomiske eller organisatoriske, men også som verdimeslige og identitetsmessige. Endringer i struktur, lokalisering eller tilbud kan dermed raskt få en symbolsk betydning som går utover selve tiltaket. Dette bidrar til at omstilling blir mer krevende å kommunisere, forankre og gjennomføre, og forsterker behovet for tydelig politisk og administrativ samling om retning, rammer og premisser.

Fragmentering og utfordringen med «én kommune»

Vurderingene viser at kulturen i Voss herad i betydelig grad er preget av sterke faglige, profesjonelle og lokale lojaliteter. Dette gir høy kvalitet, ansvarsfølelse og eierskap i den enkelte enhet, men bidrar samtidig til fragmentering. Når engasjement og ansvar i hovedsak er knyttet til eget

fag, egen enhet eller eget lokalsamfunn, blir helhetlige hensyn vanskeligere å operasjonalisere i praksis. Sett i sammenheng med kapitlene om struktur og arbeidsprosesser innebærer dette at «én kommune»-perspektivet i begrenset grad er fullt ut internalisert kulturelt. Helhetlige beslutninger og prioriteringer kan derfor oppleves som eksterne eller påførte, snarere enn som et felles ansvar. Dette kan svekke både tempo og utholdenhet i omstillingsarbeidet, og bidra til at endringer gjennomføres stykkevis og delt, fremfor koordinert og samlet.

Ulik endringsmodenhet som systemisk utfordring

Den betydelige variasjonen i endringskultur og endringsmodenhet mellom sektorer og enheter fremstår som en sentral styringsutfordring. Der endringskompetanse, tydelig ledelse og etablerte samarbeidsformer er til stede, håndteres omstilling med større forutsigbarhet, lavere konfliktnivå og høyere grad av aksept. Der dette i mindre grad er på plass, forsterkes usikkerhet, belastning og risiko for motstand eller polarisering.

Dette innebærer at kommunen i praksis opererer med ulike «endringstempo» internt. Slike forskjeller gjør det krevende å gjennomføre større, tverrgående grep innen struktur, organisering og økonomi. Risikoen er at omstilling konsentreres i enkelte deler av organisasjonen, mens andre i større grad skjærer seg, noe som over tid kan utfordre både opplevd rettferdighet og samlet gjennomføringsevne.

Vurderinger

PwC sine vurderinger av ulike alternativer for organisering



Struktur

Ledelse, roller og ansvar

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Mål og styringsdata

Kompetanse og kapasitet

Rutiner og arbeidsprosesser

Kultur

PwC sitt rammeverk for evaluering

Medvirkning, tillit og psykologisk trygghet

Selv om formelle strukturer for medvirkning er etablert, viser vurderingene at tillit og opplevd påvirkningskraft varierer betydelig på tvers av organisasjonen. Der involvering skjer tidlig, tydelig og med reell mulighet til å påvirke, bidrar dette til bedre forståelse, større eierskap og høyere aksept for krevende beslutninger. Der involvering skjer sent, utydelig eller primært i form av informasjon, svekkes både tilliten og viljen til aktiv medvirkning.

I lys av organisasjonens størrelse, kompleksitet og omstillingshistorikk vurderes det som lite realistisk å forvente en helt ensartet kultur. At det finnes avgrensede miljøer med krevende kultur og praksis fremstår ikke som unikt. Det avgjørende er i hvilken grad organisasjonen evner å identifisere slike utfordringer tidlig, følge dem systematisk opp og sikre at de ikke utvikler seg til mer varige mønstre. Dette forutsetter tydelig ledelse, konsistent praksis og en kultur der det oppleves som legitimt å ta opp krevende og ubehagelige temaer uten frykt for negative konsekvenser.

Spenningen mellom internt kulturbilde og offentlig narrativ

Et sentralt vurderingspunkt er spenningen mellom hvordan organisasjonen samlet sett oppleves internt, og hvordan kommunen tidvis fremstilles i offentligheten. Når generaliserende eller polariserende beskrivelser får stor oppmerksomhet, kan dette svekke både intern stolthet og ekstern tillit, selv om fremstillingene ikke oppleves som dekkende for helheten.

Over tid innebærer dette en reell risiko. Et vedvarende negativt ytre narrativ kan påvirke rekruttering, arbeidsmiljø og endringsvilje, særlig dersom organisasjonen i begrenset grad tar eierskap til egen utvikling og egne forbedringsprosesser. Samtidig kan en ensidig avvisning av kritikk svekke legitimiteten.

Vurdert samlet peker dette mot behovet for en balansert tilnærming, der kommunen både anerkjenner reelle utfordringer der de finnes, og samtidig synliggjør bredden, nyansene og det pågående forbedringsarbeidet i organisasjonen.

Kulturens betydning for videre veivalg

Samlet sett viser vurderingene at kulturen i Voss herad både er en av kommunens viktigste ressurser og en av de mest krevende rammene for omstilling. Høy innsatsvilje, sterk identitet og bredt samfunnsengasjement gir et solid utgangspunkt for videre utvikling. Samtidig bidrar fragmentering, ulik endringsmodenhet og et krevende offentlig landskap til å redusere den samlede gjennomføringsevnen.

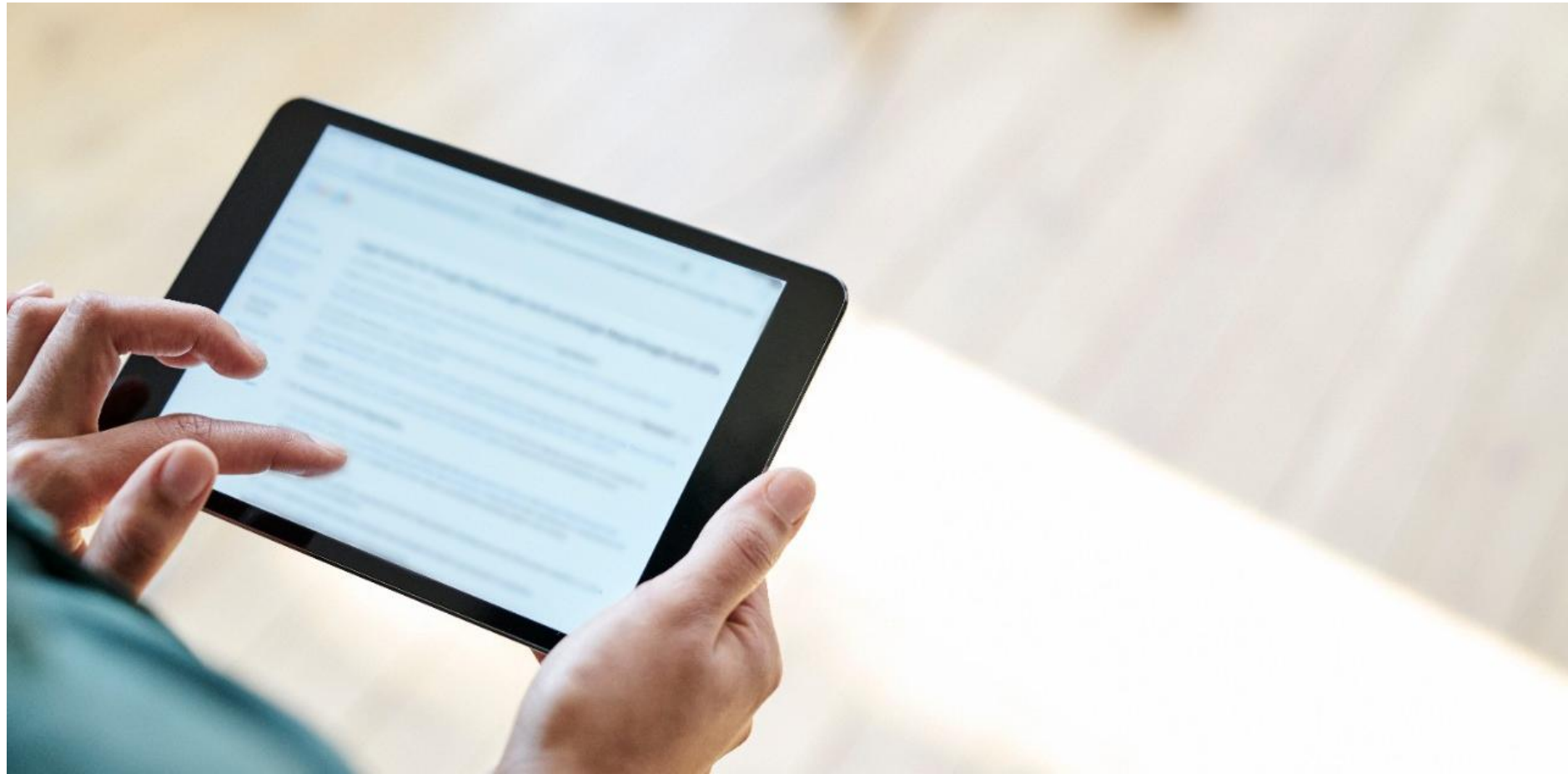
Dette innebærer at videre veivalg innen struktur, ledelse og økonomi ikke kan vurderes isolert fra kultur. Evnen til å lykkes med nødvendige prioriteringer og omstillinger vil i stor grad avhenge av om kommunen klarer å styrke felles forståelse, bygge tillit på tvers og utvikle en kultur der helhetlige hensyn og krevende beslutninger oppleves som et felles ansvar - både internt i organisasjonen og i samspillet med lokalsamfunnet.

3.8

Innspill fra åpen postkasse



Den åpne postkassen



Observasjoner

PwC sine observasjoner fra innspill fra ansatte, ledere og folkevalgte i den åpne postkassen



Den åpne postkassen

Innledning

Som del av organisasjonsgjennomgangen ble det etablert en åpen postkasse for ansatte, ledere og folkevalgte, der det var mulig å sende inn innspill anonymt. Hensikten var å gi rom for erfaringer og vurderinger som ikke nødvendigvis fanges opp gjennom intervjuer, lederdialog eller dokumentanalyse, og som dermed kan supplere øvrig innsikt i gjennomgangen.

Innspillene utgjør ikke et representativt utvalg, og må forstås som enkeltpersoners erfaringer og meninger. Samtidig gir de et bredt og lite filtrert bilde av hvordan situasjonen oppleves fra ulike posisjoner i og rundt organisasjonen. Dette kapitlet oppsummerer sentrale tema som løftes i innspillene, og drøfter hva de kan være uttrykk for sett i sammenheng med øvrig kunnskapsgrunnlag. Fremstillingen er tematisk og aggregert, og det henvises ikke til enkeltpersoner, konkrete enheter eller spesifikke hendelser.

Innspillene fra den åpne postkassen er i stor grad preget av erfaringer fra arbeidshverdagen, særlig knyttet til hvordan styring, ledelse og endringsprosesser oppleves i praksis. Tonen er gjennomgående mer direkte enn i intervjuer og formelle styringsdokumenter. Dette kan forstås som uttrykk for engasjement og et behov for å formidle opplevelser fra en krevende situasjon, snarere enn som en helhetlig vurdering av organisasjonen som sådan.

Et fellestrekk i innsikten er at oppmerksomheten i stor grad rettes mot strukturelle og systemiske forhold, fremfor mot enkeltpersoner. Sett i lys av at mye annen innsikt i gjennomgangen bygger på perspektiver fra administrativ, politisk og faglig ledelse gjennom intervjuer, dokumenter og formelle prosesser, kan innspillene bidra til å synliggjøre potensielle blindsoner. Dette gjelder særlig forhold der opplevelser i arbeidshverdagen kan avvike fra hvordan styring og organisering er ment å fungere.

Styring, mål og arbeidsprosesser

Innspillene gir uttrykk for opplevelser av at mål, planer og politiske føringer i begrenset grad oppleves som tydelig operasjonalisert i hverdagen. Det beskrives situasjoner der styring i praksis skjer gjennom dialog, ad-hoc avklaringer og lokale tilpasninger, fremfor gjennom felles rutiner og arbeidsprosesser som gir forutsigbarhet og lik praksis på tvers.

Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom beskrivelser av:

- uklare grenseflater mellom linje og støttefunksjoner
- variasjon i praksis for saksbehandling, prioritering og oppfølging
- betydelig tidsbruk knyttet til avklaringer og dobbeltarbeid

Sett i sammenheng med øvrig innsikt kan disse innspillene peke på en forskjell mellom formell styring og faktisk virkemåte i organisasjonen. Der styringsdokumenter og lederdialog kan gi inntrykk av klare rammer og strukturer, gir innspillene uttrykk for usikkerhet rundt etterlevelse, eierskap og praktisk anvendelse.

Lederrollen og belastning i linjen

Det fremkommer innspill som beskriver en lederrolle som oppleves som sterkt operativ, særlig i tjenestenære deler av organisasjonen. Arbeidshverdagen omtales som preget av håndtering av dag-til-dag bemanning og fravær og håndtering av løpende enkeltsaker, med begrenset rom for utviklings- og forbedringsarbeid.

Innspillene peker blant annet på:

- uklare forventninger til lederrollen
- varierende tilgang på støtte fra systemer og støttefunksjoner
- stor personavhengighet i hvordan ledelse utøves i praksis

Disse innspillene kan indikere forskjeller i belastning og handlingsrom mellom styringsnivåer. Det som på overordnet nivå fremstår som tydelig organisering, kan i praksis oppleves som krevende å omsette i en presset arbeidshverdag nær tjenestene.

Observasjoner

PwC sine observasjoner fra innspill fra ansatte, ledere og folkevalgte i den åpne postkassen



Den åpne postkassen

Kultur, trygghet og tillit

Innspillene gir et sammensatt bilde av organisasjonskulturen. På den ene siden beskrives faglig stolthet, lokal tilknytning og vilje til å strekke seg langt for brukere og innbyggere. På den andre siden gir enkelte innspill uttrykk for opplevd lavere grad av trygghet og tillit, særlig knyttet til det å si ifra om utfordringer eller løfte kritiske faglige vurderinger.

Forhold som løftes i noen innspill, er blant annet:

- usikkerhet knyttet til rom for å være kritisk
- opplevelse av at faglige innspill ikke alltid tas videre
- klarhet rundt hvordan beslutninger fattes og eventuelt endres

Samtidig viser annen innsikt i gjennomgangen at dette bildet ikke deles entydig av bredden av organisasjonen. I innspill, intervjuer og dialoger beskrives også samarbeid, tillit og fungerende partssamspill i flere deler av organisasjonen. Innspillene fra postkassen bør derfor forstås som uttrykk for erfaringer hos enkelte, og ikke som en samlet beskrivelse av kulturen i Voss herad. Likevel kan innspillene tyde på at opplevelsen av trygghet, tillit og ytringsrom kan variere mellom enheter, roller og nivåer, og at slike variasjoner ikke fullt ut fanges opp gjennom formelle styrings- og ledelsesarenaer.

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Innspillene løfter erfaringer knyttet til kommunikasjon og informasjonsflyt, blant annet knyttet til opplevd tilgjengelighet, responstid og tydelighet. Det beskrives situasjoner der ansvar for informasjon fremstår uklart, og der informasjon oppleves å komme sent i prosesser eller via uformelle kanaler. Sett opp mot øvrig innsikt, der kommunikasjon ofte beskrives som ivaretatt gjennom etablerte linjer og arenaer, kan disse innspillene peke mot forskjellen mellom intensjon og opplevelse. Det som på styringsnivå fremstår som informert og forankret, kan i praksis oppleves som fragmentert og lite forutsigbart i deler av organisasjonen.

Administrasjon, stab og avstand til tjenestene

Det fremkommer innspill som gir uttrykk for opplevd avstand mellom administrasjon og tjenestene, og som peker på mange ledd mellom beslutning og praksis. Dette omtales blant annet som utfordringer knyttet til støttefunksjoners tilgjengelighet, rolleforståelse og relevans i

arbeidshverdagen. Dette avviker delvis fra gjennomgangens mer nyanserte vurdering, der hovedutfordringen i større grad knyttes til samspill, arbeidsformer og tydelighet i roller, enn til omfang alene. Samtidig synliggjør innspillene hvordan støtte- og stabsfunksjoner kan oppleves i praksis, og kan peke på behov for økt oppmerksomhet rundt hvordan støttefunksjoner faktisk virker i møte med tjenestenære deler av organisasjonen.

Vurderinger

*PwC sine vurderinger av observasjoner
fra den åpne postkassen*



Den åpne postkassen

Overordnet

Innspillene fra den åpne postkassen gir ikke grunnlag for å trekke entydige konklusjoner om tilstanden i Voss herad som organisasjon. Materialet må forstås som uttrykk for enkeltpersoners erfaringer og vurderinger, og kan ikke leses som representativt for ansatte, ledere eller folkevalgte som helhet. Samtidig er innspillene et viktig supplement til øvrig kunnskapsgrunnlag, nettopp fordi de synliggjør hvordan styring, ledelse og endring kan oppleves fra ulike posisjoner i organisasjonen og det politiske miljøet. Sett i sammenheng med øvrige funn i gjennomgangen, vurderes innspillene særlig å ha verdi som indikatorer på variasjon i opplevelser, og som mulige signaler om forhold som i begrenset grad fanges opp gjennom formelle styrings- og ledelsesarenaer.

Forskjell mellom formell styring og opplevd virkemåte

Et sentralt vurderingspunkt er spennet mellom hvordan styring, mål og arbeidsprosesser er beskrevet og ment å fungere, og hvordan de i enkelte tilfeller oppleves i praksis. Gjennomgangen viser at Voss herad har et omfattende plan- og styringsgrunnlag, og etablerte strukturer for ledelse og oppfølging. Innspillene fra postkassen kan indikere at det samtidig finnes variasjon i hvordan disse rammene faktisk omsettes i arbeidshverdagen. Dette peker mot en mulig blindsoner knyttet til operasjonalisering og etterlevelse, snarere enn til fravær av styringsverktøy. Der ledelses- og dokumentperspektivet i stor grad bekrefter at strukturer og prosesser er på plass, gir innspillene uttrykk for usikkerhet rundt eierskap, praktisk anvendelse og forutsigbarhet i deler av organisasjonen. Vurderingen er at dette ikke nødvendigvis handler om manglende styring, men om behov for tydeligere kommunikasjon og sammenheng mellom overordnede føringer og faktisk praksis.

Belastning og handlingsrom i lederroller

Innspillene gir også grunnlag for å vurdere hvordan lederrollen oppleves på ulike nivåer. Der øvrig innsikt i stor grad bygger på erfaringer fra ledergrupper og overordnet nivå, synliggjør postkassen erfaringer som kan indikere et mer begrenset handlingsrom i tjenestenære lederroller. Dette gjelder særlig balansen mellom operative krav og forventninger om utviklings- og forbedringsarbeid. Vurderingen er at dette peker mot et

strukturelt spenn mellom ambisjoner og tilgjengelig kapasitet i lederrollen. Dette samsvarer med gjennomgangens overordnede vurdering av at utviklingsarbeid i dagens organisering i stor grad konkurrerer med drift om samme ledelseskapasitet. Innspillene bidrar her til å konkretisere hvordan dette kan arte seg i praksis for enkelte.

Variasjon i opplevd trygghet, tillit og ytringsrom

Innspillene gir et nyansert bilde av organisasjonskulturen, der det både beskrives faglig stolthet, engasjement og fungerende samarbeid, og samtidig enkelte erfaringer knyttet til lavere opplevd trygghet og tillit. Det er viktig å understreke at annen innsikt i gjennomgangen ikke entydig bekrefter et slikt bilde på tvers av organisasjonen. Vurderingen er derfor at innspillene ikke bør tolkes som uttrykk for en generell kulturell utfordring, men som indikasjoner på variasjon i opplevelser mellom enheter, roller og nivåer. En slik variasjon kan være vanskelig å fange opp gjennom formelle prosesser, og kan over tid påvirke både involvering, endringsvilje og gjennomføringsevne dersom den ikke anerkjennes og håndteres.

Opplevd avstand mellom administrasjon og tjenestene

Enkelte innspill gir uttrykk for opplevd avstand mellom administrasjon og tjenestene, særlig knyttet til støttefunksjoners tilgjengelighet og relevans i arbeidshverdagen. Dette står delvis i kontrast til gjennomgangens mer nyanserte vurdering av administrasjonens rolle og omfang. Vurderingen er at dette først og fremst peker på et samspill- og rolleavklarings spørsmål, ikke nødvendigvis et spørsmål om nivå eller volum.

Innspillene kan indikere at intensjonen med stabs- og støttefunksjoner ikke alltid oppleves tydelig i praksis, og at dette kan bidra til frustrasjon og uklarhet i deler av organisasjonen. Dette styrker relevansen av gjennomgangens vektlegging av tydeligere roller, grenseflater og samhandling i anbefalt organisasjonsmodell.

Vurderinger

*PwC sine vurderinger av observasjoner
fra den åpne postkassen*



Den åpne postkassen

Samlet vurdering

Samlet sett vurderes innspillene fra den åpne postkassen å gi et viktig korrektiv og supplement til øvrig innsikt i gjennomgangen. De peker ikke entydig på nye problemstillinger, men bidrar til å synliggjøre hvordan viktige tema kan arte seg forskjellig i praksis, avhengig av posisjon, rolle og kontekst.

Vurderingen er at innspillene særlig bidrar til å:

- tydeliggjøre variasjon i opplevelser av styring, ledelse og kommunikasjon
- synliggjøre potensielle blindsoner i overgangen mellom formelle strukturer og praktisk virkemåte
- understøtte behovet for helhetlige grep som adresserer både struktur, samhandling og gjennomføring

I denne sammenhengen vurderes innspillene å styrke relevansen av anbefalingene i rapporten, uten å endre hovedbildet som fremkommer gjennom intervjuer, dokumentanalyse og øvrige vurderinger. De gir dermed et bredere beslutningsgrunnlag, særlig for politisk og administrativ ledelse, ved å belyse hvordan organisasjonen også kan oppleves utenfor de mest formelle arenaene.

04

Fastlegetjenesten



Mandat og metode

Mandat og metode for gjennomgang av
Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten



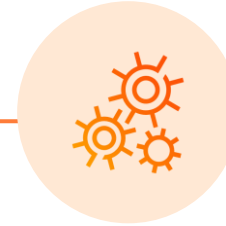
Mandat

Oppdragets kravspesifikasjon beskriver vurdering av fastlegetjenestene slik:

«Det skal også leverast ei enkel vurdering/kartlegging av kapasitet på fastlegetjenestane basert på tilgjengeleg offentlig statistikk, og om Voss herad eventuelt har utfordringar med å rekruttera og behalda fastlegar»

PwCs tilnærming er basert på denne beskrivelsen og går således ikke inn i alle detaljer og områder knyttet til legetjenestene i Voss herad. Det har likevel vært naturlig å se fastlegesituasjonen i en litt større kontekst enn kapasitet og eventuelle utfordringer med å rekruttere og beholde fastleger.

PwC beskriver derfor observasjoner og vurderinger som går utover rene kapasitetsforhold, men understreker at kapitlet ikke kan leses som en forvaltningsrevisjon eller fullverdig analyse og vurdering av alle sentrale forhold rundt fastlegetjenesten i Voss herad.



Metode

PwC har gjennomført intervjuer og gjennomgått dokumenter og offentlig tilgjengelig statistikk. PwC har også mottatt innspill i prosjektets åpne postkasse knyttet til tematikken. PwC beskriver sine observasjoner og vurderinger basert på denne innsikten før konkrete anbefalinger og tiltak beskrives.

PwC beskriver overordnet kommunenes ansvar i forhold til fastlegetjenesten. PwC har ikke foretatt vurderinger av medisinskfaglige forhold knyttet til fastlegetjenesten i Voss herad. Videre har PwC ikke vurdert forhold knyttet til pasientsikkerhet, eller andre generelle eller konkrete forhold som gjelder etterlevelse av, eller forutsetninger for etterlevelse av, gjeldende lover og forskrifter som regulerer kommunens ansvar for fastlegetjenesten eller øvrige deler av kommunens virksomhet. Rapportens vurderinger er dermed ikke å forstå som faglige eller rettslige vurderinger av tjenestens forsvarlighet, kvalitet eller lovmessighet. Vurderingene er avgrenset til organisatoriske, strukturelle og styringsmessige forhold, og er basert på tilgjengelig dokumentasjon og innsikt.

Observasjoner, vurderinger og eventuelle anbefalinger er innrettet mot mandatets beskrivelse av vurdering av kapasitet i fastlegetjenestene og eventuelle utfordringer med å rekruttere og beholde fastleger.

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Kommunenes ansvar for fastlegetjenesten

Kommunene i Norge har et lovpålagt ansvar for å tilby befolkningen nødvendige allmennlegetjenester gjennom fastlegeordningen. Dette innebærer at alle som bor i en kommune har rett til en fastlege, og kommunen må organisere fastlegetjenesten slik at denne retten kan oppfylles. Nedenfor gjennomgås hovedpunktene i kommunens ansvar knyttet til fastlegetjenesten - inkludert kapasitet - basert på gjeldende lover og forskrifter.

Lovgrunnlag: Kommunens plikter etter lov og forskrift

Kommunens ansvar for fastlegetjenesten er tydelig forankret i helselovgivningen. Noen eksempler vises under:

Helse- og omsorgstjenesteloven (HOL) §3-1 og §3-2: Kommunen har et overordnet ansvar for nødvendige helse- og omsorgstjenester for alle som oppholder seg i kommunen. Lovens §3-2 lister opp tjenester kommunen skal tilby, hvor allmennlegetjeneste - herunder fastlegeordningen - inngår. Dette pålegger kommunen å etablere en fastlegeordning for sine innbyggere og knytte til seg nødvendig helsepersonell, blant annet leger, for å oppfylle dette ansvaret. Loven gir departementet hjemmel til å gi nærmere forskrifter om fastlegeordningen - hvilket har resultert i egne fastlegeforskrifter.

Pasient- og brukerrettighetsloven §2-1c: Slår fast at «Enhver som er bosatt i en norsk kommune, har rett til å stå på liste hos lege med fastlegeavtale». Dette betyr at innbyggerne har en individuell rett til fastlege, som korresponderer med kommunens plikt til å tilby fastlegeplass. Loven gir også pasientene rett til å bytte fastlege inntil to ganger i året samt rett til ny vurdering hos annen lege (second opinion) under visse omstendigheter. Kommunen må legge til rette for at disse rettighetene kan utøves - eksempelvis gjennom fungerende ordninger for fastlegebytte, ventelister og tilstrekkelig kapasitet.

Forskrift om fastlegeordning i kommunene (Fastlegeforskriften): Denne forskriften (nyeste versjon FOR-2025-12-02 nr. 2405, ikraft 2026) utdyper kommunens ansvar i detalj. I kapittel 2 stadfester den at:

Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige allmennlegetjenester. Videre skal kommunen organisere fastlegeordningen og sørge for at alle som ønsker det får tilbud om plass på en fastlegeliste. Dette innebærer også at kommunen skal ha et tilstrekkelig antall leger i ordningen. Kommunen har ansvar for kvaliteten i fastlegetjenesten, uavhengig av om fastlegene er kommunalt ansatt eller privatpraktiserende med avtale. Forskriften pålegger også kommunen informasjonsansvar (f.eks. informere innbyggerne om hvilke fastleger som finnes og hvem som har ledig kapasitet), samt ansvar for å legge til rette for samarbeid - både mellom kommunen og fastlegene og mellom fastlegene og øvrige helsetjenester (andre kommunale tjenester og sykehus). I sum tydeliggjør fastlegeforskriften at kommunen er systemeier for fastlegeordningen lokalt: den skal planlegge, organisere og følge opp ordningen slik at befolkningen får et godt fastlegetilbud.

Forskrift om pasient- og brukerrettigheter i fastlegeordningen (FOR-2012-08-29 nr. 843): Utfyller pasientrettighetsloven og regulerer praktiske rettigheter i ordningen. Den presiserer bl.a. at alle bosatte har rett til en fastlegeliste plass, at man kan velge fastlege utenfor egen kommune, og at den som ikke gjør et aktivt valg vil bli automatisk tildelt en lege. Forskriften beskriver prosedyrer for bytte av fastlege, inklusive mulighet for å stå på venteliste dersom ønsket lege har full liste. Den gir også regler for spesielle situasjoner (f.eks. barns fastlegevalg og tilfeller der pasienter er strøket pga. voldelig atferd) - kommunen har plikt til å sikre et fastlegetilbud også til pasienter som eventuelt utestenges fra en spesifikk leges liste.

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Helsepersonelloven §14: Gir hjemmel til å pålegge helsepersonell (herunder leger) å delta i kommunale vaktordninger ved behov. Formålet er å sikre nødvendige helsetjenester døgntkontinuerlig, året rundt. For kommunen betyr dette at den kan beordre fastleger til å delta i legevakt eller annen vaktordning for å opprettholde et forsvarlig akuttmedisinsk tilbud. Fastlegeordningen forutsetter at kommunen organiserer legevakt (eventuelt i interkommunalt samarbeid), og Helsepersonelloven §14 gir hjemmel til å pålegge leger slik deltakelse dersom frivillige avtaler ikke løser behovet. Kommunens ansvar omfatter altså ikke bare fastlege på dagtid, men også tilgjengelig allmennlegehjelp hele døgnet gjennom legevakttjenesten

Pasientjournalloven §8: Regulerer virksomheters plikt til å ha behandlingsrettede helseregistre og å behandle pasientopplysninger på en forsvarlig måte. Bestemmelsen danner grunnlaget for journalføringsplikten og stiller krav til at pasientopplysninger håndteres i samsvar med reglene om konfidensialitet, informasjonssikkerhet og tilgjengelighet. Kommunen må sørge for at fastlegetjenesten er organisert slik at fastlegene har journalsystemer og løsninger som legger til rette for forsvarlig dokumentasjon og nødvendig informasjonsutveksling i tråd med regelverket. Plikten til å sende epikrise ved utskrivning følger av egne bestemmelser i helselovgivningen. Ved utskrivning fra helseinstitusjon skal sykehuset som hovedregel sende epikrise til pasientens fastlege, med mindre pasienten motsetter seg dette. Dette er et sentralt virkemiddel for å sikre informasjonsflyt og kontinuitet i behandlingen mellom spesialisthelsetjenesten og fastlegen. Som ansvarlig for fastlegetjenesten skal kommunen legge til rette for at slik samhandling fungerer i praksis. Dette kan skje gjennom etablering og bruk av digitale løsninger for meldingsutveksling og kjernejournal, samt gjennom rutiner og organisatoriske tiltak som sikrer at fastlegen mottar nødvendige og relevante opplysninger om sine pasienter. Journalføring, konfidensialitet og korrekt informasjonsdeling inngår som en del av de samlede kvalitets- og organisasjonskravene kommunen har ansvar for å følge opp innenfor fastlegeordningen.

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten (internkontrollforskriften) §3: Kommunen skal etablere et styringssystem som sikrer systematisk styring av virksomhetens aktiviteter og kvalitetsarbeid. Dette gjelder også fastlegetjenesten. Kommunens ledelse har ansvar for at det drives

internkontroll: at fastlegeordningen planlegges, gjennomføres, evalueres og forbedres i tråd med krav i lov og forskrift. Praktisk betyr det at kommunen jevnlig må vurdere om fastlegetilbudet oppfyller forsvarlighetskrav (f.eks. ventetider, tilgjengelighet, befolkningsdekning), at avvik fanges opp, og at nødvendige tiltak settes inn. Forskriften påpeker at medarbeidere (inkludert fastleger) skal medvirke i dette kvalitetsarbeidet.

Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator: Denne forskriften (FOR-2011-12-16 nr. 1256) pålegger kommunen å ha en koordinerende enhet og tilby individuell plan for pasienter med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Fastlegene er sentrale i oppfølgingen av mange slike pasienter. Kommunen må sørge for at fastlegene involveres ved behov i arbeidet med individuelle planer og tverrfaglig koordinering, slik at pasientene får et helhetlig tilbud. Dette er del av kommunens ansvar for at fastlegetjenesten integreres godt med andre helse- og omsorgstjenester (f.eks. fysioterapi, hjemmetjeneste, spesialisthelsetjeneste).

Kapasitet

Tilstrekkelig kapasitet - altså nok fastleger og listestørrelser som matcher befolkningens behov - er helt sentralt i kommunens ansvar. Fastlegeforskriften §4 slår fast at "Kommunen skal sørge for at et tilstrekkelig antall leger deltar i fastlegeordningen". Dette kravet betyr i praksis at kommunen må vurdere befolkningsmengde, sammensetning og etterspørsel etter fastlegetjenester, for så å rekruttere/engasjere nok fastleger til å dekke behovet. I utgangspunktet ble fastlegeordningen (da den ble innført i 2001) dimensjonert med et normtall på om lag 1 500 innbyggere per fastlege. I senere år har det vært en utvikling mot mindre listestørrelser for å bedre kvaliteten og arbeidsbelastningen.

Kommunene kan i avtale med hver fastlege fastsette et listetak - det maksimale antall innbyggere legen skal ha på sin liste. I ny fastlegeforskrift fremgår det at fastlegeavtalen skal angi antall listeplasser for den enkelte lege. Kommunen kan justere listetak opp eller ned etter lokale behov, og ved behov opprette nye fastlegehjemler for å øke kapasiteten. Kapasitetsutfordringer har gjort fastlegeordningen til et nasjonalt satsingsområde. Kommuner må i økende grad fortsatt jobbe aktivt med rekruttering og tiltak for å unngå fastlegekrise.

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Mulighet for å bytte fastlege

En viktig del av kapasitet er også å ha rom for at innbyggere kan bytte lege. At mange ønsker bytte, og må vente, henger ofte sammen med at mange fastlegelister er fulle - det finnes ikke ledige plasser hos ønsket lege. Kommunen har ansvar for å overvåke dette og iverksette tiltak dersom ventelistene blir lange. Tiltak kan være å øke listetak hos leger som har kapasitet, opprette nye hjemler, eller aktiv rekruttering av flere leger slik at flere lister får ledig plass.

Ifølge Helsedirektoratet er antall ledige listeplasser per innbygger nasjonalt blitt redusert de siste årene, noe som indikerer stram kapasitet. I mange kommuner - spesielt mellomstore bykommuner - er nesten alle fastlegelister fylte, slik at tilflyttere har vansker med å få plass uten å stå på venteliste. Samtidig sliter en del mindre distriktskommuner med det omvendte: ledige listeplasser finnes, men listene mangler fastlege (ubesatte hjemler dekkes av midlertidige vikarer). Begge situasjoner er uønskede og krever oppfølging fra kommunen.

Kommuner med underdekning (for få legeårsværk i forhold til befolkning) må forsøke å etablere flere fastlegeavtaler. Det kan innebære å tilby bedre betingelser, rekruttere nye leger eller øke stillingsbrøken til eksisterende leger. Kommunen kan også søke statlige tilskuddsmidler øremerket fastlegeordningen for å opprette nye hjemler. Målet er å unngå at det blir flere innbyggere enn sum avtalt listetak i kommunen - en situasjon som har oppstått enkelte steder, og som indikerer utilstrekkelig kapasitet lokalt.

Kommuner med ubesatte lister (hvor leger har sluttet og ny lege ikke er på plass) må raskt finne erstatning. I mellomtiden skal kommunen sørge for at pasientene på listen fortsatt får et tilbud: typisk ved å engasjere vikarleger eller omfordele pasientene midlertidig. Kommunen har plikt til å sikre legehjelp selv om en liste mangler fast lege. Det er også kommunens oppgave å annonsere og rekruttere til ledige fastlegehjemler - ubesatte hjemler bør lyses ut kontinuerlig til de fylles.

Kvalitet, forsvarlighet og samhandling i fastlegetjenesten

Utover kapasitet må kommunene sikre at fastlegetjenesten drives forsvarlig og med god kvalitet. Forsvarlighetskravet (HOL §4-1) gjelder alle helse- og omsorgstjenester, og kommunen plikter å følge opp at fastlegene tilbyr forsvarlig medisinsk praksis. Dette har flere dimensjoner:

Kvalitetskrav og internkontroll: Kommunen skal påse at fastlegene oppfyller gitte kvalitets- og funksjonskrav. Den nye fastlegeforskriften har bestemmelser om at kommunen skal sørge for systematisk kvalitetsforbedring og pasientsikkerhet i fastlegetjenesten. Blant annet må kommunen sikre at avtalt basistilbud fra fastlegen faktisk leveres: Fastlegene skal utføre definerte oppgaver (kliniske konsultasjoner, forebyggende arbeid, hjemmebesøk for dem som trenger det, administrativt arbeid som attester osv.), og kommunen bør følge med på indikatorer som dekningsgrad av disse tjenestene.

Kommunens styringssystem bør inkludere rapportering og tilsyn med fastlegene - for eksempel gjennom regelmessige møter med fastlegene (ofte kommunalt administrativt ansvarlig eller kommuneoverlege har dialog med alle fastleger), gjennomgang av aktivitetsstatistikk, klagesaker m.v. Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring pålegger kommunen å dokumentere hvordan krav etterleves og ha oppdaterte prosedyrer.

Forsvarlig praksis og kompetanse: Kommunen må legge til rette for at fastlegene holder nødvendig kompetanse. Fastlegene er selvstendig ansvarlige for sine medisinske vurderinger, men kommunen har ansvar for helheten: f.eks. at leger uten spesialisering får anledning til videreutdanning i allmenntilleggsmedisin, at det finnes veiledning for nye leger (LIS1/ALIS-ordninger), og at fastlegene inngår i kommunens samlede beredskap for smittevern, psykososial oppfølging m.m. (jfr. HOL §3-2 som også nevner kommunens ansvar for f.eks. psykososial beredskap og akuttmedisinsk beredskap der fastlegene inngår).

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Samhandling og integrering: Kommunen må legge til rette for at fastlegetjenesten henger godt sammen med andre tjenester. Fastlegene omtales ofte som “portvoktere” og koordinatore i helsevesenet. Kommunen skal sikre hensiktsmessig integrering av fastlegeordningen i kommunens øvrige helse- og omsorgstilbud. Det betyr f.eks. at fastlegene samarbeider med hjemmetjenesten, sykehjem, helsestasjon, fysioterapitjeneste osv. om felles pasienter. Kommunen bør etablere møteplasser eller rutiner for slikt samarbeid (for eksempel tverrfaglige møter for kronisk syke, ansvarsgruppemøter, deltakelse av fastleger i forebyggende team, mv.).

Også samhandling med spesialisthelsetjenesten skal kommunen legge til rette for - typisk ved å sørge for gode henvisningsrutiner, delta i samarbeidsavtalene med helseforetaket og inkludere fastlegene i dette arbeidet. Kontinuitet er et stikkord: Når pasienter skrives ut fra sykehus, skal fastlegen som nevnt motta epikrise, og kommunen har ansvar for eventuell oppfølging i hjemmet. Fastlegen spiller da en nøkkelrolle, og kommunen må støtte fastlegen i å kunne ta den rollen. Forsvarlighetskravet og kvalitetsforskriften krever at slike samhandlingsprosesser er på plass og fungerer.

Akuttmedisinske tjenester: Som tidligere nevnt har kommunen ansvar for legevaktordning (akutt legehjelp hele døgnet). Fastlegene utgjør stammen i legevakten i de fleste kommuner. Kommunen må organisere dette enten selv eller sammen med nabokommuner, for eksempel gjennom interkommunal legevakt. Akuttmedisinforskriften (FOR-2015-03-20 nr. 231) stiller krav til legevaktens organisering/kompetanse/bemanning/utstyr/tilgjengelighet, og kommunens oppgave er å sørge for at disse kravene oppfylles - ofte ved å rullere fastleger i vaktplan.

Helsepersonelloven §14 gir som nevnt mulighet for kommunen til å pålegge leger vaktjeneste, men i praksis forsøker man som regel å oppnå frivillige ordninger eller at legevakt inngår i fastlegeavtalen. Kommunen må også sørge for at det finnes en ordning for øyeblikkelig hjelp døgnopphold (kommunale akuttstenger) for enklere tilstander, jamfør Forskrift om øyeblikkelig hjelp døgntilbud - her vil fastleger kunne

legge inn pasienter og samhandle med kommunal pleie. Alt dette hører med til et komplett kommunalt ansvar for befolkningens allmennlegetjenester.

Ansvar er todelt og plassert hos kommunens politiske og administrative ledelse

Oppsummert er kommunens ansvar todelt. For det første å sørge for at det finnes en fastlegeordning med nok leger og plasser (kvantitet/kapasitet), og for det andre å sikre at ordningen holder høy kvalitet, er tilgjengelig og samordnet (kvalitet/forsvarlighet). Ansvar hviler på kommunen uansett om fastlegene er ansatte eller selvstendig næringsdrivende med avtale. Politiske og administrative ledere i kommunen må derfor både ha fokus på rekruttering og ressurser til fastlegetjenesten og på styring, oppfølging og kvalitetstiltak. Kommunen er primær helsetjenestemyndighet lokalt - fastlegeordningen er en integrert del av kommunens lovpålagte tjenestespekter.

Voss herad skal sikre at alle innbyggere tilbys en fastlege, at det til enhver tid er tilstrekkelig kapasitet (nok leger og listeplasser), at ventetider og tilgjengelighet holdes på et forsvarlig nivå, og at kvaliteten i fastlegetjenesten ivaretas gjennom systematisk arbeid med internkontroll, kompetanse og samhandling.

Ansvar er omfattende, men nødvendig for å oppfylle intensjonen med fastlegeordningen: At innbyggerne får nødvendige allmennlegetjenester av god kvalitet til rett tid, med en fast lege å forholde seg til gjennom livet. Med de gjeldende lover og forskrifter som rammeverk står kommunen som garantist for at denne delen av helsevesenet fungerer etter hensikten.

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Kapasitet i fastlegetjenesten i Voss herad

Per 10. april 2026 er det 21 fastleger i Voss herad. To av disse deler liste, slik at antallet fastlegelister er 20. Øvrige tall og vurderinger for kapasitet beskrives med utgangspunkt i antallet fastlegelister. Det totale antallet listeplasser er 16 796 (omlag 1.02 listeplasser per innbygger i Voss herad).

Voss har en høyere andel fastlønnede fastleger og lik andel spesialister i allmenntjenestene som landet og fylket

Tabellen under viser at Voss har en høyere andel fastlønnede leger enn snittet for landet og for Vestland. Per april 2026 er 45% av fastlegelistene fastlønnede. Kommunen er i prosess med å tilbakeføre to hjemler til næringsdrivende, noe som vil ta andelen ned til 35%. Disse to hjemlene ble midlertidig overtatt av kommunen i en periode med rekrutteringssvikt, etter at to næringsdrivende fastleger sluttet. En fordeling tilsvarende snittet for landet og fylket ville tilsvare at 4-5 av de 20 fastlegelistene i Voss herad var fastlønnede. Andelen spesialister i allmenntjenestene er lik som landet og Vestland.

Andel lister med fastlønn (april 2026)

Nasjonalt	22%
Vestland	24%
Voss	45%

Andel fastleger med spesialitet i allmenntjenestene

Nasjonalt	66%
Vestland	62%
Voss	67%

Andel med fastlønn: <https://www.helfo.no/fastlegeordninga/fastlegestatistikk>

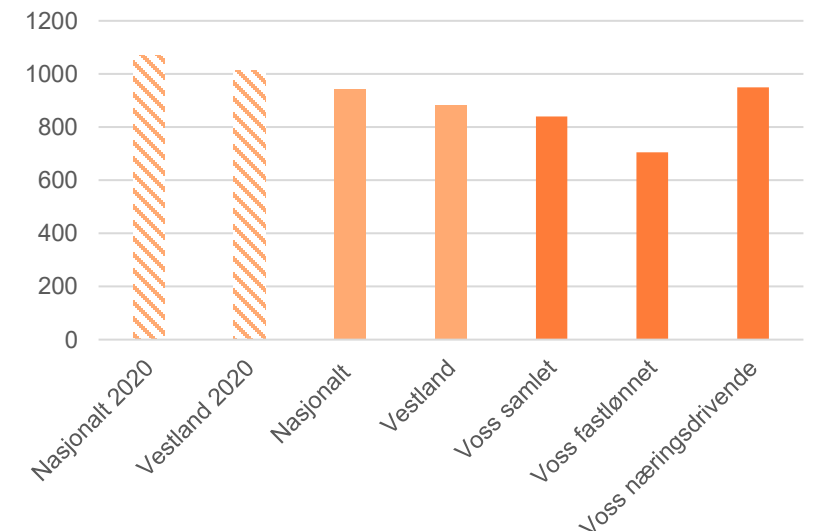
Andel med spesialitet i allmenntjenestene: <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/kvalitetsindikatorer/allmenntjenestene>

Listelengder

Utviklingen i listelengder nasjonalt viser en tydelig trend mot reduksjon de siste årene. Denne nedgangen skyldes både økt oppmerksomhet rundt arbeidsbelastning i fastlegeyrket og målrettede tiltak for å gjøre ordningen mer bærekraftig. Reduksjonen i listelengde har vært særlig markant etter 2020, parallelt med økt rekruttering av nye fastleger og en gradvis økning i antall fastlønnede stillinger med lavere listetak nasjonalt.

Samlet for næringsdrivende og fastlønnede er gjennomsnittlig listelengde i Voss (840) noe lavere enn det nasjonale snittet (944) og snittet for Vestland (881). Listelengden hos næringsdrivende fastleger i Voss er 950 mens snittet for fastlønnede er 705. PwC observerer at listelengden hos de fastlønnede legene blant annet forklares med stillingsstørrelser og omfang av andre kommunale legeoppgaver.

Gjennomsnittlig listelengde (April 2026)



Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Kapasitet i fastlegetjenesten i Voss herad

Listeplasser per innbygger og andre mål på kapasitet

PwC kjenner ikke til at det finnes normtall for hvor mange listeplasser per innbygger som kjennetegner god kapasitet i fastlegetjenesten. PwC observerer samtidig at flere kommuner opererer med mål om å ha en dekningsgrad for listeplasser på 105%, altså 5% flere listeplasser enn det er listeinnbyggere i kommunen. Det er PwCs oppfatning at Voss herad opererer med et tilsvarende mål for dekningsgrad.

PwC observerer at argumentasjonen for dette er at det skal finnes reell mulighet til å bytte fastlege ved ønske / behov, og å ha noe handlingsrom knyttet til både planlagte og uplanlagte fravær og avbrudd i fastlegestillingene. Per i dag har Voss herad en dekningsgrad på 102% (målt som listeplasser uavhengig av om listen er besatt av fast eller vikarierende lege).

Avviket målt mot en dekningsgrad på 105% ville for Voss herad per april 2026 anslagsvis utgjort omlag 500 listeplasser. PwC vurderer at det vil være naturlige variasjoner rundt et måltall på 105%. Det nåværende avviket på 3 prosentpoeng vurderes derfor ikke å i seg selv utgjøre en stor kapasitetsutfordring. Men, Voss bør i forbindelse med revisjon av plan for legetjenesten sikre oppdaterte framskrivinger av behovet for listeplasser i tråd med demografisk utvikling og andre forutsetninger.

De neste sidene beskriver noen nøkkeltall som belyser andre forhold ved kapasitet og stabilitet i fastlegetjenesten.

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

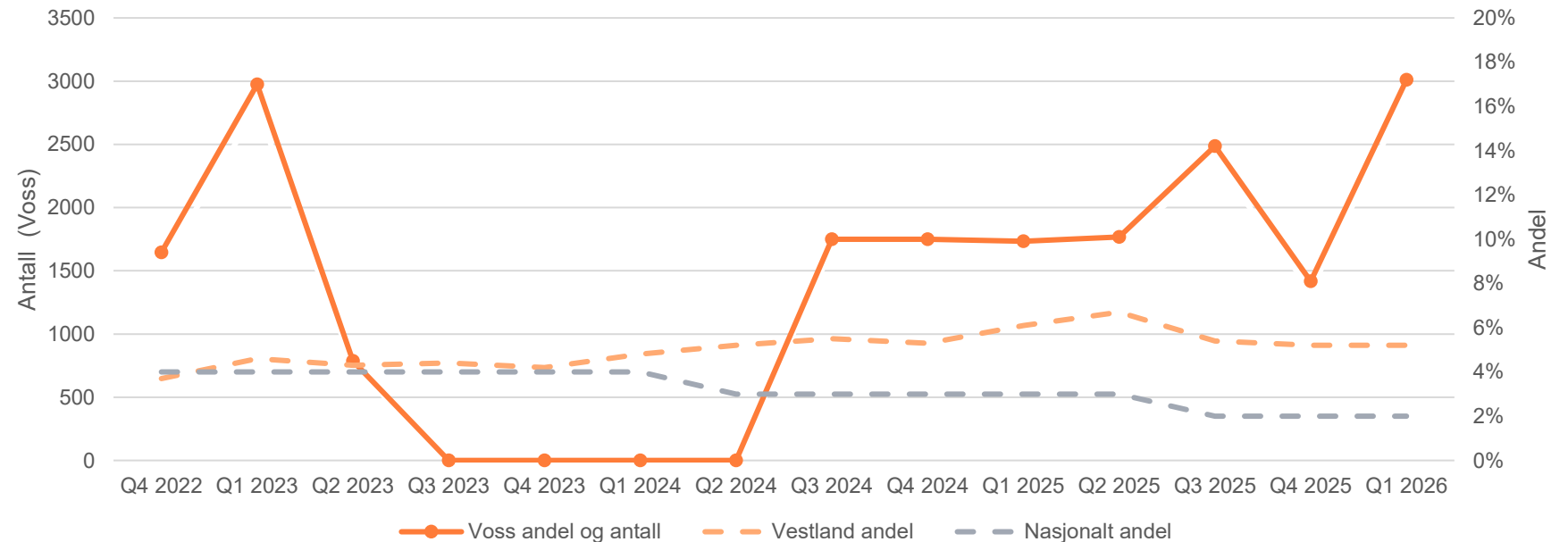
Voss har over tid hatt en høy andel listeinnbyggere uten fast lege

Grafen under viser hvordan andel innbyggere uten fast lege har vært høy over lengre tid, med unntak av siste del av 2023 og første del av 2024. Andelen innbyggere uten fast lege ligger i hovedsak i perioden fra siste del av 2022 vesentlig høyere enn snittet for både Vestland og landet. I forbindelse med oppsigelser blant leger i siste del av 2025 og første del av 2026 er andelen, på tidspunktet rapporten skrives, særlig høy.

Det må samtidig understrekes at det alltid vil forekomme en viss andel innbyggere uten fast lege. Dette henger sammen med at fastleger har rett til lov- og avtalefestet fravær, blant annet knyttet til foreldrepermisjon, spesialistutdanning, undervisning, veiledning, kurs og annet pålagt eller forventet fravær. En viss bruk av vikarer og midlertidige løsninger er

derfor en naturlig del av driften av en kommunal fastlegeordning, også i kommuner med stabil bemanning og godt fungerende ordninger for dekning. Voss hadde flere samtidige lov- og avtalefestede fravær i 2024.

Når andelen innbyggere uten fast lege i Voss herad likevel over tid ligger betydelig høyere enn både landsgjennomsnittet og snittet for Vestland, indikerer dette at situasjonen ikke fullt ut kan forklare av forutsigbare og planlagte fravær. Det samlede bildet peker også mot mer vedvarende fravær av fast lege, blant annet knyttet til rekrutteringsutfordringer, oppsigelser og manglende stabilitet i bemanningen. Dette bildet forsterkes ytterligere i perioder med flere oppsigelser, slik situasjonen har vært i siste del av 2025 og første del av 2026.



Tallene inkluderer både fastlønnede og næringsdrivende leger. Kilde: Helsedirektoratet (2023). Innbyggere uten fast lege [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (siste faglige endring 26. mars 2026, lest 09. april 2026). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/kvalitetsindikatorer/allmennlegetjenesten/innbyggere-uten-fast-lege>

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



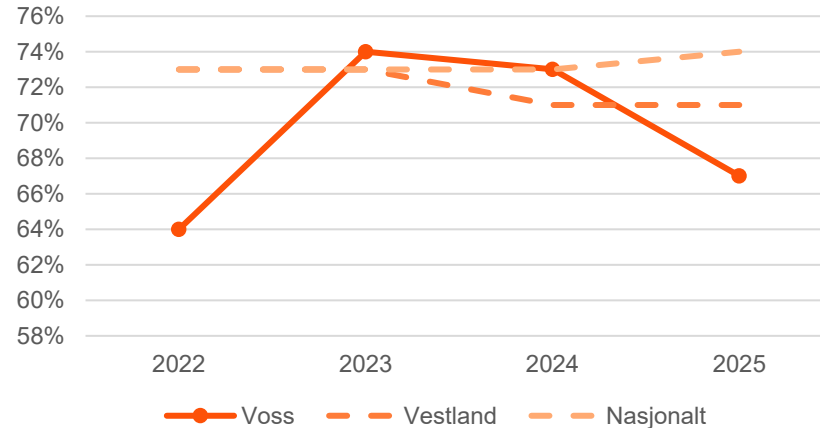
Fastlegetjenesten

Sammenlignet med landet og Vestland har innbyggere i Voss i gjennomsnitt en kortere relasjon til sin fastlege og møter oftere en annen lege ved konsultasjon

Grafene under viser at innbyggere i Voss herad siden 2022 i gjennomsnitt har hatt en kortere relasjon til sin fastlege enn det som er tilfelle nasjonalt og i Vestland fylke, målt ved median varighet av lege-pasientforhold. Dette er et tydelig utviklingstrekk som skiller Voss fra sammenlignbare områder, og som kan tolkes som et uttrykk for lavere stabilitet i fastlegeordningen lokalt. En slik utvikling kan skyldes flere forhold, som høyere turnover blant fastleger, ubesatte hjemler eller økt bruk av vikarer, men uavhengig av årsak gir det et bilde av en ordning

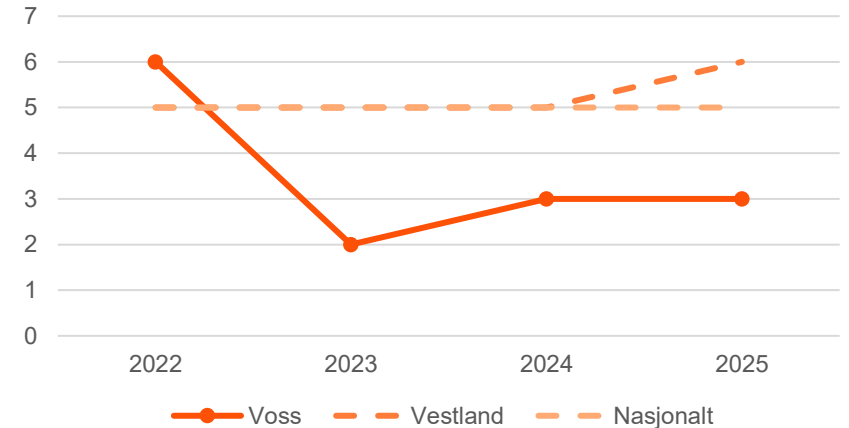
med mindre varighet i lege-pasientrelasjonen. Videre viser grafen til venstre at andelen konsultasjoner gjennomført hos egen fastlege i 2025 var lavere i Voss herad enn både nasjonalt og i Vestland. Dette markerer et brudd med utviklingen de foregående to årene, hvor Voss lå på nivå med eller over sammenligningsgrunnlaget. Endringen er i tråd med utviklingen i andelen listeinnbyggere uten fast lege, som vist på forrige side, og illustrerer hvordan strukturelle forhold i ordningen påvirker nøkkeltall for kontinuitet.

Andel konsultasjoner siste år hos egen fastlege



Helsedirektoratet (2024). Konsultasjoner hos egen fastlege [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (siste faglige endring 26. mars 2026, lest 13. april 2026). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/kvalitetsindikatorer/allmennlegetjenesten/konsultasjoner-hos-egen-fastlege>

Gjennomsnitt (median) varighet lege-innbygger relasjon



Helsedirektoratet (2021). Varighet på fastlege-listeinnbygger-relasjon [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (siste faglige endring 26. mars 2026, lest 13. april 2026). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/kvalitetsindikatorer/allmennlegetjenesten/varighet-pa-fastlege-listeinnbygger-relasjon>

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene

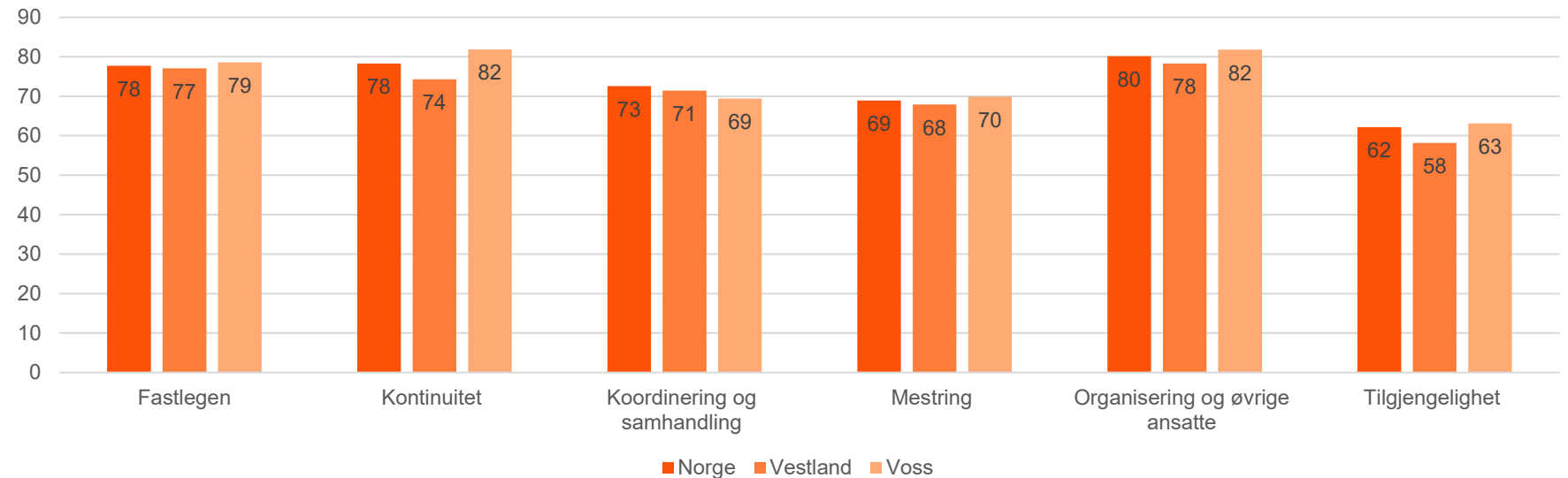


Fastlegetjenesten

En undersøkelse fra 2023/2024* viste at pasienterfaringer i Voss herad med fastlege og fastlegekontor var på linje med, eller bedre enn, snittet både nasjonalt og for Vestland fylke

Folkehelseinstituttet gjennomførte i 2023/2024 en måling av pasienterfaringer med fastlege og fastlegekontor. PwC gjør oppmerksom på at tidspunktet for gjennomføring av undersøkelsen sammenfaller med en periode hvor stabiliteten (i form av andelen listeinnbyggere med fast lege) var bedre enn i flere både tidligere og senere perioder. Som grafen under viser rapporterte pasienter i Voss herad høyere eller tilsvarende tilfredshet (målt på en skala fra 0-100) på alle parametere som sammenlignet med snittet for landet og Vestland. Dette peker på at det finnes strukturelle forutsetninger for god kvalitet i fastlegetjenestene når stabiliteten i ordningen er til stede. Stabilitet - forstått som høy andel

listeinnbyggere med fast lege - legger til rette for kontinuitet i lege-pasientforholdet, bedre kjennskap til pasientenes behov og mer effektiv samhandling mellom aktører i helsetjenesten. Når pasientene i Voss herad rapporterer høy tilfredshet i en periode med relativt høy stabilitet, antyder det at den opplevde kvaliteten i tjenestene i stor grad er avhengig av nettopp denne faktoren. Resultatene gir dermed støtte til at en styrket og varig stabilitet i fastlegeordningen ikke bare er viktig for å sikre tilgang, men også for å opprettholde eller forbedre pasientopplevd kvalitet over tid. Dette understreker betydningen av tiltak som fremmer rekruttering, reduserer turnover og sikrer kontinuitet i fastlegehjemlene.



*Fastlegetjenesten 2023-2024: En forskningsbasert baselinemåling av pasienterfaringer på kommunenivå [The Norwegian General Practitioner Service 2023-2024: A Research-Based Baseline Measurement of Patient Experiences at the Municipal Level] Rapport. Oslo: Folkehelseinstituttet, 2025.

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Gjennom intervju og dokumentgjennomganger har vi søkt innsikt i forhold ved fastlegetjenestene i Voss herad som ikke kan belyses gjennom offentlig tilgjengelig statistikk

Innsikt utover offentlig statistikk

Den offentlige statistikken gir et viktig overblikk over utviklingstrekk i fastlegeordningen, men har samtidig klare begrensninger. Blant annet skiller den i begrenset grad mellom fastlønnede og næringsdrivende fastleger, og gir dermed et ufullstendig bilde av variasjoner i driftsform, stillingsstørrelse og fordeling av kommunale oppgaver.

I Voss herad viser tallene at kommunen i utgangspunktet ikke skulle ha utfordringer med kapasitet målt i antall listeplasser per innbygger. Samtidig peker flere indikatorer på utfordringer knyttet til stabilitet i ordningen - særlig i form av kortere lege-pasientrelasjoner og lavere andel konsultasjoner hos egen lege.

For å forstå hva som ligger bak disse utviklingstrekkene, og hvilke forhold som preger tjenesten lokalt, har vi derfor søkt innsikt tettere på praksisfeltet. Gjennom intervjuer med nøkkelpersoner og gjennomgang av lokale dokumenter har vi identifisert forhold som ikke fanges opp i den offentlige statistikken, men som er avgjørende for å forstå situasjonen i Voss herad.

Denne innsikten presenteres på de følgende sidene i form av løpende observasjoner og vurderinger. I siste del av kapitlet kombineres funn fra den offentlige statistikken med innsikten fra intervjuer og dokumentgjennomganger, og danner grunnlaget for noen konkrete anbefalinger for videre utvikling av fastlegetjenestene i Voss herad.

Avgrensning av mandat og tilnærming i vurderingene av fastlegetjenesten

PwC har i denne gjennomgangen ikke hatt som formål å kartlegge eller fastslå årsakssammenhenger eller ansvar knyttet til den situasjonen som per i dag beskrives for særlig den kommunale delen av fastlegetjenesten i Voss herad. Dette er et bevisst valg, gitt at det fremkommer at det over tid har utviklet seg uenighet mellom ulike aktører om både årsaker til og

forståelsen av situasjonen i fastlegetjenesten. I stedet har PwC hatt et tydelig fremadrettet perspektiv, med hovedvekt på å vurdere hvilke strukturelle, organisatoriske og samhandlingsmessige forutsetninger som vil være nødvendige for å bedre situasjonen over tid.

PwC vurderer at et slikt løsnings- og fremtidsorientert fokus også er en viktig forutsetning for å faktisk lykkes med endring i fastlegetjenesten. Erfaringer fra tilsvarende prosesser tilsier at omfattende og vedvarende diskusjoner om historikk, årsaker og ansvar i begrenset grad bidrar til gjennomføring av nødvendige tiltak, særlig i situasjoner der uenigheten allerede er betydelig.

Rapporten legger derfor til grunn at videre utvikling forutsetter at ulike interessenter og aktører, til tross for vedvarende uenighet om både årsaker og løsninger, evner å rette oppmerksomheten mot hva som konkret må til for å sikre en mer bærekraftig og robust kommunal fastlegetjeneste fremover.

PwC legger samtidig til grunn at det verken er realistisk eller ønskelig å eliminere all uenighet, verken om problemforståelse eller om veivalg. Ulike perspektiver, faglige spenninger og interesser er en naturlig del av komplekse organisasjoner. Rapportens ambisjon er derfor ikke å etablere full enighet, men å bidra til et felles utgangspunkt for videre dialog og beslutninger, der oppmerksomheten i større grad rettes mot løsninger, gjennomføring og fremtidig utvikling enn mot å avklare fortidige årsaksforhold.

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Gjennomgangen viser at fastlegetjenestene i Voss herad over tid har vært preget av betydelige kapasitets- og stabilitetsutfordringer, særlig knyttet til den kommunalt organiserte fastlegetjenesten. I flere perioder har et betydelig antall innbyggere stått uten fast fastlege, og flere fastlegelister har vært ubesatte eller dekket av vikarer. Dette indikerer at den reelle kapasiteten i tjenesten til tider har vært lavere enn det antall legehjemler isolert sett skulle tilsi, og at kontinuiteten i tjenestetilbudet for innbyggerne har vært krevende å opprettholde.

Aktørene har ulike oppfatninger av både utfordringer og løsninger

Gjennomgangen av fastlegetjenesten i Voss herad viser at det over tid har utviklet seg ulike oppfatninger av årsaker og virkningssammenhenger mellom aktører som står tett på den daglige driften av legetjenestene og ledelsen. Intervjumaterialet viser samtidig at utfordringene ved det kommunale legekantoret har vedvart over vesentlig tid, og at det i denne perioden er gjort en rekke ulike grep for å forsøke å bedre situasjonen, både knyttet til bemanning, ledelse, organisering og drift.

Grepene har ikke hatt tilstrekkelig og vedvarende effekt

Det er over tid iverksatt flere relevante tiltak for å redusere belastningen i fastlegehverdagen, blant annet knyttet til stillingsstørrelse, listelengder, administrativ tid og individuelle tilpasninger. PwC vurderer samtidig at det har vært krevende å oppnå ønsket og varig effekt av tiltakene, blant annet fordi implementering, oppfølging og samlet forankring over tid har vært utfordrende i en situasjon preget av høy belastning og begrenset kontinuitet. At utfordringene har vedvart over tid, til tross for gjentatte grep, vurderes av PwC som et uttrykk for hvor krevende det er å oppnå varige forbedringer innenfor gjeldende rammebetingelser. Dette peker særlig på behovet for tydelig prioritering, systematisk oppfølging og kontinuitet i ledelse over tid.

Forutsetningene for dialog og samarbeid har blitt mer krevende over tid

PwC vurderer at dette har bidratt til en økende ulikhet i virkelighetsforståelse mellom ulike interessenter knyttet til legetjenesten. Parallelt med at rekrutteringsutfordringer og høy belastning har gjort

driftssituasjonen krevende, har dette også svekket forutsetningene for en åpen, konstruktiv og trygg dialog om både utfordringer og løsninger.

Kilder til økende avstand mellom partene

Flere kilder beskriver en gjensidig opplevelse av at dialogen ikke fungerer tilfredsstillende, og at dette over tid tolkes som manglende vilje til fleksibilitet og endring hos «den andre parten». Et illustrerende eksempel på dette spennet i oppfatninger er hvordan manglende tilrettelegging og fleksibilitet beskrives fra deler av aktørene, samtidig som gjennomgangen viser at det er gjort flere konkrete grep knyttet til tilpasset stillingsstørrelse, justering av listelengder, tid til administrasjon og andre individuelle tilpasninger.

PwC vurderer dette som et uttrykk for at utfordringene i mindre grad handler om fravær av enkeltgrep, og i større grad om forutsetninger for systematisk og vedvarende oppfølging og dialog over tid, der forventninger, rammer og prioriteringer blir tydeliggjort, fulgt opp og justert i fellesskap.

I en slik kontekst oppstår det utfordringer når partene skal møtes for å forhandle om både kompensasjon og andre forhold ved både ansettelses- og driftsforhold. Forutsetningene for en konstruktiv dialog virker å over tid ha blitt dårligere blant annet på grunn av den relasjonelle slitasken de driftsrelaterte utfordringene har ført til.

PwC observerer beskrivelser av langvarige prosesser blant annet knyttet til kompensasjon og arbeidsvilkår som har historisk preg. PwC observerer at enkelte av disse har tidshorisonter som tilsier at dagens ansatte- og ledergrupper kun i begrenset grad har vært involvert. PwC observerer at disse historiske prosessene likevel beskrives å påvirke de nåværende forutsetningene for dialog.

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Ledelse som forutsetning for forbedring

PwC vurderer at alle utfordringer i en kommunal tjeneste som over tid utfordrer evnen til å levere nødvendige tjenester på en stabil, ressurseffektiv og forsvarlig måte, og som samtidig gir betydelige konsekvenser for arbeidsmiljø, omdømme og økonomi, i sin natur er et ledelsesansvar. Dette innebærer at ansvaret for å skape varige løsninger primært ligger hos kommunens ledelse. Samtidig understrekes det at dette ikke fritar ansatte og fagmiljø for ansvar. Varige forbedringer vil forutsette en vilje hos medarbeidere til å bidra aktivt i endringsarbeidet, herunder fleksibilitet i praksis, konstruktiv dialog og vilje til å samarbeide om løsninger som ikke nødvendigvis imøtekommer alle individuelle preferanser.

PwC vurderer videre at forutsetningene for å kunne forvente og kreve slik medvirkning i stor grad ligger i utøvelsen av ledelse. Dette omfatter tydelig rolle- og ansvarsavklaring, tilstedeværelse i oppfølgingen av legetjenesten, og en gjensidig interesse for å forstå ulike aktørers opplevelse av nåsituasjonen. Det vil ikke være realistisk å forvente full enighet om alle detaljer, men det vurderes som avgjørende at partene er villige til å anerkjenne at det finnes ulike perspektiver, og til å diskutere disse på en strukturert og tillitsbyggende måte.

PwC vurderer videre at en sentral del av forklaringsbildet knyttet til dagens situasjon ved det kommunale legekantoret handler om utfordringer med varig og tilstrekkelig ledelse for legetjenesten, i tråd med de formelle rammene som gjelder for kommunens ansvar for allmenntilleggs tjenester. Gjennomgangen viser at det over tid har vært stor avhengighet av midlertidige løsninger og enkeltpersoner, og at dette har svekket forutsetningene for kontinuitet, faglig retning og samlet utvikling av tjenesten.

PwC vurderer at det er nødvendig å etablere forutsetningene for en stabil ledelse for legetjenesten og særlig det kommunale legekantoret. Dette fremstår som avgjørende både for kvalitet i tjenesteytingen, forutsetninger for å oppfylle lov- og formalkrav til veiledning og utdanning og for at ansatte ved legekantoret skal oppleve tilstrekkelig faglig trygghet og utvikling i hverdagen. Flere kilder peker på at fravær av tydelig fagansvar bidrar til usikkerhet knyttet til prioriteringer, faglig

standard og ansvar, og dermed også svekker muligheten for kontinuerlig forbedring av kvalitet og praksis. PwC legger til grunn at ledelsesansvaret for fastlegetjenesten er helhetlig, og omfatter faglige, personmessige og økonomiske forhold samlet. Uavhengig av organisering vurderes det som helt nødvendig at ledelsen støttes av tydelig medisinsk faglig rådgivning forankret i spesialistkompetanse i allmenntilleggsmedisin.

Samspeillet mellom fag og styring

PwC vurderer videre at fagmiljø med høy kompetanse forutsetter en balanse mellom å bli ledet faglig og å bli styrt administrativt, og en vilje til å la seg bli styrt og ledet. Alle ansatte i en kommune må forvente at ansettelsesforholdet innebærer administrativ styring, herunder krav til rapportering, prioritering, effektivitet, ressursbruk og etterlevelse av vedtatte rammer. Gjennomgangen indikerer at slik administrativ styring også innenfor legetjenestene aksepteres og ønskes, så lenge den balanseres med faglige avveininger.

PwC vurderer at utfordringer knyttet til denne balansen over tid har bidratt til å forsterke motsetninger mellom fagmiljø og administrasjon, og til at administrativ styring i større grad oppleves som detaljstyring eller manglende forståelse for klinisk praksis. Dette svekker igjen forutsetningene for å etablere felles eierskap til nødvendige endringer. Samtidig vurderes det som lite realistisk å forvente aktiv medvirkning, fleksibilitet og endringsvilje fra ansatte uten at det parallelt etableres tydelig ledelse som gir retning, prioriterer utvikling og bygger tillit over tid.

Ledelse, medarbeiderskap og ansvar for endring

PwC vurderer på denne bakgrunn at ledelsesansvaret for å løse situasjonen ved legekantoret også innebærer et ansvar for å etablere de strukturelle og faglige forutsetningene som legger til rette for et konstruktivt og aktivt medarbeiderskap. Dette omfatter både tydelig ledelse, forutsigbar administrativ oppfølging og reell involvering i utviklingen av tjenesten. Først når disse forutsetningene er på plass, vurderes det som realistisk å kunne forvente at ansatte fullt ut bidrar med fleksibilitet, konstruktiv dialog og aktiv deltakelse i en krevende, men nødvendig stabiliserings- og forbedringsprosess.

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Voss har over tid hatt utfordringer med å rekruttere og beholde kommunale fastleger

Innsikten viser at Voss herad har hatt vedvarende utfordringer med å rekruttere og beholde fastleger i kommunale fastlønnede stillinger, og at dette i særlig grad gjelder mer erfarne leger og spesialister innen allmennmedisin. Dette har bidratt til omfattende behov for vikarleger for å sikre nødvendig drift.

Vesentlige deler av fraværet er også knyttet til legenes rett til lov- og avtalesfestet fravær, blant annet knyttet til foreldrepermisjon, spesialistutdanning, undervisning, veiledning, kurs og annet pålagt eller forventet fravær. En viss bruk av vikarer og midlertidige løsninger er en naturlig del av driften av en kommunal fastlegeordning. Voss hadde flere samtidige lov- og avtalesfestede fravær særlig i 2024.

Samtidig fremgår det at kommunen i større grad har oppnådd stabilitet knyttet til næringsdrivende fastlegehjemler gjennom en kombinasjon av økonomiske og strukturelle rammebetingelser. Dette omfatter blant annet gjenkjøpsgaranti, praksiskompensasjon knyttet til nattlegevakt, støtte til basistilskudd dimensjonert etter faktiske driftskostnader, standardisering av listelengder, sentralisering av daglegevakt og en tydelig avgrensning mot plikt til øvrige kommunale legeoppgaver. Samlet beskrives det at innretningen har gitt resultater i form av en gruppe «stabiliserte» næringsdrivende fastleger.

Utfordringer knyttet til bemanning, stabilitet og kontinuitet innen den kommunale delen av tjenesten har hatt direkte betydning for kapasitet, pasientopplevd tilgjengelighet og kommunens kostnader knyttet til vikarbruk.

Gjennomgangen viser at utfordringene i fastlegetjenestene ikke har oppstått som enkeltstående hendelser, men har utviklet seg og vedvart over tid. Dette har bidratt til manglende kontinuitet i både pasientbehandling og daglig drift, og har økt belastningen på fast ansatte leger og støttepersonell. Flere beskrivelser peker på at slike forhold over tid har gjort det krevende å etablere stabile arbeidsformer og felles faglig praksis ved legekantoret.

Det finnes utfordringer knyttet til organisering, styring og ledelse av det kommunale legekantoret

Observasjonene viser videre at kommunalt ansatte fastleger i Voss herad har et sammensatt oppgavesett. I tillegg til ordinær fastlegepraksis inngår arbeid ved helsestasjon, daglegevakt, tilsyn ved institusjoner og oppgaver knyttet til flyktningehelsetjenesten. Det samlede oppgavespenet beskrives å føre til en fragmentert arbeidshverdag, med hyppige skifter mellom ulike roller og arenaer, og begrensede rammer for kontinuitet i fastlegearbeidet ved kantoret. Dette har betydning for både tilgjengelig legetid, tilstedeværelse i praksis og opplevelsen av å kunne utøve fastlegerollen fullt ut.

Gjennomgangen viser også utfordringer knyttet til organisering og styring av det kommunale legekantoret. Det fremgår at det er etablert rutiner, prosedyrer og kvalitetssystemer, men at høy utskifting og vikarbruk over tid har gjort etterlevelse og videreutvikling krevende i praksis. Flere beskrivelser peker på uklarheter knyttet til roller, ansvar og oppgavedeling mellom leger, sykepleiere og støttepersonell, samt på begrensede muligheter for systematisk faglig oppfølging og utvikling. Dette har påvirket både drift, samarbeid og arbeidsmiljø ved kantoret.

Det kommunale legekantorets forutsetninger for å oppfylle kravene til veiledning og undervisning av LIS1-leger beskrives i perioder å ha vært utfordret, som følge av manglende stabilitet og kapasitet blant fast ansatte erfarne spesialister.

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Utfordringene har negativ virkning på arbeidsmiljø og kultur

Det fremkommer videre tegn til at vedvarende bemanningsutfordringer har hatt betydning for arbeidsmiljø og kultur. Når en stor andel av legene enten er vikarer eller befinner seg i utdanningsløp med samtidige fravær til kurs, veiledning og permisjoner, reduseres kontinuitet og opplevelsen av eierskap og tilhørighet. Samtidig indikerer innsikten at lederroller ved legekantoret har vært krevende å utøve i praksis, blant annet som følge av høyt operativt trykk og manglende stabilitet i bemanningen. Dette har begrenset handlingsrommet for å arbeide langsiktig og systematisk med ledelse, arbeidsmiljø og faglig utvikling.

Gjennomgangen viser også at situasjonen over tid har vært preget av betydelig oppmerksomhet og uro rundt det kommunale legekantoret. Uavhengig av faktiske årsaksforhold vurderes det som sannsynlig at vedvarende usikkerhet, skiftende bemanning og offentlig oppmerksomhet kan ha bidratt til å forsterke rekrutteringsutfordringer og belastningen på arbeidsmiljøet. Dette illustrerer hvordan interne organisatoriske utfordringer og ytre rammebetingelser kan virke sammen og gjensidig forsterke hverandre.

Det fremkommer også at det er noe friksjon mellom de ulike yrkesgruppene ved det kommunale legekantoret. Dette beskrives å skyldes utfordringer knyttet til samhandling, rolleforståelse og kommunikasjon på tvers av fag- og funksjonsområder. Slike interne spenninger har og betydning for arbeidsmiljøet og kan bidra til redusert samarbeid og mindre effektiv drift. Det vurderes derfor som viktig å ha oppmerksomhet og fokus på samarbeidsforholdene mellom de ulike yrkesgruppene og å arbeide målrettet med tiltak som kan styrke kommunikasjonen, gjensidig forståelse og et felles ansvar for tjenestetilbudet.

En kombinasjon av kommunale og næringsdrivende fastlegestillinger i kommunen har flere fordeler

PwC vurderer at et kommunalt fastlegekontor har en viktig rolle i det samlede «økosystemet» av legetjenester i en kommune. Dette gjelder både av hensyn til hvordan ulike pasient- og brukergrupper ivaretas, og som et virkemiddel for å organisere kommunale legeoppgaver som ikke

uten videre lar seg løse innenfor en rendyrket aktivitetsbasert fastlegepraksis. Innsikten viser at enkelte oppgaver og pasientforløp krever rammer som i større grad kan ivaretas gjennom fastlønnede stillinger med tilpassede ansvarsområder.

PwC vurderer at stabiliteten blant de næringsdrivende fastlegene må forstås i lys av at rammebetingelsene over tid er blitt gjort mer forutsigbare og bærekraftige, både økonomisk og organisatorisk. Innsikten peker på at tiltakene samlet reduserer usikkerhet knyttet til inntektsgrunnlag, driftskostnader, listetrykk og belastning, samtidig som det etableres tydeligere grenser for hvilke kommunale oppgaver som legges på fastlegepraksisen. Dette kan bidra til at næringsdrift i større grad oppleves som en fastlegepraksis med mer kontroll over egen arbeidshverdag, sammenlignet med kommunale fastlønnede stillinger der oppgavesettet beskrives som bredere og mer fragmentert.

I et helhetlig perspektiv kan erfaringene med stabilisering i næringsdrift gi relevante læringspunkter inn i arbeidet med å finne en bærekraftig balanse mellom næringsdrivende og kommunalt ansatte fastleger. PwC vurderer at kommunen bør se på om de næringsdrivende legene i større grad enn i dag skal pålegges kommunale oppgaver.

Videre vurderes det som en styrke for kommunen å ha et mangfold i typer legejobber, ansettelsesformer og oppgavesammensetning. Gjennomgangen viser at leger har ulike preferanser og behov gjennom et karriereløp, knyttet til livsfase, økonomisk risiko og faglige interesser.

En kombinasjon av næringsdrivende fastleger og kommunalt fast ansatte leger kan derfor bidra til økt attraktivitet og fleksibilitet i arbeidsmarkedet. Voss herad har i utgangspunktet strukturelle forutsetninger for å understøtte et slikt mangfold, blant annet gjennom nærhet til spesialisthelsetjenesten, et tilstrekkelig volum i legetjenestene og bredden i øvrige kommunale helse- og omsorgstjenester.

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Det er behov for å arbeide videre med bemanning, oppgavesett, organisering og ledelse

Gjennomgangen viser tydelig at utfordringene i fastlegetjenestene er sammensatte og utviklet over tid, og at det ikke finnes ensidige løsninger. Den kommunale delen av tjenesten har vært særlig sårbar for ustabilitet i bemanning, høy turnover og vikarbruk. Dette har fått konsekvenser for pasientkontinuitet, arbeidsbelastning, arbeidsmiljø og muligheten til å bygge stabile fagmiljøer. Over tid har dette også sannsynligvis påvirket omdømmet til det kommunale legekantoret som arbeidsplass, og dermed forsterket rekrutteringsutfordringene.

PwC vurderer derfor at videre arbeid med fastlegetjenestene må ta utgangspunkt i en helhetlig forståelse av sammenhengen mellom bemanning, oppgavesett, organisering, ledelse og kultur. Løsninger vil trolig måtte finnes gjennom kombinerte grep, blant annet knyttet til dimensjonering av den kommunale fastlegetjenesten opp mot næringsdrift, organisering og lokalisering av oppgaver utover fastlegepraksisen, samt etablering av tydelige og bærekraftige strukturer for ledelse. Først gjennom en slik samlet tilnærming vurderes det som realistisk å styrke stabilitet, arbeidsmiljø, faglig utvikling og kommunens evne til å rekruttere og beholde leger over tid.

Kommunen har gjennomført flere grep for å håndtere den krevende situasjonen

Kommunen har benyttet økonomiske, organisatoriske og faglige virkemidler for å håndtere en krevende situasjon og legge bedre til rette for stabilitet over tid.

PwC vurderer at de grepene som allerede er gjennomført illustrerer kompleksiteten i fastlegesituasjonen, og at kommunen har tatt i bruk et sett av virkemidler innenfor det handlingsrommet som har vært tilgjengelig. Erfaringene fra stabiliseringen av de næringsdrivende fastlegene peker særlig på betydningen av forutsigbare rammebetingelser, herunder klart definerte oppgaver og økonomiske ordninger som gir bedre kontroll over egen arbeidshverdag. Dette fremstår som sentrale forklaringsfaktorer for økt stabilitet og attraktivitet i denne delen av fastlegetjenesten.

PwC vurderer at de strukturelle grepene som er gjort i den kommunale delen er både relevante og riktige. Disse tiltakene adresserer flere av de forholdene som i gjennomgangen fremstår som utfordrende, blant annet knyttet til høy operativ belastning, manglende kontinuitet og begrenset kapasitet til systematisk faglig utviklingsarbeid.

Observasjoner og vurderinger

PwC sine observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Ledelse og kommunikasjon kan sees på som viktige årsaker til at tiltakene som er innført ikke har hatt tilstrekkelig effekt

Samtidig viser gjennomgangen at mange av tiltakene er iverksatt i en situasjon preget av betydelig bemanningsustabilitet og høyt daglig driftspress. Dette har begrenset hvor raskt effektene har latt seg realisere fullt ut på grunn av manglende handlingsrom for implementering og oppfølging.

PwC vurderer derfor at selv om tiltakene isolert sett er både riktige og nødvendige, har de begrenset effekt dersom de ikke inngår i en tydeligere og mer helhetlig modell for organisering, oppgavesammensetning og ledelse av fastlegetjenestene. Erfaringene fra grep som allerede er tatt, gir likevel et godt utgangspunkt for videre vurderinger og tiltak, og understøtter behovet for løsninger som balanserer kortsiktig stabilisering med langsiktige strukturelle og strategiske ambisjoner for legetjenestene i Voss herad.

PwC vurderer videre at arbeidet med å styrke fastlegetjenestene bør ses i sammenheng med pågående og kommende revisjon av plan for legetjenesten. Planarbeidet gir et sentralt strategisk rammeverk for utviklingen av legetjenestene i kommunen, og eventuelle grep rettet mot fastlegesituasjonen bør derfor inngå i, og forankres i, dette arbeidet. Dette er viktig for å sikre konsistens mellom akutte tiltak og mer langsiktige ambisjoner for hvordan legetjenestene samlet sett skal organiseres, dimensjoneres og videreutvikles.

Dersom organisatoriske og strukturelle grep vurderes og gjennomføres isolert, uten en tydelig kobling til den overordnede retningen for tjenesten, innebærer dette en risiko for fragmenterte løsninger som ikke gir ønsket effekt på sikt. Tilsvarende vurderes det som krevende å realisere langsiktige ambisjoner dersom de akutte utfordringene i fastlegetjenestene ikke håndteres på en tilstrekkelig tydelig måte.

PwC vurderer derfor at veien videre bør baseres på en helhetlig prosess, der både kommunalt ansatte leger, næringsdrivende fastleger, ledelse og øvrige relevante aktører involveres på en strukturert måte. En slik prosess vil være viktig både for å skape felles forståelse av situasjonen, bygge tillit og eierskap til valgte løsninger, og for å sikre at tiltakene som

foreslås er praktisk gjennomførbare og faglig bærekraftige. Dette danner et viktig utgangspunkt for anbefalingene som følger, og for arbeidet med å videreutvikle fastlegetjenestene som en integrert del av kommunens samlede helse- og omsorgstilbud. En viktig forutsetning for å lykkes videre er at man klarer å rekruttere og beholde en fagansvarlig / medisinskfaglig rådgiver i form av en spesialist i allmenntilleggsmedisin til det kommunale legekantoret.

Betydningen av et velfungerende trepartssamarbeid

Parallelt med organisatoriske og strukturelle grep vil det være viktig å sikre et velfungerende partssamarbeid også rundt den kommunale fastlegetjenesten. Dette samarbeidet er et sentralt virkemiddel for å sikre dialog, forankring og felles forståelse av både utfordringsbildet og nødvendige tiltak. Samtidig innebærer et slikt samarbeid et gjensidig ansvar: Mens kommunens ledelse har ansvar for å legge til rette for gode strukturer, tydelige prosesser og forutsigbare rammer, forutsetter et velfungerende partssamarbeid også at ansattensiden og tillitsvalgte aktivt bidrar til å bygge opp under samarbeidsformene og bruke disse arenaene i tråd med sin hensikt.

En viktig del av dette ansvaret ligger i å bidra til et helhetlig perspektiv på utvikling, omstilling og endring i fastlegetjenesten. Dette innebærer å se utfordringer og løsninger i sammenheng med kommunens samlede organisasjon og øvrige tjenester, og ikke utelukkende fra ståstedet til det enkelte legekantor eller den enkelte profesjon. I en situasjon preget av krevende rammebetingelser og behov for endring, vil det være særlig viktig at fastlegetjenesten inngår i et bredere samspill med tillitsvalgte fra andre profesjoner og deler av organisasjonen. Et slikt helhetsperspektiv kan bidra til større forståelse for prioriteringer og avveining, styrke legitimiteten til beslutninger og legge bedre grunnlag for gjennomføring av nødvendige tiltak over tid.

Anbefalinger

PwC sine anbefalinger basert på observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Fastlegetjenestene anbefaling 1: Omgjøre ytterligere to kommunale fastlegehjemler til næringsdrift og samlokalisere kommunelegekontoret, daglegevakten og på sikt LIS-legene

Bakgrunn for anbefalingen

Gjennomgangen viser at Voss herad over tid har gjort en rekke målrettede grep for å stabilisere fastlegetjenestene. Dette omfatter både styrking av rammebetingelsene for næringsdrivende fastleger og ulike organisatoriske og faglige tiltak ved det kommunale legekontoret, blant annet knyttet til ledelsesstruktur, faglig ansvar og tilrettelegging for mer forutsigbar drift. Disse grepene vurderes samlet sett å ha bidratt til økt stabilitet i deler av fastlegeordningen, og gir et viktig utgangspunkt for videre utvikling. Samtidig viser gjennomgangen at den kommunale fastlegerollen fortsatt fremstår som krevende å etablere som en tydelig, robust og langsiktig bærekraftig del av legetjenesten. Innsikten peker på at rollen over tid har vært preget av et bredt oppgavespenn, høy grad av fragmentering i arbeidshverdagen og hyppige skifter i bemanning. Kombinasjonen av ordinær fastlegepraksis, daglegevakt, kommunale legeoppgaver, veiledning av leger i spesialisering og øvrige ansvarsområder har bidratt til opplevelse av stor belastning og begrenset rom for systematisk faglig utvikling og kvalitetsforbedring.

PwC vurderer videre at dimensjoneringen av den kommunale fastlegetjenesten er et sentralt premiss for hvorvidt kommunen faktisk får tilstrekkelig handlingsrom til å videreutvikle denne rollen. Med et relativt høyt antall kommunalt fast ansatte hjemler samlet på ett kontor, kombinert med daglegevakt lokalisert utenfor legekontoret, begrenset tilgjengelig areal og spredt lokalisering av leger i spesialisering, fremstår dagens organisering som krevende å videreutvikle i en mer helhetlig og mindre sårbar retning. Dagens modell bidrar til fragmentering i arbeidshverdagen og lite samlet fagmiljø noe som begrenser mulighetene for tydelig ledelse og daglig samhandling.

På denne bakgrunn vurderer PwC at ytterligere justeringer i dimensjoneringen av de kommunalt fast ansatte fastlegehjemlene bør ses som et bevisst organisatorisk virkemiddel, snarere enn et isolert volum- eller kostnadstiltak. En redusert og mer konsentrert kommunal

fastlegetjeneste vurderes å kunne gi et mer håndterlig og robust omfang for den kommunale fastlegerollen, og samtidig legge bedre til rette for tydelig struktur, styrket fagmiljø, mer nærværende ledelse og samlokalisering av sentrale funksjoner som daglegevakt, leger i spesialisering og støtte- og lederressurser.

Mål med anbefalingen

Målet med anbefalingen er for det første å etablere en mer tydelig og bærekraftig kommunal fastlegerolle, med et omfang og en organisering som står i rimelig forhold til de oppgavene som faktisk skal løses. Dette omfatter både ordinær fastlegepraksis og kommunale legeoppgaver som tilsyn, helsestasjon, arbeid knyttet til flyktninger, veiledning av leger i spesialisering og andre oppgaver som vanskeligere lar seg ivareta innenfor en rendyrket næringsdrift.

For det andre er målet å legge til rette for en mer samlet og mindre fragmentert organisering av legetjenestene ved det kommunale legekontoret. En mer konsentrert dimensjonering vurderes å gi økt tilstedeværelse, bedre samhandling i det daglige og et sterkere fagmiljø, særlig for leger i spesialisering, gitt at kommunen rekrutterer og beholder tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for å sikre nødvendig veiledning. Samtidig gir dette bedre forutsetninger for tydeligere ledelse, mer systematisk oppfølging og et bedre samspill mellom leger, støttepersonell og administrativ ledelse.

PwC vurderer videre at tiltakene kan bidra til økt attraktivitet for erfarne leger, bedre rammer for utdanning og veiledning, mer effektiv bruk av tilgjengelige arealer og en mer hensiktsmessig organisering av daglegevakt og øvrige funksjoner ved legekontoret. Samlet sett vurderes dette å styrke forutsetningene for både stabilitet, faglig kvalitet og trivsel i den kommunale delen av legetjenesten. En omgjøring av hjemler vurderes også å kunne øke netttotallet listeplasser til et nivå som tilsvarer en dekningsgrad på 105%.

Anbefalinger

PwC sine anbefalinger basert på observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Fastlegetjenestene anbefaling 1: Omgjøre ytterligere to kommunale fastlegehjemler til næringsdrift og samlokalisere kommunelegekontoret, daglegevakten og på sikt LIS-legene (forts.)

Gjennomføring

PwC anbefaler at Voss herad flytter ytterligere to kommunalt fast ansatte fastlegehjemler over til næringsdrift. Dette vil innebære at den kommunale fastlegetjenesten samlet sett dimensjoneres ned til fem kommunale fastlegehjemler. Voss vil da være nærmere snittet for landet og Vestland i andelen fastlønnede fastleger. Gitt at disse hjemlene får en listelengde tilsvarende de eksisterende næringsdrivende vil også Voss kunne oppfylle normtallet om 105% dekningsgrad i form av listeplasser per innbygger.

En slik justering vurderes å gi et mer robust og håndterlig volum for videre utvikling av den kommunale fastlegerollen. Den reduserte dimensjoneringen vil gi bedre forutsetninger for å samle kommunale oppgaver, herunder tilsynslegefunksjoner, helsestasjonsarbeid, legeoppgaver knyttet til flyktninger og veiledning av leger i spesialisering, innenfor et tydeligere og mer avgrenset rammeverk.

PwC vurderer videre at denne dimensjoneringen gir rom for å på sikt samlokalisere leger i spesialisering (LIS1) ved det kommunale legekontoret. Dette vil redusere kostnader knyttet til ekstern leie av plass.

Videre vurderer PwC at en redusert fastlegepraksis ved det kommunale legekontoret skaper nødvendig arealmessig handlingsrom for å flytte daglegevakten fra sykehuset og inn i legekontoret. Dette vurderes som hensiktsmessig både av hensyn til økt tilstedeværelse, bedre tilgjengelighet for innbyggerne og en mindre fragmentert arbeidshverdag for de kommunale legene. En slik samlokalisering kan styrke eierskap til oppgaven, redusere unødige forflytninger og bidra til bedre samspill mellom daglegevakt, ordinær fastlegepraksis og øvrige kommunale legeoppgaver.

Samtidig vurderes dette å innebære en økonomisk besparelse knyttet til bortfall av leie ved sykehuset. Fremtidig bemanning av daglegevakten og

vurderinger rundt hvorvidt dette også i fremtiden kun skal sørges for av de kommunalt fast ansatte legene bør være del av revisjonen av plan for legetjeneste.

PwC vurderer også at denne dimensjoneringen vil gi rom for å etablere areal til andre relevante funksjoner ved legekontoret, herunder sykepleiere som etter gjeldende regelverk kan drive selvstendig pasientrettet aktivitet med refusjon, for eksempel innen diabetesoppfølging. Dette kan både bidra til bedre pasienttilbud, mer hensiktsmessig oppgavedeling og nye inntektsmuligheter for legekontoret. Videre vurderes det som hensiktsmessig at ledelsen har fast tilstedeværelse ved legekontoret, for å understøtte drift, samhandling og videre utvikling.

Anbefalingen må ses i sammenheng med planer om ny daglegevakt på lengre sikt, og med revisjon av kommunens plan for legetjenesten. Samlet vurderes dette grepet å bidra til bedre samsvar mellom kortsiktige stabiliseringstiltak og langsiktige mål for legetjenestene i Voss herad.

Gjennomføring forutsetter at kommunen gjør bevisste avveininger mellom hensyn til beredskap, økonomi og arbeidsform ved eventuelle endringer i lokalisering og organisering. En mulig samlokalisering av daglegevakten med kommunelegekontoret kan gi økonomiske gevinster og bidra til at en større andel av legenes arbeidstid benyttes direkte til pasientrettet arbeid. Samtidig gir dagens organisering nærhet til utrykningshjelp, legevaktbil, ambulansetjeneste og radiologiske støttetjenester, i tråd med føringer i akuttmedisinforskriften. En samlokalisering kan også innebære at mer av arbeidstiden bindes opp i drift, med mindre faktisk beredskapstid enn i en modell der funksjonene er fysisk adskilt. Dette er eksempler på forhold som må vurderes nærmere.

Anbefalinger

PwC sine anbefalinger basert på observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Fastlegetjenestene anbefaling 1: Omgjøre ytterligere to kommunale fastlegehjemler til næringsdrift og samlokalisere kommunelegekontoret, daglegevakten og på sikt LIS-legene (forts.)

Forutsetninger for å lykkes

For at anbefalingen skal lykkes, vurderer PwC at flere gjensidig avhengige forutsetninger må være til stede. Først og fremst forutsetter gjennomføringen en god, ryddig og tillitsbasert prosess med berørte ansatte, tillitsvalgte og ledelse. Det må kommuniseres tydelig hva som er hensikten med endringene, hvilke konsekvenser de vil ha for ulike grupper, og hvordan tiltakene inngår i en langsiktig utvikling av legetjenestene i kommunen. Særlig viktig er det at anbefalingen ikke oppfattes som et isolert innsparingstiltak, men som et struktur- og kvalitetstiltak som skal gi bedre rammer for faglig arbeid, arbeidsmiljø og stabilitet over tid.

Videre forutsetter gjennomføringen at omgjøring av fastlegehjemler og eventuell flytting av daglegevakt ses i sammenheng med eksisterende avtaler, oppsigelsestider og praktiske forutsetninger. Overgangen må planlegges slik at den skjer kontrollert og forutsigbart, med gradvis effekt over tid. Dette innebærer blant annet å ta høyde for oppsigelsestid knyttet til daglegevakten ved sykehuset, samt realistisk innfasing av endringer i fastlegehjemler, slik at både drift, pasientsikkerhet og arbeidsmiljø ivaretas i overgangsperioden.

Det er også en sentral forutsetning at kommunen har tydelig ledelse gjennom hele prosessen. Videreutviklingen av den kommunale fastlegerollen forutsetter at eksisterende roller - herunder teamleder med driftsansvar og fagansvarlige leger - gis tydelig mandat, tilstrekkelig tid og reelt handlingsrom til å utøve sine roller. Dette gjelder både i det daglige arbeidet med prioritering, planlegging og samhandling, og i oppfølgingen av leger, støttepersonell og øvrige funksjoner ved legekontoret. Erfaringene fra perioden med høy belastning og ustabilitet viser at manglende ledelsesrom raskt kan føre til fragmentering og økt slitasje. Utover å etablere en tydeligere nærledelse vurderer PwC også at det blir avgjørende at alle ledernivå i linjen til det kommunale legekontoret aktivt involverer seg i gjennomføringen og oppfølgingen av

tiltakene.

En videre forutsetning er at samlokalisering av daglegevakt, LIS-leger og øvrige funksjoner faktisk følges opp i praksis, og ikke kun blir en arealmessig eller organisatorisk justering. For å realisere gevinstene må samlokaliseringen brukes aktivt til å styrke faglig fellesskap, daglig samhandling og tydeligere arbeidsdeling. Dette forutsetter bevisste valg knyttet til organisering av arbeidsprosesser, møteplasser og ansvar, slik at endringene bidrar til mindre fragmentert arbeidshverdag og økt tilstedeværelse, fremfor nye grensesnitt og uklarheter.

Spesielt viktig er det at anbefalingen ledsages av målrettet arbeid med kultur, medarbeiderskap og forventningsavklaringer. Kommunen må tydeliggjøre hva som forventes av den kommunale fastlegerollen når det gjelder tilstedeværelse, bidrag til fellesskapet, produksjon og prioritering av oppgaver, samtidig som rammene oppleves som rimelige og forutsigbare. Over tid vurderer PwC at dette er avgjørende for å bygge tillit, styrke arbeidsmiljøet og forbedre omdømmet til den kommunale delen av legetjenesten.

Til sist forutsetter anbefalingen at grepene ses som del av en helhetlig og langsiktig utvikling av legetjenestene i Voss herad. Strukturendringer, kulturarbeid, ledelsesutvikling og faglig kvalitet må utvikles parallelt og i sammenheng. Først da vurderer PwC at kommunen har reelle forutsetninger for å bygge en mer attraktiv, robust og bærekraftig samlet legetjeneste, med bedre grunnlag for stabilitet, kvalitet og trivsel over tid.

Anbefalinger

PwC sine anbefalinger basert på observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Fastlegetjenestene anbefaling 2: Styrke ledelse, kultur og medarbeiderskap i den kommunale legetjenesten

Bakgrunn for anbefalingen

Gjennomgangen viser at de strukturelle grepene som anbefales for den kommunale legetjenesten er nødvendige og viktige forutsetninger for videre utvikling. Samtidig viser innsikten tydelig at strukturelle endringer alene ikke er tilstrekkelige for å sikre bedre arbeidsmiljø, høyere faglig kvalitet og varig stabilitet i tjenesten.

PwC vurderer at den kommunale legetjenesten i Voss herad over tid har vært preget av en krevende kombinasjon av høy belastning, fragmentert arbeidshverdag og begrenset rom for ledelse. Dette har gjort det vanskelig å etablere en felles og omforent forståelse av roller, ansvar og forventninger, både internt i legegruppen og i samspillet mellom leger, øvrig personell og administrativ ledelse. Over tid har dette bidratt til ulik praksis, slitasje både på den enkelte og på de ulike relasjonene med svekkede forutsetninger for konstruktiv dialog og felles eierskap til utvikling av tjenesten som konsekvens.

Når organiseringen nå foreslås endret og tjenesten neddimensjonert, vurderer PwC at det samtidig oppstår et tydelig ledelsesansvar for å definere hvordan den nye, mer konsentrerte og samorganiserte kommunale legetjenesten faktisk skal fungere i praksis. Dette handler ikke primært om organisasjonskart, men om utøvelse av ledelse og styring: hvordan oppgaver prioriteres, hvordan forventninger tydeliggjøres, og hvordan rammer og handlingsrom gjøres forståelige og legitime for dem som skal levere tjenestene.

PwC vurderer videre at manglende tydelighet på disse områdene over tid har bidratt til at krav om fleksibilitet og medvirkning fra ansatte i perioder har blitt opplevd som lite forankret. Samtidig understrekes det at varige forbedringer forutsetter aktivt medarbeiderskap og vilje til endring hos de ansatte. Forutsetningen for å kunne stille slike krav ligger imidlertid i tydelig, tilstedeværende og helhetlig ledelse, som gir retning, prioriterer og følger opp over tid.

Mål med anbefalingen

Målet med anbefalingen er å sikre at den nye strukturen omsettes i faktisk forbedring i praksis, gjennom tydeligere ledelse, styrket kultur og et mer forpliktende medarbeiderskap i den kommunale legetjenesten. Dette innebærer å etablere en felles forståelse av hvordan tjenesten skal fungere innenfor de nye rammene, med klare avklaringer av ansvar, oppgaver og forventninger - både faglig og administrativt.

Videre er målet å legge til rette for en mer bærekraftig arbeidsform, der oppgaver er fordelt og prioritert på en måte som reduserer fragmentering, styrker samhandling og gir bedre utnyttelse av samlet kompetanse ved legekantoret.

PwC vurderer også at anbefalingen skal bidra til å styrke omdømme og rekruttering, ved å tydeliggjøre at den kommunale legetjenesten nå går inn i en ny fase, med endrede rammer, tydeligere ledelse og bedre forutsetninger for faglig utvikling, trygghet og trivsel.

Anbefalinger

PwC sine anbefalinger basert på observasjoner og vurderinger knyttet til gjennomgangen av Fastlegetjenestene



Fastlegetjenesten

Fastlegetjenestene anbefaling 2: Styrke ledelse, kultur og medarbeiderskap i den kommunale legetjenesten *(forts.)*

Gjennomføring

PwC anbefaler at Voss herad, i etterkant av gjennomførte strukturelle grep, gjennomfører et målrettet og ledelsesforankret arbeid med å operasjonalisere hvordan den nydimensjonerte og samorganiserte kommunale legetjenesten skal ledes og drives i praksis.

Dette innebærer for det første tydelige avklaringer av oppgaver og ansvar innenfor den kommunale fastlegerollen. Det bør klargjøres hvilke oppgaver som inngår i ordinær fastlegepraksis, hvilke kommunale legeoppgaver som er faste og prioriterte deler av rollen, og hvordan kapasitet til veiledning, fagutvikling og samarbeid skal sikres. En mer konsentrert tjeneste vurderes å gi bedre forutsetninger for å etablere felles praksis og mer forutsigbare rammer.

Videre anbefales det å gjennomgå og tydeliggjøre arbeidsdelingen mellom leger, sykepleiere og støttepersonell. Gjennomgangen viser at legene i perioder har brukt tid på oppgaver som kunne vært ivarettatt av andre funksjoner, blant annet som følge av varierende praksis i støtteapparatet, uklare grenseflater og manglende felles forståelse av kompetanse og kapasitet. PwC vurderer at de strukturelle grepene gir et bedre utgangspunkt for å etablere mer hensiktsmessig arbeidsdeling og mer enhetlig praksis.

PwC vurderer videre at den nye strukturen må brukes aktivt som utgangspunkt for å styrke ledelse, samt kultur og medarbeiderskap i legetjenesten. Et mer oversiktlig og samlet legekontor gir bedre forutsetninger for nærværende ledelse, faste møteplasser, tydeligere oppfølging og utvikling av felles praksis. Roller som teamleder med driftsansvar og fagansvarlig(e) lege(r) bør gis tydelige mandater og brukes aktivt til å omsette overordnede føringer til konkret praksis og sikre faglig retning.

PwC vurderer også at endringene bør kommuniseres tydelig som en ny fase for den kommunale legetjenesten. Dette innebærer å være åpne om

utfordringene tjenesten har stått i, samtidig som kommunen kommuniserer tydelig at rammebetingelsene nå er endret. En samlet og konsistent kommunikasjon vurderes som viktig både internt - for å bygge forventning, trygghet og eierskap - og eksternt, for å styrke rekruttering og omdømme.

Forutsetninger for å lykkes

PwC vurderer at gjennomføring av anbefalingen forutsetter at de strukturelle grepene faktisk gir reelt handlingsrom for ledelse og utvikling i arbeidshverdagen. Redusert dimensjonering av den kommunale fastlegepraksisen og samlokalisering av funksjoner, herunder daglegevakt og leger i spesialisering, vurderes som avgjørende for at arbeidet med ledelse, kultur og arbeidsdeling skal være håndterlig og gjennomførbart.

Videre forutsetter arbeidet tydelig forankring, med klare mandater til leder- og fagroller, realistiske forventninger til tempo og en forståelse av at kultur- og praksisutvikling krever tid og kontinuitet. Samtidig forutsettes aktiv involvering av legene i utviklingen av praksis innenfor de nye rammene. Medarbeiderskap, fleksibilitet og endringsvilje kan og bør forventes, men forutsetter tydelig ledelse, forutsigbare rammer og reell involvering.

Samlet vurderer PwC at anbefalingen nettopp lar seg gjennomføre fordi den bygger på en mer konsentrert, oversiktlig og samorganisert kommunal legetjeneste. I kombinasjon med tydeligere ledelse og klarere forventninger til både ledelse og medarbeiderskap, gir dette et bedre utgangspunkt for varige forbedringer i arbeidsmiljø, faglig kvalitet, stabilitet og rekruttering enn det som har vært mulig innenfor dagens organisering og dimensjonering.

05

Kostnadsberegnete tiltak

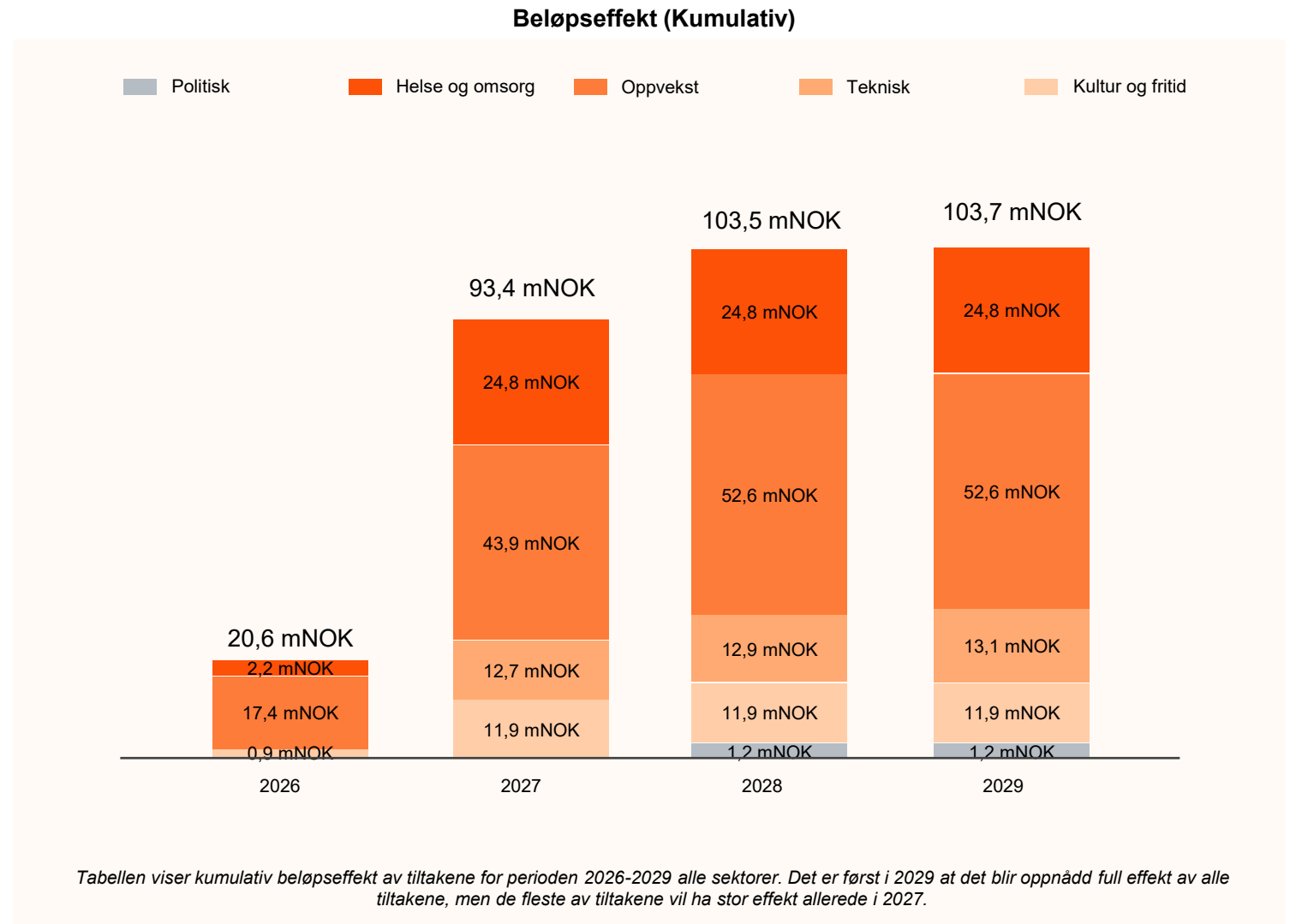


Alle identifiserte innsparingstiltak er estimert til å ha fulleffekt fra 2029

Grafen viser den kumulative økonomiske effekten av PwC sine identifiserte kostnadsberegnete tiltak i perioden 2026-2029, fordelt på sektor. Samlet besparelseeffekt øker gjennom perioden og når full årseffekt i 2029. Samtidig vil en vesentlig del av effekten kunne realiseres allerede fra 2027. Som grafen viser har PwC identifisert tiltak som totalt gir om lag 93 mNOK i 2027 allerede.

Fordelingen mellom sektorene viser at oppvekst skiller seg ut som området med størst beregnet besparelspotensial. Dette må ses i sammenheng med at det i innsiktsamtalene har fremkommet at helse og omsorg allerede har gjennomført en rekke kutt og effektiviseringstiltak de senere årene. Dette understøttes også av KOSTRA-tall, som indikerer at handlingsrommet er mer begrenset innen helse og omsorg, mens det fortsatt synes å være et tydelig potensial innen oppvekst. Særlig innen barnehage er det identifisert potensiale for å realisere kortsiktige innsparinger, blant annet som følge av overkapasitet i dagens struktur.

Det presiseres at beregningene er basert på data mottatt fra kommunen, og at tiltakene og den estimerte effekten forutsetter at disse dataene er riktige og fullstendige. Endringer i materialet kan medføre mindre og større justeringer i de estimerte besparelsene.



Oppsummering av tiltak

Område / sektor	Tiltak	Totalt innsparingspotensiale årsverk	Totalt innsparingspotensiale 2027*	Totalt innsparingspotensiale 2028*
Politisk	P1: Redusere antall heradsstyrerepresentanter til minimumskravet på 27		Kr. 0	Kr. 1 200 000
	Sum politisk (% av total)		Kr. 0	Kr. 1 200 000 (1%)
Helse og omsorg	H1: Avvikle Granvin og Vossestrand sykehjem og justere pleiefaktor på gjenværende sykehjem	20,47	Kr. 19 800 000	Kr. 19 800 000
Helse og omsorg	H2: Avvikle kjøkkenet på Granvin	2,27	Kr. 2 200 000	Kr. 2 200 000
Helse og omsorg	H3: Avslutte kveld- og helgebemannning i ambulerende tjenester i psykisk helse og rus	2,32	Kr. 2 300 000	Kr. 2 300 000
Helse og omsorg	H4: Avvikle helsestasjon for eldre	0,5	Kr. 600 000	Kr. 600 000
	Sum Helse og omsorg (% av total)	25,56 (31%)	Kr. 24 800 000	Kr. 24 800 000 (24%)

*Alle summene er avrundet til nærmeste 100 000.

Oppsummering av tiltak *(forts.)*

Område / sektor	Tiltak	Totalt innsparingspotensiale årsverk	Totalt innsparingspotensiale 2027*	Totalt innsparingspotensiale 2028*
Oppvekst	O1: Justere tildeling til ordinær undervisning til nærmere lærernorm	3,21	Kr. 2 900 000	Kr. 2 900 000
Oppvekst	O2: Redusere årsverk til ledelse og kontorteknisk personale i skole	6,25	Kr. 5 600 000	Kr. 5 600 000
Oppvekst	O3: Redusere årsverk til ITO og assistenter til gjennomsnittet av sammenligningskommuner	10,89	Kr. 5 800 000	Kr. 9 700 000
Oppvekst	O4: Avslutte tilbud på Garden	1,1	Kr. 1 200 000	Kr. 1 200 000
Oppvekst	O5: Flytte barna fra Bolstad barnehage til Evanger barnehage	1,99	Kr. 3 300 000	Kr. 6 500 000
Oppvekst	O6: Avvikle Hauge barnehage	4,40	Kr. 1 600 000	Kr. 3 200 000
Oppvekst	O7: Avvikle Hagahaugen barnehage	1,75	Kr. 3 500 000	Kr. 3 500 000
Oppvekst	O8: Redusere ressurser til ledelse og merkantil i barnehage	2	Kr. 3 100 000	Kr. 3 100 000
Oppvekst	O9: Justere årsverk til grunnbemanning og/eller pedagogisk leder til nærmere norm	7,40	Kr. 12 800 000	Kr. 12 800 000
Oppvekst	O10: Øke antall uker sommerstengt i kommunale barnehager til 3 uker	1,58	Kr. 2 100 000	Kr. 2 100 000
Oppvekst	O11 : Redusere gjennomsnittlig åpningstid i alle kommunale barnehager til 9 timer per dag	1,56	Kr. 2 100 000	Kr. 2 100 000
Sum oppvekst (% av total)		42,13 (52%)	Kr. 43 900 000	Kr. 52 600 000 (51%)

*Alle summene er avrundet til nærmeste 100 000.

Oppsummering av tiltak *(forts.)*

Område / sektor	Tiltak	Totalt innsparingspotensiale årsverk	Totalt innsparingspotensiale 2027*	Totalt innsparingspotensiale 2028*
Teknisk	T1: Etablere selvkostgrunnlag og øke kostnadsdekningen på private planer	0	Kr. 1 100 000	Kr. 1 100 000
Teknisk	T2: Redusere subsidiering av selvkost på byggesak, seksjonering og oppmåling	0	Kr. 400 000	Kr. 400 000
Teknisk	T3: Avhende kommunale veier	0	Kr. 1 500 000	Kr. 1 500 000
Teknisk	T4: Avhende kommunale bygg	0	Kr. 1 500 000	Kr. 1 500 000
Teknisk	T5: Si opp leieavtale for driftsbygg i Granvin	0	Kr. 800 000	Kr. 800 000
Teknisk	T6: Redusere antall boliger som står ledig	0	Kr. 1 900 000	Kr. 1 900 000
Teknisk	T7: Justere husleie på kommunale boliger	0	Kr. 5 600 000	Kr. 5 800 000
Sum teknisk (% av total)		0 (0%)	Kr. 12 700 000	Kr. 12 900 000 (12%)

*Alle summene er avrundet til nærmeste 100 000.

Oppsummering av tiltak *(forts.)*

Område / sektor	Tiltak	Totalt innsparingspotensiale årsverk	Totalt innsparingspotensiale 2027*	Totalt innsparingspotensiale 2028*
Kultur og fritid	K1: Redusere aktivitet og bemanning i bibliotek	1,84	Kr. 1 400 000	Kr. 1 400 000
Kultur og fritid	K2: Avvikle den utøvende delen av distriktsmusikerordningen	1,75	Kr. 650 000	Kr. 650 000
Kultur og fritid	K3A: Avvikle ikke-lovpålagte tjenester innen kultur og fritid <i>(Ungdomsarbeid)</i>	5,43	Kr. 5 600 000	Kr. 5 600 000
Kultur og fritid	K3B: Avvikle ikke-lovpålagte tjenester innen kultur og fritid <i>(Kulturhuset)</i>	4,8	Kr. 1 100 000	Kr. 1 100 000
Kultur og fritid	K3C: Avvikle ikke-lovpålagte tjenester innen kultur og fritid <i>(Frivilligheten)</i>		Kr. 2 800 000	Kr. 2 800 000
Sum kultur og fritid <i>(% av total)</i>		13,81 <i>(17%)</i>	Kr. 11 900 000	Kr. 11 900 000 <i>(11%)</i>

*Alle summene er avrundet til nærmeste 100 000.

Ulike tiltakstyper vil kunne gi ulikt økonomisk handlingsrom, ha ulik gjennomføringstid og konsekvenser

Modellen til høyre viser tre ulike tiltakstyper - strukturtiltak, driftstiltak og tjenestereduserende tiltak. Disse tre vil kreve ulik tid å gjennomføre, og de gir ulikt potensial for økt handlingsrom.

Strukturtiltak er tiltak som endrer den grunnleggende organiseringen av kommunens tjenestetilbud, bygningsbruk eller kapasitet. Dette innebærer gjerne samlokalisering, nedlegging, flytting eller konsentrasjon av tjenester for å utnytte ledig byggkapasitet bedre og redusere faste kostnader. Slike tiltak vil kreve tid, men har også potensiale til å gi Voss betydelig økning i økonomisk handlingsrom.

Driftstiltak er tiltak som effektiviserer eller justerer den løpende driften innenfor eksisterende struktur og innenfor lovpålagte rammer. Tiltakene innebærer ikke nedlegging av enheter eller vesentlige endringer i tjenestetilbudets oppbygning, men handler om å drive tjenestene mer kostnadseffektivt. Slike tiltak vil kreve noe tid, og gir Voss moderat potensiale til å øke eget økonomisk handlingsrom.

Tjenestereduserende tiltak er tiltak der kommunen reduserer, avvikler eller fjerner tjenester, tilbud eller støtteordninger, ofte innen områder som ikke er lovpålagte. Slike tiltak er «lavhengende frukter», men gir Voss begrenset potensiale for å øke økonomisk handlingsrom.

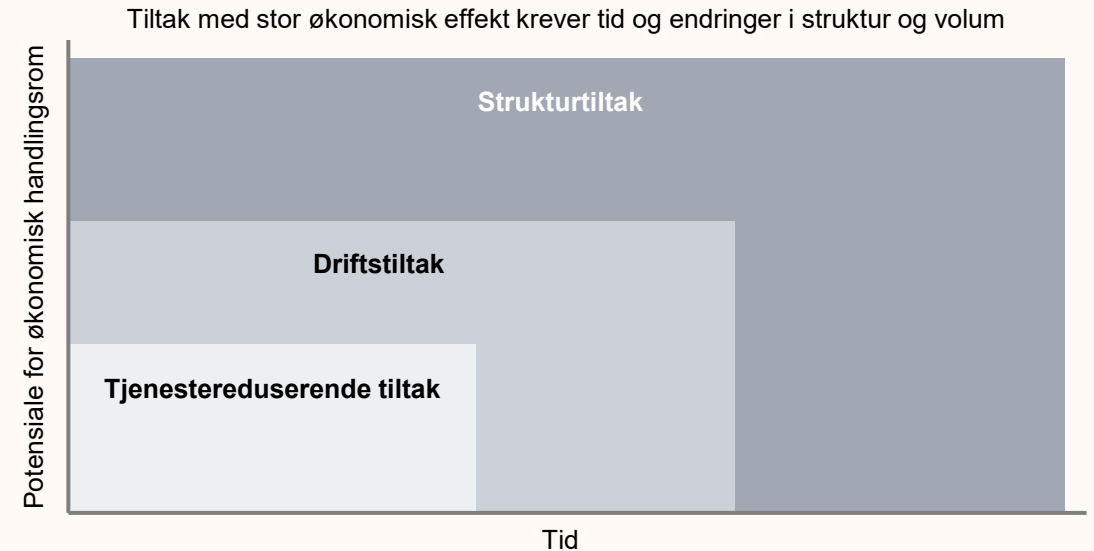
Oppsummert vil strukturtiltak kunne gi Voss herad stort økonomisk handlingsrom på noe lengre sikt, mens tjenestereduserende tiltak er

mer lavhengende frukter som gir mindre økonomisk handlingsrom. Dersom Voss herad ikke gjennomfører strukturtiltak må kommunen gjennomføre et omfang av drifts- og tjenestereduserende tiltak for å kompensere, gitt dagens økonomiske situasjon. Voss risikerer å måtte skjære driften til beinet, og/eller gjøre større kutt i innbyggerenes tjenestetilbud. PwC mener derfor at det vil bli avgjørende å balansere iverksettelse av alle tre tiltakstyper.

Tiltak og tiltaksstypen vs. konsekvenser

De kostnadsberegnete tiltakene, og tiltakstypene, vil gi ulike konsekvenser både ved gjennomføring og ikke-gjennomføring. Det må forventes at ulike aktører og interessenter vil ha forskjellige oppfatninger av både positive og negative effekter. Utover de direkte økonomiske konsekvensene, i rapporten er beskrevet som innsparingspotensial, vil tiltakene kunne få betydning langs flere dimensjoner - for samfunnet, enkeltpersoner, organisasjonen og tjenestekvaliteten.

På neste side har PwC har sammenstilt tiltakene i en konsekvensvurderingsmatrise som visualiserer forholdet mellom forventet økonomisk effekt og en samlet vurdering av tiltakets øvrige konsekvenser. Hvert tiltak er plassert langs en skala fra 0 til 7, som spenner fra negative, via nøytrale, til positiv konsekvenser. Vurderingen bygger på en samlet vurdering av konsekvenser på tvers av fire dimensjonene i modellen nede til høyre.



Både gjennomføring av tiltak og ikke-gjennomføring av tiltak vil få konsekvenser i flere dimensjoner



1
Økonomisk effekt for kommunen

Økonomiske konsekvenser



2
Virkninger på samfunnet



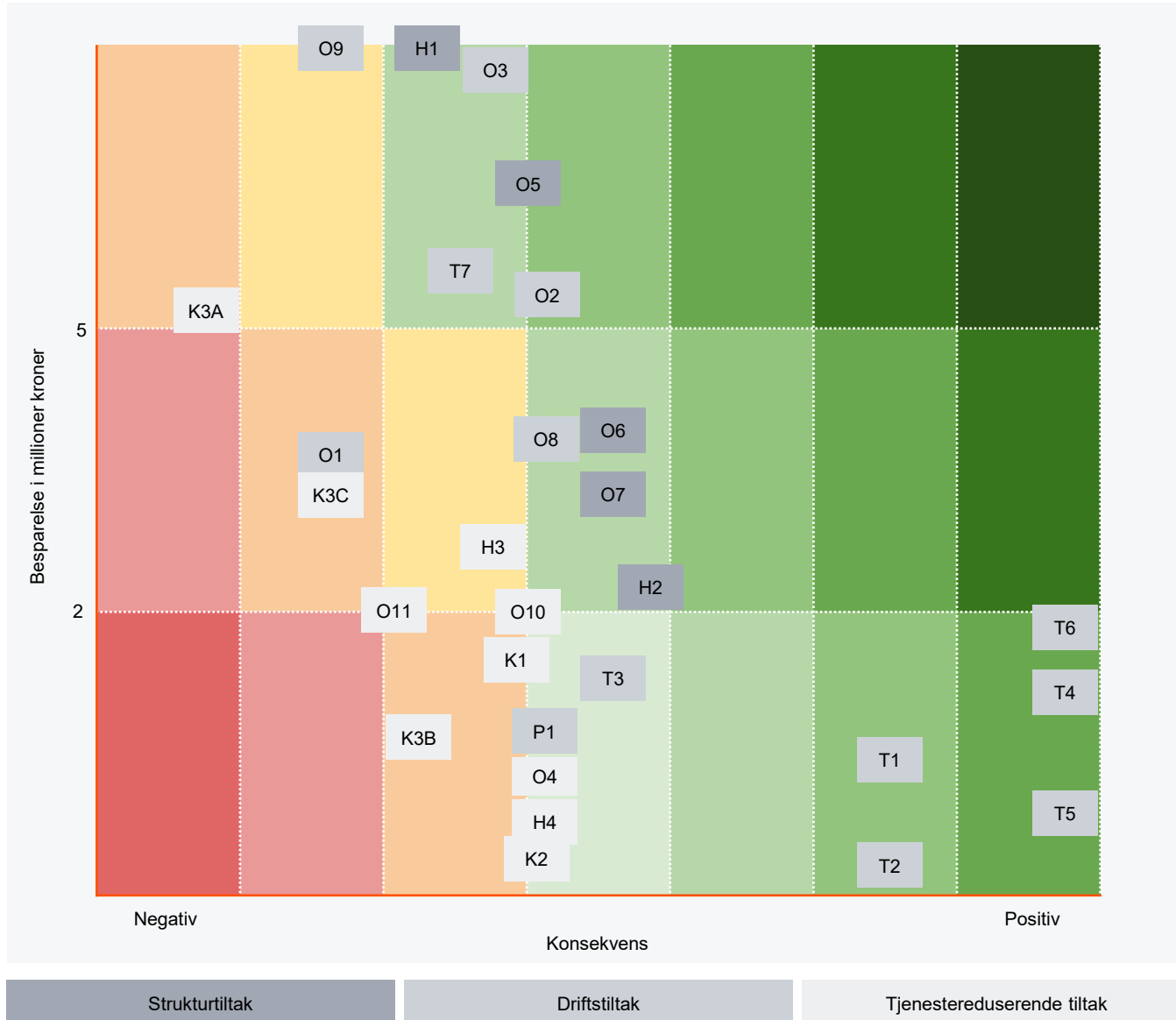
3
Virkninger på organisasjonen

Øvrige konsekvenser



4
Virkninger på tjenesten

PwC vurderer at de ulike tiltakene vil gi ulike konsekvenser



Tiltak

P1	Redusere antall heradsstyreprerentanter til minimumskravet på 27
H1	Avvikle Granvin og Vossestrand sykehjem og justere pleiefaktor på gjenværende sykehjem
H2	Avvikle kjøkkenet på Granvin
H3	Avslutte kveld- og helgebemanning i ambulerende tjenester i psykisk helse og rus
H4	Avvikle helsestasjon for eldre
O1	Justere tildeling til ordinær undervisning til nærmere lærernorm
O2	Redusere årsverk til ledelse og kontorteknisk personale i skole
O3	Redusere årsverk til ITO og assistenter til gjennomsnittet av sammenligningskommuner
O4	Avvikle tilbud Garden
O5	Flytte barna fra Bolstad barnehage til Evanger barnehage
O6	Avvikle Hauge barnehage
O7	Avvikle Hagahaugen barnehage
O8	Redusere ressurser til ledelse og merkantil i barnehage
O9	Justere årsverk til grunnbemanning og/eller pedagogisk leder til nærmere normer
O10	Øke antall uker sommerstengt i kommunale barnehager til 3 uker
O11	Redusere gjennomsnittlig åpningstid i alle kommunale barnehager til 9 timer per dag
T1	Etablere selvkostgrunnlag og øke kostnadsdekningen på private planer
T2	Redusere subsidiering av selvkost på byggesak, seksjonering og oppmåling
T3	Avhende kommunale veier
T4	Avhende kommunale bygg
T5	Si opp leieavtale for driftsbygg i Granvin
T6	Redusere antall boliger som står ledig
T7	Justere husleie på kommunale boliger
K1	Redusere aktivitet og bemanning i bibliotek
K2	Avvikle den utøvende delen av distriktsmusikerordningen
K3A	Avvikle ikke-lovpålagte tjenester innen kultur og fritid (Ungdomsarbeid)
K3B	Avvikle ikke-lovpålagte tjenester innen kultur og fritid (Kulturhuset)
K3C	Avvikle ikke-lovpålagte tjenester innen kultur og fritid (Frivilligheten)

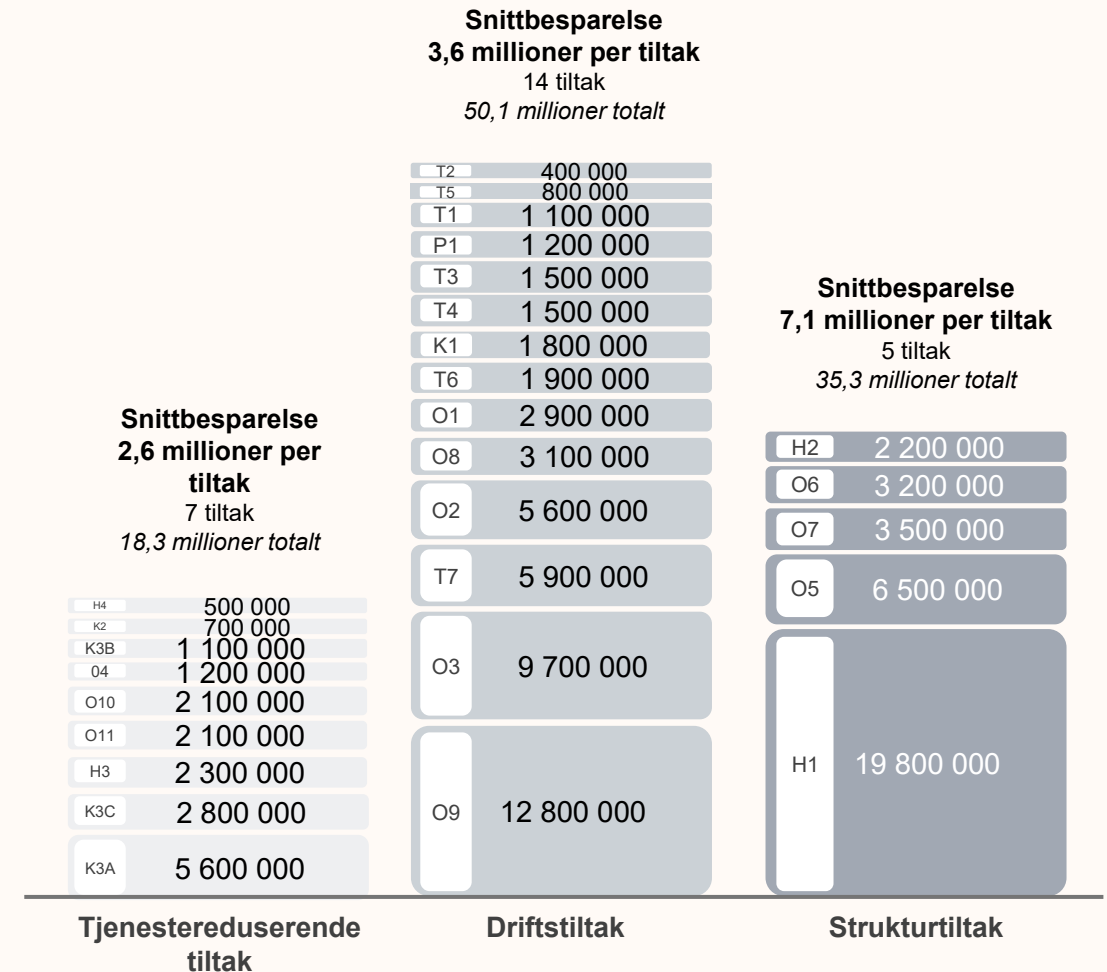
Strukturtiltakene gir størst økonomisk handlingsrom per tiltak

Oppsummeringen til høyre viser at strukturtiltakene har den klart høyeste gjennomsnittlige besparelsen per tiltak, med gjennomsnittlig 7,1 millioner kroner per tiltak fordelt på 5 identifiserte tiltak. Samlet utgjør dette 35,3 millioner kroner. Dette indikerer at kommunen ved å prioritere strukturtiltak kan realisere et større økonomisk handlingsrom ved gjennomføring av færre tiltak. Etter PwCs vurdering har strukturtiltakene ofte lav til moderat konsekvens for tjenestekvaliteten, noe som gjør denne kategorien særlig relevant å vurdere først dersom man skal gjennomføre kostnadsbesparende tiltak.

Deretter følger driftstiltakene, med en gjennomsnittlig besparelse på omtrent 3,6 millioner kroner per tiltak. I denne kategorien er det identifisert 14 tiltak, med en samlet besparelse på 50,1 millioner kroner. Driftstiltakene representerer dermed også et vesentlig bidrag til det totale innsparingspotensialet, men krever gjennomføring av flere tiltak for å oppnå samme økonomiske handlingsrom som ved strukturtiltakene. PwCs vurdering er at disse tiltakene ofte har moderat til høy konsekvens for tjenestekvaliteten og -tilbudet.

Tjenestereduserende tiltak har den laveste gjennomsnittlige besparelsen per tiltak, med omtrent 2,6 millioner kroner per tiltak. Det er identifisert 9 tiltak i denne kategorien, med en

samlet besparelse på 18,2 millioner kroner. Denne kategorien gir dermed gjennomgående lavere økonomisk effekt og en mindre økning i kommunens handlingsrom per enkelt tiltak. Samtidig vurderer PwCs at konsekvensene ved å gjennomføre tjenestereduserende tiltak kan være høy for tjenestekvaliteten og -tilbudet.

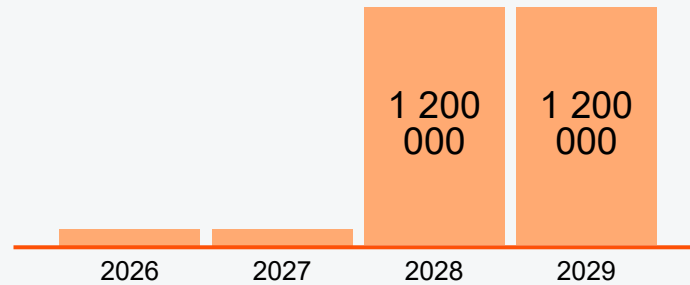




6.1

Politisk nivå

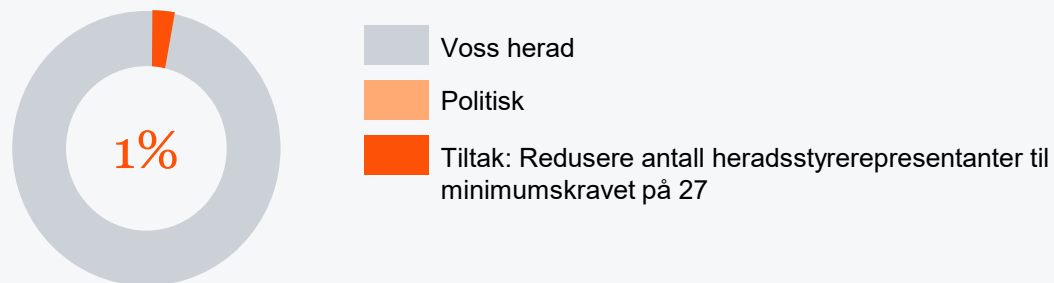


Totalt årlig innsparingspotensiale



	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2028)	Kr. 1 200 000
	Reduksjon honorar politikere ekskludert ordfører og varaordfører	Kr. 1 200 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak P1

Redusere antall heradsstyrerepresentanter til minimumskravet på 27

Bakgrunn for tiltaket

Antall medlemmer i kommunestyret fastsettes av kommunestyret selv, men kommuneloven § 5-5 angir et minimumskrav basert på innbyggertall. For Voss herad, med omtrent 16 000 innbyggere, er minimumskravet 27 medlemmer. 27 medlemmer er minimumskravet for kommuner mellom 10 000 og 50 000 innbyggere. Dagens antall på 43 medlemmer er kravet for kommuner med over 100 000 innbyggere. Voss herad ligger dermed godt over lovens minimumskrav for kommuner i denne størrelsesgruppen.

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket går ut på å redusere antall medlemmer i heradsstyret til lovpålagt minimum på 27 medlemmer fra og med neste kommunestyrevalg. Besparelsen ligger i honorargodtgjørelsen.

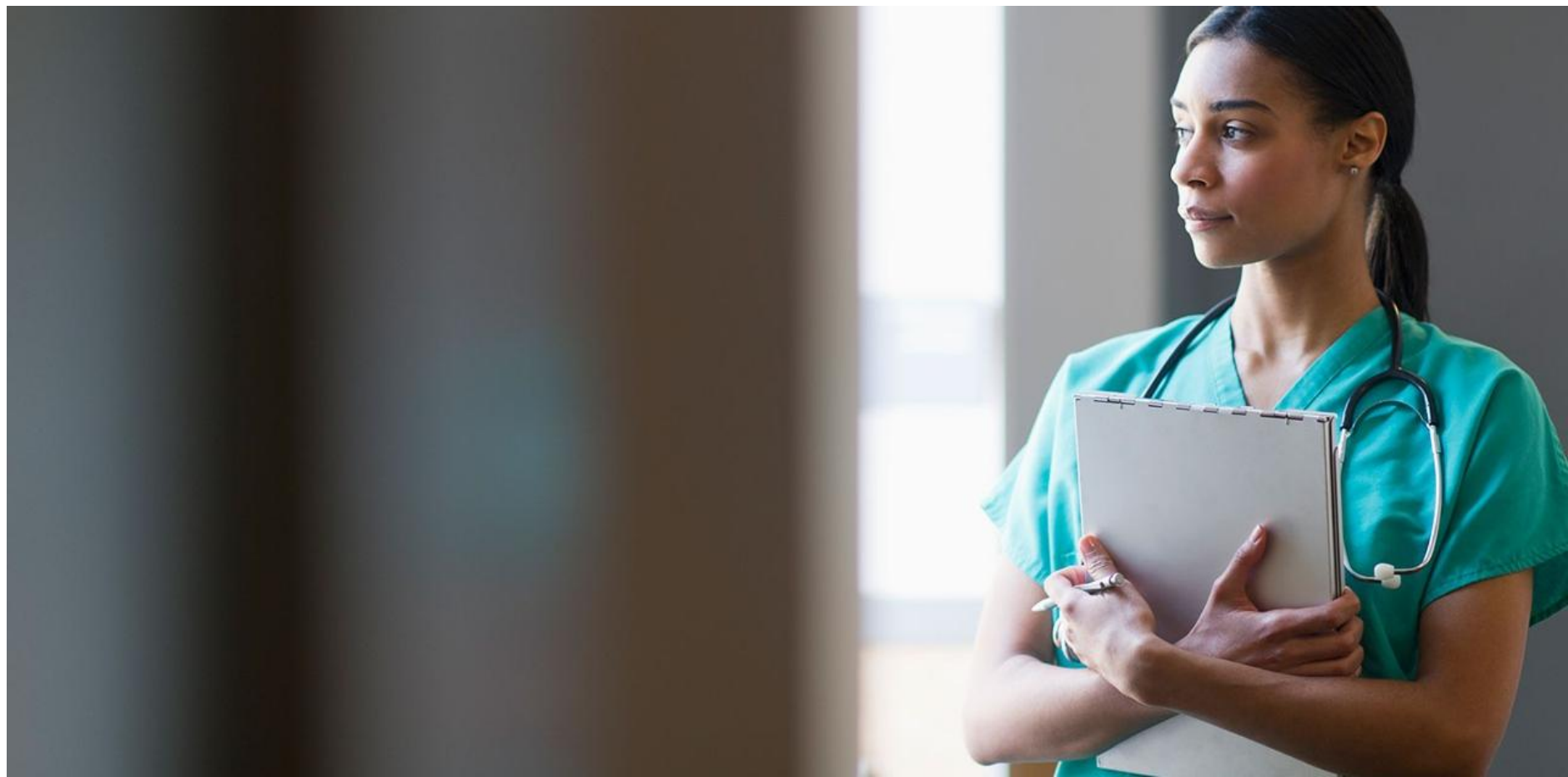
Vurdering av konsekvenser

En reduksjon i antall medlemmer i heradsstyret til lovpålagt minimum på 27 medlemmer vil kunne gi noe enklere beslutningsprosesser og lavere politiske kostnader. Representativiteten kan svekkes fordi den "effektive sperregrensen" øker; med færre plasser blir det vanskeligere for små partier og lokale lister å få inn representanter, og kommunestyret kan få mindre geografisk og sosial bredde. Arbeidsmengden per representant øker når flere saker og verv må fordeles på færre

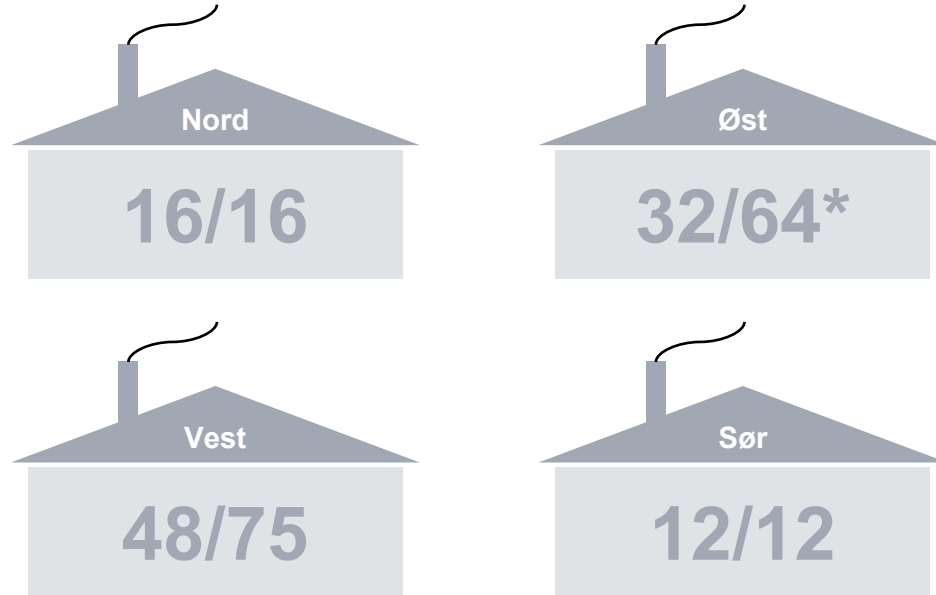
personer, noe som kan gi slitasje, større avhengighet av varamedlemmer og mindre tid til forberedelser og innbyggerdialog. Sårbarheten øker også: Fravær, permisjoner og inhabilitet får større utslag når hvert mandat utgjør en større andel av kommunestyret, og kan føre til utsettelse eller at de samme personene må fylle mange roller. Kontroll og tilsyn kan svekkes dersom det blir vanskeligere å bemanne kontrollutvalg, formannskap og andre lovpålagte organer med nødvendig politisk bredde, kompetanse og uavhengighet. I små kommunestyre kan formannskapet utgjøre en relativt stor del av hele kommunestyret, noe som gir mindre avstand mellom saksforberedelse og endelig vedtak. Kjønnsbalanse og mangfold kan bli vanskeligere å oppnå i praksis når antallet representanter er lavt, og rekruttering og kontinuitet kan svekkes når færre plasser gir færre muligheter for nye å få erfaring. Samtidig kan færre representanter innebære svakere geografisk og politisk representasjon, og gjøre det vanskeligere for mindre partier og lister å bli valgt inn. Dette kan svekke mangfoldet av stemmer og perspektiver i kommunens øverste folkevalgte organ, og gi en større konsentrasjon av makt hos færre folkevalgte.

6.2

Helse og omsorg



Benyttet og totalt tilgjengelig kapasitet i sykehjemmene



	Antall pasienter	Ledig bygg kapasitet	Antall langtidsplasser	Antall korttidsplasser
Granvin (Sør)	12		12	
Vossestrand (Nord)	16		16	
Voss (Vest)	48	27	26	22
Vetleflaten (Øst)	32	32*	32	

*De ledige plassene på Vetleflaten (øst) blir idag benyttet av dagsenter, og dersom disse skal tas i bruk vil det være behov for å flytte plasseringen av dagsenteret.

Bakgrunn

Voss har ledig kapasitet i de største sykehjemmene

Voss herad har i dag fire sykehjem med tilsammen 167 plasser. I august 2025 var 108 av disse i bruk. Samtidig har de to største sykehjemmene betydelig ledig kapasitet - se tabellen til venstre. Antall pasienter på sykehjemmene varierer per i dag fra 12 til 48.

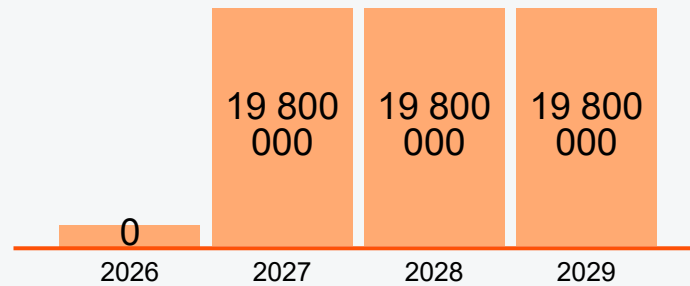
Den gjennomsnittlige pleiefaktoren på sykehjemmene i Voss er 1,16 for korttidsplasser og 1,0 for langtidsplasser. Det finnes ingen norm for pleiefaktor, siden dette avhenger av pasientene på institusjonene. Likevel er nivået på Voss noe høyere enn det PwC ser at andre kommuner planlegger for.

Etter PwC sin vurdering og erfaring fra andre kommuner er det betydelig mer krevende å drive ressurseffektivt når driften er spredt på mange og små lokasjoner. En slik struktur er blant annet en stor drivkraft for antall nattevakter. Voss har i dag ledig bygningskapasitet ved de to største institusjonene. Kapasiteten er såpass stor at det vil være plass til å flytte pasientene ved de mindre lokasjonene inn i de større. Det er PwC sin oppfatning at Voss herad ved å samle pasientene på to institusjoner kan sikte på en pleiefaktor på i gjennomsnitt 1,0 for korttidsplasser og 0,9 for langtidsplasser.

Det ventes i årene fremover større utfordringer ved å rekruttere særlig høyskoleutdannet kompetanse til tjenestene. Det er derfor

nødvendig å planlegge for mer robuste institusjoner med større fagmiljøer. I tillegg vil institusjonstjenester i større grad bli spesialiserte innenfor ulike geriatriske områder og kompetansen vil derfor være av stor betydning. Det er PwC sin erfaring at det er enklere å rekruttere og beholde nøkkelkompetanse i større enheter og at kritisk kompetanse fremover i større grad må brukes på tvers av avdelinger. Dette er vesentlig vanskeligere å få til i små enheter.

Totalt årlig innsparingspotensiale



Reduksjon årsverk

20,5

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)		Kr. 19 800 000
	Reduksjon bemanningskostnader pleie	Årsverk 13,0	Kr. 12 600 000
	Reduksjon bemanningskostnader ledelse	Årsverk 2	Kr. 1 900 000
	Reduksjon bemanningskostnader annet personell	Årsverk 5,5	Kr. 5 300 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak H1

Avvikle Granvin og Vossestrand sykehjem og justere pleiefaktor på gjenværende sykehjem

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer følgende:

- Avvikle institusjonsdrift ved sykehjemmene i Granvin (sør) og Vossestrand (nord)
- Flytte pasientene til Voss (vest) og Vetleflaten (øst), som har tilsammen 139 plasser og dermed tilstrekkelig kapasitet for alle 108 pasientene
- Justere bemanningsnivået ved de gjenværende sykehjemmene til en pleiefaktor på 1,0 for korttidsplasser og 0,9 for langtidsplasser (gjennomsnitt)
- Redusere 2 årsverk til ledelse
- Redusere 5,5 årsverk annet personell i Nord og Sør

Gitt antall årsverk og antall pasienter som er rapportert å inngå i sykehjemmene idag er det i den nye strukturen beregnet et samlet bemanningsbehov på 99,4 årsverk mot 112,4 årsverk i dagens struktur. Dette tilsvarer en reduksjon på 13 årsverk og i underkant av 13 millioner kroner i driftsbudsjettet.

Da det er ledig byggkapasitet i dag er det forventet at tiltaket kan tas ut i sin fulle effekt fra primo 2027.

Forutsetninger for å lykkes

Tiltaket vil kreve betydelige ressurser fra tjenesten. Det må legges nye turnuser og arbeidsplaner for alle institusjonene, og

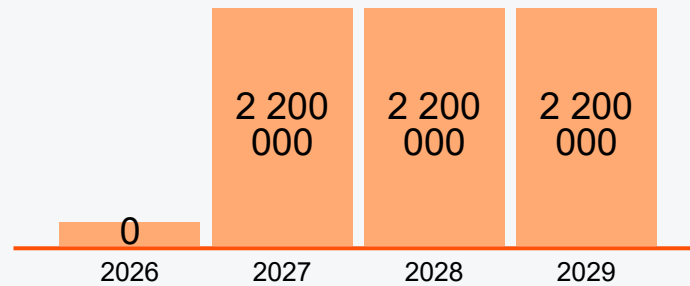
oppgavedeling og fordeling av kompetanse på tvers av avdelinger og lokasjoner må vurderes. I tillegg er det en forutsetning at omstillingsprosessen planlegges og gjennomføres i tett samarbeid med ledere, ansatte, tillitsvalgte og vernetjenesten. Det må foreligge en tydelig plan for håndtering av bemanning, omplassering og eventuell overtallighet, med nødvendig støtte fra HR.

God kommunikasjon med pasienter og pårørende er avgjørende. Bakgrunn for endringene, tidspunkt for flytting og hvilket tilbud som møter pasientene i nye omgivelser, må forklares tydelig og tilpasset den enkelte. For særlig sårbare grupper kan det være behov for ekstra oppfølging i overgangsfasen. Det bør også utarbeides en tydelig flytteplan både for ansatte og pasienter.

Vurdering av konsekvenser



En samling av pasientene gir større fagmiljø og mer robuste vaktordninger noe som kan styrke kvalitet og kontinuitet. Samtidig vil flytting av pasienter og avvikling av to sykehjem kreve god oppfølging for å ivareta trygghet og forutsigbarhet for den enkelte. Tiltaket innebærer omstilling for ansatte og pasienter ved de to sykehjemmene som blir avviklet og tiltaket kan oppleves som svært krevende for disse gruppene. Det finnes risiko for at ansatte ved de to sykehjemmene som avvikles ikke ønsker å arbeide ved nye lokasjoner.

Totalt årlig innsparingspotensiale



Reduksjon årsverk

2,27

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)	Kr. 2 200 000
	Reduksjon bemanningskostnader	Årsverk 2,27 Kr. 2 200 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak H2

Avvikle kjøkkenet på Granvin

Bakgrunn for tiltaket

Voss herad har i dag to kjøkken, et på Granvin og et på Vetleflaten. PwC får opplyst at kjøkkenet på Vetleflaten har ledig produksjonskapasitet både i form av bemanning, lokale og utstyr til å produsere mat til alle brukerne i Voss herad.

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å avvikle produksjonskjøkkenet i Granvin, og samle all matproduksjon ved kjøkkenet på Vetleflaten uten å øke bemanningen på Vetleflaten. Mat til brukere som i dag får tjenester fra Granvin-kjøkkenet, vil i stedet bli produsert ved Vetleflaten og distribuert til Granvin og øvrige aktuelle lokasjoner.

Forutsetninger for å lykkes

For å lykkes med tiltaket er det sentralt med god og tydelig kommunikasjon til berørte parter, både brukere og ansatte. Videre forutsetter tiltaket tidlig og tett involvering av tillitsvalgte i planlegging og gjennomføring av omstillingen.

Kjøkkenet i Granvin produserer i dag fullkost til beboere i omsorgsbolig, og en må derfor vurdere om det er behov for at hjemmetjenesten bistår beboerne med øvrige måltider enn middag om om kjøkkenet legges ned.

Vurdering av konsekvenser

Å samle matproduksjonen ett sted vil medføre kostnadseffektivisering. Samtidig vil en oppnå redusert sårbarhet i bemanningen. Det vil gi mindre behov for vedlikehold av utstyr og bygningsmasse og reduserte driftskostnader. Samtidig kan tiltaket medføre misnøye blant brukere, tap av lokale arbeidsplasser og potensielt noe mer belastning på hjemmetjenesten for de brukerne som vil trenge bistand til matlaging.

Bakgrunn

Vaktordningen i ambulerende tjenester kan organiseres mer effektivt

Voss herad har i dag en egen ambulerende avdeling innen psykisk helse og rus som gir oppfølging til brukere både på dag-, kveld- og helgetid. PwC får opplyst at tjenesten er organisert slik at hver ansatt har sin egen portefølje av brukere, og oppfølgingen gjennomføres i stor grad av den enkelte ansatte.

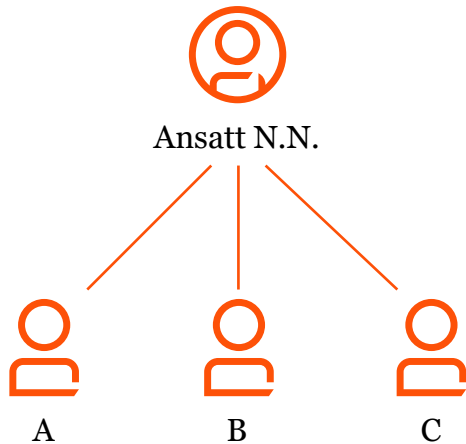
Dagens organisering gjør at brukere i praksis kun får bistand på kveld og helg når «sin» ansatte er på jobb. Dette innebærer at brukergruppen får oppfølging utover ordinær dagtid relativt sjelden, for eksempel én ettermiddag i uken og hver tredje eller fjerde helg. Dette peker i retning av at behovet for bistand utenom ordinær dagtid mandag til fredag er begrenset, og at en stor del av oppfølgingen kan gis innenfor allminnelig arbeidstid i ukedagene.

Ordningen med faste, individuelle brukerporteføljer skaper også sårbarhet i tjenesten. Ved sykdom, ferie eller annet fravær kan det være krevende å sikre kontinuitet og forutsigbarhet i oppfølgingen, fordi det i mindre grad er lagt opp til at andre ansatte tar over. Dette kan gi unødvendig variasjon i tjenestetilbudet og gjør organisasjonen mindre fleksibel ved endringer i brukerbehov eller ressursnivå.

Samtidig er det behov for å sikre at brukere med psykiske lidelser og/eller rusutfordringer får riktig type tjeneste, og at vedtakene de har er i tråd

med faktisk behov og lovverk. En systematisk gjennomgang av brukerne innen psykisk helse og rus, med vurdering av både vedtak og tjenestetype, vil kunne avdekke om dagens ressursbruk er riktig dimensjonert - både når det gjelder volum og tidspunkt for oppfølging.

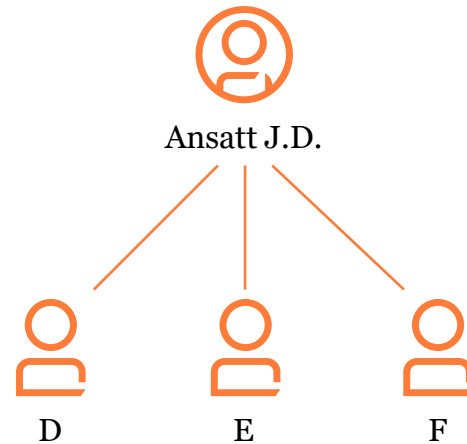
På kort sikt indikerer dette at det ligger et potensial for å organisere tjenestene mer effektivt, med større vekt på oppfølging på dagtid og bedre samordning mot andre enheter i kommunen, uten at det går vesentlig ut over kvalitet og trygghet for brukere med behov for bistand.



N.N. sin bemanningsplan / turnus

	M	T	O	T	F	L	S
Uke 1	D	D	A	D	D		
Uke 2	D	D	D			D	D
Uke 3	A	D	D	D	D		

Bruker A, B og C får bistand på de dagene hvor N.N. er på jobb



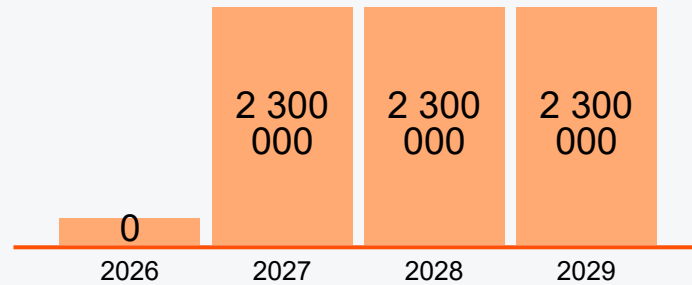
J.D. sin bemanningsplan / turnus

	M	T	O	T	F	L	S
Uke 1	A	D			D	A	D
Uke 2		D	D	D	D		
Uke 3	D	A	D	D	D		

Bruker D, E og F får bistand på de dagene hvor J.D. er på jobb

Modellen ovenfor er ment som en illustrasjon og representerer ikke faktisk ansatte, brukere og turnuser.

Totalt årlig innsparingspotensiale



Reduksjon årsverk

2,32

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)	Kr. 2 300 000
	Reduksjon bemanningskostnader	Årsverk 2,32 Kr. 2 300 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak H3

Avslutte kveld- og helgebemannning i ambulerende tjenester i psykisk helse og rus

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å avvikle dagens ordning med kveld- og helgebemannning i ambulerende tjenester innen psykisk helse og rus.

PwC sin vurdering: Erfaringer fra andre kommuner viser at mange brukere i denne målgruppen i hovedsak har behov for planlagt, strukturert oppfølging på dagtid, kombinert med gode rutiner for å håndtere akutte situasjoner gjennom andre tjenester. En mer tverrfaglig og mindre personavhengig organisering kan også styrke robustheten i tilbudet og gi bedre besøkskontinuitet for brukerne over tid.

Forutsetninger for å lykkes

For at Voss herad skal kunne gjennomføre tiltaket på en forsvarlig måte, er det noen sentrale forutsetninger:

- Tett samarbeid med hjemmetjenesten og andre relevante enheter, med klare avtaler for hvordan behov på kveld og helg skal håndteres for aktuelle brukere.
- Endret organisering av ambulerende tjenester, slik at ansvar fordeles på flere ansatte og ikke knyttes til enkeltpersoner, for å redusere sårbarhet ved fravær.
- Plan for overgang og informasjon, der brukere og pårørende får god informasjon om endringene i tilbudet, og der man ved behov

gjør individuelle tilpasninger.

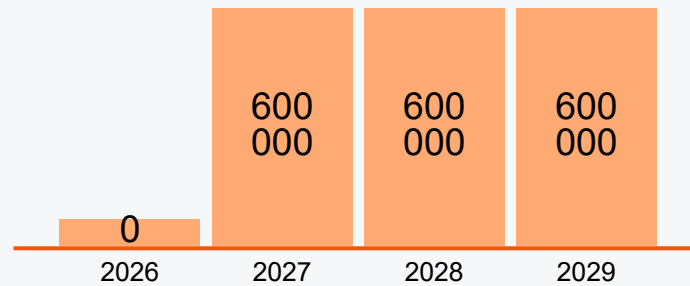
- Løpende oppfølging og evaluering av konsekvensene av tiltaket, med vekt på brukermedvirkning, faglige vurderinger og eventuelle behov for justeringer.

Tiltaket forutsetter god planlegging og tett dialog mellom fagmiljø, tillitsvalgte, ledelse og andre tjenester, men vil over tid kunne bidra til å tilpasse ressursbruken innen psykisk helse og rus til det reelle behovet i kommunen, samtidig som man opprettholder forsvarlige og stabile tjenester for brukerne.

Vurdering av konsekvenser




Tiltaket gir større fleksibilitet ved fravær, mindre sårbarhet for brukerne og bedre utnyttelse av ressurser. Samtidig vil det være risiko for en opplevelse av redusert trygghet ved lavere kontinuitet i besøk fra samme person og redusert tilbud på kveld og helg.

Totalt årlig innsparingspotensiale



Reduksjon årsverk

0,5

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)		Kr. 600 000
	Reduksjon bemanningskostnader	Årsverk 0,5	Kr. 500 000
	Systemkostnad		< Kr. 100 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak H4

Avvikle helsestasjon for eldre

Bakgrunn for tiltaket

Kommunen tilbyr i dag helsestasjon for eldre i Granvin, som er en tjeneste som ikke er lovpålagt.

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å avvikle dagens tilbud om helsestasjon for eldre. Dette medfører at ressursbruk knyttet til bemanning og systemkostnader bortfaller. Brukere som i dag mottar oppfølging gjennom tilbudet, må i stedet ivaretas gjennom ordinære og øvrige eksisterende kommunale helse- og omsorgstjenester ved behov.

Forutsetninger for å lykkes

For å gjennomføre tiltaket på en god måte må kommunen sikre tydelig informasjon til brukere, pårørende og ansatte om at tilbudet avvikles. Det må også avklares hvordan eventuelle behov for videre oppfølging skal håndteres innenfor eksisterende tjenester.

Vurdering av konsekvenser

Avvikling av tilbudet vil gi en økonomisk besparelse, men kan samtidig svekke det forebyggende helsetilbudet til eldre innbyggere. Dette kan føre til at behov oppdages senere enn i dag, og at enkelte brukere i større grad vil være avhengige av andre kommunale tjenester eller fastlege.

Områder som bør undersøkes videre

Gjennomgangen av helse- og omsorgsområdet viser at kommunen over tid har bygget opp et bredt og sammensatt tjenestetilbud, preget av høy faglig innsats og stor vilje til å møte individuelle behov. Samtidig peker innsikten på et behov for å arbeide mer systematisk og langsiktig med hvordan helse- og omsorgstjenestene samlet sett skal dimensjoneres, lokaliseres og innrettes, gitt utvikling i behov, tilgang på arbeidskraft og kommunens økonomiske handlingsrom. Intervjuene indikerer at mange vurderinger i dag gjøres tett på drift og i respons på konkrete utfordringer, noe som gir nødvendig fleksibilitet på kort sikt, men som over tid kan bidra til at tjenesteomfang, struktur og ressursbruk utvikler seg uten en tilstrekkelig helhetlig vurdering av langsiktig bærekraft og prioritering.

Behov for en helhetlig og langsiktig plan for tjenestestruktur og dimensjonering

Et sentralt utviklingsområde er å utarbeide en helhetlig og langsiktig plan for helse- og omsorgstjenestene, som tydeliggjør hvilke typer tjenester kommunen skal tilby, i hvilket omfang, og hvor disse tjenestene bør lokaliseres. En slik plan bør gi et samlet bilde av hvordan tjenestene skal utvikles over tid, og fungere som et styrende rammeverk for både faglige prioriteringer, organisering og fremtidige investerings- og strukturvalg innen helse og omsorg. Intervjumaterialet viser at mange vurderinger i dag gjøres avdelings- eller tjenestevis, ofte som respons på akutte behov eller konkrete kapasitetsutfordringer. Dette kan over tid bidra til at den samlede tjenestestrukturen blir lite helhetlig, og at sammenhengen mellom behov, kapasitet, kompetanse og økonomi blir krevende å styre. En helhetlig plan bør ta utgangspunkt i demografisk utvikling, forventet behovsvekst, rekrutteringsutfordringer og økonomiske rammer, og bidra til tydeligere prioriteringer mellom ulike tjenestetyper og innsatsområder.

Dimensjonering og innretning av bo- og institusjonstilbud, særlig for eldre

Innsikt peker særlig på behovet for en mer helhetlig tilnærming til

bo- og institusjonstilbud for eldre. Dette gjelder både dimensjonering, lokalisering og samspill mellom ulike boformer og tjenester. De foreslåtte strukturgrepene i rapporten, herunder avvikling av to lokasjoner for sykehjem, vurderes som nødvendige enkeltgrep, men intervjuene indikerer tydelig at slike beslutninger må følges opp av en langsiktig plan som beskriver hvilke typer tilbud kommunen skal ha fremover, og hvordan disse samlet sett skal dekke framtidige behov. Det fremstår som særlig relevant å kartlegge og planlegge fremtidig behov for ubemannede boformer med varierende grad av bemannede institusjonsplasser med høyere omsorgsnivå. En mer bevisst og langsiktig tilnærming til dette vil være avgjørende for å sikre riktig bruk av ressurser, bedre sammenheng i tjenestene og økt forutsigbarhet for innbyggere, ansatte og organisasjonen.

Videre arbeid med organisering og drift av hjemmebaserte tjenester

Intervjuene peker også på et betydelig potensial for videre arbeid med organisering og drift av de hjemmebaserte tjenestene. Dette gjelder både samordning, arbeidsformer og bruk av kompetanse. Hjemmebaserte tjenester fremstår som et stadig viktigere virkemiddel i møte med økende behov og begrenset kapasitet på institusjon, men innsikten indikerer at dagens organisering er noe preget av fragmentering, høyt operativt trykk og begrenset rom for systematisk forbedrings- og utviklingsarbeid. Et sentralt utviklingsområde er derfor å se nærmere på hvordan hjemmebaserte tjenester kan organiseres og styres mer helhetlig, slik at kapasitet utnyttes bedre, reisetid og ressursbruk reduseres, og kvalitet og kontinuitet i tjenestene styrkes. Dette bør ses i sammenheng med vurderinger av oppgavedeling, arbeidsprosesser og bruk av tilgjengelig kompetanse, for å sikre bærekraftige løsninger over tid.

Samspill mellom forebygging, tidlig innsats og mer ressurskrevende tjenester

Innsikt indikerer videre at det er behov for å se forebyggende og

helsefremmende tjenester i tettere sammenheng med den samlede tjenestestrukturen i helse og omsorg. Forebygging og tidlig innsats fremstår som faglig viktige og ønskede satsinger, men kan i praksis komme under press når kapasitet og ressurser i stor grad bindes opp i mer ressurskrevende tjenester. Som del av en helhetlig og langsiktig planlegging kan det derfor være relevant å tydeliggjøre hvilken rolle forebygging og tidlig innsats skal ha i den samlede tjenestemodellen, og hvordan disse innsatsene kan bidra til å dempe behovsvekst og ressursbruk over tid. Dette kan gi et bedre grunnlag for prioriteringer og bidra til større forutsigbarhet i utviklingen av tjenestetilbudet.

Sammenheng mellom tjenesteomfang, ambisjonsnivå og vurdering av innsparing

Materialet indikerer videre at vurderinger av økonomisk handlingsrom og eventuelle innsparingspotensialer i helse og omsorg i begrenset grad kan knyttes til enkeltstående tiltak alene. Et mer reelt og varig potensial ligger i å vurdere samlet tjenesteomfang og ambisjonsnivå, herunder hvilke tilbud som er lovpålagte, og hvilke som ligger i gråsonen eller går utover minimumskravene. Slike vurderinger er krevende, men fremstår som nødvendige for å sikre langsiktig bærekraft. PwC vurderer at eventuelle vurderinger av innsparing knyttet til reduksjon eller omprioritering av ikke-lovpålagte tjenester bør inngå som del av den helhetlige og langsiktige planleggingen av helse- og omsorgstjenestene, og ikke gjennomføres som isolerte eller kortsiktige grep.

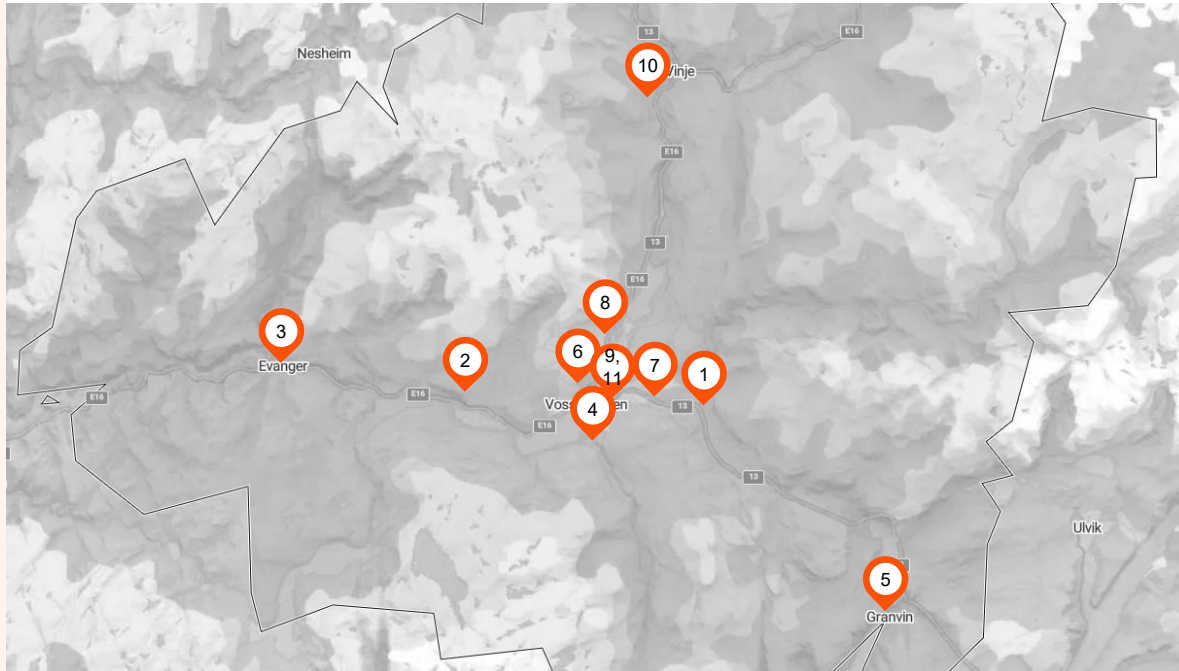
Samlet peker innsikten på at helse- og omsorgsområdet har behov for å løfte blikket fra enkelttiltak og løpende drift, og i større grad arbeide med langsiktige, strukturelle og strategiske valg knyttet til tjenestetilbud, organisering, kompetansebruk og dimensjonering. Et slikt arbeid vurderes å være en viktig forutsetning både for å realisere effekter av foreslåtte tiltak i rapporten, og for å sikre at kommunen over tid kan levere forsvarlige helsetjenester innenfor bærekraftige rammer.

6.3

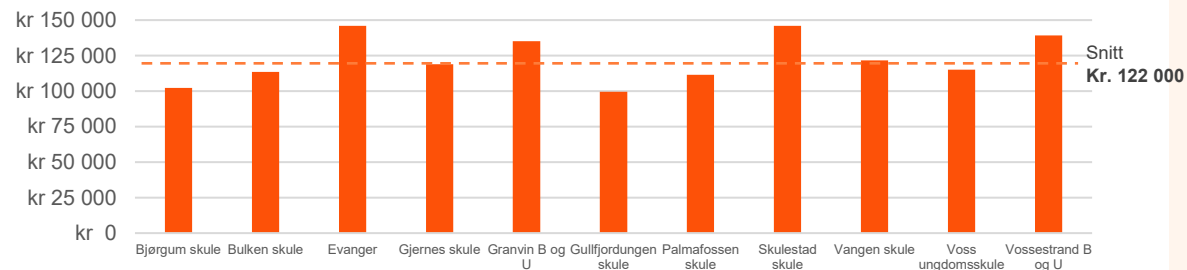
Oppvekst



Oversikt over dagens skolestruktur



Tildelte ressurser per elev på de ulike skolene



Skole

Bakgrunn

Voss herad har i dag til sammen 11 skoler

Barneskoler

1. Bjørgum skole - 126 elever
2. Bulken skole - 91 elever
3. Evanger skole - 53 elever
4. Gjernes skole - 140 elever
6. Gullfjordungen skole - 149 elever
7. Palmafossen skole - 171 elever
8. Skulestad skole - 175 elever
9. Vangen skole - 238 elever

Barne- og ungdomsskole

5. Granvin barne- og ungdomsskole - 89 elever + 31 elever
10. Vossestrand barne- og ungdomsskole - 113 elever + 42 elever

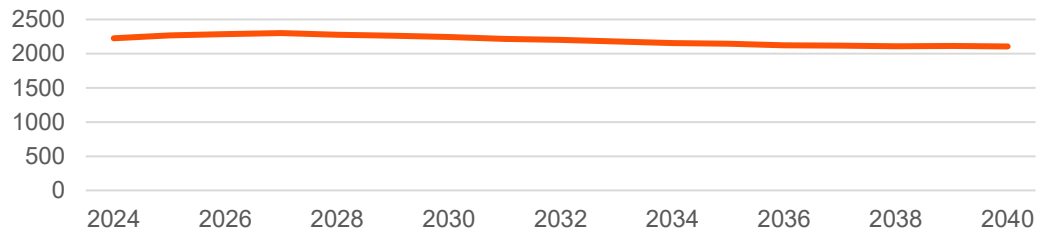
Ungdomsskole

11. Voss ungdomsskole - 559 elever

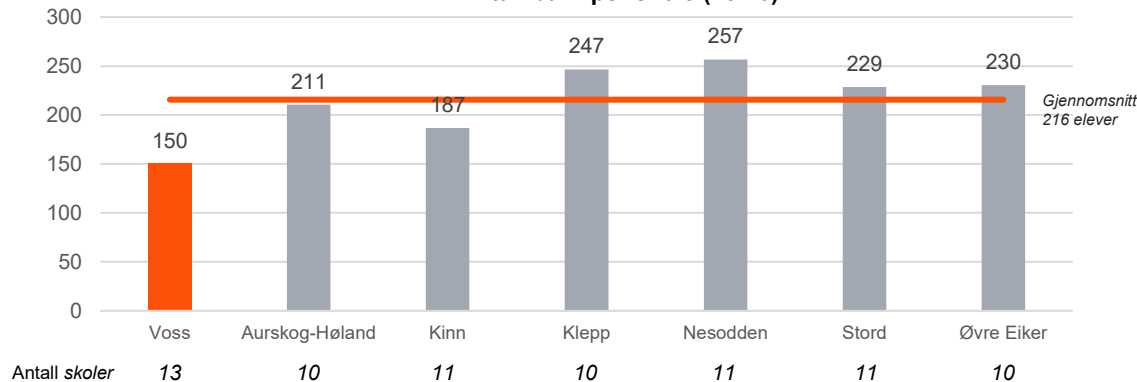
Barnehage

Nøkkeltall**Antall**

Antall skoler (barne- og ungdomskoler telles separat)	13*
Totalkapasitet (antall elever)	2551
Antall elever i dag	1953
Overkapasitet (antall elever)	598

Utvikling antall barn (6-16) Voss herad

Kilde: SSB (hovedalternativet)

Antall barn per skole (25/26)

Kilde: GSI 25/26 og analysebrettet (24/25)

*ungdomsskoler er regnet som en skole selv om de er sammenslått med en barneskole

Bakgrunn**Voss har mange skoler og relativt mye ledig kapasitet i skolebyggene**

De siste årene har elevtallet i Voss herad vært svakt økende (se grafen nederst til venstre). Til tross for økningen har kommunen fortsatt relativt stor overkapasitet i skolene. Totalt har de 13 skolene en kapasitet på 2 551 elever, mens det i dag går 1 953 elever i skolene. Det gir en ledig kapasitet på 598 elevplasser.

På Voss går det i snitt 150 elever per skole. I de øvrige kommunene Voss pleier å sammenligne seg med knyttet til Kostra varierer snittet fra 187 til 257 elever per skole. Gjennomsnittet for alle sammenligningskommunene, inkludert Voss, er 216 elever per skole. Det betyr at Voss driver flere små skoler enn sammenligningskommunene.

Framskrivninger av elevtall viser at antall elever i årene framover er svakt synkende. Uten endringer i skolestrukturen vil kommunen derfor fortsatt ha betydelig overkapasitet i skolene. Dette har flere økonomiske og driftsmessige konsekvenser:

- Det binder opp ekstra årsverk og ressurser i små skoler med få elever.
- Det gir høyere kostnader per elev til drift, FDVU og renhold.
- Det gir mindre fleksibilitet ved fravær og gjør det mer krevende å sikre robuste fagmiljø og et bredt pedagogisk tilbud ved alle skoler.

- Tilstrekkelig rekruttering vil bli mer utfordrende.
- Ineffektiv utnyttelse av egen bygningsmasse

Til tross for den betydelige ledige kapasiteten vurderer PwC at det ikke er mulig å gjennomføre kortsiktige strukturendringer i grunnskole med effekt innen 2027. Dette da samlet ledig kapasitet i skolene er høy, men at det er ikke stor nok ledig kapasitet på enkeltskoler i nærheten av hverandre til å flytte elever fra den ene skolen til den andre. Likevel anbefaler PwC at kommunen aktivt planlegger for langsiktige strukturgrep.

Voss bør jobbe mot en fremtidig skolestruktur som tar hensyn til:

- Elevtallsutvikling
- Behov for rekruttering
- Geografiske forhold, med optimale fremtidsrettede skolekrinser
- Driftskostnader knyttet til bygg, vedlikeholdsetterslep og investeringsbehov
- Mål om å oppnå stordriftsfordeler knyttet til bemanning og større fagmiljøer

Helhetlig planlegging vil legge grunnlaget for å bedre utnyttelse av ressurser, reduserte kostnader, sterke fagmiljøer, og et godt og robust skoletilbud for alle elever i kommunen på sikt.

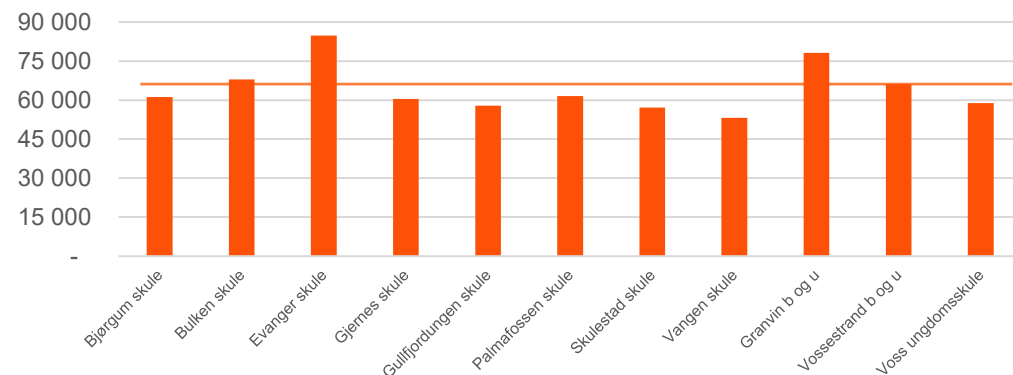
Lærerårsverk til ordinær undervisning skoleåret 25/26

■ GSI rapportering ordinær undervisning ■ Tildelt til ordinær undervisning PwC-modell

Bjørgum skule	Bulken skule	Evanger skule	Gjernes skule	Gullfjordungen skule	Palmafossen skule
8,59	6,87	4,76	8,96	9,56	12,02
8,70	6,50	4,70	9,50	10,30	11,60
-0,11	0,37	0,06	-0,54	-0,74	0,42

Skulestad skule	Vangen skule	Granvin b og u	Vossestrand b og u	Voss ungdomsskule	Totalt
8,59	6,87	4,76	8,96	9,56	134,41
11,80	16,80	8,60	10,70	32,00	131,20
-1,34	-2,60	1,93	0,81	4,95	3,21

Totalkostnad per elev på skolene for å overholde lærernorm



Kilde: GSI 25/26

Skole

Bakgrunn

Voss overholder lærernormen på noen skoler, men ligger under norm på andre

Minstenorm for lærertetthet, kanskje bedre kjent som «lærernormen», er innført for å sikre et minstekrav for lærertetthet i norske skoler. Normen fastsetter et maksimalt antall elever per lærer for ulike trinn og skal med det bidra til å sikre et minimumsnivå av kvalitet og likeverdighet i alle landets skoler (Utdanningsdirektoratet, 2026). Den følgende analysen baserer seg på tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) fra skoleåret 20/21 til skoleåret 25/26.

I Voss herad har årsverkene til ordinær undervisning gått marginalt ned med 0,3 % siden skoleåret 2021/2022. Dette til tross for at elevtallet har gått opp med 5,3%. Samtidig har årsverkene til assistenter økt med 24 %. Innsikten kan tyde på at ressurser til ordinær undervisning holdes tett på minimumskravet for å kunne tilby ressurser til å støtte elever med særskilte behov. Dette er en trend en også ser nasjonalt.

Ved å ta elevdata fra grunnskole i Voss herad inn i PwC sin ressursfordelingsmodell er det identifisert et innsparingspotensiale på samlet nivå. Modellen til PwC ville tildelt mer ressurser til ordinær undervisning til noen skoler og mindre til andre, sammenlignet med dagens tildeling til ordinær undervisning i Voss herad. Tallene er vist i oversiktene til venstre.

Forutsetninger i PwC sin modell:

- Modellen sørger for at skolene overholder lærernormen på 1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn
- Modellen tildeler ressurser per gruppe/klasse
- Ved fådeling: Modellen slår maksimalt sammen to trinn internt i 1.-4.trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn, til en gruppe/klasse.

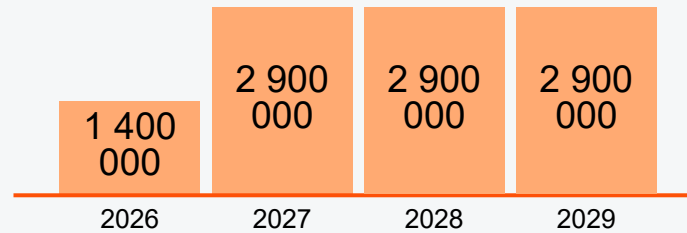
Det krever ressurser å overholde lærernorm med dagens skolestruktur

I Voss herad overholder noen skoler lærernormen med grei margin, mens andre skoler ligger helt i grenseland og like under lærernormen. Dette sier noe om at overholdelse av lærernormen med dagens skolestruktur, som består av mange og relativt små skoler, er ressurskrevende.

En liten skole trenger mer ressurser for å opprettholde et minimumsnivå og overholde lærernorm enn en større skole. Dette kan en også se av diagrammet nede til venstre. Dette innebærer at det til en viss grad må aksepteres en skjevfordeling av ressurser så lenge skolestrukturen opprettholdes som i dag. Det er samtidig viktig at større skoler får tildelt tilstrekkelig mengde ressurser i tråd med normkravene, for å sikre minimumsnivået og en opplevelse av tilstrekkelig rettferdighet mellom skolene.



Barnehage

Totalt årlig innsparingspotensiale



Reduksjon årsverk

3,21

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)	Kr. 2 900 000
	Reduksjon bemanningskostnader	Årsverk 3,21 Kr. 2 900 000

Andel av innsparing ved full effekt



Skole

Tiltak O1

Justere tildeling til ordinær undervisning til nærmere lærernorm

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å justere tildelingen av årsverk til ordinær undervisning til like over lærernorm på for alle skoler i kommunen. Formålet er at ressursene fordeles mer rettferdig i forhold til elevtall og behov. Med dagens skolestruktur på får de minste skolene tildelt mer ressurser til ordinær undervisning enn de større skolene. Noe forskjeller er imidlertid naturlig for å opprettholde en forsvarlig bemanning på de minste skolene.

PwC sin vurdering: Ved å bruke PwC sin tildelingsmodell vurderes det til å være rom for å oppnå både en lavere total tildeling til ordinær undervisning og samtidig en jevnere fordeling av ressursene. Modellen stiller krav til trinnsammenslåing på små skoler, men forutsetter at det minst skal tildeles ressurser for to klasser på 1-4. trinn, to på 5.-7.trinn og to på 8.-10 trinn. Dette vil kunne innebære nedjustering av årsverk ved enkelte små skoler, og økt tildeling til større skoler.

Forutsetninger for å lykkes

For at Voss herad skal kunne gjennomføre tiltaket på en forsvarlig måte, foreligger det noen sentrale forutsetninger:

- Tydelig kommunikasjon av hva som ligger til grunn for tildelingen, samt hvilken grunnleggende forventninger en har knyttet til organisering på de enkelte skolene. Samtidig må rektors styringsrett opprettholdes.

- Legge til rette for fleksibel organisering og samarbeid mellom skoler. Skape et miljø for å hjelpe hverandre til effektiv og nytenkende organisering innenfor gitte rammer.
- Gjennomgå oppgaver og prosesser og definere hva som er kritisk, viktig, mindre viktig og uviktig. Redusere oppgaver og prosesser til et akseptabelt nivå.
- Åpen og tidlig dialog med skoleledelse, ansatte og tillitsvalgte for å sikre forståelse og legitimitet i endringsprosessen.
- Løpende oppfølging, tilbakemelding og eventuelt justering av tildeling basert på resultater og effekter.

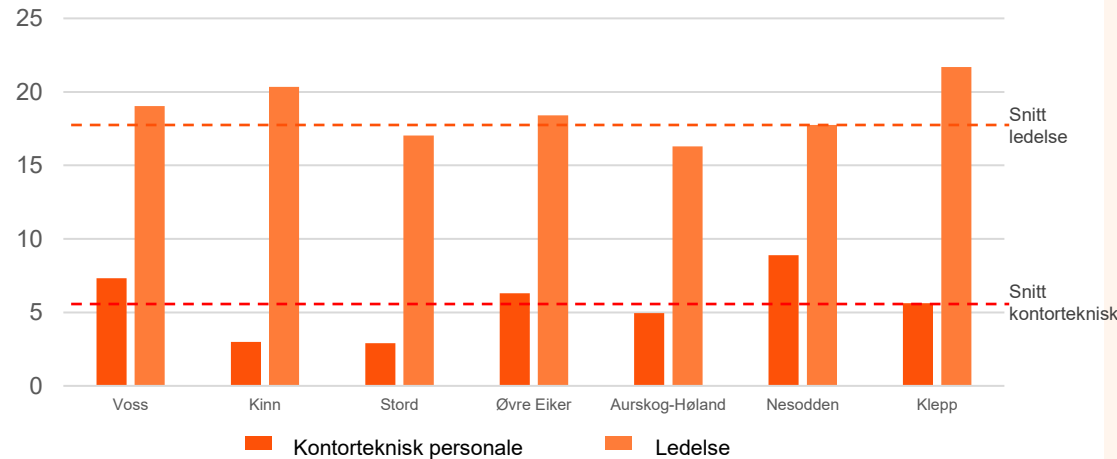
Vurdering av konsekvenser

Tiltaket vil medføre kostnadsreduksjon og skolene kan oppleve at tildelingen i større grad reflekterer elevtall og behov på hver skole. Dette kan også medføre bedre kvalitet i undervisningen samlet sett. Tiltaket kan stimulere til samarbeid mellom skoler.

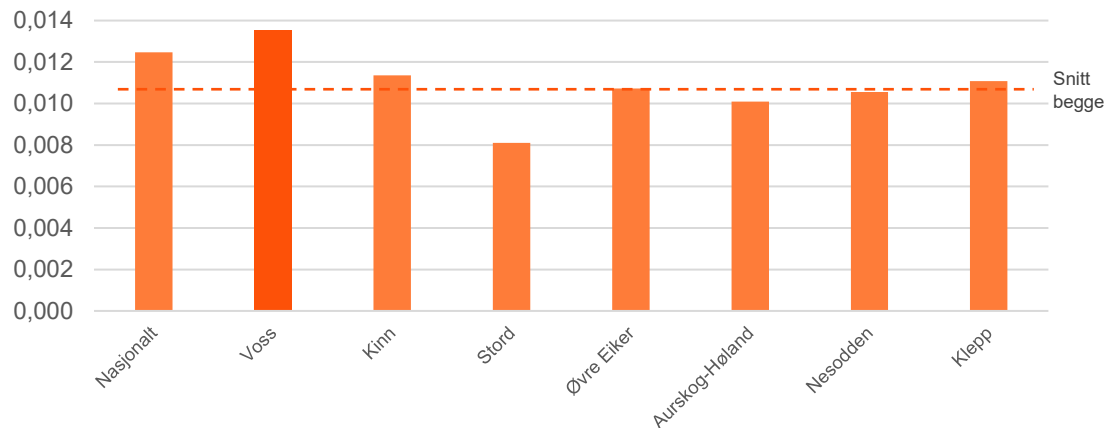
Det vil også være risiko for at tiltaket medfører at enkelte små skoler opplever å ha svak bemanning til ordinær undervisning, samt usikkerhet og motstand fra ansatte, foresatte og lokalsamfunn. Videre kan tiltaket medføre konsekvenser for andre områder i kommunen, for eksempel økt behov for individuell tilrettelagt opplæring.

Barnehage

Årsverk kontorteknisk personale og ledelse



Årsverk til ledelse og kontorteknisk personale per elev



Kilde: GSI 25/26

*ungdomsskoler er regnet som en skole selv om de er sammenslått med en barneskole

Bakgrunn

Til tross for færrest elever tildeler Voss mer til administrasjon enn sammenligningskommunene

Skolene på Voss får tildelt relativt mye ressurser til ledelse sammenlignet med både landsgjennomsnittet og kommuner som Voss normalt sammenligner seg med i KOSTRA. Det samme gjelder kontorteknisk personale. Til tross for at Voss har færrest elever blant sammenligningskommunene, rangerer kommunen som nummer tre i tildeling til ledelse, tett bak Kinn på andreplass, og Klepp på første. Når det gjelder årsverk til kontorteknisk personale, ligger Voss på andreplass, like bak Nesodden på første. Ser en på de to postene samlet tildeler Voss mest av de seks sammenligningskommunene og nasjonalt snitt.

Samlet har ressursbruken til ledelse og kontorteknisk personale i Voss herad økt med 7 % siden skoleåret 20/21. I innsiktsintervjuer kommer det frem at noen skoler krever mer årsverk til ledelse, og at tekniske systemer og verktøy utfordrer effektivitet i typiske oppgaver som denne arbeidsstyrken utfører. Det stilles også spørsmål ved om lokale og desentraliserte administrasjon- og ledelsesressurser hindrer administrative stordriftsfordeler mellom skolene, og at dette potensielt medfører ulik og mindre optimal praksis på tvers.

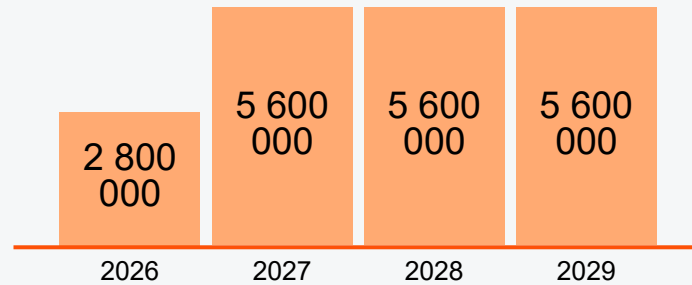
Med bakgrunn i ressursbruken i sammenligningskommuner, samt muligheter for automatisering, mer effektive arbeidsmetoder og

bruk av nye teknologiske systemer, vurderer PwC at det finnes et potensial for å redusere antall årsverk.

Dagens skolestruktur og organisering stiller krav til relativt mye årsverk ledelse

Voss ser ut til å ha et relativt høyt antall ledelsesårsverk ved den enkelte skole sammenlignet med det PwC har erfart i andre kommuner. Samtidig må dette ses i sammenheng med skolestrukturen: Å drive 11 skoler i en kommune på størrelse med Voss herad gir i seg selv et relativt høyt samlet behov for ledelsesressurser. Når antall ledelsesårsverk deles på antall elever i hver kommune, blir tallene mer sammenlignbare og struktureffekten tydeligere. Voss har færre elever enn alle sammenligningskommunene, men samtidig flere skoler. Siden hver skole krever et visst nivå av ledelse og administrasjon, vil en mer desentralisert skolestruktur gi et høyere behov for ledelsesårsverk per elev enn i kommuner der flere elever er samlet på færre skoler. Det høye nivået av ledelsesårsverk i Voss kan dermed trolig forklares både av relativt høye ledelsesressurser på den enkelte skole og av en skolestruktur som gir et større samlet behov for ledelse.

Totalt årlig innsparingspotensiale

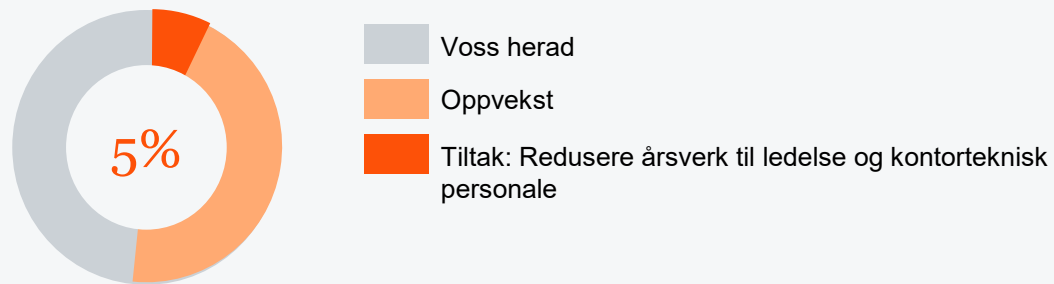


Reduksjon årsverk

6,25

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)	Kr. 5 600 000
	Reduksjon bemanningskostnader	Årsverk 6,25 Kr. 5 600 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak O2

Redusere årsverk til ledelse og kontorteknisk personale i skole

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å redusere antall årsverk til ledelse og kontorteknisk personale i grunnskolen til gjennomsnittlig antall årsverk i tilsvarende poster i sammenligningskommunene. Dette kan innebære sammenslåing av lederstillinger, reduserte ressurser til å utføre samme oppgaver, omfordeling og effektivisering av oppgaver eller sentralisering av oppgaver.

PwC sin vurdering: Da Voss tildeler mer ressurser til ledelse og kontorteknisk personale enn nasjonalt gjennomsnitt og sammenlignbare kommuner, vurderer PwC at det er potensiale for innsparing i administrative årsverk.

Forutsetninger for å lykkes

Ved gjennomføring av tiltaket vil det være nødvendig å sikre opprettholdelse av effektiv daglig drift, tilstrekkelig administrativ støtte til lærere og ledere, god økonomistyring og elevoppfølging. Dette kan innebære følgende:

- Kartlegging og håndtering av kritiske og viktige oppgavene som må opprettholdes på et forsvarlig nivå
- Gjennomgå arbeidsprosesser og oppgavedeling, og videre identifisere hva som kan organiseres mer ressurseffektivt. For eksempel en effektiv fordeling mellom sentraliserte og desentraliserte oppgaver.
- Identifisere hvilke oppgaver og prosesser som

kan erstattes, eller effektiviseres, av å bruke teknologi.

- Definere hvilke oppgaver som eventuelt kan reduseres eller tas bort i sin helhet
- Tydelig kommunikasjon og involvering av berørte ansatte og tillitsvalgte for å sikre aksept for endringene
- Tilrettelegging for kompetanseutvikling og støtte for ansatte som får endrede eller utvidede arbeidsoppgaver
- Oppfølging for å sikre opprettholdelse av kvalitet i skoleledelsen og administrativ støtte

Vurdering av konsekvenser

Tiltaket vil medføre reduserte kostnader til administrasjon og kontortekniske oppgaver. Det vil også kunne medføre en gjennomgang for å effektivisere, fornye og styrke prosesser og arbeid med kjerneoppgaver, samt mer lik praksis på tvers av skoler. Administrasjonen kan bli mer strømlinjeformet og få tydeligere ansvarsområder.

Det vil være risiko for økt arbeidsbelastning for gjenværende ledere og administrativt personale, samt en opplevelse av redusert mulighet til å jobbe strategisk. Lærere og assistenter kan oppleve redusert administrativ støtte.

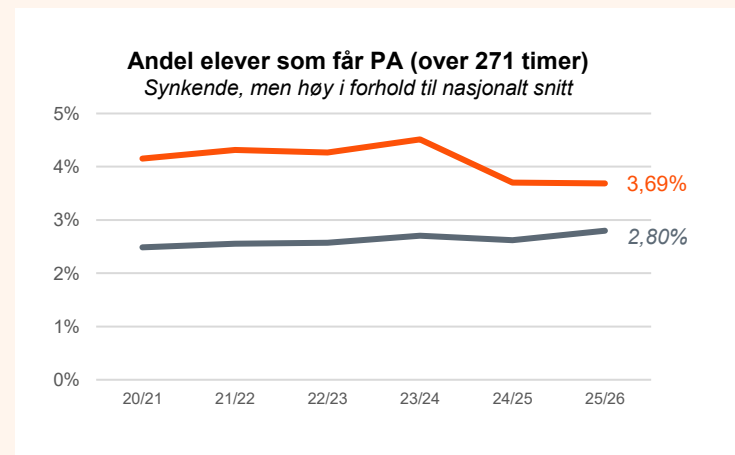
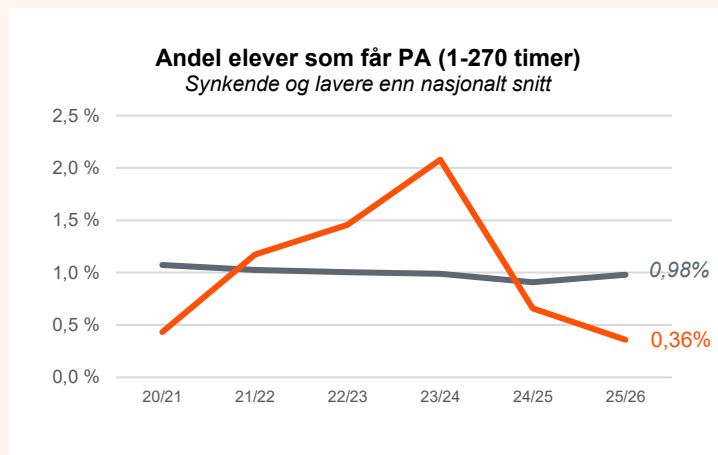
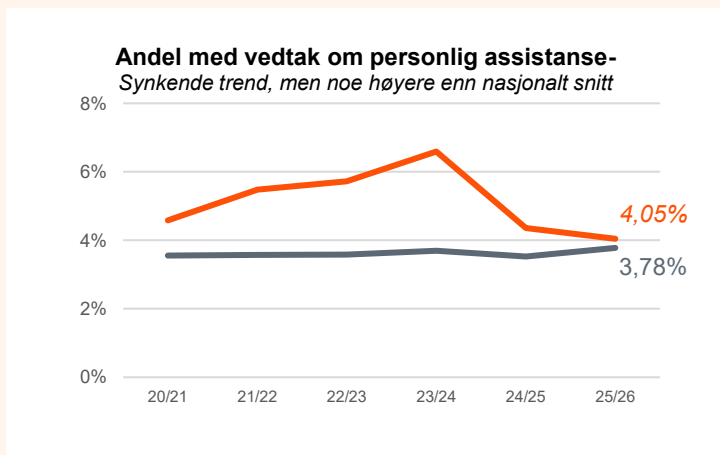
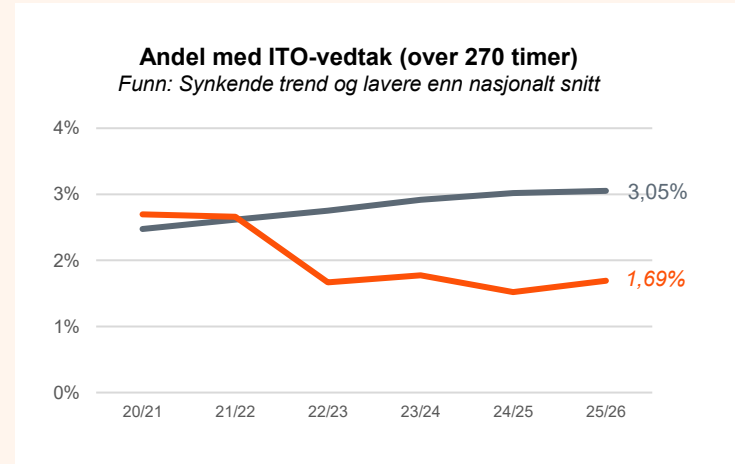
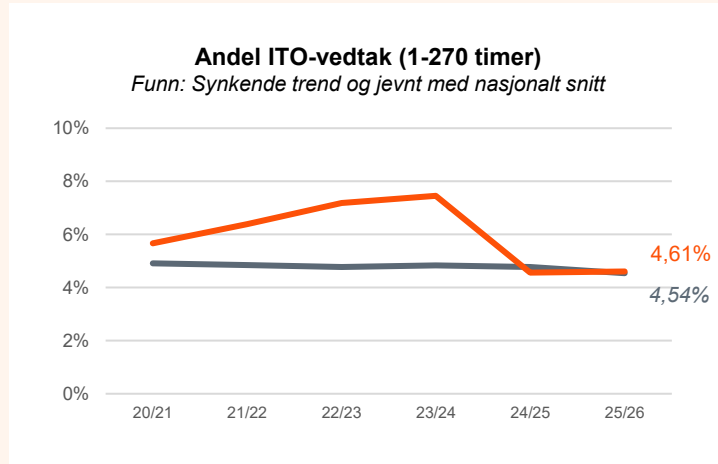
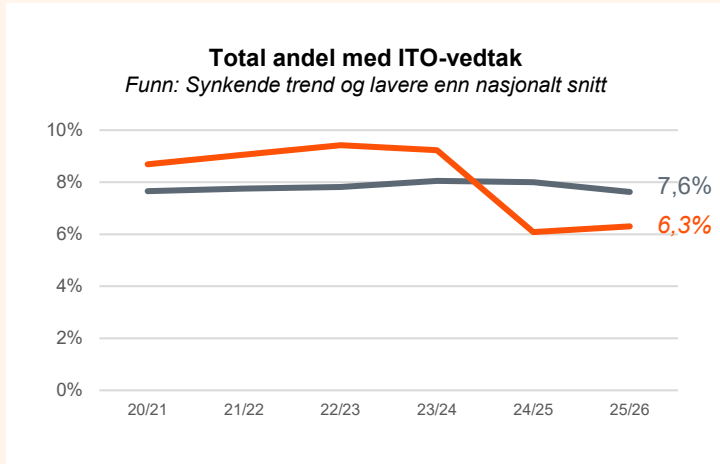
Bakgrunn

Omfang av vedtak: Andel elever som har vedtak om individuell tilrettelagt opplæring (ITO) og personlig assistanse (PA) har gått ned de siste årene

Individuell tilrettelagt opplæring (ITO)

Personlig assistanse (PA)

— Snitt nasjonalt — Voss



Kilde: GSI 20/21 - 25/26

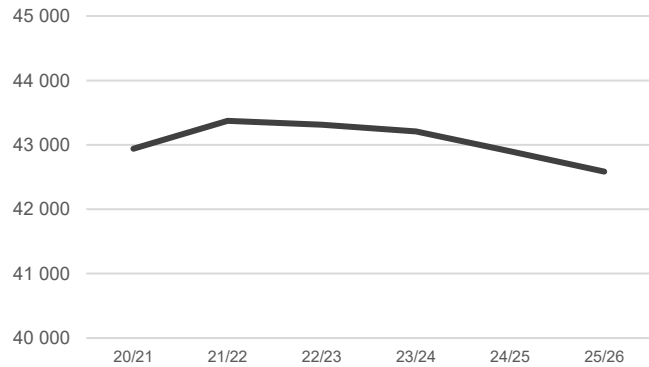
Bakgrunn

Finansiering av vedtak: På Voss er årsverk til ordinær undervisning svakt synkende over tid, ressursbruken til ITO er redusert, mens ressursbruken til PA har økt

Årsverk til ordinær undervisning

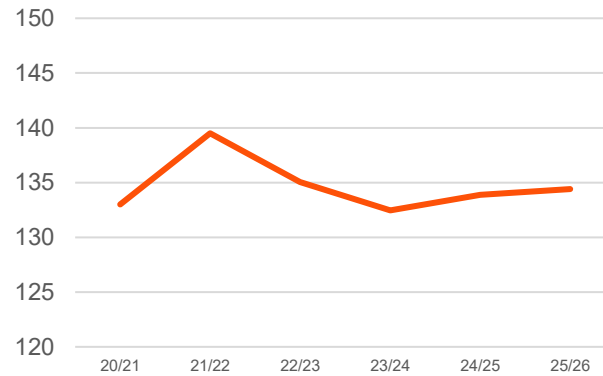
Nasjonalt

Funn: Svak reduksjon



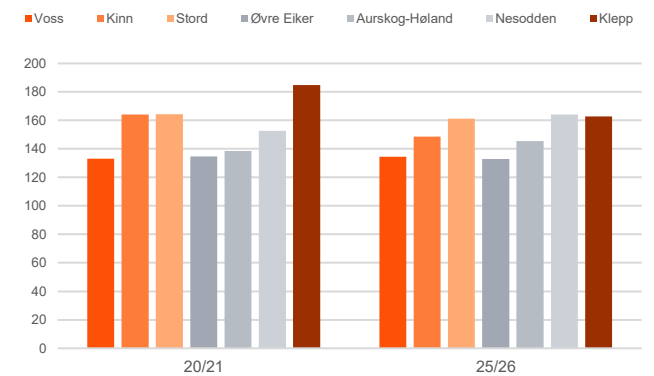
Voss

Funn: Svingende, men i sum relativt stabil



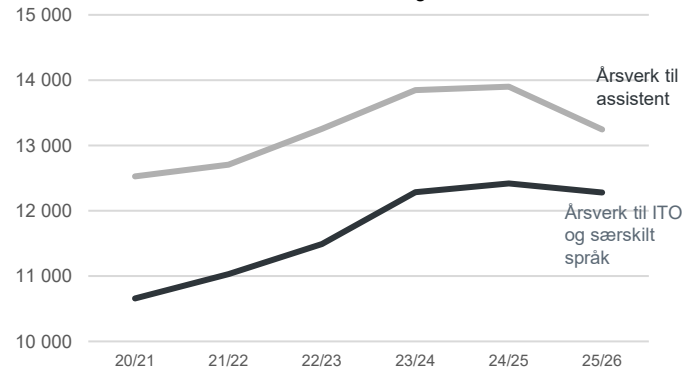
Sammenligningskommuner

Funn: Noe nedgang, men relativt stabilt

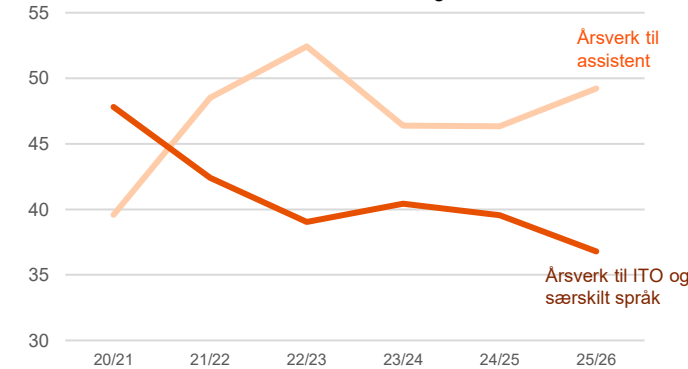


Årsverk til ITO, særskilt språk* og assistenter

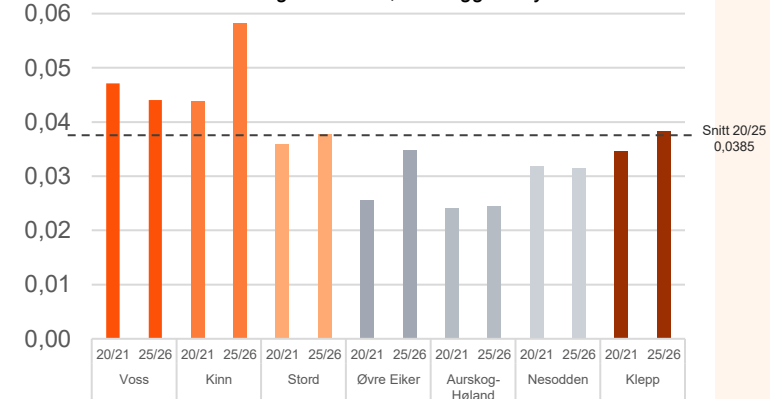
Funn: Parallel økning



Funn: Motsatt endring



Funn: Voss går noe ned, men ligger høyt



*Obs: Årsverk til særskilt språk opplæring inkluderes i tallene siden de rapporteres på same sted som årsverk til ITO i GSI

Kilde: GSI 20/21 - 25/26

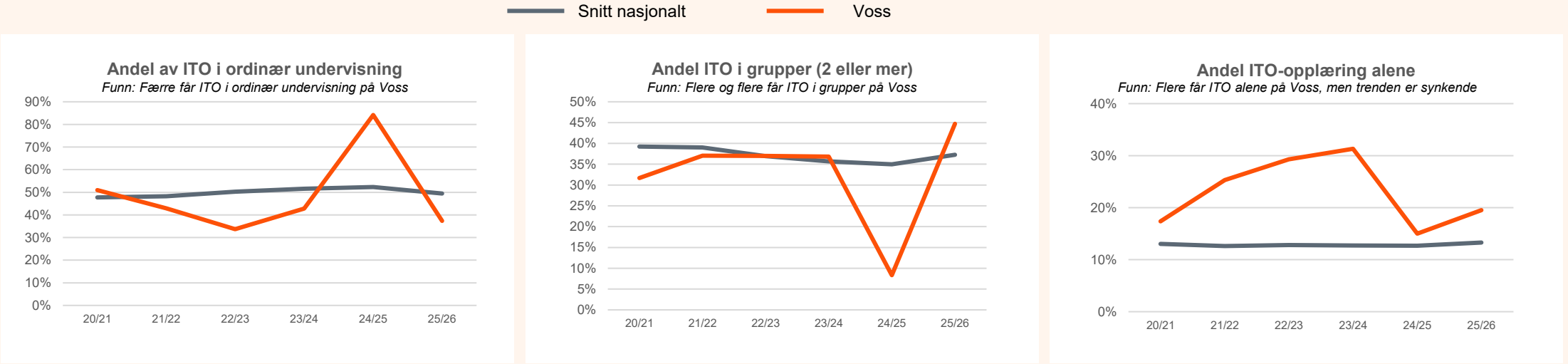
OBS: horisontal akse i tabellene har ulik skala, og starter ikke alltid med 0. Dette for å synliggjøre forskjeller bedre, særlig siden grafene er små

Samlet ressursbruk til ITO, særskilt språk og assistenter per elev 20/21 og 25/26

Bakgrunn

Organisering av vedtak: Sammenlignet med snittet tas flere elever med ITO-tiltak på Voss ut av ordinær undervisning og flere av elevene med PA-tiltak har knyttet til seg dedikerte assistenter

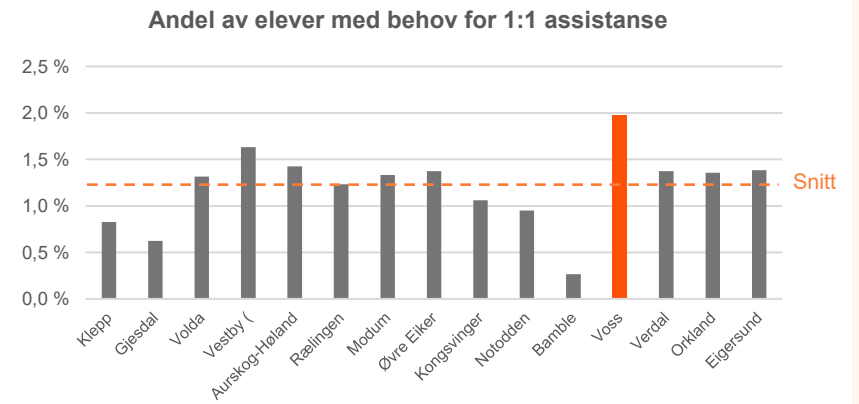
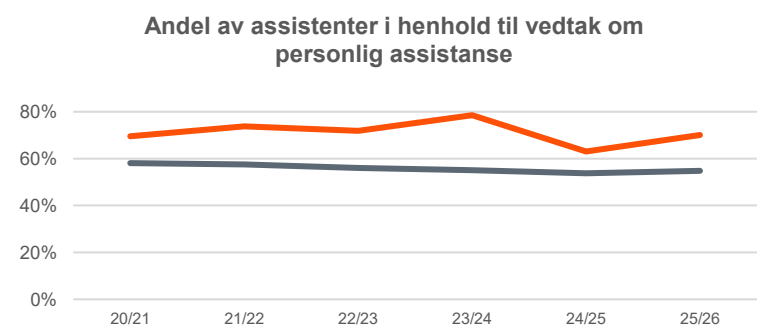
Organisering av individuell tilrettelagt opplæring (ITO)*



Organisering av personlig assistanse (PA)

Elever med behov for 1:1 støtte på Voss

39



Kilde: GSI 20/21 - 25/26
 *Skoleåret 24/25 er kraftig avvikende fra resterende år og bør leses med forsiktighet

Kilde: Tall fra Voss herad

Bakgrunn

Innsikt kan tyde på at relativt høy ressursbruk til ITO og PA ikke alene skyldes vedtaksomfang og -sammensetning, men også ressursmiks og organisering av tilbudene

Analysene av omfang, finansiering og organisering av ITO og PA viser samlet at ressursbruk til disse tilbudene ikke kan forklares av elevtallsvekst eller vedtaksomfang alene. Funnene peker mot at også organisering av tilbudene og ressursmiks har betydning for det samlede ressursnivået.

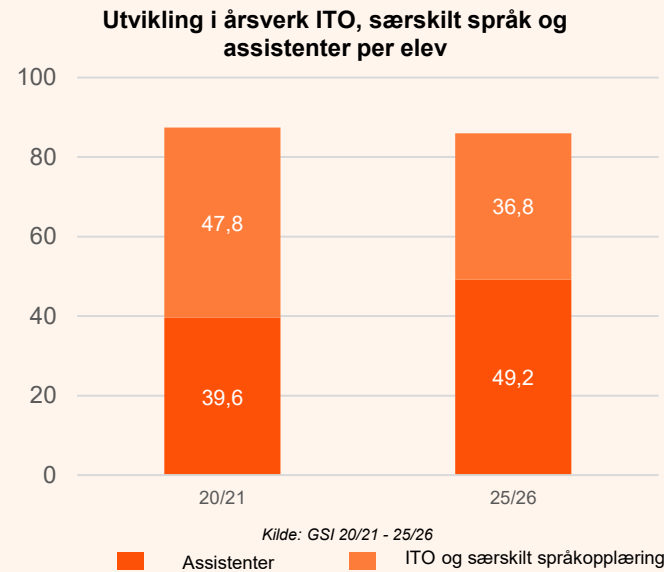
Metodisk avgrensning - Analysene bygger på aggregerte styringsdata fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI), supplert med kommunale opplysninger der det er relevant. Påliteligheten til GSI-tallene er avhengig av konsistent og korrekt GSI-rapportering fra Voss herad og de enkelte rektorene. Analysen omfatter ikke gjennomgang av enkeltvedtak, faktisk elevsammensetning eller individuelle behov. Vurderingene må derfor leses som indikasjoner på utviklingstrekk og mulige forklaringer, ikke som konklusjoner på riktigheten av vedtak eller enkeltavgjørelser.

Vedtaket er redusert, men ressursbruken har ikke falt tilsvarende

Fra skoleåret 20/21 til 23/24 økte alle typer vedtak markant. Fra 23/24 til 25/26 viser analysene derimot en markant nedgang i vedtak. ITO vedtak ble redusert fra ca. 180 til ca. 120 vedtak. PA-vedtak ble redusert fra ca. 130 til ca. 80 vedtak. Nedgangen gjelder også når utviklingen ses i sammenheng med elevtallsveksten. Nedgangen gjelder i både små (0-270 timer) og store (over 271) vedtak for PA og ITO.

Til tross for gjennomgående vedtaksnedgang viser ikke analysene *tilsvarende* reduksjon i ressursbruk. Assistentårsverkene økte jevnt mellom 20/21 og 23/24 (fra 39,6 til 49,20 årsverk), og har siden holdt seg jevnt høyt. Årsverkene knyttet til ITO og særskilt språkopplæring* ble i tilsvarende periode redusert (fra 47,81 til

36,79 årsverk). Heller enn en reduksjon i ressursbruk tyder dette på en forskyvning i ressursbruken. En større del av ressursene kanaliseres i 25/26 gjennom assistenter og annet elevrettet arbeid, og en mindre del gjennom pedagogiske eller spesialpedagogiske årsverk. En ser også et relativt stabilt antall årsverk til ordinær undervisning i perioden, til tross for elevtallsvekst. Dette indikerer at vedtaksnedgangen (i antall og omfang) ikke medfører økte ressurser til det store ordinære tilbudet.



Funnene peker dermed mot at det ikke er en enkel sammenheng mellom vedtaksomfang og samlet ressursinnsats.

Organiseringen av ITO-tilbudet framstår som mer individnært enn nasjonale mønstre skulle tilsi

For andel elever med ITO-vedtak ligger Voss om lag på nasjonalt nivå for mindre vedtak (0-270 timer) og lavere enn nasjonalt snitt for større vedtak (over 271 timer). Målt i vedtaksomfang framstår derfor ikke ITO-vedtakene samlet som tyngre enn ellers i landet. Samtidig viser analysene at en større andel elever med ITO får opplæring alene eller i grupper, mens en lavere andel får opplæring innenfor ordinær undervisning. Dette kan indikere at ITO i praksis gis på en mer individrettet og ressurskrevende måte enn vedtaksomfanget alene skulle tilsi.

For PA er vedtakssammensetningen mer ressurskrevende

For PA er bildet annerledes. Voss har en lavere andel elever med små vedtak (0-270 timer) og en høyere andel elever med større vedtak (over 271) enn nasjonalt snitt. Andel elever med større vedtak om PA på Voss er 3,69%, mot 2,80% av elever nasjonalt. Det er imidlertid viktig å nevne at også andel større PA-vedtak er redusert siden 23/24.

Kommunen har definert at 39 elever har behov for 1:1-støtte, hvilket er høyt i forhold til tilsvarende i sammenlignbare kommuner. Dette tilsier at vedtakssammensetningen for PA i større grad enn for ITO trekker i retning av et høyere ressursbehov.

Det høye antallet elever med behov for 1:1-støtte forklarer gjerne også hvorfor en større andel av assistentårsverkene på Voss er knyttet til enkeltvedtak om personlig assistanse enn det nasjonale mønsteret tilsier. For Voss gjaldt dette for 70 % av assistentene i 25/26, mot snittet nasjonalt på om lag 55 %.

*Obs: Årsverk til særskilt språk opplæring inkluderes i tallene siden de rapporteres på same sted som årsverk til ITO i GSI

Bakgrunn

PwC sine analyser av ITO- og PA-tilbudet indikerer behov for en dypere gjennomgang av tilbudene, samt en vurdering av hvordan skolestrukturen påvirker kvalitet og ressursbruk

Når antall vedtak og vedtaksomfang ser ut til å gå ned, uten at ressursbruken reduseres, mener PwC det er behov for å se på dagens praksis og organisering av ITO og PA. Samtidig viser analysen at årsverk til ordinær undervisning har vært relativt stabile over tid, til tross for elevtallsvekst. Det kan indikere at nedgangen i vedtak ikke har frigjort ressurser til det ordinære tilbudet.

Selv om analysen ikke gir grunnlag for bastante konklusjoner, gir den et tydelig grunnlag for å gjennomgå hvordan kommunen praktiserer, organiserer og finansierer tilbud om ITO og PA.

Ressursutviklingen bør undersøkes nærmere

Forskyvningen av ressurser fra ITO til PA går mot utviklingen en ser på nasjonalt nivå. I snitt øker ressursbruken til både assistenter og til individuell tilrettelagt opplæring på nasjonalt nivå (samlet for alle kommuner). På Voss er det gjennomgående at ressursbruken til assistenter øker når ressursbruken til ITO går ned. Dette er interessant i seg selv, da de ITO og PA skal dekke ulike behov og rettigheter.

- Hva driver økningen i ressurser til assistenter og reduksjonen i ressurser til individuell tilrettelagt opplæring?
- Hvordan fattes vedtak om de to ulike?
- Hva er vurderingskriteriene bak vedtakene?
- Hvordan er vedtaksomfang for PA og ITO koblet til ressurstildelingen?
- Vedtak om ITO stiller krav til sakkyndig vurdering av PPT, men i hvor stor grad er PPT involvert i vedtakene om PA?
- Hvordan omsettes sakkyndige vurderinger til organisatoriske grep?
- Er det mulig å kartlegge forskjeller i praksis mellom skoler?

Organiseringen av tilbudene bør vurderes nærmere

Funnene tilsier også behov for å gjennomgå hvordan ITO- og PA-tilbudene organiseres. Dette gjelder blant annet i hvilken grad elevene får, og burde få, støtte innenfor ordinær undervisning, i mindre grupper eller alene. Det må vurderes hvilke konsekvenser ulik organisering har for ressursbruk, fleksibilitet og kvalitet.

Utdanningsdirektoratet framhever inkluderende fellesskap som et av de viktigste prinsippene i utdanningssystemet, og understreker at elever skal delta i ordinær undervisning og i fellesskapet i så stor grad som mulig. En bør derfor også vurdere om Voss sin organisering av ITO-tilbudet i tilstrekkelig grad støtter opp under prinsippet om inkluderende praksis (Udir, 2026).

Selv om det er naturlig at flere av Voss herad sine assistenter er knyttet til enkeltvedtak om personlig assistanse, er avviket på 15% fra nasjonalt snitt stort nok til å være interessant å se nærmere på.

Oppgavedeling mellom lærere, spesialpedagoger og assistenter bør vurderes

Utviklingen i årsverk tyder på at en større del av ressursene brukes gjennom assistenter, samtidig som pedagogiske og spesialpedagogiske årsverk er redusert. Det bør derfor vurderes hvordan oppgaver fordeles mellom lærere, spesialpedagoger og assistenter opp mot faktisk behov, samt om dagens modell gir en hensiktsmessig balanse mellom kompetanse, fleksibilitet og ressursutnyttelse, og at ressursmiksen i tilstrekkelig grad brukes på måter som styrker kvaliteten i tilbudene.

Skolestrukturen bør inngå i den videre vurderingen

Funnene bør også ses i sammenheng med skolestrukturen. I en kommune med flere relativt små skoler og en spredt skolestruktur

vil det være mer ressurskrevende å samle kompetanse, bygge stabile fagmiljøer og bruke spesialpedagogiske og elevrettede ressurser godt og fleksibelt. Dette kan øke risikoen for personavhengige løsninger og gjøre det vanskeligere å etablere robuste og bærekraftige tilbud over tid. Det vil bli viktig å se på hvordan skolestrukturen påvirker kommunens evne til å gi et faglig sterkt, fleksibelt og bærekraftig tilbud til elever med behov for særskilt tilrettelegging.

Tall mottatt fra Voss indikerer at forskjeller i assistentbruk mot sammenligningskommuner og nasjonalt nivå kan være enda større

Funn og analyser knyttet til individuell tilrettelagt opplæring (ITO) og personlig assistanse (PA) er basert på tall hentet ut fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Disse tallene rapporteres inn fra Voss herad og de ulike rektorene i september for inneværende skoleår.

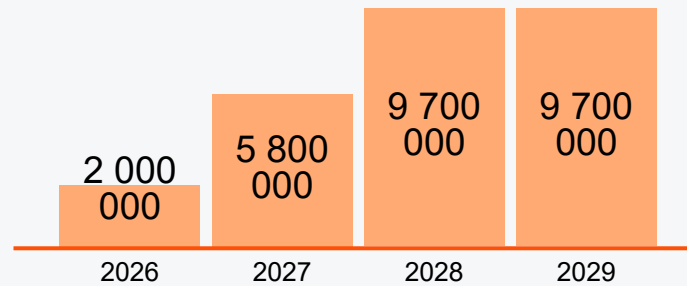
Ser vi på data mottatt fra Voss finner en relativt store avvik mot tallene registrert i GSI.

År	2022/2023	2023/ 2024	2024/2025
Registrert i GSI	52,43	46,33	46,38
Tildelt til fagarbeidere/ miljøarbeidere/assistenter i grunnskole for skoleåret (uten SFO)	66,4	53	53,7
Faktiske fagarbeidere/ miljøarbeidere/ assistenter i grunnskole registrert i Framsikt for skoleåret (uten ansvar 2110 sentral admin og SFO)	67,66	65	78,9

Disse forskjellene bør undersøkes videre - er ressursbruken høyere enn det som blir registrert i GSI? Er avvikene knyttet til assistentbruk til gjesteelever? Eller eventuelt til tilsynsordningen? Forskjellene kan bety at Voss herad ligger vesentlig høyere i assistentbruk enn hva GSI viser, og at Voss herad kan ha større avvik i bruk av assistenter mot sammenligningskommunene.



*Obs: Årsverk til særskilt språkopplæring inkluderes i tallene siden de rapporteres på same sted som årsverk til ITO i GSI

Totalt årlig innsparingspotensiale



Reduksjon årsverk

10,89

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2028)	Kr. 9 700 000
	Reduksjon bemanningskostnader	Årsverk 10,89 Kr. 9 700 000

Andel av innsparing ved full effekt



Skole

Tiltak O3

Redusere årsverk til ITO og assistenter til gjennomsnittet av sammenligningskommuner

Beskrivelse av tiltaket

Basert på (1) reduksjon i antall og andel vedtak og vedtakstimer for ITO og PA, (1) dagens organisering av tilbudene og (3) tilnærmet uendret ressursbruk for de to (sett samlet), har PwC *identifisert* et samlet innsparingspotensial. Tiltaket innebærer å redusere samlet bruk av årsverk til assistenter, ITO og særskilt språkopplæring *per elev* til gjennomsnittet av sammenligningskommunene Kinn, Stord, Øvre Eiker, Aurskog-Høland, Nesodden og Klepp (inkludert Voss).

PwC har ikke vurdert enkeltvedtak eller individuelle behov, og tiltaket bygger derfor utelukkende på analyse av tilgjengelige styringsdata og sammenligningstall.

Forutsetninger for å lykkes

Ved gjennomføring av tiltaket vil det være nødvendig å sikre at en opprettholder et ITO-tilbud som er tilstrekkelig forsvarlig. Det kan innebære følgende:

- Gjennomføre en dypere gjennomgang av hva som driver den høye assistentbruken, og hva som er årsak til nedgang i ITO-ressurser
- Gjennomgå konkrete ITO- og PA-vedtak, vedtakspraksis og tildeling av ressurser
- Vurdere om en skiller tydelig nok på vedtak om, og behov for, PA og ITO
- Gjennomgå praksis i sakkyndige vurderinger

fra PPT

- Vurdere om mer støtte kan gis innenfor ordinær undervisning eller i gruppe, i tråd med prinsippet om inkluderende fellesskap
- Tydeliggjøre roller, forventninger og oppgavedeling mellom lærere, spesialpedagoger og assistenter
- Involvere ansatte, tillitsvalgte, skoleledere og foresatte tett i prosessen

Vurdering av konsekvenser

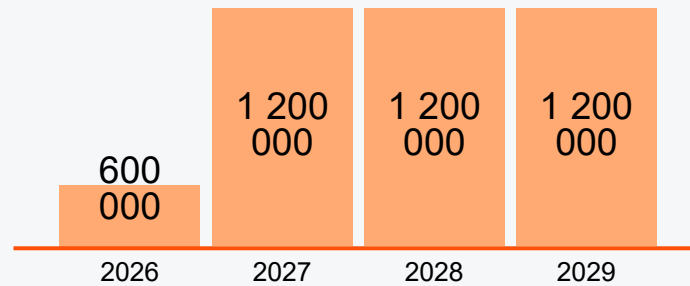
Tiltaket kan bidra til mer bærekraftig ressursbruk over tid. At elever med vedtak om ITO og PA støttes mer i ordinær undervisning eller fellesskap kan styrke inkludering i tilbudet. Samtidig vil det være risiko knyttet til å redusere ressurser uten tilstrekkelig innsikt i elevbehovene. For noen elever kan redusert assistentstøtte innebære behov for andre former for oppfølging, og det vil derfor være avgjørende å sikre god overgang i gjennomføringen. Tiltaket må også ses opp mot skolestrukturen, ettersom små og spredte skoler kan ha mindre fleksibilitet i bruk av fagressurser og spesialpedagogisk bemanning.

Potensialet for besparelse kan være større

Vi har gjort analyser på baserer seg på GSI-rapporteringen. Tallene vi har mottatt fra Voss viser at Voss bruker flere årsverk på assistenter enn hva GSI-rapporteringen tilsier. Det betyr at mulig potensiale for besparelse kan være høyere.




Barnehage

Totalt årlig innsparingspotensiale

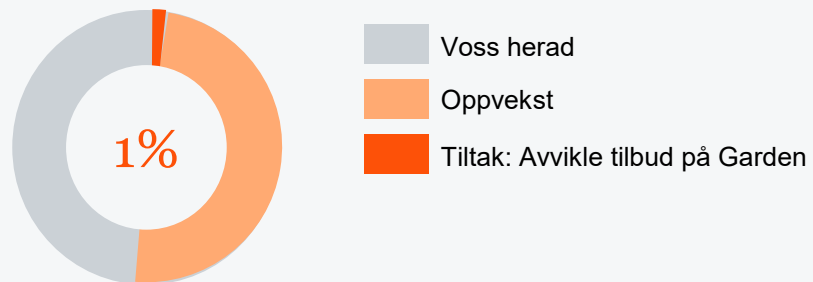


Reduksjon årsverk

> 1,0

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2028)	Kr. 1 200 000
	Estimert besparelse bemanning (mottatt fra Voss herad)	Kr. 1 000 000
	Reduksjon i skysskostnader (mottatt fra Voss herad)	Kr. 200 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak O4

Avvikle tilbud på Garden

Bakgrunn for tiltaket

PwC har fått opplyst at alle elever fra 3. til 7. trinn i Voss herad, med unntak av Granvin, har tilbud om å reise på gardsbesøk på Lirhus to ganger i året. Her bidrar elevene blant annet med dyrestell, plantestell, matlaging og tradisjonshåndverk. Garden på Lirhus tar i mot mellom 700 og 800 elever to ganger i året.

Voss herad finansierer en 60% lærerstilling og en 50% assistentressurs (delt på to personer). I tillegg kommer det skysskostnader. Dette er et ikke-lovpålagt tilbud og gjennomgangen tyder på at tilbudet også er relativt kostbart.

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å avvikle tilbudet på Garden.

Forutsetninger for å lykkes

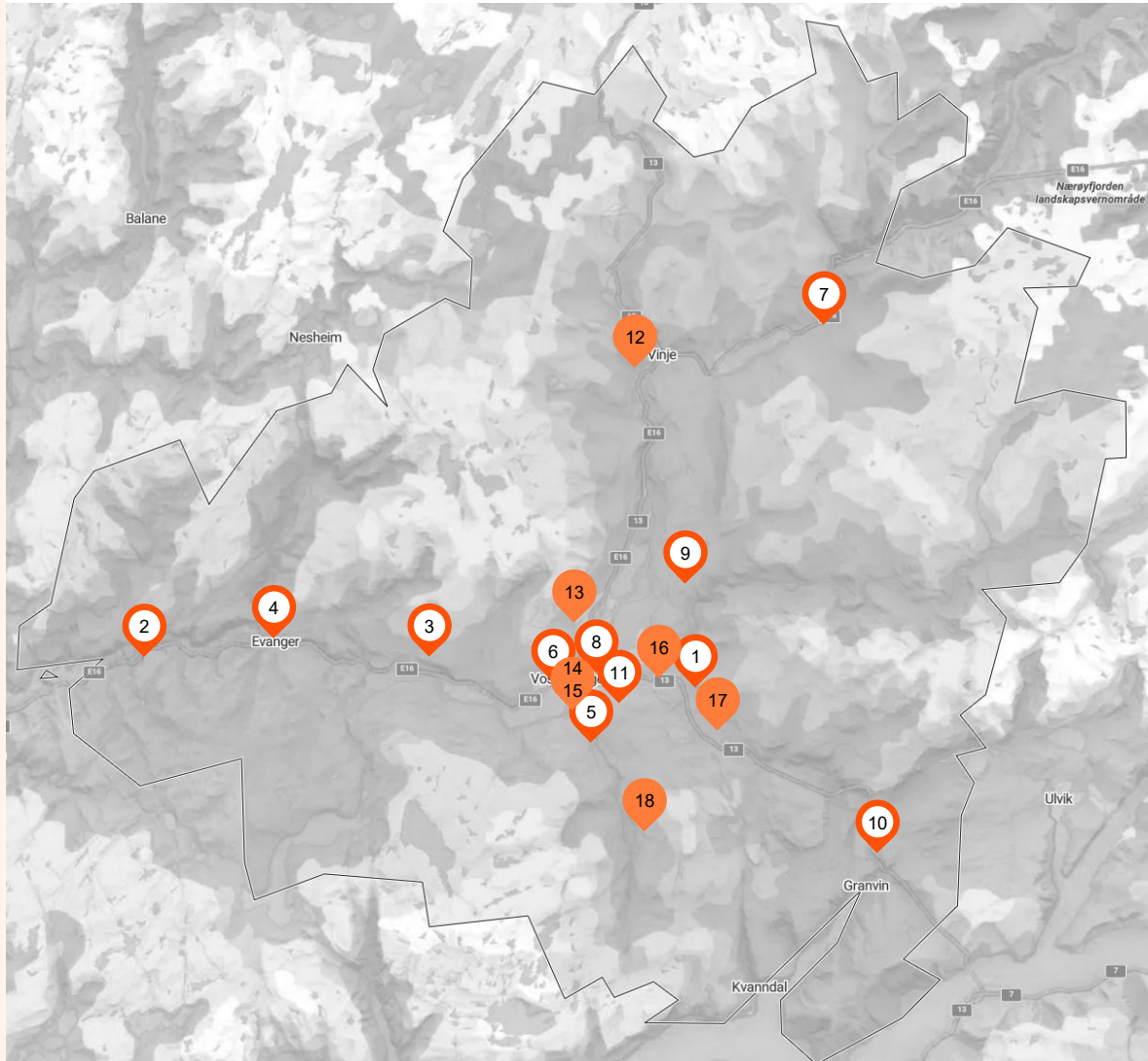
- God dialog med den eksterne aktøren om avvikling av tilbudet
- Tett involvering av aktuelle skoler, elever og foresatte
- Vurdering av alternative opplæringsarenaer eller metoder

Konsekvenser av tiltaket

Tiltaket vil gi en økonomisk besparelse for kommunen. Elevene i Voss herad mister en praktisk opplæringsarena og får derav et mindre variert opplæringstilbud. Dette kan medføre

misnøye blant elever, foresatte og berørte.

Oversikt over dagens barnehagestruktur



Skole

Bakgrunn

Voss herad har i dag 11 kommunale og 7 private barnehager

Kommunale barnehager

1. Bjørgamarka - 49 barn
2. Bolstad - 14 barn
3. Bulken - 30 barn
4. Evanger - 12 barn
5. Gjernes - 32 barn
6. Hagahaugen - 33 barn
7. Hauge - 15 barn
8. Klausabakken - 126 barn
9. Kløve - 26 barn
10. Tueteigen - 59 barn
11. Voss - 97 barn

Private barnehager

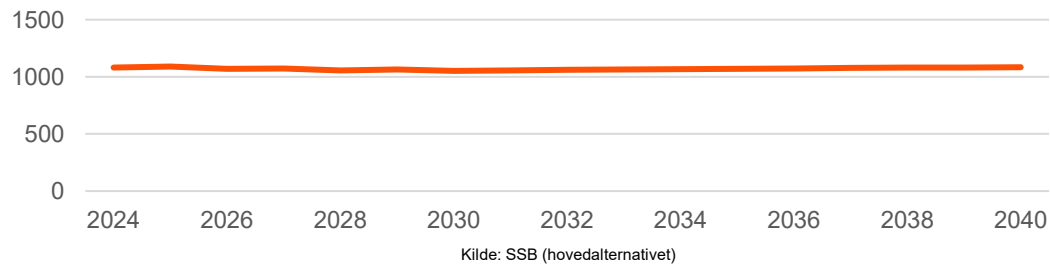
12. Sundve Fus barnehage
13. Skulestadmo barnehage
14. Rogne barnehaage
15. Læringsverkestedet Tvildemoen barnehage
16. Regnbogen Natur og Kulturbarnehage
17. Mønshaugen barnehage
18. Bordalen barnehage

Barnehage

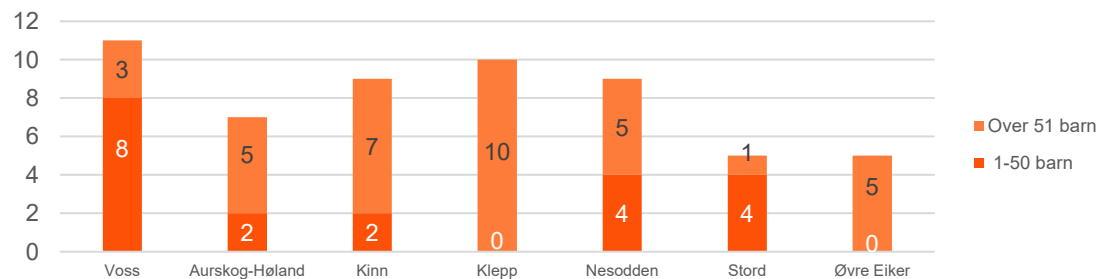
	Private barnehager	Kommunale barnehager	Totalt
Totalkapasitet	400	616	1016
Antall barn i dag	330	493	823
Antall barnehager	11	7 (8) <i>(i følge analysebrettet)</i>	18 (19)
Ledig kapasitet	70	123	193

Kilde: Analysebrettet 2025

Utvikling i antall barn (1-6 år) i Voss herad



Antall kommunale barnehager etter størrelse (2025)



Bakgrunn

Det er ledig kapasitet i både private og kommunale barnehager på Voss

De siste fem årene har antallet barn i barnehagealder i Voss herad holdt seg stabilt.

Totalt er det 1 016 barnehageplasser i Voss herad, fordelt på 400 plasser i private barnehager og 616 plasser i kommunale barnehager. Per i dag er det totalt 193 ledige barnehageplasser på Voss, hvor 123 av dem er i kommunale barnehager og 70 i private. Dette betyr at 19% av dagens barnehagekapasitet står ledig.

Framskrivninger av barnetallet fra SSB viser at antallet barn i barnehagealder vil holde seg relativt stabilt i årene frem mot 2040. Det betyr at overkapasiteten ikke er midlertidig, men strukturell.

Det betyr at Voss herad sannsynligvis vil ha relativt stor overkapasitet i barnehager også i fremtiden. Dersom kommunen ikke tilpasser barnehagekapasiteten, vil dette gi flere utfordringer:

- Det binder opp årsverk i barnehager med lavt barnetall
- Sårbarhet ved sykdom og fravær i små barnehager
- Mindre behov for å søke dispensasjon om en ikke oppnår tilstrekkelig bemanning
- Unødvendige leiekostnader ved lokaler som kommunen leier

- Unødvendig høye FDVU- og renholdskostnader
 - Utfordring å samle og bygge robuste fagmiljø for barna
 - Mer utfordrende rekruttering
- Samlet innebærer dette at driftskostnaden per barn blir høyere enn nødvendig. For å sikre robuste fagmiljø og mer effektiv ressursbruk bør kapasiteten tilpasses.

Normer/krav barnehagen må forholde seg til

- Barnehagen skal ha minst en barnehagestyrer, men barnehager kan unntaksvis samarbeide om styrerressurs eller ha felles styrerressurs med andre barnehager
- Minst en pedagogisk leder per 7 barn under tre år (*et nytt barn utløser en ny fulltidsstilling*)
- Minst en pedagogisk leder per 14 barn over tre år (*et nytt barn utløser en ny fulltidsstilling*)
- Minst en ansatt (grunnbemanning) per 3 barn under tre år
- Minst en ansatt (grunnbemanning) per 6 barn over tre år

Barnehage*	Antall barn totalt**	Årsverk ledelse	Grunnbemanning over behovet	Pedagogårsverk over behovet
Bjørgamarka	49	1	0,6	1,0
Bulken	30	0,6	0,0	0,4
Gjernes	32	0,65	-0,5	0,2
Klausabakken	126	2	4,4	3,0
Kløve	26	1	0,8	0,0
Tueteigen	59	1	-0,7	-1,0
Voss	97	2	6,6	2,7

Kilde: Tall mottatt fra Voss herad

* Barnehager som er omfattet av strukturtiltak i rapporten er ikke nærmere kommentert her, da justering av årsverk inngår i strukturtiltakene gjennom sammenslåing av små og store barn og ny beregning av bemanning opp mot normkravene

**I utregninger som ligger til grunn for tiltakene beregnet på de påfølgende sidene har PwC splittet på små og store barn

Bakgrunn

Voss ligger over normtall for bemanning i noen barnehager og under i andre

Det er ulik bemanningssituasjon mellom de kommunale barnehagene på Voss når det gjelder ledelse, pedagogiske ressurser og øvrig grunnbemanning. Analysene viser at noen barnehager ligger over normert behov, mens andre ligger nærmere eller under nivået som følger av nasjonale normkrav. Dette gir ulike driftsmessige forutsetninger.

Voss sin spredte barnehagestruktur, med flere barnehager av ulik størrelse, bidrar sannsynligvis også til ujevn fordeling av ressurser til bemanning. Mange mindre barnehager gir mindre fleksibilitet og færre stordriftsfordeler enn en struktur med færre og større barnehager.

Forutsetninger for analysen

Analysen tar utgangspunkt i gjeldende krav til styrerressurs, pedagognorm og bemanningsnorm. Faktisk bemanning er sammenlignet med beregnet behov ut fra barnetall, alderssammensetning og de nasjonale kravene og normtallene. PwC har ikke skilt mellom lønn til pedagoger og øvrig grunnbemanning, men har likevel synliggjort hvordan de ulike barnehagene ligger an i forhold til pedagognormen.

I barnehager der styrer har delt stilling mellom ledelse/administrasjon og arbeid i barnegruppen, vil den delen av stillingen som ikke brukes til ledelse/ administrasjon inngå i samlet grunnbemanning.

Ressurser til elever med behov for individuell tilrettelegging er holdt utenfor analysen.

Ulikheter mellom barnehagene

Analysen viser at Bjørgamarka, Kløve, og særlig Klausabakken og Voss barnehage ligger over grunnbemanningsbehovet. Disse barnehagene har samtidig oppfylt pedagognormen. Bulken ligger samlet sett nært et normert nivå. Gjernes ligger under norm for grunnbemanning, men oppfyller pedagognormen. Tueteigen ligger under både norm for grunnbemanning og pedagoger, og framstår presset knyttet til bemanning. Denne barnehagen har søkt dispensasjon for dette.

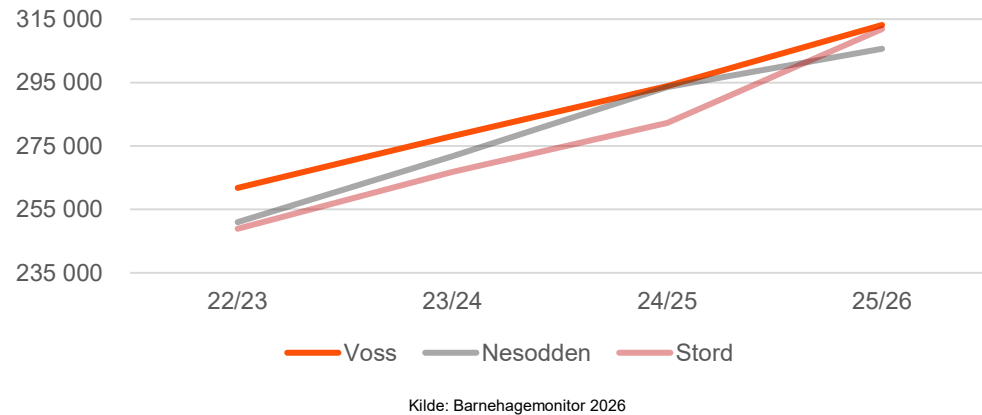
Ledelsesressurser

Voss barnehage og Klausabakken har begge to årsverk til ledelse. Dette da de er større barnehager med mer omfattende drifts- og administrasjonsoppgaver. Samtidig viser analysen at ledelsesressursene i disse barnehagene er høyere enn øvrige kommunale barnehager PwC har jobbet med tidligere.

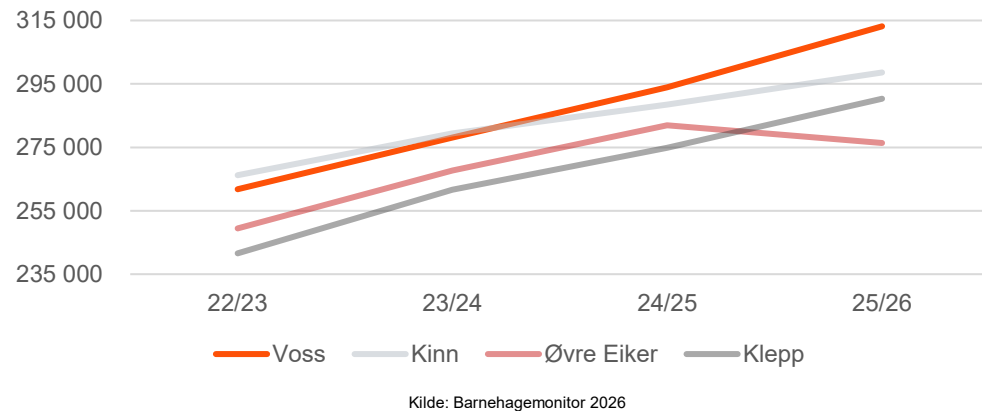
Vurdering

Samlet viser analysen at bemanningen er ulikt fordelt mellom barnehagene. Dette gir grunnlag for å vurdere om årsverk til grunnbemanning kan justeres for å harmonisere bemanningen mellom barnehagene og i større grad tilpasse bemanningen til normkrav og barnetall i de ulike barnehagene.

Utvikling i tilskuddssats (små barn*) til private (Voss sammenlignet med kommuner med krapp økning)



Utvikling i tilskuddssats (små barn*) til private (Voss sammenlignet med kommuner med mindre krapp økning)



* Grafene inkluderer bare utvikling i tilskuddssats for småbarn for forenkling og visuelle årsaker.

Bakgrunn

Tilskuddssats til private barnehager øker raskt på Voss

Det er stor variasjon i driftstilskuddet til private barnehager. Tilskuddet beregnes ut fra hvor effektivt de kommunale barnehagene driver. Tilskuddet påvirkes derfor av kommunale barnehagers bemanningskostnader og -optimalisering, driftskostnader til bygg, kapasitetsutnyttelse med mer. Vekst i antall barn, driftseffektivisering og strukturgrep kan redusere veksten i privat tilskudd, med effekt to år frem i tid (Barnehagemonitor, 2026).

På Voss var tilskuddssatsen til private 313 161 for små barn og kr. 165 743 for store barn for barnehageåret 25/26. Året før var tilskuddssatsen 27% lavere for små barn og 37% lavere for store barn.

Grafene til venstre viser at Voss jevnt over ligger høyt i forhold til private tilskuddssatser mot sammenligningskommuner i tilskuddssats for småbarn. Grafen oppe til venstre viser at Voss, Nesodden og Stord har hatt krapp vekst i tilskuddssatsen for småbarn. Grafen nede til venstre viser at Kinn, Øvre Eiker og Klepp har hatt noe mildere vekst i privat tilskuddssats for småbarn. Grafen viser også at disse har noen knekkpunkt med redusert vekst.

Fellestrekk ved kommunene som har mildere utvikling i privat tilskudd er at kommunene enten har få eller ingen små kommunale barnehager (under 51 barn). Øvre Eiker og Klepp har ingen som er mindre enn dette. Kinn har to mindre

barnehager, men har til gjengjeld lagt ned tre små i tidsperioden (Analysebrettet, 2026).

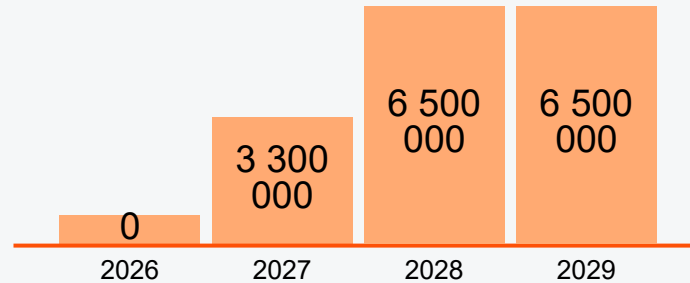
Fellestrekk ved kommunene som har krappere vekst i tilskuddssatsen er at de har færre barn per barnehage og relativt mange små kommunale barnehager. Samtidig har verken Stord eller Nesodden gjennomført strukturelle grep siden 2022 (Analysebrettet, 2026). Alle fellestrekkene deler kommunene også med Voss.

Ved første øyekast kan forskjellene mellom kommunene i grafen se små ut. Likevel vil marginale forskjeller i tilskuddssats utgjøre store forskjeller i totale kostander til privat tilskudd.

Et eksempel: I Øvre Eiker var tilskuddssatsen i 25/26 kr. 276 387 for småbarn kr. 146 027 for store barn. Dersom Voss hadde driftet sine kommunale barnehager som Øvre Eiker ville en spart kr. 36 774 per småbarn i private barnehager, og kr. 19 717 per store barn. Med antall små og store barn i private barnehager på Voss ville dette utgjort en total innsparing på 8,7 millioner kroner i totalt driftstilskudd.

Det er viktig å påpeke at målet ikke er å tyne privat tilskuddssats til et så lavt nivå at det går ut over evnen til å opprettholde forsvarlig drift i private barnehager. Målet bør være å rigge seg for kostnadskontroll, unngå uforholdsmessig stor vekst i tilskuddssats, opprettholdelse av god kommunal og privat barnehagedrift, samt å sørge for at antall barnehageplasser matcher behovet.

Totalt årlig innsparingspotensiale

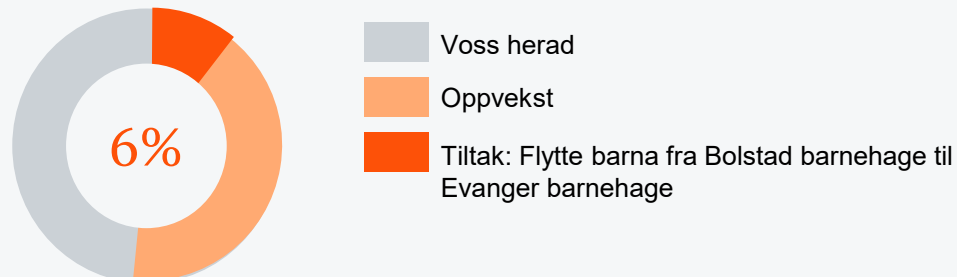


Reduksjon årsverk

2,0

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2028)		Kr. 6 500 000
	Reduksjon bemanningskostnader	Årsverk 2,0	Kr. 1 800 000
	Reduksjon renhold og FDVU <i>(kilde: Norconsult)</i>		Kr. 900 000
	Reduksjon leiekostnad		Kr. 500 000
	Effekt privat driftstilskudd		Kr. 3 300 000

Andel av innsparing ved full effekt



Skole

Tiltak O5

Flytte barna fra Bolstad barnehage til Evanger barnehage

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å avvikle driften ved Bolstad barnehage og at barna flyttes til Evanger barnehage. Evanger barnehage ligger i nærheten av Bolstad barnehage og ledig kapasitet til å ta barna i mot. Barnehagene ligger også i samme skolekrets.

Tiltaket innebærer avslutning av leieavtale på Bolstad, reduksjon i renhold og FDVU kostnader, nedtrekk i bemanning på Bolstad, men en oppjustering av bemanningen i Evanger for å oppnå normkrav etter økning i antall barn.

Begrunnelsen for å flytte barna fra Bolstad til Evanger, og ikke motsatt, er at Bolstad leier bygget, samt planer om etablering av en oppveksthub på Evanger sammen med skolen.

Forutsetninger for å lykkes

- God dialog og et strukturert samarbeid mellom de to barnehagene slik at det blir forutsigbare ramme.
- Tidlig og tydelig informasjon til foreldre, ansatte og andre berørte parter om prosess, tidsplan og alternativer.
- Planlagt og koordinert overgang for barna, med fokus på trygg tilvenning og ivaretagelse av relasjoner.
- Avklarte personalmessige forhold, inkludert

omplussing, kompetansekartlegging og nødvendig støtte til ansatte i omstillingsprosessen.

- Politisk forankring og administrativ kapasitet til å følge opp gjennomføringen og håndtere eventuelle innvendinger og klager.

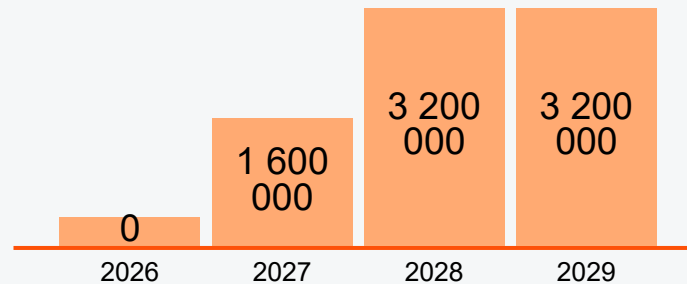
Vurdering av konsekvenser

Tiltaket vil gi reduserte driftskostnader til bemanning, renhold, FDVU og leie, og dermed et betydelig årlig innsparingspotensial for kommunen. Tiltaket vil også medføre bedre utnyttelse av kommunal bygningsmasse.

For barna vil overgangen innebære skifte av barnehagemiljø, men også mulighet til å inngå i større barnegrupper med bredere pedagogisk tilbud og mer robuste fagmiljøer. For foreldre kan tiltaket innebære endrede hente- og bringerutiner og i noen tilfeller noe lengre reisevei. For de ansatte medfører tiltaket omstilling og mulig endring av arbeidssted, men også mulighet for å inngå i større faglige fellesskap.

Barnehage

Totalt årlig innsparingspotensiale

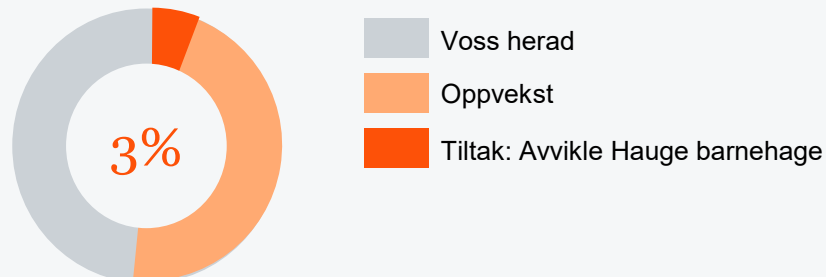


Reduksjon årsverk

4,4

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2028)	Kr. 3 200 000
	Reduksjon bemanningskostnader	Årsverk 4,4 Kr. 3 900 000
	Reduksjon renhold og FDVU (kilde: Norconsult)	Kr. 300 000
	Reduksjon leiekostnad	Kr. 40 000
	Effekt privat driftstilskudd	Kr. (800 000)*
	Endring i brukerbetaling	Kr. (200 000)

Andel av innsparing ved full effekt



*Selv om totalt driftstilskudd til private barnehager øker noe, vil tilskuddssatsen per barn reduseres med 8 293 for småbarn og 4541 for store barn ved gjennomføring av tiltaket

Tiltak O6

Avvikle Hauge barnehage

Beskrivelse av tiltaket

Hauge barnehage er i dag en liten barnehage med 15 barn. Tiltaket innebærer å avvikle driften ved Hauge barnehage og forutsetter at barna begynner i den private barnehagen i nærheten som har ledig kapasitet.

Tiltaket innebærer avslutning av leieavtale på Hauge, reduksjon i renhold og FDVU kostnader, avvikling av bemanning på Hauge.

Forutsetninger for å lykkes

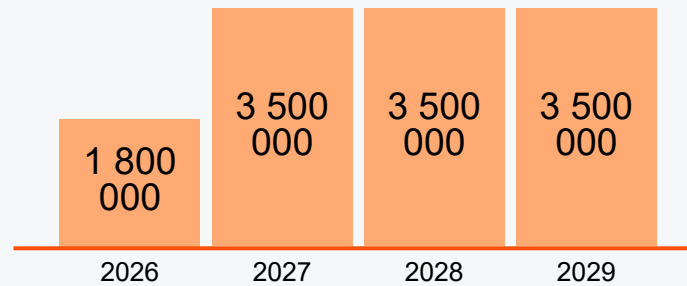
- God dialog og et strukturert samarbeid med den private barnehagen for å sikre forutsigbare rammer.
- Tidlig og tydelig informasjon til foreldre, ansatte og andre berørte parter om prosess, tidsplan og alternativer.
- Planlagt og koordinert overgang for barna, med fokus på trygg tilvenning og ivaretagelse av relasjoner.
- Avklarte personalmessige forhold, inkludert omplassering, kompetansekartlegging og nødvendig støtte til ansatte i omstillingsprosessen.
- Politisk forankring og administrativ kapasitet til å følge opp gjennomføringen og håndtere eventuelle innvendinger og klager.

Vurdering av konsekvenser

Tiltaket vil gi reduserte driftskostnader til bemanning, renhold, FDVU og leie, og dermed et betydelig årlig innsparingspotensial for kommunen. For barna vil overgangen innebære skifte av barnehagemiljø, men også mulighet til å inngå i større barnegrupper med bredere pedagogisk tilbud og mer robuste fagmiljøer.

For foreldre kan tiltaket innebære endrede hente- og bringerutiner og i noen tilfeller noe lengre reisevei. For de ansatte medfører tiltaket omstilling og mulig endring av arbeidssted, men også mulighet for å inngå i større faglige fellesskap.

Totalt årlig innsparingspotensiale



Reduksjon årsverk

1,75

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)	Kr. 3 500 000
	Reduksjon bemanningskostnader	Årsverk 1,75 Kr. 1 600 000
	Reduksjon renhold og FDVU (kilde: Norconsult)	Kr. 300 000
	Effekt privat driftstilskudd	Kr. 1 700 000*

Andel av innsparing ved full effekt



* PwC mottok oppdaterte data om antall barn i Hagahaugen barnehage etter beregning av privat tilskudd. Oppdatert privat tilskudd er endret prosentvis i forhold til endringen som ble gjort i barnetall og nødvendig bemanning

Tiltak O7

Avvikle Hagahaugen barnehage

Bakgrunn for tiltaket

Det er relativt mye ledig kommunal barnehagekapasitet i Voss sentrum. Etter det PwC har fått informasjon om har de private barnehagene i sentrum med ledig arealkapasitet ikke ønsker om å ta i mot flere barn enn det de har i dag. Det ble i februar vedtatt å legge ned Hagahaugen barnehage.

Beskrivelse av tiltaket

Da det i februar ble vedtatt å legge ned Hagahaugen barnehage var det ønske om at PwC kostnadsberegnet tiltaket. Dette tiltaket innebærer med andre ord å avvikle Hagahaugen barnehage.

Forutsetninger for å lykkes

- God dialog med kommunale og private barnehager i nærheten av Hagahaugen.
- Tidlig og tydelig informasjon til foresatte, ansatte og andre berørte parter om prosess, tidsplan og alternativer.
- Planlagt og koordinert overgang for barna, med fokus på trygg tilvenning og ivaretagelse av relasjoner.
- Avklarte personalmessige forhold, inkludert omplassering, kompetansekartlegging og nødvendig støtte til ansatte i omstillingsprosessen.
- Politisk forankring og administrativ kapasitet til

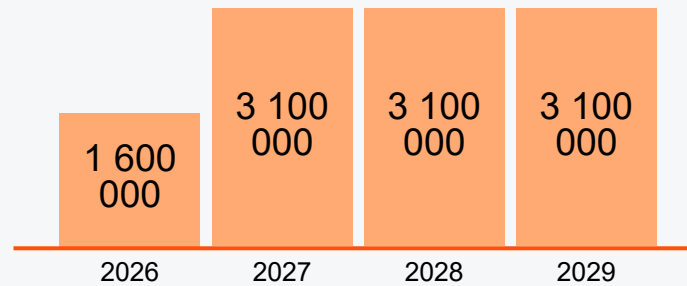
å følge opp gjennomføringen og håndtere eventuelle innvendinger og klager.

Vurdering av konsekvenser

Tiltaket vil gi reduserte driftskostnader til bemanning, renhold, FDVU og leie, og dermed et betydelig årlig innsparingspotensiale for kommunen. For barna vil overgangen innebære skifte av barnehagemiljø, men også mulighet til å inngå i større barnegrupper med bredere pedagogisk tilbud og mer robuste fagmiljøer. For foreldre kan tiltaket innebære endrede hente- og bringerutiner og i noen tilfeller noe lengre reisevei. For de ansatte medfører tiltaket omstilling og mulig endring av arbeidssted, men også mulighet for å inngå i større faglige fellesskap.

PwC sine analyser viser at nedleggelse av Kløve kunne vært mer besparende. Samtidig har Kløve barnehage mer ledig kapasitet, og statistikk tyder på barnehagen har lavere søkertall enn Hagahaugen. Da politikerne i Voss herad har vedtatt nedleggelse av Hagahaugen, og en er kommet langt i denne prosessen, ser PwC likevel reversering av vedtaket som mindre hensiktsmessig både for foreldre, ansatte og barna. Det er gjennomfør administrativt arbeid for å gjennomføre avviklingen av Hagahaugen, og barna har fått tildelt plasser i andre barnehager.

Totalt årlig innsparingspotensiale



Reduksjon årsverk

2,0

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)	Kr. 3 100 000
	Reduksjon bemanningskostnader	Årsverk 2,0 Kr. 1 800 000
	Effekt privat driftstilskudd	Kr. 1 300 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak O8

Redusere ressurser til ledelse og merkantil til barnehage

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å redusere med 1 årsverk til ledelse/merkantil i Voss barnehage og 1 årsverk til ledelse/merkantil i Klausabakken barnehage. Totalt utgjør dette to årsverk.

PwC sin vurdering: Erfaringer PwC har fra arbeid i andre kommuner viser at det som hovedregel ikke er nødvendig med mer enn 1 årsverk til ledelse per barnehage. Dette gjelder også i barnehager på størrelse med Voss barnehage og Klausabakken. Erfaring tilsier at antall oppgaver en barnehagestyrer i en stor og en liten barnehage må håndtere ikke nødvendigvis er svært ulikt. Det som skiller seg er omfang i de ulike oppgavene. En barnehagestyrer, med godt etablerte systemer og et sterkt sentralt støtteapparat, vil oppnå stordriftsfordeler i gjennomføring av styreroppgavene.

Forutsetninger for å lykkes

- At sentralt organiserte støttefunksjoner er hensiktsmessig innrettet.
- At styrer ikke må håndtere uforholdsmessig mange spesielle personal saker, eller saker med barn og foresatte
- Kartlegging og håndtering av kritiske og viktige oppgavene som må opprettholdes på et forsvarlig nivå.
- Gjennomgå arbeidsprosesser og

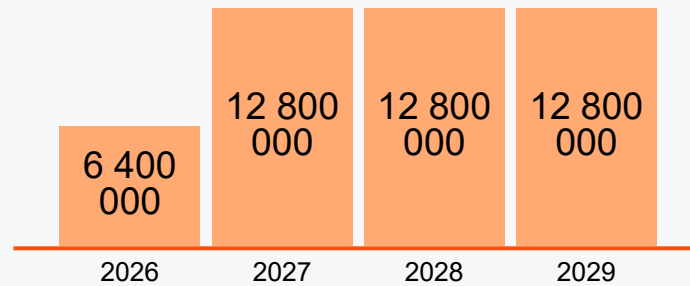
oppgavedeling, og videre identifisere hva som kan organiseres mer ressurseffektivt. For eksempel en effektiv organisering av sentraliserte og desentraliserte oppgaver.

- Identifisere hvilke oppgaver og prosesser som kan erstattes av, eller effektiviseres, ved bruk av teknologi.
- Definere hvilke oppgaver som eventuelt kan reduseres eller tas bort i sin helhet
- Tydelig kommunikasjon og involvering av berørte ansatte og tillitsvalgte for å sikre forståelse og aksept for endringene
- Kontinuerlig oppfølging for å sikre opprettholdelse av kvalitet i barnehageledelsen og administrativ støtte
- Tilrettelegging for kompetanseutvikling og støtte for ansatte som får endrede eller utvidede arbeidsoppgaver

Vurdering av konsekvenser

Det er en fare for mindre tid til pedagogisk ledelse, oppfølging av ansatte og dialog med foreldre for gjenværende leder. Tiltaket kan føre til en svekkelse av kvalitet i administrativ oppfølging dersom støttefunksjonene ikke fungerer godt nok.

Totalt årlig innsparingspotensiale



Reduksjon årsverk

7,4

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)		Kr. 12 800 000
	Reduksjon bemanningskostnader i barnehager over norm	Årsverk 8,5	Kr. 7 600 000
	Økning bemanningskostnader i barnehager under norm	Årsverk -1,2	Kr. (1 100 000)
	Effekt private tilskudd		Kr. 6 200 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak 9

Justere årsverk til grunnbemanning og/eller pedagogisk leder til nærmere norm

Beskrivelse av tiltaket

Det er ujevn fordeling mellom barnehagene knyttet til hvor mye bemanning de har. Fra tabell på side 138 ser vi at noen ligger godt over norm mens andre ligger under norm. Ved å justere bemanningen slik at alle barnehagene oppfyller normkrav, men at ingen ligger over 10% finnes det innsparingspotensiale. Årsverk knyttet til barn med vedtak om individuell tilrettelegging er holdt utenfor beregningen. Tiltaket vil også kunne redusere driftstilskudd til private.

Forutsetninger for å lykkes

- Tydelig informasjon og god involvering av ansatte og tillitsvalgte i prosessen.
- God planlegging av turnus og organisering, slik at endringene oppleves håndterbare for ansatte og trygge for barna.
- At rammevilkår (for eksempel bygningsmessige forhold) tillater å gjennomføre tiltaket.

Vurdering av konsekvenser

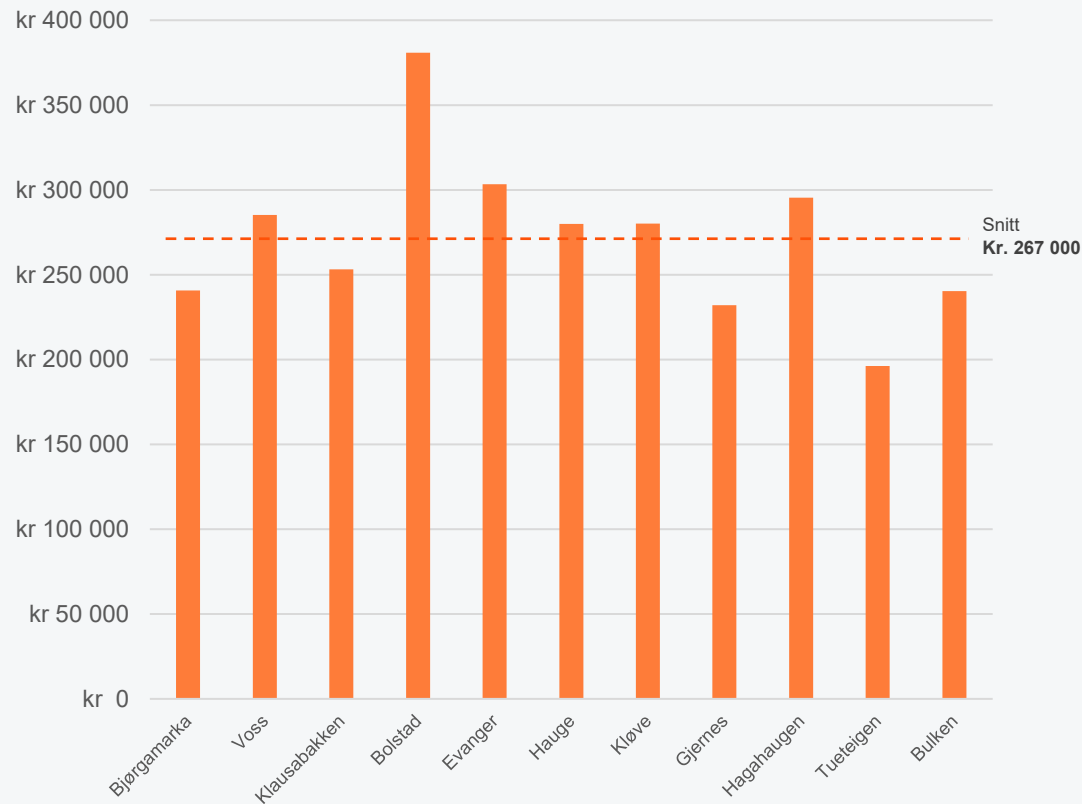
Tiltaket vil gi reduserte bemanningskostnader i noen barnehager og økning i bemanningskostnader i andre barnehager. Samlet sett er det potensiale for betydelig innsparing. Bemanningen harmoniseres på tvers av barnehagene, noe som gir mer likeverdige rammer for drift.

For ansatte kan tiltaket innebære omorganisering av arbeidsoppgaver, endret stillingsstørrelse og i noen tilfeller endring av arbeidssted, med risiko for økt opplevd arbeidspress dersom omstillingen ikke gjennomføres godt. For barna kan tettere bemanningstilpasning gi mer forutsigbare grupper. Tiltaket kan gi mindre fleksibilitet ved sykdom, fravær og ekstra behov i perioder.

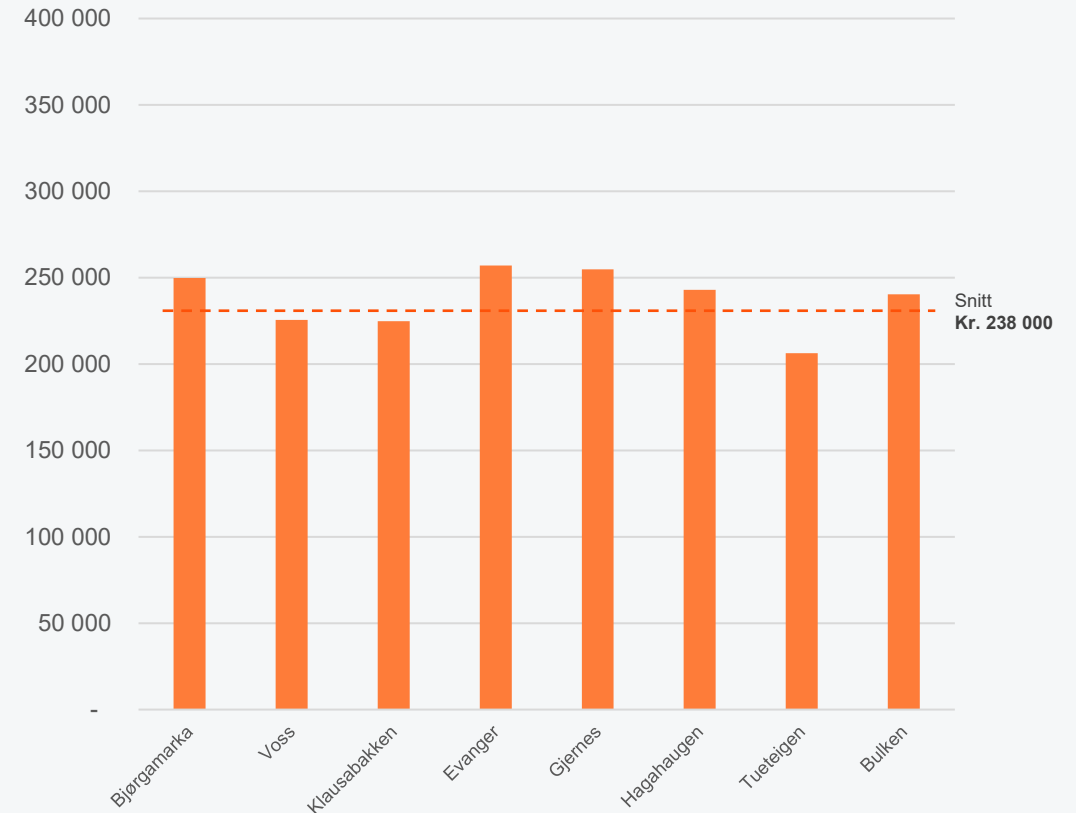
Tiltak O5-O9

Ved å gjennomføre tiltak O5 – O9 vil en oppnå jevnere fordeling av ressurser per barn i de kommunale barnehagene og gjennomsnittlig tildelte ressurser per barnehagebarn i Voss herad vil reduseres

Tildelte ressurser per barn
I dag



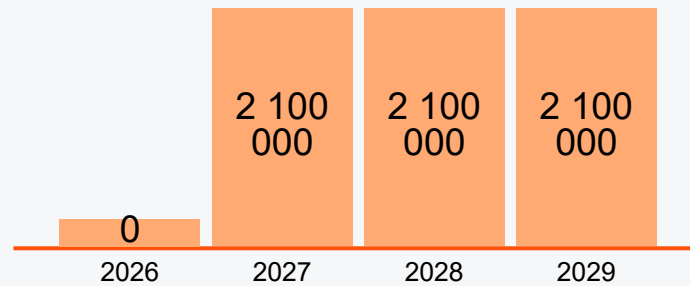
Tildelte ressurser per barn
Ved innføring av tiltak O5 - O9



Skole




Barnehage

Totalt årlig innsparingspotensiale



Reduksjon årsverk

1,6

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)		Kr. 2 100 000
	Reduksjon bemanningskostnader	Årsverk 1,6	Kr. 1 400 000
	Effekt private tilskudd		Kr. 700 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak O10

Øke antall uker sommerstengt i kommunale barnehager til 3 uker

Bakgrunn for tiltaket

Loven gir rom for å øke antall uker med feriestengte barnehager i heradet.

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å øke antall uker med feriestengte barnehager i Voss herad fra to til tre uker i snitt for alle barnehager. Her er det fleksibelt om Voss eventuelt ønsker å stenge en barnehage i fire uker, og opprettholde 2-ukers feriestengning i en annen.

Forutsetninger for å lykkes

- Gjennomgang av hvor mange barn som i gjennomsnitt er i de ulike barnehagene i ferieukene en har i dag, og hvor mange som eventuelt treffes av å stenge en uke ekstra.
- God informasjon og involvering av foreldre, ansatte og tillitsvalgte tidlig for å skape forståelse og aksept.
- Praktisk planlegging av feriekabalen og hvordan dette skal gjennomføres.
- Oppfølging og dokumentasjon av konsekvenser av tiltaket.
- Støtte ansatte i kommunikasjon og dialog med foreldre grunnet redusert tjenestetilbud.

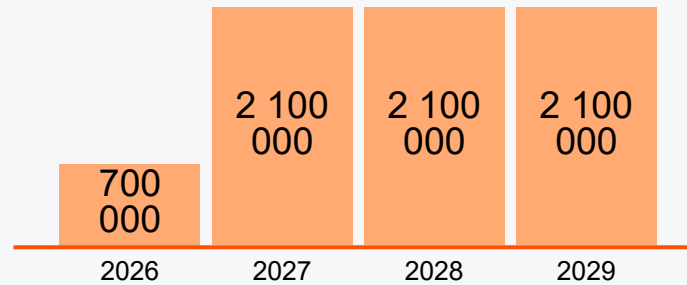
Vurdering av konsekvenser

Gjennomføres tiltaket vil foreldre i alle, eller utvalgte barnehager, oppleve et redusert

barnehagetilbud. Dette kan medføre utfordringer i hverdagslogistikken. Det kan oppstå misnøye blant dem som rammes, hvilket også kan bli utfordrende for barnehagene å håndtere.

Tiltaket kan medføre enklere bemanningsplanlegging, særlig knyttet til bemanning i barnehagenes ferier.

Totalt årlig innsparingspotensiale

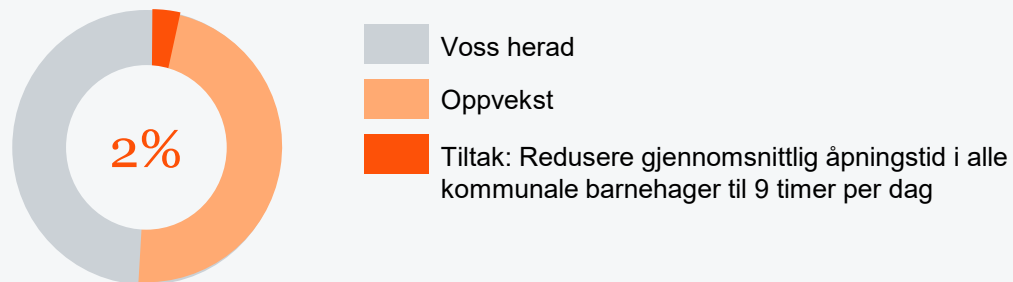


Reduksjon årsverk

1,6

	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)		Kr. 2 100 000
	Reduksjon bemanningskostnader	Årsverk 1,6	Kr. 1 400 000
	Effekt private tilskudd		Kr. 700 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak O11

Redusere gjennomsnittlig åpningstid i alle kommunale barnehager til 9 timer per dag

Bakgrunn for tiltaket

Loven gir rom for å redusere barnehagens daglige åpningstid i heradet.

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å redusere åpningstid i kommunale barnehager til et snitt på 9 timer per dag for alle barnehager i Voss herad. Tiltaket har lagt til grunn redusert åpningstid i alle barnehager, men her kan Voss selv velge hvordan den reduserte åpningstiden eventuelt ville fordelt seg mellom barnehagene. For eksempel kan Voss herad velge å beholde dagens åpningstid i noen barnehager, og redusere åpningstid i andre barnehager mer. Vi har lagt til grunn at det alltid bør være minst to ansatte på jobb i barnehagene, og innsparingen reflekterer dette.

Forutsetninger for å lykkes

- Gjennomgang av hvor mange barn som i gjennomsnitt bruker de ulike barnehagene de første og siste timene av dagen.
- God informasjon og involvering av foreldre, ansatte og tillitsvalgte tidlig for å skape forståelse og aksept.
- Praktisk planlegging av hvordan dette skal gjennomføres.
- Oppfølging og dokumentasjon av konsekvenser av tiltaket.

- Støtte ansatte i kommunikasjon og dialog med foreldre grunnet redusert tjenestetilbud.

Vurdering av konsekvenser

Gjennomføres tiltaket vil foreldre i alle, eller utvalgte barnehager, oppleve et redusert barnehagetilbud. Dette kan medføre utfordringer i hverdagslogistikken. Det kan oppstå misnøye blant dem som rammes, hvilket også kan bli utfordrende for barnehagene å håndtere.

For barnehageledelsen kan tiltaket bety at de får enklere bemanningsplanlegging gjennom året, og barnehagene vil ha færre timer de må planlegge for å opprettholde minstebemanning.

Tiltak som bør undersøkes videre

Dypere gjennomgang av organisering, finansiering og vedtakspraksis knyttet til ITO og PA

Basert på bakgrunnen og tiltaket knyttet til ITO og PA, se side 129-133, mener PwC det vil være naturlig å gjennomføre en dypere gjennomgang av vedtakene, organiseringen og finansieringen av ITO- og PA-tilbudet. Det er som nevnt ikke tilstrekkelig å se aggregerte styringsdata, og sammenligninger med nasjonalt snitt, for å gjennomføre kostnadsreducerende tiltak knyttet til dette. Det vil blant annet være nødvendig å vurdere hvordan vedtakspraksisen foregår, hvordan støtten er organisert, hvordan ressurser tildeles i forhold til dette, hvilke oppgaver assistenter og spesialpedagogisk bemanning utfører og skal utføre, om deler av støtten kan gis på andre måter, og om det er mulig å dreie ressursene mot mer fleksible og faglig robuste løsninger. Gjennomgangen bør belyse om det er mulig å redusere ressursbruken uten å gå på bekostning av kvaliteten i tilbudet til elevene. Det er også svært viktig at gjennomgangen ses i sammenheng med nåværende og fremtidig skolestruktur.

Gjennomgang av barnevernet

Barnevernstjenesten i Voss herad fremstår som et område med komplekse og sammensatte utfordringer. Høye kostnader ser ut til å være knyttet til bruk av eksterne og spesialiserte tiltak, blant annet private tilbud og institusjonsplasseringer, samt at innsatsen i noen tilfeller kommer sent og dermed blir mer ressurskrevende.

I innsikten fremkommer det at mangel på kommunale tilbud, svak helhetlig koordinering rundt barn og unge med store behov, og utfordringer knyttet til styring, rutiner og økonomi kan bidra til høyt kostnadsnivå. Voss herad bør kartlegge hvilke tiltak og brukergrupper som driver kostnadene, i hvilken grad kostnadene skyldes manglende forebygging og tidlig innsats, og om dagens organisering og samhandling mellom tjenester gir tilstrekkelig effekt. Innsikten gir grunnlag for å tro at kostnadene knyttet til barnevernstjenesten kan reduseres gjennom sterkere forebyggende arbeid, tidligere og mer koordinerte tiltak, utvikling

av flere lokale tilbud som kan erstatte kostbare eksterne løsninger, samt bedre styringsdata og ressursutnyttelse.

Gjennomgang av SFO tilbudet

Voss herad tilbyr i dag utvidet SFO og SFO i ferie. Det er ikke lovpålagt for kommuner å ha dette tilbudet. Voss herad kan dermed spare penger på å redusere SFO tilbudet sitt. PwC har i denne gjennomgangen ikke hatt rammer til å gjennomføre beregninger på dette.

Videre gjennomgang og vurderinger knyttet til skolestruktur

Det er i dag betydelig ledig kapasitet i skolene i Voss herad, med plass til om lag 675 flere elever enn dagens elevtall. Samtidig har ingen av dagens skolebygg tilstrekkelig ledig kapasitet til å kunne innlemme en annen nærliggende skole i sin helhet, i sin eksisterende bygningsmasse.

Etter PwCs vurdering er det derfor ikke mulig å gjennomføre strukturtiltak som gir økonomiske besparelser på kort sikt, herunder innen 2027. PwCs erfaring er likevel at strukturelle grep i skolesektoren over tid kan gi vesentlige innsparinger i driften, både knyttet til byggkostnader og stordriftsfordeler knyttet til bemanning. Det er samtidig kvalitetsmessige fordeler ved å etablere større enheter og samle større fagmiljø. Basert på dette mener PwC at Voss herad bør planlegge for, og gjennomføre, betydelige framtidige strukturgrep i skolesektoren. For å få et reelt helhetsbilde av en strukturendring, både knyttet til kostnader og kvalitet, vil det bli viktig å inkludere alle kostnader knyttet til strukturendringene samt hvilke kvalitative gevinster en kan oppnå.

Logopedtilbud

Logopedtilbudet trekkes frem som et område hvor det kan være potensial for økonomiske innsparinger, men hvor det vil bli behov for nærmere utredning før konkrete tiltak kan anbefales. Innsikt tyder på at kommunen i dag har et relativt omfattende og sterkt logopedtilbud bygget opp av egne ansatte, og at tjenesten leverer bistand på tvers av flere brukergrupper. Innsikt indikerer at

tjenesten finansieres gjennom driftsbudsjettet til oppvekst, helse og omsorg, samt gjennom salg av tjenester til andre aktører (Helse Bergen og Vaksdal kommune). Selv om dette indikerer at kommunen har bygget opp sterk faglig kapasitet reiser det spørsmål ved om dagens organisering er den mest kostnadseffektive.

Kommunen er forpliktet til å sørge for at nødvendige logopedtjenester blir levert, men det innebærer ikke at tjenesten må være organisert med fast ansatte, og ikke i dagens omfang. En videre utredning bør derfor avklare det rettslige handlingsrommet, omfanget av faktisk behov, hvilke deler av tilbudet som er kjerneoppgaver for kommunen, og om hele eller deler av tjenesten kan organiseres mer fleksibelt gjennom kjøp av tjenester, interkommunalt samarbeid eller andre bemanningsmodeller.

Gjennomgang av tildelingsmodell

PwC har erfaring med oppbygging og bruk av ressurstildelingsmodeller til skole. PwC har ikke hatt ramme eller mandat til å gjennomgå dagens ressurstildelingsmodell i dette prosjektet. Likevel er det i gjennomførte innsiktssamtaler og analyser fremkommet behov for å se på modellen. PwC mener det vil bli ekstra relevant å se på hvordan tildelingsmodellen legger opp til tildeling av ressurser til ITO og PA. Her vil det være relevant å se modellen opp mot vedtakspraksis, samt PPT og rektor sin rolle i vedtakspraksisen. Modellen fremstår også ved første øyekast som kompleks og omfattende. Det vil sannsynligvis være potensiale for å forenkle modellen, og gjøre den forståelig og brukervennlig for en bredere brukergruppe, for eksempel rektorer og flere ledere i sektoren. Det vil også være relevant å se på om modellen kunne blitt mer direkte forståelig for politisk nivå.

Tiltak som bør undersøkes videre *(forts.)*

Gjennomgang av vikarbruk

Innsikt tyder på at oppvekstsektoren har betydelige årlige kostnader knyttet til vikarbruk. PwC har ikke hatt ramme til å undersøke dette nærmere i denne gjennomgangen, men anbefaler at Voss herad tar en overordnet gjennomgang på vikarbruk i kommunen, for alle sektorer.

Gjennomgang av tilsynsordningen

Voss herad har Tilsynsordningen for elever på for 8.-10. trinn som ikke kan være alene hjemme uten tilsyn, og som ikke har rett på tilbud etter opplæringsloven. Det er også for barn som for eksempel har avlasting etter helse- og omsorgstjenestelovverket og som er på skolen etter skoletid, frem til avlastningshjemmet åpner på ettermiddagen. Dette er et tilbud som trekker ressurser fra oppvekstsektoren, men som kunne vært erstattet av alternative tjenester finansiert av andre sektorer.

Dette er et ikke-lovpålagt tilbud som Voss herad kan vurdere å se på for mulig innsparing for oppvekstsektoren, men som sannsynligvis vil medføre tilsvarende økte kostnader andre steder i kommunen.

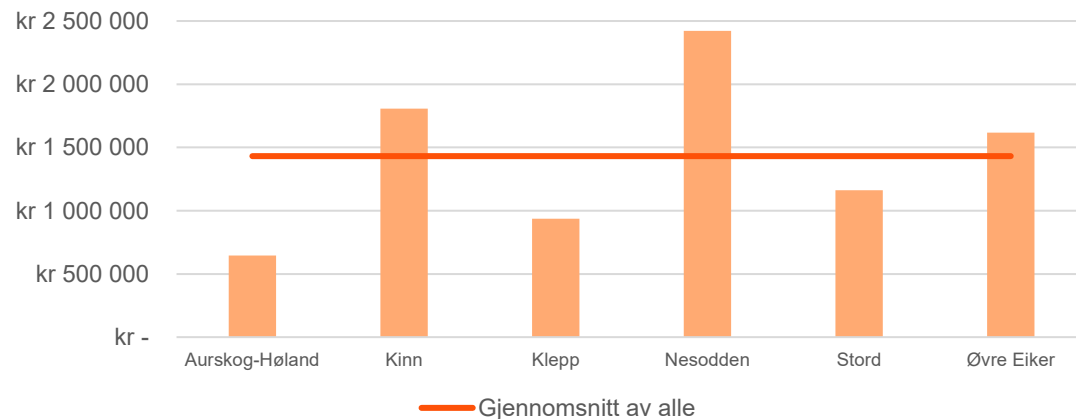
6.4

Teknisk



Voss herad	Inntekter fra private planer (kommunens egne tall)	Private planinitiativ til detaljeregulering som kommunen har mottatt (antall) (SSB tall)
2025	415 000	3
2024	313 000	8
2023	505 000	7
2022	398 000	7
2021	363 000	9

Gjennomsnittlig gebyrgrunnlag i sammenligningskommuner,
2021-2025



Tallene ovenfor er hentet fra SSB
Aurskog-Høland, Nesodden og Øvre Eiker har kun data tilgjengelig de siste to årene og derfor er det et snitt av disse to årene som er presentert i grafen.

Bakgrunn

Voss herad har gebyrinntekter på private planer, men fører ikke selvkost på området

Bakgrunn for tiltaket

Voss herad fører i dag ikke selvkost på private planer. Dette innebærer at kommunen ikke krever gebyrer som dekker de faktiske kostnadene knyttet til behandling av private planer. Etter selvkostprinsippet kan kommunen kreve inn gebyrer for tjenester som skal dekke både direkte og indirekte kostnader, herunder administrasjon, lønn, IKT-systemer og øvrige relevante utgifter. Gebyrene kan samlet sett ikke overstige kommunens faktiske kostnader over tid knyttet til området.

Voss herad fører i dag ikke selvkost på området for private planer. Det betyr at kommunen ikke har etablert et selvkostregime som dokumenterer og fordeler de faktiske kostnadene ved saksbehandling av private planforslag fullt ut mot gebyrinntektene på området.

Samtidig har kommunen et gebyrregulativ og faktiske inntekter knyttet til private planer. Kommunen tar derfor betalt fra private aktører for behandling av detaljreguleringsplaner, men gebyrnivået er satt lavere enn det som ville gitt full kostnadsdekning. Dette innebærer at deler av kostnadene ved saksbehandlingen blir finansiert over kommunens ordinære budsjetter.

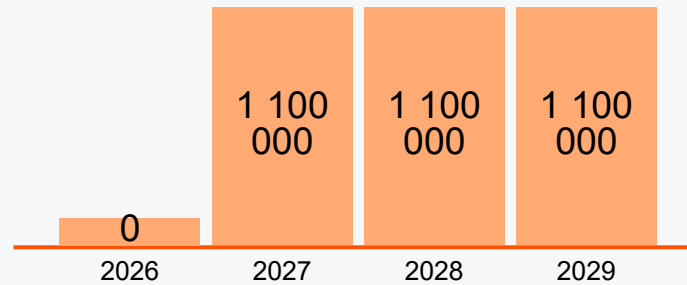
Kommunen mottok 3 private planinitiativ til detaljregulering i 2025. Antallet saker varierer mellom år, men aktiviteten viser at det løpende



utføres arbeid på området. Kommunens egne tall viser inntekter fra private planer gjennomsnittlig 400 000 kroner årlig i perioden 2021-2025. Til sammenligning viser SSB-data at sammenligningskommunene i samme periode har hatt et gjennomsnittlig gebyrgrunnlag på omtrent 1,5 mill. Kroner i året. Selv om størrelsene ikke er fullt ut direkte sammenlignbare, indikerer forskjellen at Voss herad kan ha et potensial for økte inntekter og oppnå høyere kostnadsdekning på området.

På denne bakgrunnen er det relevant å vurdere om kommunen bør etablere et tydeligere selvkostgrunnlag for private planer, slik at en større del av kostnadene bæres av aktørene som utløser arbeidet. PwC har erfaring fra arbeid med både små og store kommuner der private planer i større grad inngår i et selvkostregime i tråd med regelverket. Praksisen varierer mellom kommuner når det gjelder nivå på kostnadsdekning.

Aktivitetsnivået innen private planer vil naturlig nok kunne svinge mellom år, og gebyrgrunnlaget må derfor vurderes over tid heller enn ut fra ett enkelt år. Likevel underbygger sammenligningen at Voss herad i dag har et potensiale for å øke inntekter på private planer i tråd med selvkostprinsippet.

Totalt årlig innsparingspotensiale



	Totalt årlig inntektspotensiale (fra 2027)	Kr. 1 100 000
	Potensiell økning i gebyrinntekter	Kr. 1 100 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak T1

Etablere selvkostgrunnlag og øke kostnadsdekningen på private planer

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer at Voss herad innfører selvkost på området for private planer, og fastsetter gebyrer som i større grad dekker kommunens kostnader til saksbehandling innenfor gjeldende regelverk. Formålet er å flytte finansieringen av tjenesten fra det ordinære driftsbudsjettet til gebyrinntekter, slik at brukerne av tjenesten i større grad betaler for de faktiske kostnadene kommunen har med arbeidet knyttet til private planer.

Basert på erfaringstall fra sammenligningskommunene, estimeres tiltaket å kunne gi en potensiell økning i gebyrinntekter på omtrent 1,1 mnok ved overgang til fullstendig selvkost på private planer. Dette er et indikativt anslag basert på nivået i sammenligningskommunene.

Forutsetninger for å lykkes

For at Voss herad skal allokere korrekte kostnader på selvkostområdet private planer bør det gjennomføres en grundigere analyse enn det PwC har kunnet gjøre innenfor rammen av dette arbeidet. Kommunen må gjennomføre en nærmere kartlegging av ressursbruk, kostnadsgrunnlag og saksvolum tilknyttet private planer. Det må utarbeides et forsvarlig selvkostgrunnlag og gebyrregulativ i tråd med gjeldende regelverk. Politisk ledelse må ta stilling til om de skal og i hvilken grad de skal subsidiere

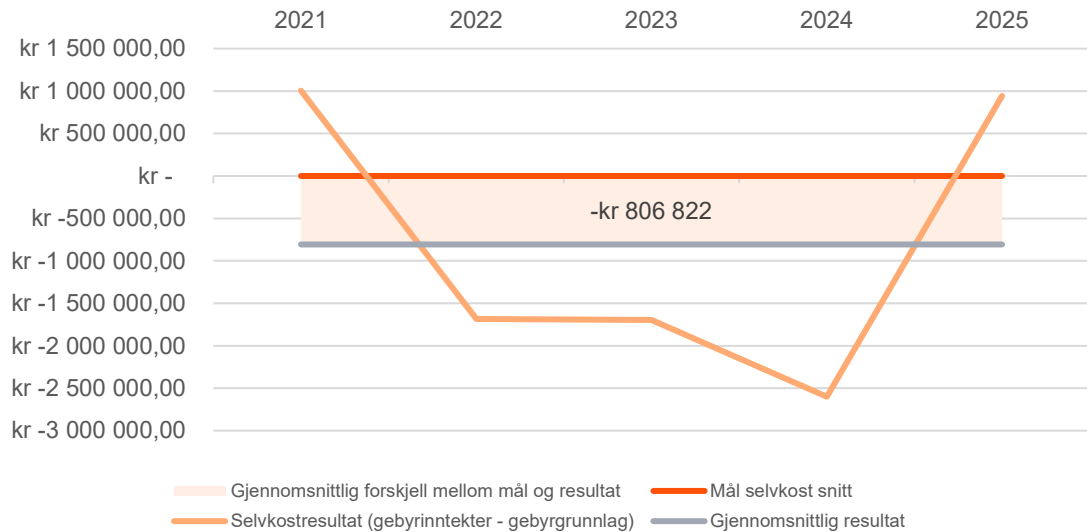
området.

Vurdering av konsekvenser

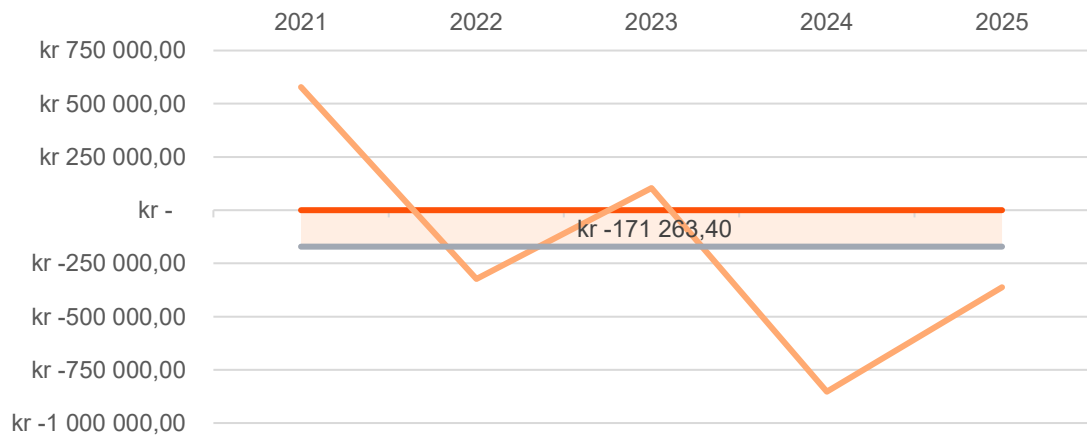
På den positive siden kan innføring av selvkost på private planer gi bedre kostnadsdekning for kommunen og redusere behovet for subsidiering fra fellesskapet. Det kan også bidra til en mer rettferdig gebyrpraksis, ved at aktører som utløser saksbehandling i større grad dekker kostnadene knyttet til dette. Videre kan tiltaket gi økt bevissthet om ressursbruk i kommunen og bringe praksisen mer i tråd med det som er vanlig i andre kommuner.

Samtidig kan tiltaket ha enkelte negative konsekvenser. Økte gebyrer vil innebære høyere kostnader for private aktører, noe som kan medføre risiko for redusert aktivitet i private planinitiativ. Dette kan igjen påvirke bolig- og næringsutviklingen i kommunen.

Selvkost byggesak og seksjonering



Selvkost Oppmåling



Bakgrunn

Selvkostområdene byggesak, seksjonering og oppmåling er subsidiert med ca. 2mNOK siste 5 år

Bakgrunn for tiltaket

Selvkost innebærer at kommunen kan kreve gebyrer for tjenester som dekker de faktiske kostnadene knyttet til å levere tjenesten, men ikke mer. Gebyrene skal dekke direkte og indirekte kostnader, inkludert administrasjon, lønn, IT-systemer og andre relevante utgifter. Et eventuelt overskudd må brukes til å sette ned gebyrene de påfølgende årene og et eventuelt underskudd på disse områdene må dekkes av kommunale midler. Gebyrene for byggesak, seksjonering og oppmåling er etter PwC sin oppfatning satt med utgangspunkt i 100% selvkost. Seksjonering er hos Voss herad inkludert i byggesak. Voss herad har subsidiert selvkostområdene oppmåling, seksjonering og byggesak med i overkant av 2 mNOK siden 2021. Tabellen nedenfor viser hvor mye

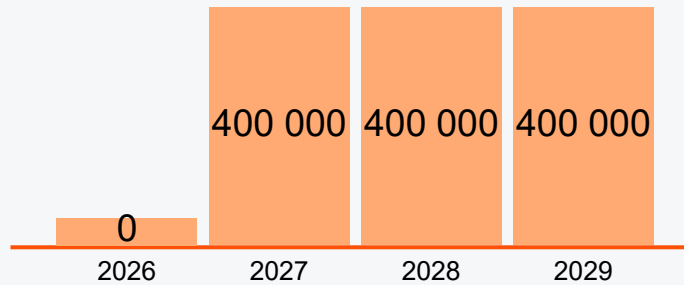
kommunen har dekket på disse selvkostområdene de siste fem årene.



Grafene til venstre viser selvkostresultatet, gjennomsnittlig selvkostresultat siste fem år, selvkostmålet og gapet mellom målet og gjennomsnittlig resultat for områdene byggesak og seksjonering og oppmåling. For byggesak og seksjonering har Voss et gjennomsnittlig resultat på ca -800 000 kr i året og for oppmåling har kommunen et gjennomsnittlig resultat på ca -170 000kr i året. Likevel har kommunen hatt en del år med overskudd og dermed hatt midler tilgjengelig på fond til å dekke mye av underskuddsårene.

Dekning fra kommunekasse	2021	2022	2023	2024	2025	Sum hvert område
Oppmåling	0	0	0	-300 000	-400 000	-700 000
Byggesak	0	0	0	-1 300 000	0	-1 300 000
Sum	0	0	0	0	0	-2 000 000

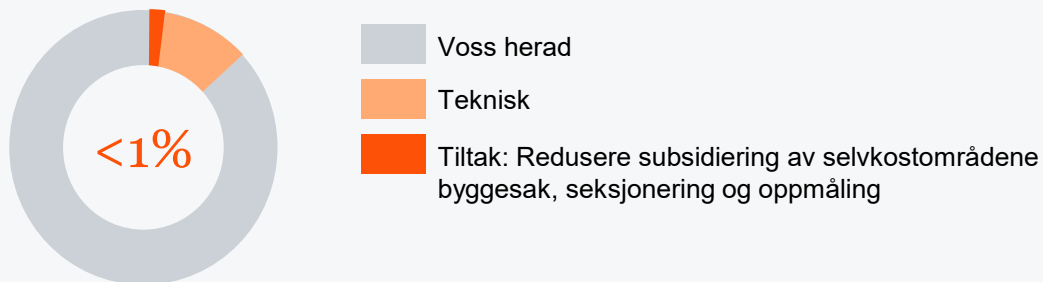
Tiltak T2

Totalt årlig innsparingspotensiale



	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)	Kr. 400 000
	Økning i gebyrinntekter eller nedtrekk i kostnader	Kr. 400 000

Andel av innsparing ved full effekt



Redusere subsidiering av selvkost på byggesak, seksjonering og oppmåling

Beskrivelse av tiltaket

Kommunen har de siste fem årene subsidiert byggesak, seksjonering og oppmåling med gjennomsnittlig 400 000 kr i året. Tallet er lavt men det er likevel et potensiale for å redusere kostnader/øke inntekter.

PwC vurderer at Voss herad kan justere gebyrene for selvkostområdene byggesak, seksjonering og oppmåling slik at gebyrene i enda større grad dekker de faktisk kostnadene knyttet til tjenestene. Dette kan gjøres ved å enten redusere kostnader knyttet til drift eller øke gebyrene.

Det årlige innsparingspotensialet er basert på gjennomsnittlig subsidiering de siste 5 årene.

Forutsetninger for å lykkes

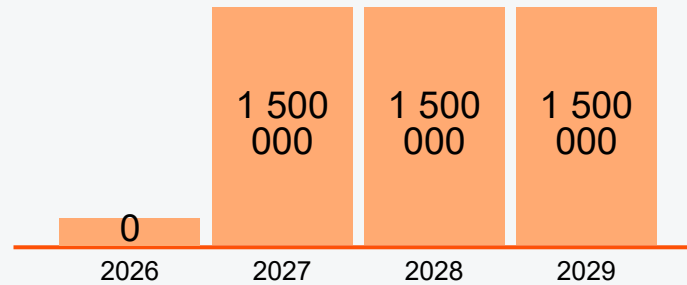
Kommunestyret må vedta økte gebyrer, eller redusere ressursinnsats. Dette kan eksempelvis gjøres ved å redusere antall ansatte på områdene eller ikke ansette ved vakanser.



Vurdering av konsekvenser

Tiltaket kan medføre økte kostnader for innbyggere og næringsliv gjennom høyere gebyrer. Dette kan gi negative reaksjoner og redusert opplevd tilgjengelighet til tjenestene. Dersom innsparing tas ut gjennom redusert ressursbruk, kan det også påvirke saksbehandlingstid, kapasitet og servicegrad.

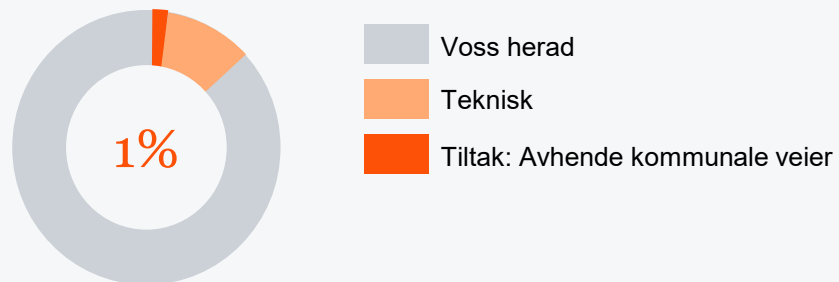
Samtidig vil tiltaket bidra til at tjenestene i større grad finansieres etter selvkostprinsippet og redusere belastningen på kommunens frie inntekter.

Totalt årlig innsparingspotensiale



	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)	Kr. 1 500 000
	Reduksjon i årlige driftskostnader	Kr. 1 500 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak T3

Avhende kommunale veier

Bakgrunn for tiltaket

Voss herad har et stort kommunalt veinett. Det er betydelige kommunale driftskostnader til alle veier som er klassifisert som kommunale - løpende vedlikehold, brøyting og vinterdrift, trafikksikring, administrasjon, med mer.

Kommunestyret vedtatt tre kriterier for hvilke veier som kan vurderes omklassifiserte til private veier. De er følgende:

- Veier uten helårs fastboende
- Veier med lav trafikkbelastning
- Veier som ikke er nytt til allmennyttige formål eller interesser, samt bakgårder, gatetun og blindveier

Vedtaket fra heradstyret inkluderer også at det er tilstrekkelig at en vei oppfyller et av kriteriene for at omklassifisering kan vurderes.

Avhending av kommunale veier kan bidra til å redusere drifts- og vedlikeholdskostnader, samtidig som kommunen får en mer tydelig og bærekraftig forvaltning av infrastrukturen. Innsikt tyder på at flere veier enn de som inngår i dette tiltaket er aktuell for avhending.

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer omklassifisering av kommunale veier til private veier. Slik ønsker en å konsentrere kommunens ressurser om veier som er viktige for allmenn ferdsel og tjenesteproduksjon, og redusere ressursbruk på

veistrekninger med begrenset kommunal nytte.

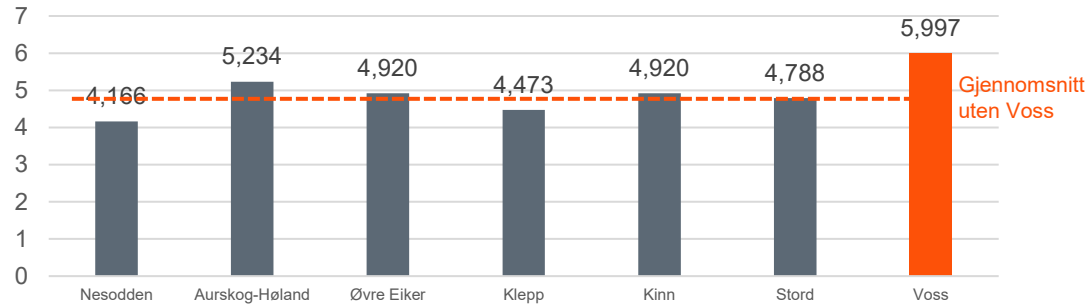
Forutsetninger for å lykkes

- Involvering av berørte aktører
- Politisk forankring og vilje til å gjennomføre avhendingen
- God juridisk og administrativ avklaring av eigarforhold, rettar og plikter
- God dialog og informasjon til berørte grunneiere, beboere og andre brukere
- Plan for overføring av ansvar, drift og vedlikeholde til private parter der det er aktuelt

Vurdering av konsekvenser

Voss herad får reduserte kostnader til drift, vedlikehold og fremtidige oppgraderinger av veier som har begrenset kommunal funksjon. Tiltaket kan også bidra til at kommunen kan konsentrere ressursene om de veiene som har størst betydning for allmenn ferdsel og tjenesteproduksjon, og slik få en mer målrettet og bærekraftig forvaltning av kommunalt veinett.

Omklassifisering av veier til private veier kan medføre økt ansvar og høyere kostnader for grunneiere og andre brukere. Det kan også oppstå motstand fra berørte parter, særlig der det er ulike oppfatninger om veiens nytte og funksjon. Det vil også være risiko for lavere fremtidig standard og vedlikehold på veiene som ikke lenger er kommunale.

Kommunalt eid areal per innbygger (m²)

Kilde: SSB tabell 11906 (2025)

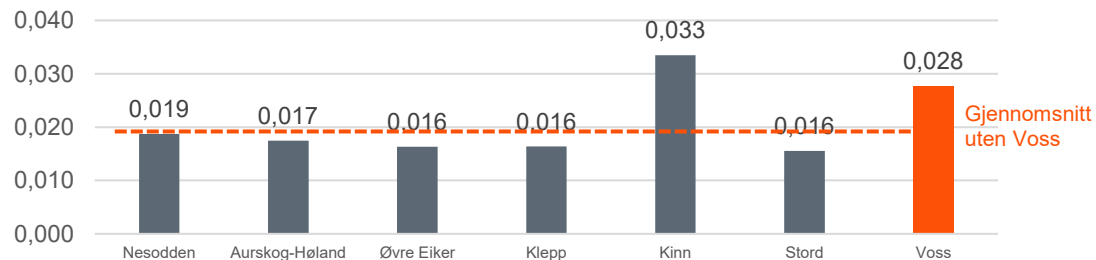
Utgifter til vedlikehold per kvm

Utgifter til driftsaktiviteter per kvm

Kommune	Utgifter til vedlikehold per kvm	Utgifter til driftsaktiviteter per kvm
Nesodden	58	884
Aurskog-Høland	115	774
Øvre Eiker	85	632
Klepp	136	731
Kinn	82	676
Voss	229	1115

Kilde: SSB tabell12051 (2025)

Antall kommunale boliger per innbygger



Kilde: SSB tabell 12195 (2025)

Bakgrunn

Voss herad eier relativt mye bygnings- og boligmasse

Mye eiendomsmasse

I sammenligninger med utvalgte kommuner rapporterer Voss herad om en relativt omfattende kommunal eiendomsmasse. Heradet rapporterer om høyest areal på formålsbygg per innbygger blant kommunene det sammenlignes med, og her skiller heradet seg ekstra ut med høyt antall kvadratmeter per innbygger til kulturbygg, administrasjonsbygg og institusjonslokaler.

Tallene viser samtidig at Voss ikke bare har en stor bygningsmasse, men også at denne er kostnadskreven å eie og drifte. Heradet ligger høyest i utvalget på utgifter til vedlikehold per kvadratmeter, utgifter til driftsaktiviteter per kvadratmeter og energikostnader per kvadratmeter. Samlet indikerer dette at Voss har både høy bygningsmessig kapasitet og høye løpende kostnader knyttet til eiendomsmassen.

Voss herad rapporterer også over gjennomsnittet når det gjelder antall kommunale boliger per innbygger. Innsiktssamtaler tyder på at en relativt stor andel av disse står ledig da de enten (1) må klargjøres for nye leietakere, eller (2) krever større rehabilitering/investeringer for å klargjøres for utleie. Når en relativt stor andel av de kommunale boligene står ledige, kan det svekke evnen til å møte boligbehovet blant innbyggere som trenger kommunale boliger, samtidig som heradet får økte kostnader til drift, vedlikehold og eventuell rehabilitering uten tilsvarende leieinntekter.

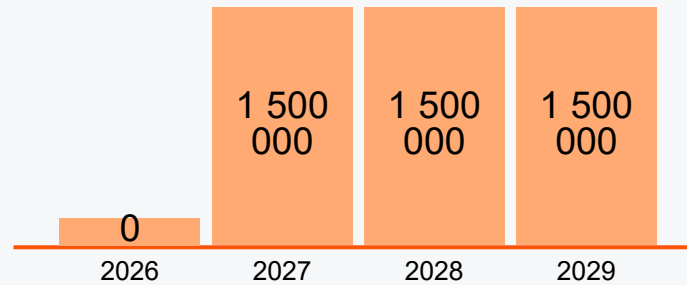
Sammenligningen viser også at Voss har markant høyere rapporterte brutto investeringsutgifter til boligformål per innbygger. Dette tyder på at det bindes betydelige ressurser i oppbygging og opprettholdelse av den kommunale boligporteføljen.

Basert på dette vurderes eiendomsområdet som et sentralt område for effektivisering og innsparing. Når både arealomfanget og kostnadsnivået er relativt høyt sammenlignet med andre kommuner, er det grunnlag for å vurdere om hele bygningsmassen er nødvendig for å dekke kommunens tjenestebehov. Forslag om å avhende bygg må ses i lys av dette: som et tiltak for å redusere kapitalbinding, begrense framtidige investeringsbehov og redusere løpende kostnader til drift, vedlikehold og energi. Avhending kan samtidig bidra til bedre arealutnyttelse og en mer bærekraftig eiendomsforvaltning over tid.

Innsiktssamtaler peker på at det vil være ytterligere potensiale for avhending av bolig- og eiendomsmasse i fremtiden. Dette vil kreve politisk vilje og eventuelt at politikerne godkjenner nytt reglement for kjøp og salg av kommunal eiendom.

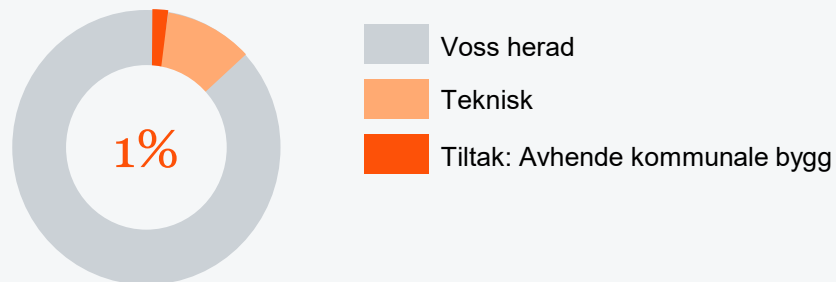
Det må bemerkes at KOSTRA-statistikk på funksjonsnivå bærer med seg en viss usikkerhet grunnet at kommuner kan føre kostnader og ulikt.

Totalt årlig innsparingspotensiale



	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)	Kr. 1 500 000
	Reduksjon i årlige driftskostnader	Kr. 1 500 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak T4

Avhende kommunale bygg

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å avhende bygg som Voss herad ikke har behov for i framtidig tjenesteproduksjon. Følgende bygg er identifisert som bygg som burde avhendes - Raundalen skule, Bordalen skule (Nyhagen), Myrkdalen skule, Oppheim skule, Bolstad skule (Rongen skule), Tueteigen barnehage og Lassebakken barnehage.

Forutsetninger for å lykkes:

- Involvering av lag og organisasjoner som i dag eventuelt låner / leier bygningsmassen
- Gjennomføre eventuelle vurderinger rundt om bygningsmassen bør omreguleres til andre formål før avhending, for eksempel bolig- eller fritidseiendom
- Tydelig kommunikasjon av hvilke bygg som ikke er nødvendige for framtidig tjenesteproduksjon
- Politisk forankring og vilje til å gjennomføre avhendingen

Vurdering av konsekvenser

Tiltaket vil redusere unødvendige kostnader, begrense vedlikeholdsetterslep og frigjøre kapital. Tiltaket kan også bidra til en mer hensiktsmessig og bærekraftig eiendomsportefølje, der kommunen i større grad konsentrerer ressursene om bygg med høy

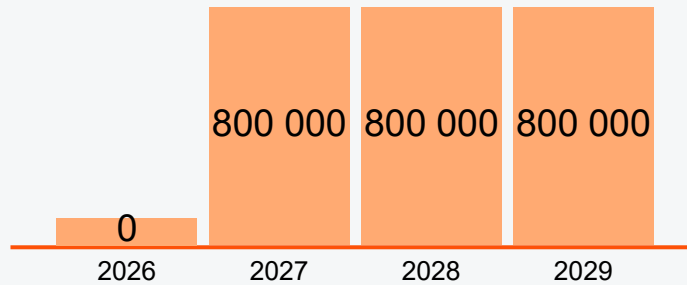
nytteverdi og strategisk betydning for tjenesteproduksjonen.



En vil også frigjøre bygningskapasitet til andre formål.

Innsparingspotensialet kan være større

Innsiktssamtaler indikerer at Voss herad kunne avhendet flere kommunale bygg (også boliger), men PwC har ikke mottatt tilstrekkelig datagrunnlag for å si noe om andre bygg enn de som inngår i dette tiltaket.

Totalt årlig innsparingspotensiale



	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)	Kr. 800 000
	Reduksjon i årlige leiekostnader	Kr. 800 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak T5

Si opp leieavtale for driftsbygg i Granvin

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å si opp leieavtale på lagerbygg i Granvin, som i dag brukes av driftsavdeling og brann og redning. Leieavtalen er allerede sagt opp og utløper 31.12.2026.

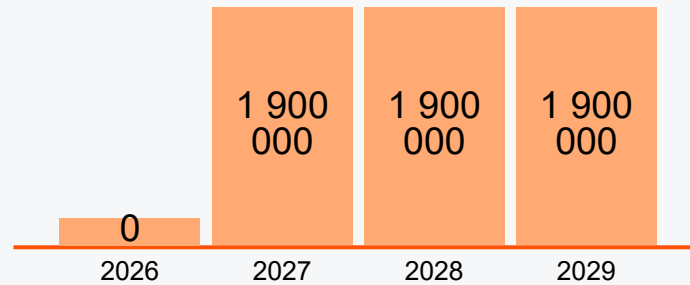
Forutsetninger for å lykkes:



- At driftsavdeling og brann og redning får tilgang til egnede erstatningslokaler innen utløpet av leieavtalen. Det er PwC sin forståelse at dette er ivaretatt.
- At alternative lokaler dekker nødvendige krav til funksjon, kapasitet, beredskap og HMS.
- At flytting og eventuell omorganisering planlegges i god tid
- At tiltaket er godt koordinert mellom berørte enheter
- At oppsigelsen følges opp slik at lokalene faktisk kan avvikles innen 31.12.2026

Vurdering av konsekvenser

Å si opp en leieavtale med eksternt part kan medføre bedre utnyttelse av kommunal bygningsmasse. Siden det er vedtatt å si opp leieavtalen forutsetter PwC at videre vurdering av konsekvenser er gjennomført, og at risikoer og hensyn er ivaretatt.

Totalt årlig innsparingspotensiale



	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)	Kr. 1 900 000
	Tapt leieinntekt	Kr. 1 900 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak T6

Redusere antall boliger som står ledig

Bakgrunn for tiltak

Innsikt anslår at det til en hver tid står mellom 10 og 20 kommunale boliger ledig på Voss. Dette tallet omfatter boliger som står ledig i (1) overgangsfaser mellom leietagere i forbindelse med klargjøring eller ordinær oppussing, og (2) boliger som ikke er i stand til utleie og venter på større investeringer/rehabilitering. Tallet på boliger som er ledige og klare til innflytning er til vanlig lavt - anslagsvis 0-3 boliger. Innsikt tilsier at det per i dag er tre hus med 10 kommunale boliger som trenger omfattende rehabilitering for å kunne leies ut. I følge innsikt er det samtidig høy etterspørsel etter kommunale boliger. Andre deler av heradet (f.eks. næringsavdelingen og Barne- og familietjenesten) har også uttrykt interesse for kommunale boliger knyttet til sitt arbeid.

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å redusere antall boliger som står ledig. Dette kan innebære mer effektiv boligforvaltning gjennom å skaffe bedre oversikt, mer effektive rutiner for tildeling og klargjøring, planmessig vedlikehold og investeringer, og vurderinger av om enkelte boliger bør avhendes om de ikke er egnet, formålstjenlige eller økonomisk forsvarlige å sette i stand.

Forutsetninger for å lykkes

- Oversikt over boligmasse, lediggang, boligtype, vedlikeholdskostnader per bolig,

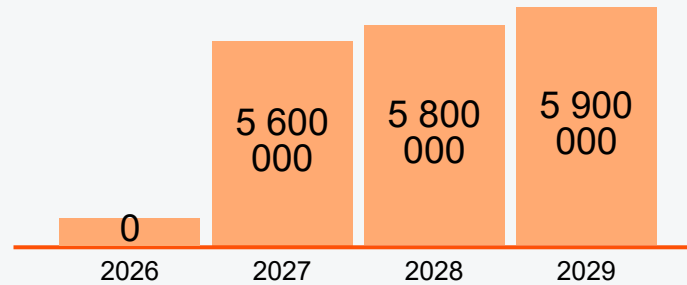
leieinntekter og tilstand på alle boliger



- Helhetlig vurdering av boligbehovet i kommunen og hvilke ombygginger og investeringer som bør gjøres
- Tydelig prioriteringer for vedlikehold, rehabiliteringer og investeringer
- Tillatelse/løyve til rehabilitering av boliger med omfattende ombyggings-/vedlikeholdsbehov
- Løpende vurderinger om boliger sin formålstjenlighet, for eksempel om de bør videreføres, oppgraderes eller avhendes.
- God samordning mellom eiendomsforvaltning og boligforvaltning, samt andre relevante tjenesteområder

Vurdering av konsekvenser

Tiltaket vil kunne gi økte leieinntekter og redusert behov for kommunal subsidiering av boligporteføljen. Samtidig kan tiltaket kreve økt ressursbruk og investeringer på kort sikt, særlig til klargjøring, vedlikehold og rehabilitering av boliger som i dag ikke er utleieklare. Effektivisering av boligforvaltningen kan også føre til avhending av boliger som ikke er egnet eller økonomisk forsvarlige å sette i stand, noe som kan frigjøre ressurser og gi en mer formålstjenlig portefølje. Det kan også medføre redusert antall kommunale boliger. Samlet vil tiltaket kunne gi bedre utnyttelse av boligmassen og bedre samsvar mellom boligporteføljen og kommunens behov.

Totalt årlig innsparingspotensiale



	Totalt årlig innsparingspotensial (fra 2027)	Kr. 5 600 000
	Økt leieinntekt på kommunale boliger	Kr. 5 600 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak T7

Justere husleie på kommunale boliger

Bakgrunn for tiltak

Innsiktssamtaler tyder på at leiekostnader for kommunale boliger ligger betydelig under gjengs leie på Voss. Alle boliger oppgis å ligge minst 20% under markedspris, men kan ligge så lavt som 50% under markedspris. Dette tyder på at det ligger et vesentlig inntjeningspotensial ved å øke leiepriser for kommunale boliger. Det er hver enkelt sitt ansvar å skaffe seg bolig. Om forskjellen i leiepris på kommunale boliger og private boliger er for stor kan det bli uforholdsmessig attraktivt å bo i kommunale boliger. Dette kan medføre at beboere blir boende svært lenge i de kommunale boligene. Det er i dag utfordrende at innbyggere blir boende for lenge i kommunale boliger i forhold til det som er formålet med boligene.

Beskrivelse av tiltaket

Tiltaket innebærer å øke leieinntekter til *nærmere* gjengs leie/markedspris. I tiltaket økes gjennomsnittlig leiepris for alle kommunale boliger med 20% fra dagens nivå til 2027 og deretter indeksjusteres leieprisene hvert år. Tiltaket kan også gjennomføres mer gradvis og besparelsen vil da være lavere de neste årene.

Forutsetninger for å lykkes

- Gradvis innfasing av økte leiepriser
- Kartlegging av antall kvadratmeter og tilstandsgrad per kommunale bolig

- Etablering av tydelige prinsipper for leiefastsettelse - for eksempel praksis rundt indeksjustering, prising av beliggenhet, standard og type bolig.
- Tydelig vurdering av sosiale hensyn
- Tydelig kommunikasjon med dagens leietakere om bakgrunn og tidslinje
- Politisk forankring

Vurdering av konsekvenser

Tiltaket vil gi økte leieinntekter og redusere behovet for kommunal subsidiering av boligporteføljen. Det kan også bidra til bedre samsvar mellom husleienivået i kommunale boliger og det lokale leiemarkedet. Mindre prisforskjell mellom markedsleie og leiepriser for kommunale boliger kan også bidra til kortere leieforhold i kommunale boliger, hvilket er positivt, hvertfall for noen typer boliger.

Samtidig kan økt husleie gi negative konsekvenser for leietakere med svak betalingsevne, og føre til misnøye eller behov for økt oppfølging i enkelte saker. Tiltaket kan også medføre mer administrativt arbeid knyttet til varsling, regulering og dialog med leietakere. Samlet vil konsekvensene derfor avhenge av hvor store justeringene blir, og hvordan kommunen ivaretar sosiale hensyn i gjennomføringen.

Tiltak som bør undersøkes videre

Gjennomgang av bilparken

Voss herad har i dag ikke en total oversikt over bilparken. PwC anbefaler å få oversikt over denne slik at Voss herad har data til å gjøre vurderinger på om den kan optimaliseres. Relevant data vil blant annet være antall kilometer hver bil kjører i året, motortid, antall drivstoff biler, antall elektriske biler, antall bilberginger, antall skader mm. Dataen kan ved enkel analyse gi god styringsdata for beslutninger som tas på bilparken. Generelt kan en optimalisering og effektivisering av bilparken gi betydelige besparelser på driftsbudsjettet til kommunen.

Gjennomgang av brøyte tilbudet

PwC har mottatt indikasjoner på at terskelen for når brøyting igangsettes varierer mellom ulike lokasjoner i kommunen. Det er i dag i stor grad brøytemannskapene selv som vurderer når det er behov for brøyting. Videre er det indikert at terskelen for å igangsette brøyting kan være lavere hos private leverandører enn hos kommunale brøytemannskaper. Dette kan innebære at kommunen har et potensial for å redusere kostnadene til brøyting gjennom tydeligere og mer enhetlige kriterier for når brøyting skal utføres. PwC anbefaler at Voss herad undersøker området nærmere for å etablere felles terskelverdier og tydeligere styring av praksis. Dette kan gi en mer kostnadseffektiv vinterdrift.

Vurdere konkurranseutsetting av tjenester

PwC vurderer at Voss herad bør undersøke om det foreligger eventuelle økonomiske fordeler ved å konkurranseutsette deler av tjenestene, eksempelvis renhold. Flere kommuner har overført slike tjenester til private leverandører, noe som har ført til økt effektivitet og lavere kostnader for kommunen. Det kan derfor være et potensial i økonomisk besparelse ved å konkurranseutsette tjenester, men det bør gjøres en vurdering av dette før det eventuelt gjennomføres.

Gjennomgå nivå på drifts- og vedlikeholdskostnader

Sammenligninger med andre kommuner indikerer at Voss har relativt høye drifts- og vedlikeholdskostnader knyttet til bygg. Se

sammenligningstall fra SSB i bakgrunnssidene for eiendom. Det samme gjelder investeringskostnader knyttet til boliger. PwC har ikke hatt ramme til å gå dypere inn i dette i denne gjennomgangen, men anbefaler at Voss herad ser nærmere på dette.

Gjennomgang og effektivisering av eiendomsforvaltning

Ved gjennomgang av KOSTRA-tall for Voss, og sammenligningskommuner, fremstår det som at Voss har høye kostnader knyttet til eiendomsforvaltning. Innsikt fra intervjuene tyder på at Voss holder på med en gjennomgang av eiendomsmassen som skal ferdigstilles til sommeren. Etter dette vil Voss ha bedre forutsetninger for å gjøre gode strategiske vurdering og beslutninger knyttet til eiendomsforvaltningen. PwC har derfor ikke dykket dypere i dette området per nå. Likevel ser PwC behov for følgende:

- Etablere oversikt over eiendomsmasse og nødvendige nøkkeltall per eiendom
- Vurdere innføring av nytt reglement for salg av eiendommer som gir administrasjonen mer handlingsrom
- Tydeliggjøre hvem som eier alle bygg
- Oversikt over kvadratmeter og tilstand på boliger, mer effektiv eiendomsforvaltning

Gjennomgang av boligforvaltningen

Innsikt tyder på at beboere i kommunale boliger på Voss blir boende lenger enn det som er intensjonen, og at en medvirkende årsak er lave leiepriser på kommunale boliger. Det er også avdekket at enkelte boforhold medfører høy slitasje på boligene og restanser på husleien. Dette peker på et potensial for tettere oppfølging av beboere i kommunale boliger, blant annet gjennom oppfølging av restanser, sterkere kobling til NAVs ordninger og andre tiltak for å redusere restanser, samt botrening. Slik oppfølging vil være et viktig første steg for at Voss herad kan iverksette effektive tiltak knyttet til boligforvaltningen.

Videre er det identifisert behov for å etablere en samlet oversikt, for eksempel i et eiendomsdashboard, over alle kommunale boliger, herunder areal, årlige driftskostnader og tilstandsgrad for hver enkelt bolig.

Oversendt datamateriale indikerer også at Kredinors arbeid gir effekt på redusert restanse.

Videre arbeid med omklassifisering og avhending av kommunale veier

Innsiktssamtaler indikerer at det eksisterer flere kommunale veier som oppfyller de politisk vedtatte kravene til omklassifisering. Samtalene indikerer også at det ligger vesentlig mer innsparingspotensiale i dette arbeidet fremover, enn det som ligger i PwC sitt tiltak ovenfor.

6.5

Kultur og fritid



Nøkkeltall

(2024 tall)	Årsverk*	Årsverk	Innbygger per årsverk (antall)	Netto driftsutgifter til folkebibliotek per innbygger (kr)	Lønnsutgifter (1000kr)	Utlån per innbygger (antall)
Voss herad	6,34	6,6	2475	373	5171	4
Aurskog-Høland	4,7	4,7	3897	356	2960	2
Kinn	-	3,7	4708	300	3317	1,8
Klepp	5	5	4237	262	4738	2,9
Nesodden	8**	8**	2587	366	6428	2,7
Stord	4,7	3,7	5230	263	3576	1,6
Øvre Eiker	5,4	7,8	2692	419	6813	3
KG-7	-	-	3368	317	-	2,6
Landet uten Oslo	-	-	3075	343	-	2,5

*Tallene i denne kolumnen er årsverk tall per januar 2026. PwC har vært i kontakt med kommunene og fått bekreftet deres tall

**Nesodden har ikke innbyggjerservice og biblioteket fungerer som dette

Bakgrunn

Voss har flere årsverk i bibliotek enn sammenligningskommunene

Folkebibliotek

Kommunen har etter folkebibliotekloven § 4 og 5 ansvar for å sørge for et offentlig bibliotektilbud som er gratis og tilgjengelig for innbyggerne. I Voss herad er dette per januar 2026 organisert gjennom to bibliotek, med totalt 6,34 årsverk.

Tabellen til venstre viser nøkkeltall for bibliotektilbudene i Voss herad sammenlignet med utvalgte kommuner i 2024. Det må bemerkes at KOSTRA-statistikk på funksjonsnivå bærer med seg en viss usikkerhet grunnet at kommuner kan føre kostnader og statistikk ulikt. Likevel gir statistikken til venstre et bilde av driftsnivået i hver kommune. Voss herad har utlånstall per innbygger som er betydelig høyere enn landsgjennomsnittet og sammenligningskommunene. Dette indikerer at bibliotekene i Voss herad er tilgjengelig og en verdsett ressurs for innbyggerne. Besøktall er ikke tatt med på grunn av stor usikkerhet knyttet til disse.

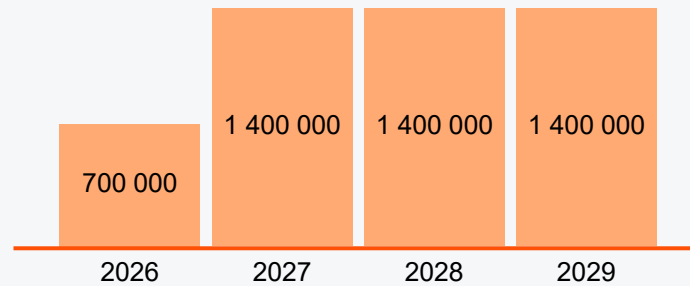
PwC har vært i kontakt med hver av sammenligningskommunene for å få oppdaterte tall for årsverk per januar 2026, og årsverkkolonnen til venstre markert med * viser dermed tallene som kommunene har bekreftet. Kommunene ligger ganske likt foruten Øvre Eiker som har hatt et betydelig nedtrekk.

Voss herad har flere årsverk til bibliotek enn de

fleste sammenligningskommunene. I tillegg har Voss det laveste innbyggertallet per årsverk. Dette indikerer at Voss har et høyere driftsnivå enn sammenligningskommunene. Netto driftsutgifter per innbygger ligger også høyt hos Voss sammenlignet med de andre.



PwC sin erfaring er at flere kommuner har startet med meråpent bibliotek der innbyggerne har tilgang til biblioteket uten at det er bemannet. En slik løsning kan også øke tilgjengeligheten til biblioteket.

Totalt årlig innsparingspotensiale

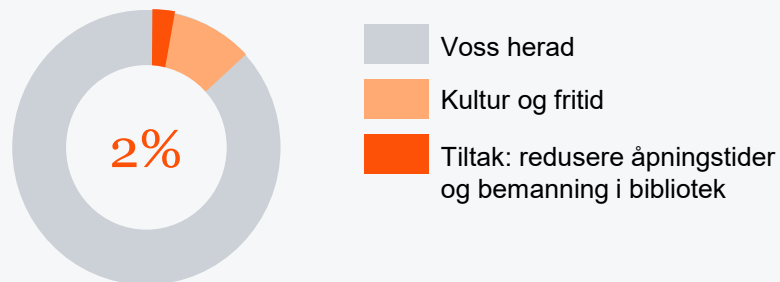


Reduksjon årsverk

1,84

	Totalt årlig innsparingspotensial	Kr. 1 400 000
	Reduksjon bemanningskostnader	Årsverk 1,84 Kr. 1 400 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak K1

Redusere aktivitet og bemanning i bibliotek

Beskrivelse av tiltaket

Heradet har i dag to bibliotek. Hovedbiblioteket er lokalisert i Voss kulturhus, biblioteket er åpent og bemannet seks dager i uken inkludert to ettermiddager. Biblioteket i Granvin er lokalisert i Kulturbanken. Dette biblioteket er åpent med bemanning to dager i uken inkludert en ettermiddag. Det har også meråpent hver dag fra 07:00-22:00.

Voss herad har flere biblioteksårverk enn de fleste sammenligningskommunene, og tallet på innbygger per årsverk ligger også høyere. Andre kommuner som PwC har pratet med er i prosess og har vært i prosess på å redusere sine årsverk i bibliotek.

PwC sin vurdering: Voss herad har et høyere driftsnivå for bibliotek enn de fleste andre sammenligningskommunene og andre er i prosess med å redusere mer. Dersom Voss reduserer tjenesten til omtrent snittet av nivået til sammenligningskommunene vil det være rom for å redusere kostnader på området.

Forutsetninger for å lykkes

For at Voss herad skal klare å gjennomføre tiltaket kan det være behov for å redusere aktiviteten i bibliotek. Dette kan innebære følgende:

- Trekke ned volumet av arrangementer og

aktiviteter

- Redusere tiden det er bemanning i biblioteket på Voss
- Ikke ha bemanning i biblioteket på Granvin

Vurdering av konsekvenser

Gjennomføringen av tiltaket vil kreve både ressurser og innsats fra bibliotekstjenesten. Dette gjelder både tilpasning av dagens tilbud og en systematisk vurdering av hvilke konkrete aktiviteter som skal reduseres eller avvikles. Ledelsen og ansatte må også samtidig håndtere situasjoner der innbyggere har forventninger til et tjenestetilbud og et omfang som ikke lenger opprettholdes. For innbyggerne kan endringene innebære færre fysiske møteplasser, redusert tilgjengelighet og et samlet sett mindre tilbud. I tillegg kan tiltaket medføre økt pågang hos innbyggjerservice, ettersom biblioteket i dag håndterer en del henvendelser fra publikum.

Nøkkeltall**Voss herad**

Antall distriktsmusikere	6
Samlede årsverk knyttet til ordningen	3,75
Utøvende årsverk	1,75
Årsverk knyttet til undervisning i kulturskolen	2,0
Brutto budsjettert kostnad	1,3 MNOK
Tilskudd fra Vestland fylkeskommune	0,45 MNOK
Kjøp fra Fossegrimen	0,20 MNOK
Netto kommunal kostnad	0,65 MNOK

Bakgrunn**Voss har en distriktsmusikerordning med både utøvende virksomhet og undervisning****Distriktsmusikere**

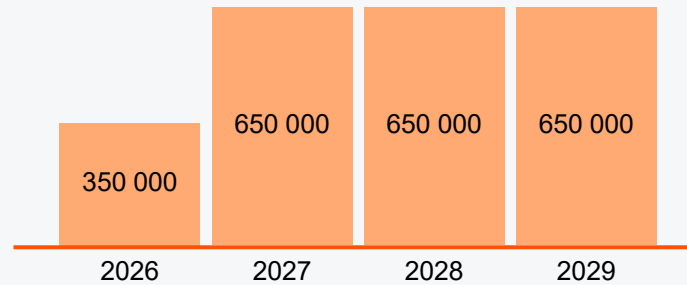
Distriktsmusikerordningen i Voss herad er organisert under kulturskolen og skal bidra til å verne og videreutvikle klassisk musikk og tradisjonelle kunstformer. I Voss omfatter ordningen både klassisk musikk og folkemusikk. Distriktsmusikerne bidrar gjennom konserter og utøvende virksomhet i distriktet, samtidig som deler av ressursene også brukes til undervisning i kulturskolen.

Voss har i dag seks distriktsmusikere. Den utøvende delen av ordningen utgjør samlet 1,75 årsverk, mens om lag 2 årsverk er knyttet til undervisning i kulturskolen. Samlet er det dermed 3,75 årsverk knyttet til ordningen. Dette innebærer at ordningen både er et kulturtiltak og en ressurs inn i kulturskoletilbudet.

Den direkte budsjetterte kostnaden til distriktsmusikerne er om lag 1,3 MNOK. Samtidig mottar kommunen kr 450 000 i tilskudd fra Vestland fylkeskommune, og orkesteret Fossegrimen kjøper tjenester for kr 200 000. Netto kommunal kostnad er dermed om lag kr 650 000. Den økonomiske belastningen for kommunen er derfor lavere enn brutto kostnad isolert sett tilsier, men ordningen representerer likevel en ressursbruk innen et ikke-lovpålagt område.

Det finnes begrenset sammenligningsgrunnlag for distriktsmusikerordninger på tvers av kommuner. Mange kommuner har ikke tilsvarende ordninger, og blant dem som har slike ordninger, er omfanget ofte mindre enn i Voss. Dette gjør det krevende å vurdere ressursnivået gjennom ordinære sammenligninger, men det understøtter samtidig at ordningen i stor grad er et lokalt prioritert kulturtiltak fremfor en standard kommunal oppgave.

Totalt årlig innsparingspotensiale

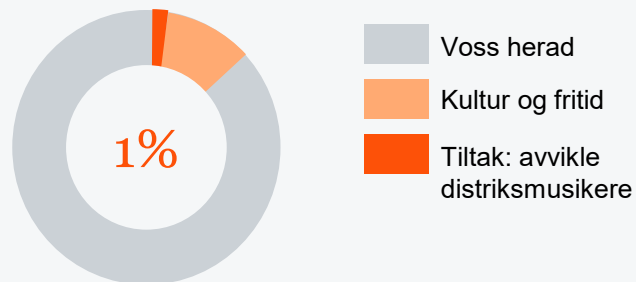


Reduksjon årsverk

1,75

	Totalt årlig innsparingspotensial		Kr. 650 000
	Reduksjon budsjett	Årsverk 1,75	Kr. 1 350 000
	Total reduksjon tilskudd fylkeskommune		Kr. (450 000)
	Total reduksjon kjøp fra orkester Fossegrimen		Kr. (200 000)

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak K2

Avvikle den utøvende delen av distriktsmusikerordningen

Beskrivelse av tiltaket

Voss herad har seks distriktsmusikere knyttet til kulturskolen. Den utøvende delen av ordningen utgjør 1,75 årsverk, mens om lag 2 årsverk er knyttet til undervisning i kulturskolen.

Distriktsmusikerordningen skal bidra til å verne og videreutvikle klassisk musikk og tradisjonelle kunstformer, og omfatter både klassisk musikk og folkemusikk. Ordningen er ikke lovpålagt.

Den direkte budsjetterte kostnaden til distriktsmusikerne er om lag 1,3 MNOK. Kommunen mottar samtidig kr 450 000 i tilskudd fra Vestland fylkeskommune, og orkesteret Fossegrimen kjøper tjenester for kr 200 000. Netto kostnad for kommunen er dermed om lag kr 650 000.

PwC sin vurdering: Dersom Voss herad ønsker å redusere kostnader innen ikke-lovpålagte kulturområder, vurderer PwC at den utøvende delen av distriktsmusikerordningen er et aktuelt område å vurdere. Potensiell innsparing må vurderes opp mot eventuelt bortfall av tilskudd og andre inntekter.

Forutsetninger for å lykkes

- Avklare konsekvenser for tilskudd og eksterne inntekter
- Vurdere hvordan avtaler, oppdrag og samarbeid knyttet til utøvende virksomhet skal håndteres

- Avklare om undervisningsdelen i kulturskolen skal videreføres uendret
- Planlegge gjennomføringen i dialog med berørte ansatte og samarbeidspartnere

Vurdering av konsekvenser

Tiltaket vil redusere kommunens utgifter til en frivillig kulturordning. Samtidig vil det gi et smalere profesjonelt kulturtilbud og redusere kommunens bidrag til å verne og videreutvikle klassisk musikk og tradisjonelle kunstformer. For innbyggerne kan dette innebære færre konserter og mindre tilgang til profesjonelle utøvere lokalt. Netto innsparing vil bli lavere dersom bortfall av aktivitet også fører til redusert tilskudd eller lavere eksterne inntekter.

Nøkkeltall

Tjenestetilbud		Sum
Budsjett ungdomsarbeid 2026		5 600 000
Budsjett kulturhuset 2026		1 100 000

Årlig tilskudd - frivillighet	Avtaleperiode	Sum
Økonomisk støtte Voss frivillighetssentral	01.12.2023 - 01.12.2027	Ikke kontraktsfestet
Økonomisk støtte Voss røde kors	01.03.2024 - 01.03.2026	kr. 750 000
Økonomisk støtte Kirkens Bymisjon	01.01.2024 - 31.12.2026	kr. 2 000 000

Bakgrunn

Voss herad tilbyr flere ikke-lovpålagte tjenester innen kultur og fritid

Voss herad tilbyr flere tjenester og aktivitetstilbud innen kultur og fritid som ikke er lovpålagte, eksempelvis ungdomsarbeid, kulturhuset, inklusiv kinodrift og støtte til frivilligheten. Tilbudene bidrar til aktivitet, møteplasser og kulturtilbud i kommunen, men representerer samtidig områder der kommunen i større grad har handlingsrom til å justere nivå, omfang og organisering enn innen lovpålagte tjenester.

Ungdomsarbeid - K3A

Voss herad har et bredt ungdomstilbud organisert under kultur og fritid, med flere faste møteplasser og aktiviteter for ungdom. Tilbudet omfatter blant annet ungdomsklubber, åpen hall, ferieaktiviteter og oppsøkende ungdomsarbeid. Aktivitetsnivået er høyt, og enkelte av møteplassene har jevnt godt besøk. Tilbudene er i hovedsak lavterskel og gratis, og er innrettet for å gi ungdom trygge møteplasser, aktivitet og sosial tilhørighet. Deler av tilbudet finansieres også gjennom eksterne midler, noe som bidrar til å opprettholde omfanget av aktivitetene.

Kulturhuset - K3B

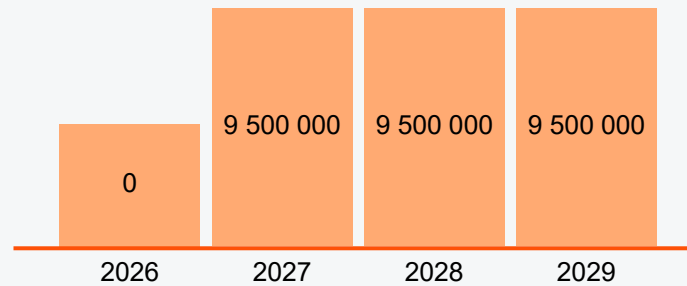
Kulturhuset er en sentral del av kulturtilbudet i Voss herad og rommer flere ulike funksjoner og aktiviteter. Virksomheten omfatter blant annet kinodrift, utleie av lokaler og tilrettelegging for arrangementer og kulturaktiviteter. Kulturhuset brukes både til egne og eksterne arrangementer, og fungerer som en viktig arena for konserter,

forestillinger og andre møteplasser i kommunen. Driften er sammensatt, med både publikumsrettede tilbud og kommersiell aktivitet gjennom blant annet kino og utleie.

Støtte til frivillighet - K3C

Voss herad gir støtte til frivilligheten gjennom både økonomiske tilskudd og ulike former for faglig og administrativ oppfølging. Dette omfatter blant annet kurs, koordinering, veiledning og samarbeid med lag og organisasjoner på kultur- og fritidsfeltet. Støtten bidrar til å styrke frivillig aktivitet og lokal deltakelse, og legger til rette for at frivillige aktører kan være med på å skape tilbud og møteplasser i kommunen. Samtidig innebærer dette en kommunal ressursbruk på et område som ikke er lovpålagt, og der kommunen i større grad kan vurdere nivå, innretning og organisering av innsatsen.

Totalt årlig innsparingspotensiale

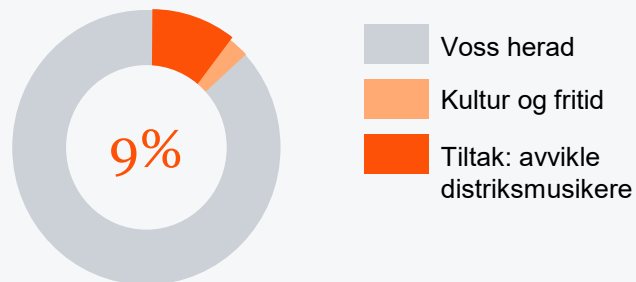


Reduksjon årsverk

10,23

	Totalt årlig innsparingspotensial		Kr. 9 500 000
	K3A: Avvikle ungdomsarbeid	Årsverk 5,43	Kr. 5 600 000
	K3B: Avvikle Kulturhuset	Årsverk 4,8	Kr. 1 100 000
	K3C: Avvikle støtte til frivillighet		Kr. 2 800 000

Andel av innsparing ved full effekt



Tiltak K3

Avvikle ikke-lovpålagte tjenester innen kultur og fritid

Beskrivelse av tiltaket

Voss herad tilbyr flere tjenester innen kultur og fritid som ikke er lovpålagte, blant annet ungdomsarbeid, kulturhusdrift og støtte til frivilligheten. Tilbudene bidrar til aktivitet, møteplasser og deltakelse i lokalsamfunnet, men er samtidig områder der kommunen har større handlingsrom til å vurdere nivå, omfang og organisering enn innen lovpålagte tjenester. Dersom kommunen har behov for å redusere driftsutgiftene, fremstår ikke-lovpålagte tjenester som et naturlig område å vurdere nærmere. Tiltaket innebærer at kommunen vurderer om enkelte tilbud kan reduseres, omorganiseres eller avvikles for å oppnå lavere kostnader.

For tiltak *K3C: Avvikle støtte til frivillighet* ligger deler av besparelsen på oppvekst sitt budsjett.

Forutsetninger for å lykkes

For å kunne gjennomføre tiltaket må kommunen avklare hvilke tjenester og ordninger som er aktuelle å redusere eller avvikle, og hvilke bindinger som følger av avtaler, tilskudd og samarbeid. Det bør også kartlegges i hvilken grad tilbudene er finansiert av eksterne midler, slik at reell netto besparelse kan vurderes. Videre vil det være viktig å ta stilling til om deler av aktiviteten kan videreføres med lavere ressursbruk eller gjennom andre aktører. En tydelig prioritering, kombinert med god dialog med berørte ansatte, frivillige og

samarbeidspartnere, vil være viktig for å sikre en gjennomførbar prosess.

Vurdering av konsekvenser

Tiltaket vil kunne gi reduserte driftsutgifter, samtidig vil det innebære at kommunen får et smalere kultur- og fritidstilbud og en redusert rolle som tilrettelegger for aktivitet, møteplasser og frivillighet. For innbyggerne kan dette bety færre tilbud, lavere tilgjengelighet og mindre støtte til lokale initiativ. Tiltaket kan også svekke forebyggende og inkluderende arbeid som i dag skjer gjennom kultur- og fritidsfeltet. Dersom tilbud avvikles uten at andre aktører overtar, må kommunen være forberedt på at enkelte aktiviteter og møteplasser faller helt bort.

Tiltak som bør undersøkes videre

Gjennomgang av tilbuds nivået på kino

Voss kino fremstår som et område hvor det kan være potensial for økonomiske besparelser. Før konkrete tiltak kan anbefales er det behov for en nærmere utredning. Innsikt gir ikke grunnlag for å peke på én enkelt kostnadsdriver, men det bør utredes i hvilken grad organisering, bemanning, arbeidsprosesser og åpningstilbud er tilpasset faktisk etterspørsel og ressursbruk. En videre utredning bør blant annet se på sammenhengen mellom besøkstall, visningsfrekvens, bemanningsbehov og driftskostnader fordelt på ukedager og forestillinger, samt vurdere om enkelte oppgaver kan løses mer effektivt gjennom endret oppgavefordeling, digitalisering eller justert struktur. Voss kino har åpent onsdag-søndag hver uke, og mandager og tirsdager i ferier eller ved spesielle anledninger. Det er klart flest besøkende i helgen (lørdag og søndag), og færrest besøkende onsdager og torsdager.

Innsikt gir grunnlag for å tro at kostnader knyttet til kinotilbudet kan reduseres gjennom et mer konsentrert kinotilbud på dager med høyest etterspørsel, mer fleksibel ressursbruk og mer effektive arbeidsprosesser, samtidig som en vurderer tiltak som styrker inntektssiden.

Gjennomgang av tilbuds nivå i kulturskolen

Kulturskolen fremstår ikke som et område med et tydelig innsparingspotensial basert på overordnede nøkkeltall. Voss har lavere driftsutgifter enn de fleste sammenligningskommuner både per innbygger i alderen 6-15 år og per elev, samtidig som andelen barn på venteliste ligger på nivå med relevante referanser. Dette tyder på at tjenesten allerede drives relativt nøkternt og med en kapasitet som i hovedsak er tilpasset etterspørselen. Dersom området skal vurderes videre, bør dette derfor rettes inn mot mulige mindre effektiviseringstiltak i organisering og kapasitetsutnyttelse, heller enn større budsjettkutt.

Øke leiepriser ved enkeltarrangement

Økte leiepriser ved enkeltarrangement kan være et aktuelt tiltak for å styrke inntektssiden for Kulturhuset, men bør utredes nærmere før det eventuelt gjennomføres. Dagens prismodell ser ut til å være innrettet for å holde terskelen for arrangører lav, etter erfaringer med at høyere leie i noen tilfeller ga lavere aktivitet. Samtidig er det en hypotese om at særlig frivillige arrangører i enkelte tilfeller kan betale noe mer enn i dag, eventuelt gjennom en modell som kombinerer fast leie og provisjon. For Gamlekinoen må en slik vurdering også ses opp mot politiske føringer om lav leie og vilkårene for momskompensasjon etter ombygging. En videre utredning bør derfor analysere historiske arrangement og inntekter, vurdere betalingsvilje og aktivitetsvirkninger for ulike arrangørgrupper, og avklare om en justert prismodell kan gi høyere samlede inntekter uten å redusere bruken vesentlig.

Innlemme Vossabadet og Voss idrettshall KF i kommunen

Innlemming av Vossabadet og Voss idrettshall KF i kommunen kan være et aktuelt tiltak for å redusere administrative kostnader og gi bedre økonomistyring, men bør utredes nærmere før det eventuelt gjennomføres. Innsikten tyder på at dagens organisering som kommunalt foretak kan gi mindre integrert styring, egne administrative funksjoner og svakere samordning med kommunens øvrige systemer og støttefunksjoner. Samtidig viser innsikt at det er en hypotese om at innlemming i kommunen kan redusere dobbeltarbeid, forenkle styringslinjene og gi bedre grunnlag for helhetlig oppfølging av økonomi og drift. En videre utredning bør derfor kartlegge hvilke administrative og økonomiske gevinster som realistisk kan hentes ut, hvordan ansvar for drift og bygningsmasse eventuelt bør organiseres, og hvilke konsekvenser en omorganisering vil ha for styring, tjenestekvalitet og handlingsrom.



06

Vedlegg

Økonomiske nøkkeltall (KOSTRA)



Leseveiledning for sammenligning av ressursbruk mellom kommuner og mål på kommunaløkonomisk bærekraft

Dette kapitlet benytter offentlig tilgjengelige data for å analysere ressursbruk innen ulike tjenesteområder i Voss herad. Innsikten er ikke nødvendigvis strukturert i tråd med kommunens nåværende organisatoriske inndeling, og gir derfor ikke grunnlag for å analysere kostnader direkte etter dagens organisasjonsstruktur. Analysene er derfor gjennomført og presentert i tråd med KOSTRA-inndelingen.

I kapitlet synliggjøres forskjeller i ressursbruk mellom Voss herad og sammenlignbare kommuner innenfor de ulike tjenesteområdene. Ressursforskjellene er beregnet som netto driftsutgifter per innbygger per KOSTRA-funksjon, justert for forskjeller i kommunenes beregnede utgiftsbehov. Det kan forekomme enkelte avvik i KOSTRA-rapporteringen som påvirker sammenlignbarheten på funksjonsnivå. Slike avvik påvirker imidlertid i liten grad helhetsbildet, ettersom høyere rapportert ressursbruk på én funksjon ofte motsvares av lavere ressursbruk på én eller flere andre funksjoner. Likevel kan rapporteringsforskjeller ha betydning ved sammenligning av enkeltfunksjoner, og PwC kommenterer kjente avvik der dette er relevant.

For hvert tjenesteområde oppsummeres forskjeller i ressursbruk, og Voss herad sammenlignes med den kommunen i utvalget

som har lavest netto driftsutgifter per funksjon, for å illustrere et teoretisk innsparingspotensial.

I fremstillingen av ressursforskjellene benyttes fargekoder: rød indikerer at Voss herad har høyere ressursbruk enn sammenligningskommunen, noe som kan indikere et teoretisk innsparingspotensial, mens grønn indikerer lavere ressursbruk.

Tallgrunnlaget er hentet fra KOSTRA-data for 2024 og 2025, tilrettelagt av Framsikt og Statistisk sentralbyrå. Det er benyttet et bredt sett av offentlig tilgjengelige data for å belyse utviklingen i Voss herad og muliggjøre sammenligning med andre kommuner. Kilder oppgis fortløpende. Kostnadstall er justert for inflasjon ved bruk av deflator. I kapitlet sammenlignes Voss herad med gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 7, med gjennomsnittet for landets kommuner (ekskludert Oslo), samt med kommunene Kinn, Klepp, Stord, Aurskog-Høland, Nesodden og Øvre Eiker.

Formålet med sammenligningene er å identifisere tjenesteområder med størst potensial for teoretiske innsparingstiltak. For å forklare årsakene til forskjeller i ressursbruk og vurdere hvilke tiltak som faktisk kan være relevante og gjennomførbare i Voss herad, vil det være behov for videre analyser basert på kommunens egne

drifts- og styringsdata. Dette bør suppleres med kvalitative metoder, herunder intervjuer, dokumentanalyser og kartlegginger. De kostnadsberegnete tiltakene som presenteres i kapittel 6 er basert på kommunens egne tall, og ikke på KOSTRA-data.



Kommunaløkonomisk bærekraft

Med kommunaløkonomisk bærekraft menes at kommunen legger til rette for langsiktig planlegging og styring som sikrer tilstrekkelig økonomisk handlingsrom til å ivareta både dagens og fremtidige generasjoners behov for tjenester.

Den nye kommuneloven stiller strengere krav til kommunen sin økonomistyring over tid (Kommunelover, 2018):

- Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid
- Kommunestyret skal selv vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunen sin økonomi
- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal sette opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige
- Årsbudsjettet skal dekke avsetninger som er nødvendige for en god kommunal økonomiforvaltning
- Investeringene skal over tid ha en egenfinansiering som ivaretar kommunen sin økonomiske handlingsevne

I Voss herads økonomiplan for perioden 2026-2029 fremgår det at kommunestyret har vedtatt finansielle måltall for blant annet netto driftsresultat, størrelse på disposisjonsfondet og nivå for netto langsiktig gjeld målt som andel av brutto driftsinntekter. Måltallene er presentert sammen med faktiske tall for 2024 og 2025. I tillegg har kommunen fastsatt minimumskrav for de finansielle nøkkeltallene. Disse er samlet og vist i tabellen til venstre.

	Netto driftsresultat	Disposisjonsfond	Gjeldsgrad
Minimum	1,75%	5%	-
Måltall	2,5%	7%	65%
Faktiske tall 2024	-1,4%	2,7%	46,2%
Faktiske tall 2025	1,1%	2,6%	55,6%

	Resultatgrad			Fondsgrad			Gjeldsgrad		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2023	2024	2025
Voss	-0,6 %	-1,4 %	1,1%	4,5 %	2,7 %	2,6%	51,0 %	46,2 %	55,6%
Kinn	-1,2 %	1,0 %	2,1%	4,8 %	5,1 %	6,9%	133,2 %	126,8 %	125,7%
Klepp	5,9 %	2,9 %	6,0%	19,8 %	20,0 %	20,9%	62,7 %	72,4 %	74,0%
Stord	-0,2 %	-3,9 %	0,4%	5,8 %	1,0 %	0,8%	136,9 %	130,4 %	66,3%
Aurskog-Høland	-	-0,9 %	2,4%	-	9,1 %	6,7%	-	88,7 %	89,9%
Nesodden	-	1,3 %	2,4%	-	12,4 %	12%	-	81,6 %	77,1%
Øvre Eiker	-	-1,9 %	-0,4%	-	4,4 %	3,6%	-	110,1 %	110,2%
KG-7	0,4 %	-1,2 %	1,8%	11,9 %	9,3 %	9,5%	101,1 %	98,7 %	93,8%
Landet u. Oslo	1,0 %	-0,3 %	-	13,5 %	11,6 %	-	92,6 %	91,9 %	-

Manglende data i tabellen reflekterer at kommunen slik den er i dag ikke har lengre tidsserier.

Vurderinger av kommunaløkonomisk bærekraft

Spesielt tre indikatorer er anerkjente og mye brukt for å vurdere kommunaløkonomisk bærekraft. Tabellen til venstre viser disse tre indikatorene for Voss herad og sammenligningskommunene i perioden 2023 - 2025. Det mangler data for noen kommuner og grupperinger i noen år. Disse cellene står derfor tomme.

Resultatgrad

Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter kan sees på som et kortsiktig mål for kommunaløkonomisk bærekraft. En høyere resultatgrad betyr at kommunen bygger økonomisk handlingsrom og kan håndtere uventede hendelser.

Fondsgrad

Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter kan sees på som et økonomisk mål i en noe lengre periode, eksempelvis innenfor handlingsplanperioden. En høyere fondsgrad betyr at kommunen har reserver som kan brukes til å håndtere uventede utfordringer og kan gi kommunen mulighet til å gjennomføre nødvendige omstillinger.

Gjeldsgrad

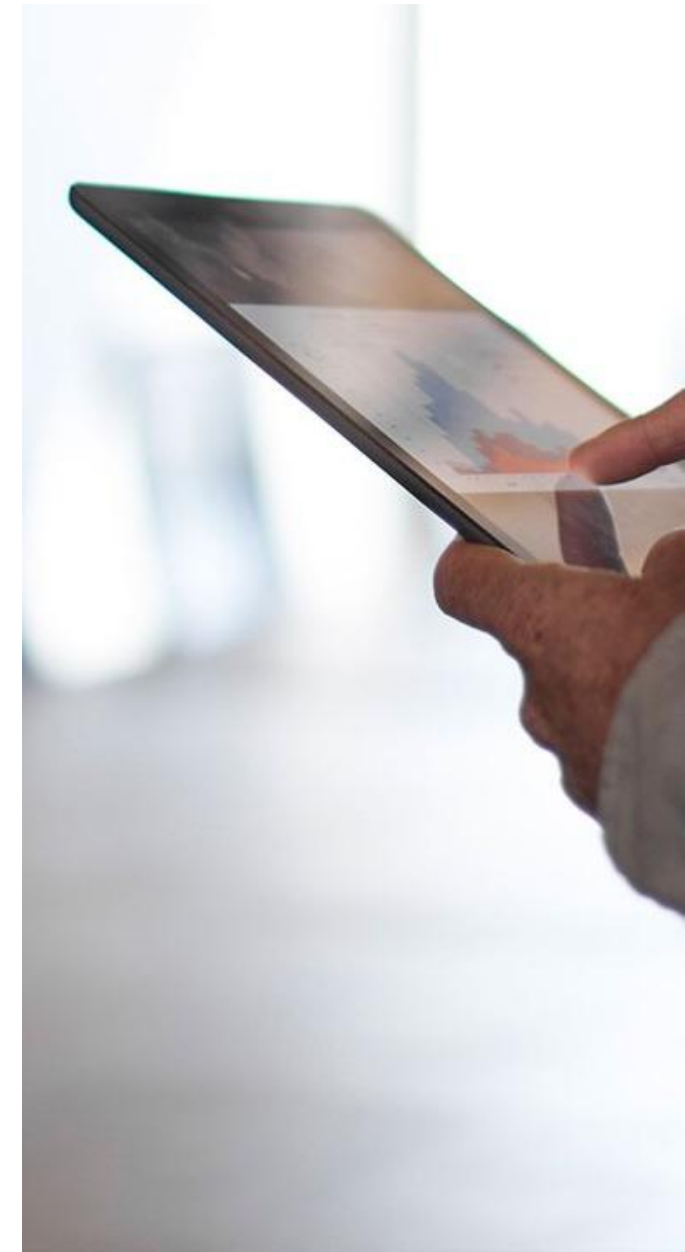
Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter kan sees på som et langsiktig mål for kommunaløkonomisk bærekraft. En høy gjeldsgrad vil medføre høye driftsutgifter i form av renter og avdrag. Mye gjeld vil gå ut over kommunens evne til å gjennomføre nødvendige omstillinger.

	Netto driftsutgifter før utgiftskorrigerings 2025	Andel
Totalt	89 144	
Grunnskole	20 292	23%
Pleie og omsorg	26 809	30%
Barnevern	5 088	6%
Barnehage	11 822	13%
Kommunehelse	5 065	6%
Sosiale tjenester	4 139	5%
Kultur og idrett	2 907	3%
Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	1 089	1%
Adm, styring og fellesutgifter	7 377	8%
Andre områder	4 556	5%
<i>Brann og ulykkesvern</i>	1 009	
<i>Kommunale boliger</i>	960	
<i>Samferdsel</i>	2 217	
<i>Næringsforv. og konsesjonskraft</i>	-389	
<i>Kirke</i>	759	

Netto driftsutgifter og kommunens prioriteringer før utgiftskorrigerings

Tabellen til venstre viser Voss herad sine netto driftsutgifter per innbygger, samt fordelingen av disse på kommunen sine tjenesteområder for 2025 (tjenesteområdene er inndelt etter en standard i Framsikt).

Fordelingen av utgiftene gir et bilde av kommunen sin prioritering av ressursene, men er ikke sammenlignbar med andre kommuner, ettersom tallene ikke er justert for ulikt utgiftsbehov i kommunene.



Kilde: Framsikt analyse. Beregnet av Framsikt basert på KOSTRA-tall hentet fra SSB. Tall for 2025.

*Tall kan avvike noe fra tallene som er tilgjengelig i SSB ettersom det gjøres noen korreksjoner i løpet av året.

Netto driftsutgifter per innbygger, behovsindeks og utgiftsutjevning

	Netto driftsutgifter per innbygger 2025	Behovsindeks 2026	Utgiftsutjevning 2026
Voss	89 144	1,0742	kr. 96 521 693
Aurskog-Høland	67 399	1,0136	kr. 19 762 487
Kinn	85 554	1,0396	kr. 54 466 914
Klepp	69 433	0,9835	kr. -27 757 028
Nesodden	70 928	0,9889	kr. -18 327 845
Stord	77 866	1,0039	kr. 5 988 428
Øvre Eiker	73 593	1,0043	kr. 7 178 342
KG-7	80 197		
Landet uten Oslo	82 726		

Tabellen til venstre viser netto driftsutgifter per innbygger i sammenligningskommunene samt snitt for KOSTRA-gruppe 7 og landet uten Oslo. I tillegg viser tabellen utgiftsutjevningen for Voss og sammenligningskommunene for 2026.

Tabellen viser at Aurskog-Høland har de laveste driftsutgiftene per innbygger før utgiftskorrigerer og at Voss har de høyeste.

Videre i kapittelet vil det kun bli fremvist tall som er utgiftskorrigererte. Tabellen til venstre viser en oversikt over overbehovsindeksen og utgiftsutjevningen for Voss og sammenligningskommunene.

Utgiftsutjevningen er basert på regjeringen sin beregning for 2026.



**Utgiftsutjevning
Behovsindeks**
**96 521 693
1,0742**

Kriterium	Vekt	Kriterieindeks	
Innbyggere 0 år	0,0024	0,9513	
Innbyggere 1-5 år	0,1465		1,0664
Innbyggere 6-12 år	0,1631		1,0628
Innbyggere 13-15 år	0,0731		1,0695
Innbyggere 16-22 år	0,0227	0,9925	
Innbyggere 23-24 år	0,006	0,8976	
Innbyggere 25-66 år	0,126	0,9181	
Innbyggere 67-79 år	0,0655		1,1935
Innbyggere 80-89 år	0,0628		1,2206
Innbyggere 90 år og over	0,0391		1,6885
Landbrukskriteriet	0,0018		3,2971
Sonekriteriet	0,0102		1,6992
Nabokriteriet	0,0102		1,3699
Basiskriteriet	0,0214	0,9542	
Innvandrerbarn	0,008		1,1255
Døde	0,0438	0,9193	
Lavinntekt	0,0157	0,7917	
Uføre	0,0092	0,8119	
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0156	0,6877	
Opphopning	0,0064	0,5659	
PU	0,021		1,1407
Aleneboende 30-66 år	0,0216	0,8675	
Aleneboende 67 år og over	0,0517		1,1976
Lav utdanning	0,0147	0,8594	
Sysselsatte heltidsstilling	0,0259	0,901	
Rus og psykisk helse	0,0156		1,1525

Voss er 7,4% dyrere å drifte enn gjennomsnittskommunen

Det eksisterer betydelige variasjoner mellom kommunene, både når det gjelder kostnadsstruktur, demografi og geografiske forhold som størrelse og utforming. Disse forskjellene påvirker både behovet for kommunale tjenester og kostnadene knyttet til å levere dem, og omtales som kommunenes utgiftsbehov. For å kunne foreta en rettferdig sammenligning av kostnadsnivå og effektivitet mellom kommuner, blir det derfor justert for disse variasjonene i utgiftsbehov.

Tabellen til venstre viser den beregnede utgiftsutjevningen for Voss herad basert på oppdaterte tall for 2026. Staten fastsetter årlig hvor mye hver enkelt kommune skal motta i frie inntekter. Rammetilskuddet blir blant annet beregnet ut fra antall innbyggere i ulike aldersgrupper og kommunenes demografiske og sosiale kostnader.

Målet med det statlige finansieringssystemet er å sikre et likeverdig tjenestetilbud ved å kompensere for ulikheter som kommunene i liten grad kan påvirke selv.

For 2026 er Voss herads totale behovsindeks anslått til 1,0742. Dette betyr at kommunens utgiftsbehov er omtrent 7,4 % høyere enn landsgjennomsnittet, og kommunen mottar dermed en kompensasjon på i underkant av 97 millioner kroner.

Tabellen til venstre viser hvilke kriterier staten benytter, hvordan de er vektet, samt Voss sin plassering i forhold til landsgjennomsnittet, som er satt til 1 og markert med en sort linje.

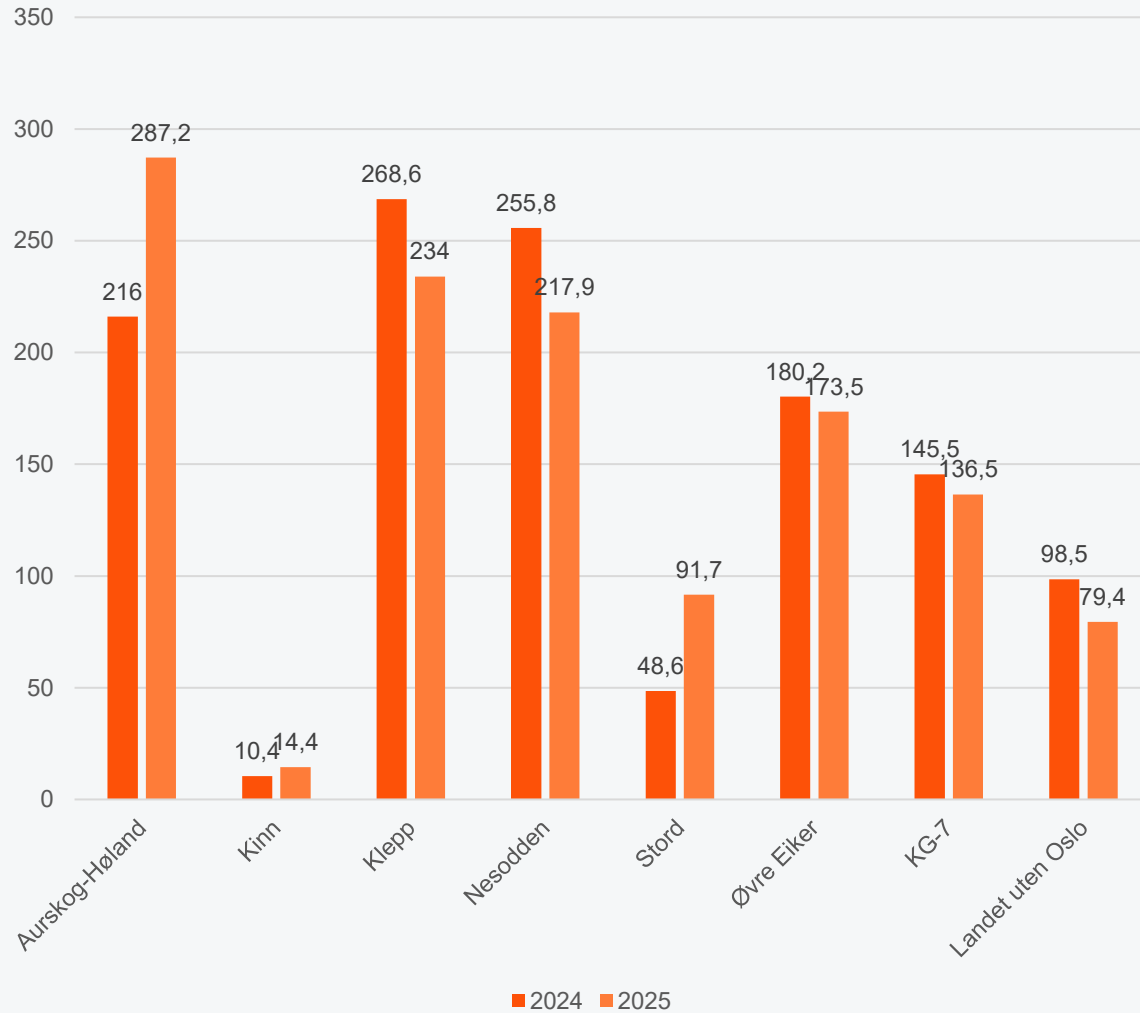
	Voss	Aurskog-Høland	Kinn	Klepp	Nesodden	Stord	Øvre Eiker	KG-7	Landet uten Oslo
Totalt	84 363	66 756	82 589	69 864	71 174	77 340	73 730	75 563	78 768
Grunnskole	18 659	16 588	18 271	17 193	16 654	17 190	15 611	17 047	17 416
Pleie og omsorg	23 108	19 824	25 844	21 605	21 053	28 955	23 505	23 683	24 909
Barnevern	6 188	1 775	3 247	2 182	3 763	3 103	4 164	2 996	2 850
Barnehage	11 372	10 317	12 281	10 026	10 389	10 697	11 199	11 049	11 388
Kommunehelse	4 650	4 013	4 593	4 060	4 597	4 878	4 466	4 360	4 655
Sosiale tjenester	4 788	3 262	4 755	3 838	3 755	3 254	4 304	4 144	4 444
Kultur og idrett	2 907	2 215	2 579	2 387	2 000	1 680	2 015	2 561	3 017
Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	1 089	251	1 019	1 161	891	542	675	882	1 091
Adm, styring og fellesutgifter	7 046	6 044	5 717	4 866	5 165	4 685	4 523	5 590	5 889
Andre områder	4 556	2 468	4 283	2 547	2 907	2 356	3 267	3 251	3 109
<i>Brann og ulykkesvern</i>	<i>1 009</i>	<i>970</i>	<i>1 693</i>	<i>730</i>	<i>925</i>	<i>803</i>	<i>689</i>	<i>1 066</i>	<i>1 131</i>
<i>Kommunale boliger</i>	<i>960</i>	<i>-270</i>	<i>518</i>	<i>256</i>	<i>683</i>	<i>254</i>	<i>375</i>	<i>217</i>	<i>310</i>
<i>Samferdsel</i>	<i>2 217</i>	<i>1 057</i>	<i>1 635</i>	<i>1 018</i>	<i>579</i>	<i>593</i>	<i>1 682</i>	<i>1 436</i>	<i>1 394</i>
<i>Næringsforv. og konsesjonskraft</i>	<i>-389</i>	<i>-89</i>	<i>-252</i>	<i>-138</i>	<i>237</i>	<i>74</i>	<i>-2</i>	<i>-167</i>	<i>-483</i>
<i>Kirke</i>	<i>759</i>	<i>800</i>	<i>689</i>	<i>681</i>	<i>483</i>	<i>632</i>	<i>523</i>	<i>699</i>	<i>757</i>

Netto driftsutgifter per innbygger i Voss og sammenligningskommuner etter utgiftskorrigering

Tabellen til venstre viser en sammenligning mellom Voss og de andre kommunene på netto driftsutgifter per innbygger og tjenesteområde, korrigert for utgiftsbehovet for 2025.

Dette danner et grunnlag for dataen som fremkommer på de neste sidene, der hvert tjenesteområde er spesifisert med de ulike funksjonene. Tabellen viser de konkrete tallene, samt at Voss har høyere driftsutgifter per innbygger enn alle sammenligningskommuner og grupper. Aurskog-Høland har lavest driftsutgifter per innbygger etter utgiftskorrigering.

Forskjell i ressursbruk totalt mellom Voss herad og andre (mNOK)



Voss har et teoretisk innsparingspotensial sammenlignet med andre

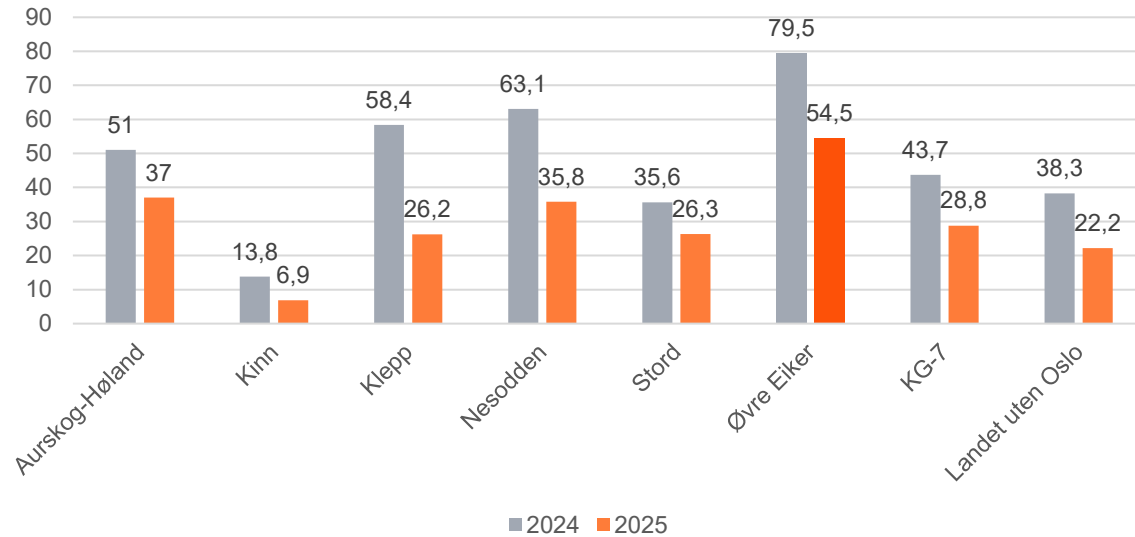
KOSTRA-funksjon for området sammenlignet med den mest kostnadseffektive av kommunene vises i form av netto innsparingspotensiale og størrelsen i prosent.

Grafen til venstre viser det teoretiske innsparingspotensialet for Voss herad, gitt at kommunen hadde driftet med et tilsvarende utgiftsnivå per innbygger som de utvalgte kommunene og gruppene. Vi ser at Voss har et innsparingspotensiale på 136.5 mnok sammenlignet med KOSTRA-gruppe 7.

Grafen viser også utviklingen fra 2024 til 2025. Positive verdier i grafen viser et mulig innsparingspotensiale for Voss herad dersom kommunen legger seg på samme utgiftsnivå per innbygger som sammenligningskommunen eller gruppen. Negative verdier betyr at Voss herad vil få økte kostnader dersom de legger seg på nivå med sammenligningskommunen eller gruppen.

De neste sidene er organisert etter KOSTRA sin inndeling av tjenesteområder og funksjoner. Denne inndelingen er ikke nødvendigvis lik kommunene sin organisering av ulike tjenester og funksjoner i sine kommunalsjefområder. For hvert område vises det teoretiske innsparingspotensialet dersom Voss herad hadde etablert et kostnadsnivå per innbygger tilsvarende de andre kommunene og grupperingene. Det teoretiske innsparingspotensialet for Voss herad per

Forskjell i ressursbruk innen grunnskole mellom Voss og andre (mNOK)



Innsparingspotensiale i Grunnskole

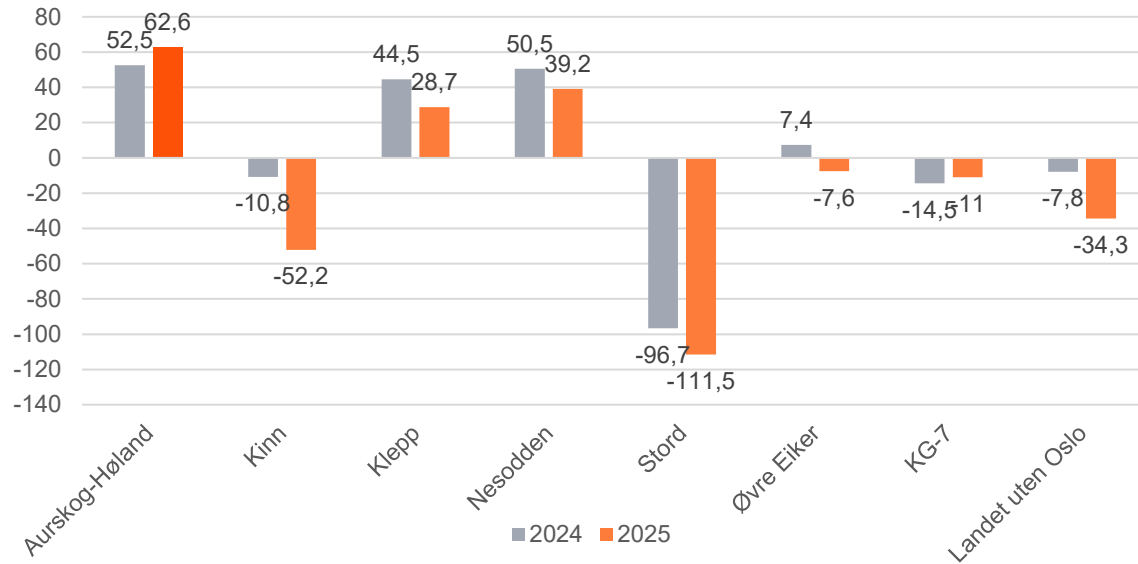
Tabellen til venstre viser at det er et betydelig innsparingspotensiale i grunnskole. Hadde Voss driftet som Øvre Eiker på dette området hadde de i 2025 kunne spart 54,5 millioner kroner. Modellen nedenfor viser at hovedvekten av disse ligger på kostra funksjon 202 - Grunnskole.

Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell i ressursbruk i grunnskole mellom Voss og Øvre Eiker i 2025



Alle beløp er oppgitt i mNOK

Forskjell i ressursbruk innen pleie og omsorg mellom Voss og andre (mNOK)



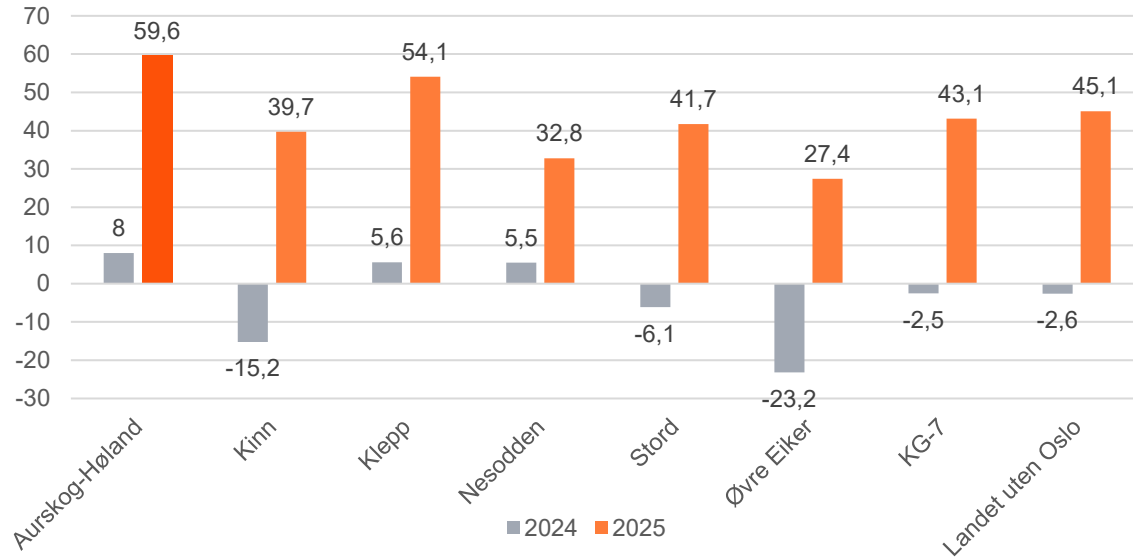
Enkelte kommuner har lavere utgifter innen pleie og omsorg

Tabellen til venstre viser at det kan være noe innsparingspotensiale innen pleie og omsorg sett opp mot Aurskog-Høland, Klepp og Nesodden. Ser man opp mot resten av sammenligningskommunene og kostra gruppe 7 og landet uten Oslo forøvrig drifter Voss mer ressurseffektivt enn disse. Hadde Voss driftet på et nivå med Aurskog-Høland hadde Voss kunne spart 62,6 millioner kroner i året. Modellen nedenfor viser at hovedvekten av disse ligger på kostra funksjon 253 - Helse og omsorgstjenester i institusjon.

Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell i ressursbruk i grunnskole mellom Voss og Aurskog-Høland i 2025



Forskjell i ressursbruk innen barnevern mellom Voss og andre (mNOK)



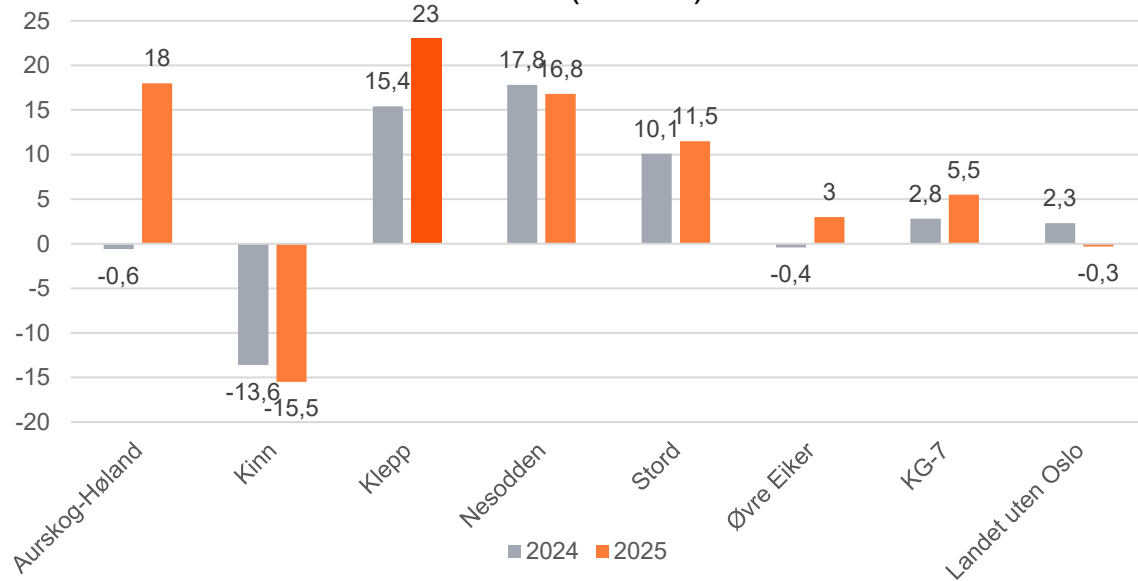
Det finnes innsparingspotensiale i barnevern

Grafen til venstre viser at Voss har et betydelig innsparingspotensiale innen barnevern sammenlignet med alle sammenligningskommuner og grupper. Det har vært en betydelig økning i dette innsparingspotensialet mellom 2024 og 2025. Forskjellen i ressursbruk mellom Voss og andre kommuner ser ut til å være gjeldende for alle funksjonene under KOSTRA-området barnevern. Dette er også omtalt andre steder i rapporten. Konkretisering og identifisering av potensiale for innsparing og øvrige tiltak innen barnevern vil kreve oppfølging utover dette prosjektets ramme.

Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell i ressursbruk i barnevern mellom Voss og Aurskog-Høland i 2025



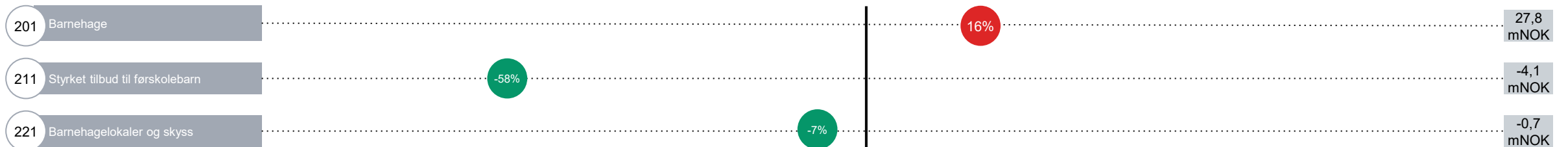
Forskjell i ressursbruk innen barnehage mellom Voss og andre (mNOK)



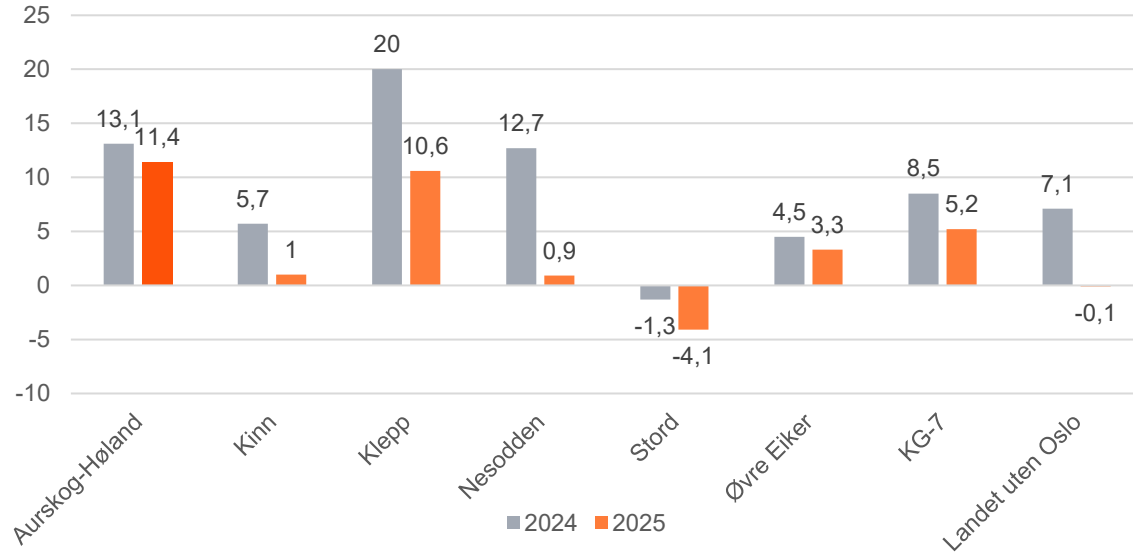
Det finnes et innsparingspotensiale i barnehage

Tabellen til venstre viser at det er et innsparingspotensiale i barnehage sammenlignet med både enkeltkommuner og KOSTRA-gruppe 7. Hadde Voss driftet som Klepp på dette området hadde de i 2025 kunne spart 23 millioner kroner. Modellen nedenfor viser at hovedvekten av disse ligger på funksjon 201 - Barnehage.

Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell i ressursbruk i barnehage mellom Voss og Klepp i 2025



Forskjell i ressursbruk innen kommunehelse mellom Voss og andre (mNOK)



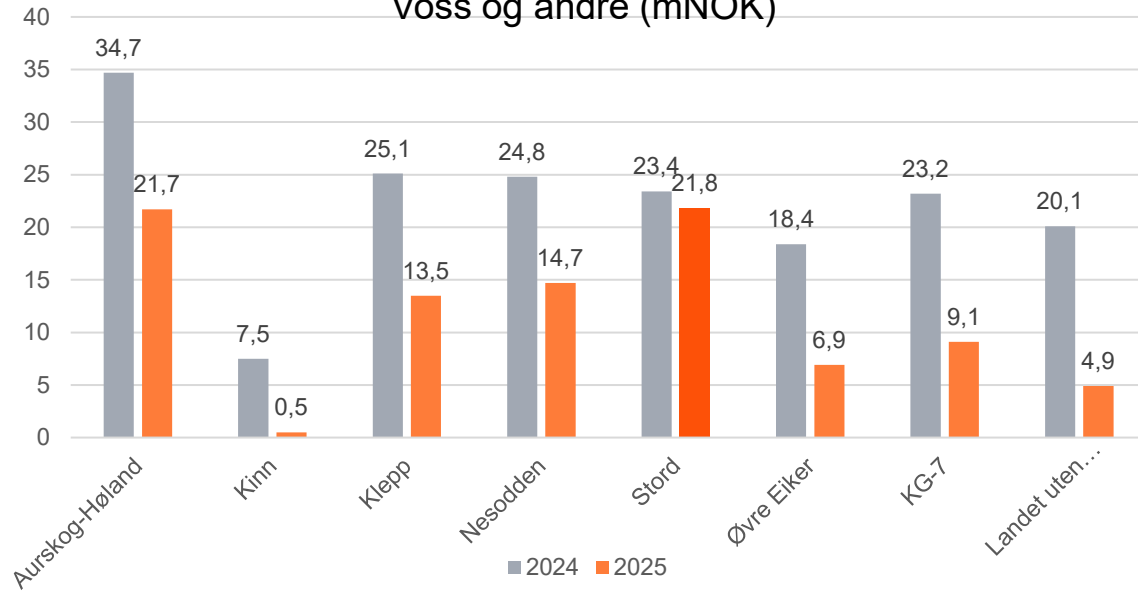
Det finnes et innsparingspotensiale i kommunehelse

Tabellen til venstre viser at det finnes et innsparingspotensiale i kommunehelse sammenlignet med andre. Hadde Voss driftet som Aurskog-Høland på dette området hadde de i 2025 kunne spart 11,4 millioner kroner. Modellen nedenfor viser at hovedvekten av disse ligger på KOSTRA-funksjon 241 - Diagnose, behandling, habilitering og rehabilitering.

Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell i ressursbruk i kommunehelse mellom Voss og Aurskog-Høland i 2025



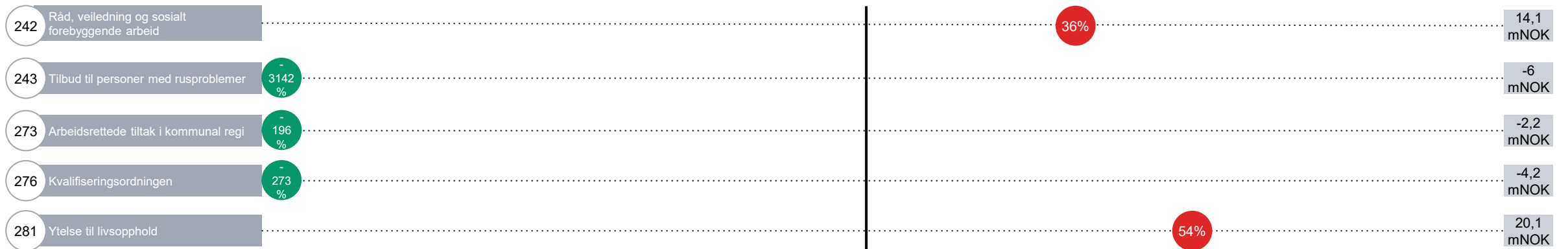
Forskjell i ressursbruk innen kommunehelse mellom Voss og andre (mNOK)



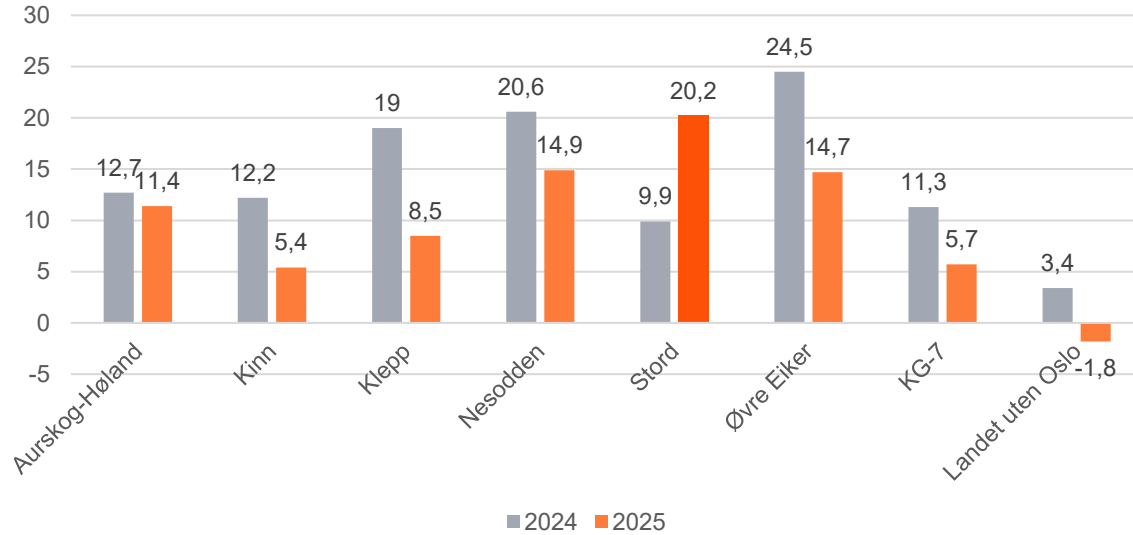
Det finnes innsparingspotensiale innen sosiale tjenester

Tabellen til venstre viser at det er et innsparingspotensiale innen sosiale tjenester. Hadde Voss driftet som Stord på dette området hadde de i 2025 kunne spart 21,8 millioner kroner. Modellen nedenfor viser at hovedvekten av disse ligger på KOSTRA-funksjon 242 - Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid og KOSTRA-funksjon 281 - Ytelse til livsopphold. Opp mot flere av sammenligningskommunene og gruppene har forskjellen blitt betydelig redusert fra 2024 til 2025.

Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell i ressursbruk innen sosiale tjenester mellom Voss og Stord i 2025



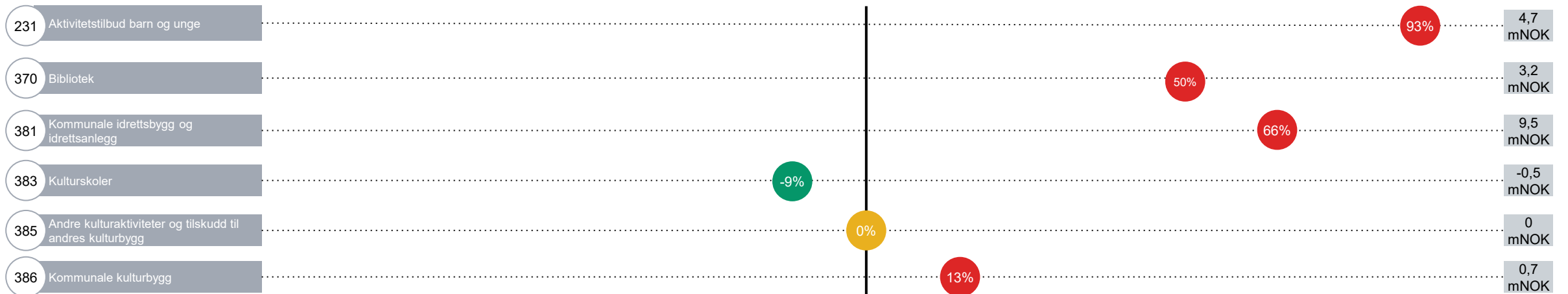
Forskjell i ressursbruk innen kultur og idrett mellom Voss og andre (mNOK)



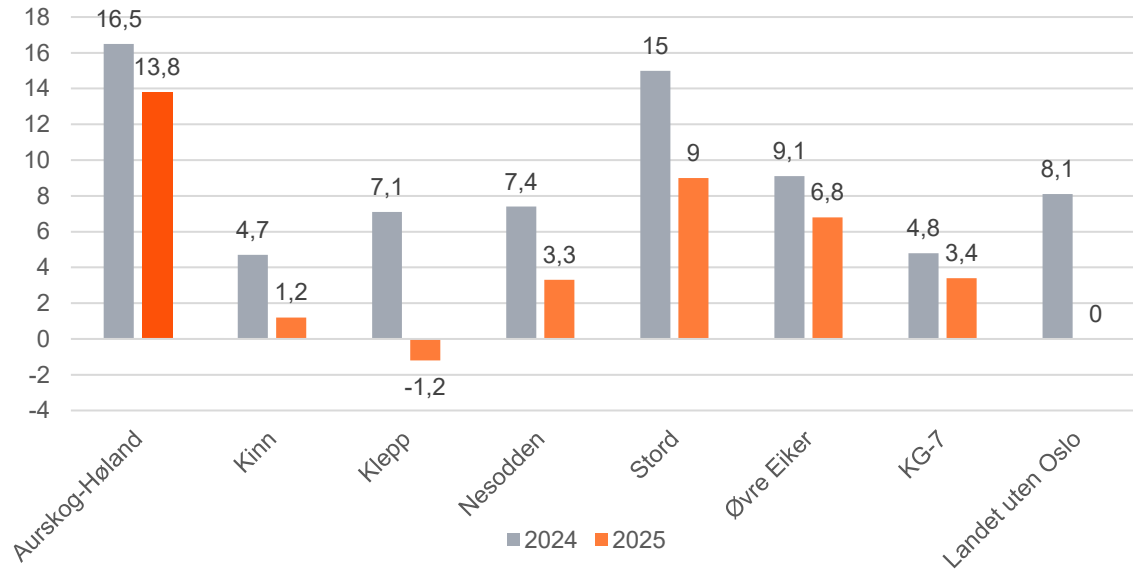
Det finnes et innsparingspotensiale innen kultur og idrett

Tabellen til venstre viser at det er et innsparingspotensiale innen kultur og idrett. Hadde Voss driftet som Stord på dette området hadde de i 2025 kunne spart 20,2 millioner kroner. Modellen nedenfor viser at hovedvekten av disse ligger på KOSTRA-funksjon 381 - Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg, KOSTRA-funksjon 231 - Aktivitetstilbud barn og unge og KOSTRA-funksjon 370 - Bibliotek.

Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell i ressursbruk innen kultur og idrett mellom Voss og Stord i 2025



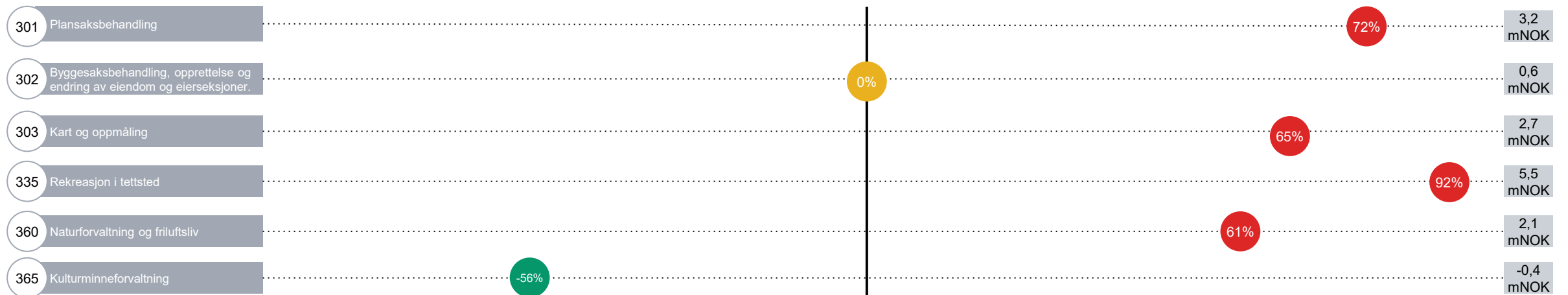
Forskjell i ressursbruk innen plan, kulturminner, natur og nærmiljø mellom Voss og andre (mNOK)



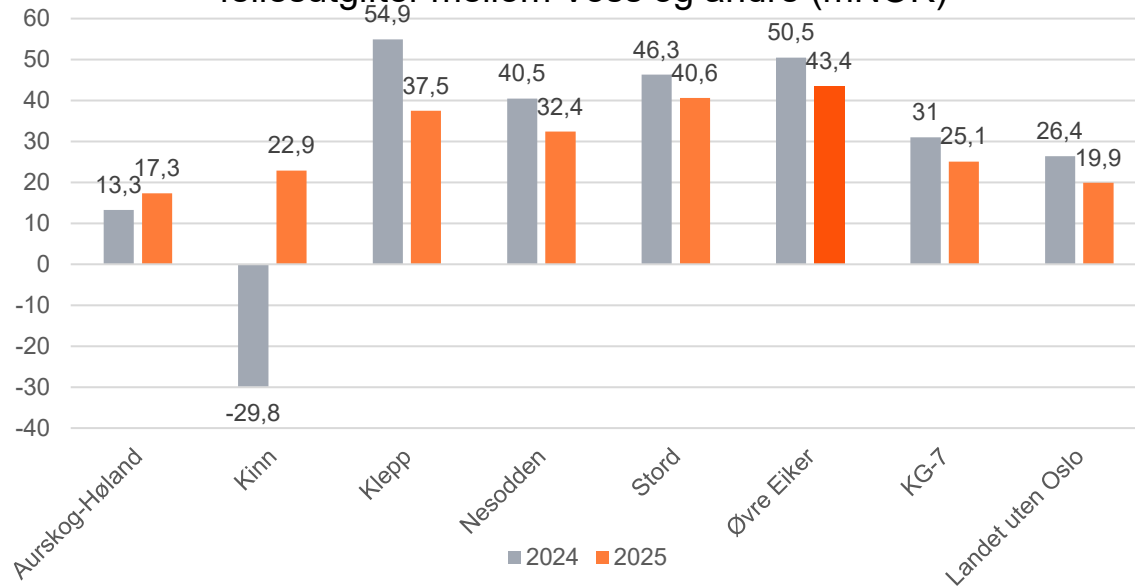
Innsparingspotensiale innen plan, kulturminner, natur og nærmiljø

Tabellen til venstre viser at det er et innsparingspotensiale innen plan, kulturminner, natur og nærmiljø. Hadde Voss driftet som Aurskog-Høland på dette området hadde de i 2025 kunne spart 13,8 millioner kroner. Modellen nedenfor viser at hovedvekten av disse ligger på KOSTRA-funksjon 335 - Rekreasjon i tettsted og 301 - Plansaksbehandling.

Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell i ressursbruk innen plan, kulturminner, natur og nærmiljø mellom Voss og Aurskog-Høland i 2025



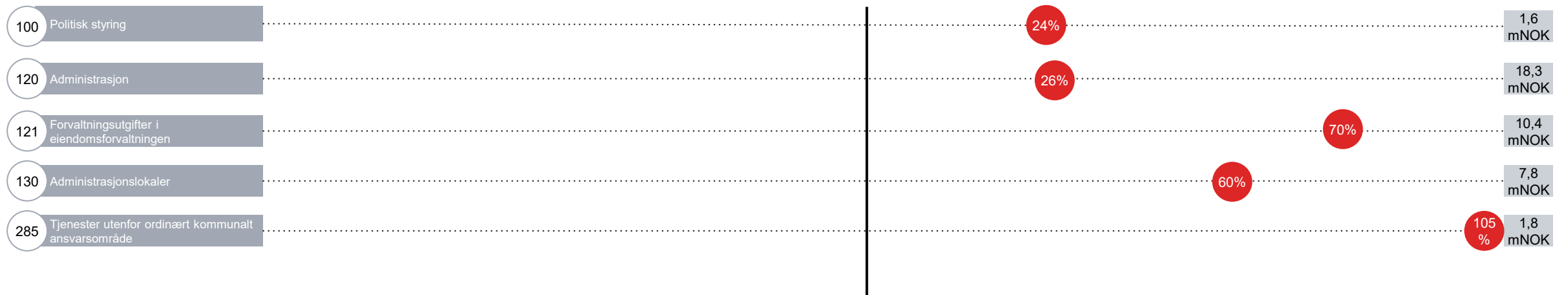
Forskjell i ressursbruk innen administrasjon, styring og fellesutgifter mellom Voss og andre (mNOK)



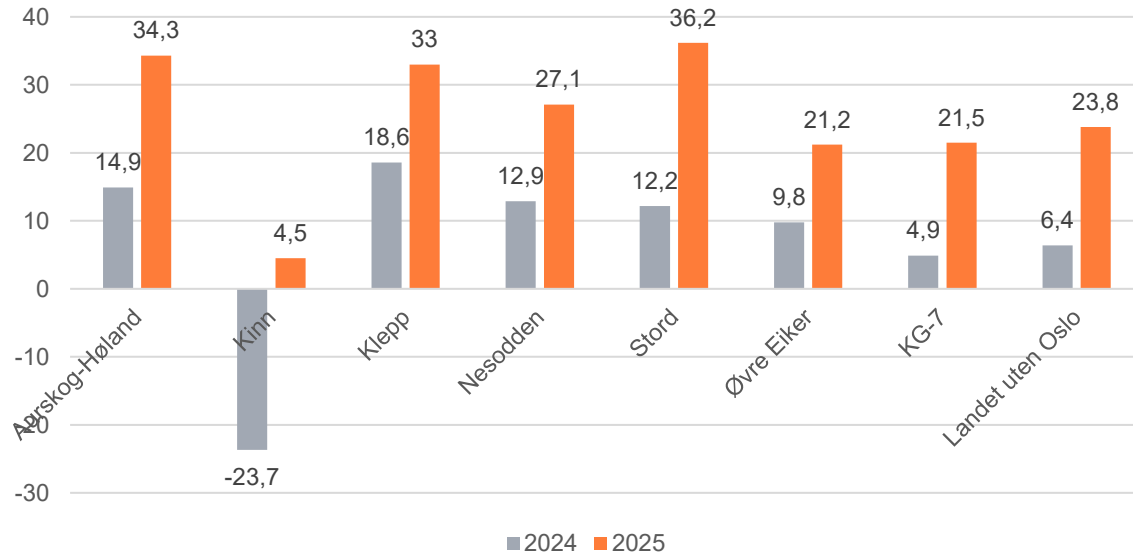
Innsparingspotensiale innen administrasjon, styring og fellesutgifter

Tabellen til venstre viser at det er et innsparingspotensiale innen administrasjon, styring og fellesutgifter. Hadde Voss driftet som Øvre Eiker på dette området hadde de i 2025 kunne spart 43,4 millioner kroner. Modellen nedenfor viser at hovedvekten av disse ligger på KOSTRA-funksjon 120 - Administrasjon, KOSTRA-funksjon 121 - Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og KOSTRA-funksjon 130 - Administrasjonslokaler.

Forskjell i ressursbruk og prosentvis forskjell i ressursbruk innen plan, kulturminner, natur og nærmiljø mellom Voss og Øvre Eiker i 2025



Forskjell i ressursbruk innen Andre områder mellom Voss og andre (mNOK)



Innsparingspotensiale innen andre områder

Tabellen til venstre viser at det er et innsparingspotensiale innen andre områder. Hadde Voss driftet som Stord på dette området hadde de i 2025 kunne spart 36,2 millioner kroner. Tabellen nedenfor viser innsparingspotensialet til Voss dersom de hadde driftet som de andre.

	2025	Aurskog-Høland	Kinn	Klepp	Nesodden	Stord	Øvre Eiker	Landet uten Oslo	KG-7
<i>Brann og ulykkesvern</i>	0,6	-11,2	4,6	1,4	3,4	5,3	-0,9	-2	
<i>Kommunale boliger</i>	20,2	7,3	11,6	4,6	11,6	9,6	12,2	10,7	
<i>Samferdsel</i>	19,1	9,6	19,7	26,9	26,7	8,8	12,8	13,5	
<i>Næringsforv. og konsesjonskraft</i>	-4,9	-2,3	-4,1	-10,3	-7,6	-6,4	-3,6	1,5	
<i>Kirke</i>	-0,7	1,2	1,3	4,5	2,1	3,9	1	0	
Andre områder	34,3	4,5	33	27,1	36,2	21,2	21,5	23,8	

