



Evaluering av kommunalavdeling Oppvekst i Voss Herad

RAPPORT 2022

VOSS HERAD

OPPDRAGSGIVER: Voss herad
RAPPORTNUMMER: R1022071
RAPPORTENS TITTEL: Evaluering av kommunalavdeling Oppvekst
ANSVARLIG KONSULENT: Kjell Værnor
PROSJEKTMEDARBEIDER: Bjørn A. Brox
DATO: 05.12.2022

Innhold

1	Innledning og mandat	3
2	Metode	5
2.1	<i>Organisasjonsgjennomgang – et prosjekt i 3 faser.....</i>	5
2.2	<i>Fase 1 Nåsituasjonsbeskrivelse med GAP-analyse.....</i>	5
2.3	<i>Fase 2 Utvikling av tiltak</i>	7
2.4	<i>Fase 3 Implementering av tiltak</i>	8
3	Kartlegging av dagens situasjon - kvalitative data	9
3.1	<i>Funn fra intervjuer og innspill fra forrige runde</i>	9
3.2	<i>Funn fra dokumentstudier</i>	15
4	Kartlegging av dagens situasjon - kvantitative data.....	25
4.1	Kostnader og kvalitet i tjenestene.....	25
4.2	Budsjettmodell for grunnskolen.....	31
4.3	<i>Tilbakemelding fra dialogmøte I.....</i>	33
5	GAP-analyse.....	36
5.1	<i>Vurdering opp mot prinsippene.....</i>	36
5.2	<i>Vurdering av hvordan dagens organisasjonsstruktur fungerer</i>	37
5.3	<i>Hovedinntrykk</i>	42
6	Forslag til tiltak	43
6.1	<i>Innledning.....</i>	43
6.2	<i>Tiltak 1 Felles forståelse av god ledelse i Voss herad.....</i>	44
6.3	<i>Tiltak 2 – Utvikling av effektive ledergrupper</i>	44
6.4	<i>Tiltak 3 - Gjennomgang av delegering</i>	46
6.5	<i>Tiltak 4 - Langsiktig budsjettmodell skole</i>	46
6.6	<i>Andre tiltak</i>	47
6.7	<i>Innspill fra dialogmøte II.....</i>	48

1 Innledning og mandat

Fra mars 2018 ble lederstrukturen i kommunalavdeling oppvekst i Voss herad endret. Kommunalsjef Oppvekst hadde inntil da hatt ansvar for lederne ute i enhetene. I tillegg hadde kommunalsjef en stab med en kontorleder. I den nye strukturen fikk kommunalsjef Oppvekst fire ledere under seg. Ordningen med kontorleder ble avvirket. De fire tjenesteområdene i oppvekstavdelingen er organisert i *Barnehage, Skole, Barne- og familietenestene* og *Integrering og vokseopplæring*.

Oppvekstavdelingen sitt oppdrag er å gi gode tjenester til innbyggene. Tjenestene skal bidra til at innbyggerne opplever at de mester livene sine. Det er i lys av ambisjonene for organisasjonen at kommunen ønsker å evaluere:

- ▶ I hvilken grad målene nås
- ▶ Om oppvekstavdelingen løser oppdraget sitt på en god måte
- ▶ Hvordan avdelingen fordeler og løser sine oppgaver
- ▶ I hvilken grad dagens organisering støtter opp under dette

De målene som skal nås er:

1. Tillitsskapende organisasjon med høg måloppnåing
2. Profesjonelle medarbeidarar med høg etisk standard
3. Evne og kapasitet til strategisk leiing og styring
4. Stabs- og støttefunksjonar med rett storleik, og ei organisatorisk plassering som fremjar heilskap, effektivitet og fagleg tyngde
5. Organisering etter målgrupper
6. Effektiv og kvalitativ tenesteyting med god brukarinnsikt
7. Effektiv, tilgjengeleg og rettvis forvaltning
8. Voss herad har ei heilskapleg og koordinert areal-, samfunns- og tenesteutvikling som legg vekt på gode arbeidsprosessar på tvers av fag- og tenesteområda
9. Pålitelege og med høg gjennomføringskondis
10. Kommunikasjonen skal vera open, transparent og ha eit klart språk
11. Skapande og inkluderande arbeidsgjevar med myndiggjorde leiarar og medarbeidarar
12. Innovativ og endringsdyktig organisasjon med høgt meistringsklima og kultur for kontinuerleg forbetring
13. Arbeidsmiljø prega av motivasjon, arbeidsglede og «me»-kultur

Kommunen startet høsten 2021 sin egen evalueringen og har fått mange innspill fra ledere, ansatte og fagforeninger. Evaluering viser at avdelingen har utfordringer som er til hinder for å nå målene. Svarene tyder på at avdelingen blant annet må arbeide videre med å klargjøre roller og fordeling av oppgaver, myndighet og ansvar.

Den første delen av oppdraget Voss herad ønsker bistand til går ut på å evaluere hvordan oppvekstavdelinga sin organisasjonsstruktur fungerer i praksis og korleis den blir opplevd av involverte ledere, medarbeidere og fagforeninger. Evalueringa må utføres på bakgrunn av kommunen sine overordnede målsettinger. Utgangspunktet er å analysere allerede innkommet materiale i interne høringsrunder, og deretter eventuelt supplere datagrunnlaget med ytterligere data gjennom eksempelvis dybdeintervju, spørreundersøkelser eller fokusgrupper.

I evalueringsarbeidet vil Voss herad legge vekt på spørsmål som:

- ▶ Hvordan fungerer organisasjonsstrukturen i kommunalavdeling oppvekst i praksis, og hvordan oppleves den av ledere og medarbeidere?
 - I hvilken grad bidrar organiseringen til å heve kvaliteten på tjenestene?
 - I hvilken grad står alle ansatte bak de strategiske satsningene innen tjenesteområdene?
 - Hvordan oppleves kommunikasjonen og informasjonsflyten i avdelingen?
 - Hvordan opplever lederne samhandlingen mellom enhetene og overordna nivå?
 - Hvordan oppleves samhandlingen mellom stabs- og støttefunksjonene og enhetene?
- ▶ I hvilken grad lever kommunalavdelingen opp til de organisatoriske målene for Voss herad?
 - Er Voss herad gjennom kommunalavdeling oppvekst en skapende og inkluderende arbeidsgiver med myndiggjorte ledere og medarbeidere?
 - Er det tydelig hvilken myndighet som ligger til de ulike rollene? Er det samsvar mellom ansvar og myndighet?
 - Har avdelingen tilstrekkelig evne og kapasitet til strategisk ledelse og styring?

Basert på funnene i del 1 av oppdraget ønsker kommunen at det i del 2 av oppdraget fremmes forslag til tiltak for å rette opp i eventuelle avvik mellom ønsket situasjon og faktisk situasjon. Tiltakspakken må også inneholde en konkret plan for implementering. I denne delen må spørsmålet om hvilke grep som kan tas for å forbedre kommunalavdelingens evne til å nå målene som gjelder for Voss herad vektlegges.

Det må planlegges for høy grad av involvering og medvirkning med ledere, medarbeidere og tillitsvalgte i del 2 av oppdraget.

2 Metode

2.1 Organisasjonsgjennomgang – et prosjekt i 3 faser

Med utgangspunkt i behovsbeskrivelsen, foreslår Agenda Kaupang at oppdraget gjennomføres som en tredelt prosess hvor den tredje fasen er implementering. Bistand i denne fasen er ikke tatt med i vårt tilbud.

Agenda Kaupangs metodiske tilnærming bygger på tre hovedaktiviteter; forståelse av nåsituasjon, utredning av mulige tiltak og til slutt en anbefaling.

2.2 Fase 1 Nåsituasjonsbeskrivelse med GAP-analyse¹

Første fase av prosessen handler om kartlegging i form av en nåsituasjonsbeskrivelse og evaluering i form av en analyse av gapet mellom dagens situasjon og ønsket situasjon. En nåsituasjonsbeskrivelse er viktig for å synliggjøre et felles bilde av hvordan organisasjonen ser ut og fungerer i dag, slik at eventuelle endringer i organisasjonen skjer med utgangspunkt i et felles grunnlag. En nåsituasjonsbeskrivelse er også viktig for å synliggjøre hvilke elementer ved dagens organisering som fungerer godt og som det er viktig å bevare ved en endret organisering. Videre skal også beskrivelsen av nåsituasjonen avdekke hvilke elementer av organiseringen som ikke fungerer optimalt, og som det vil være behov for å endre og forbedre gjennom en organisasjonsprosess.

GAP-analysen etableres dels med utgangspunkt i nåsituasjonsbeskrivelsen vurdert opp mot et målbilde bestående av de to evalueringsspørsmålene (med underpunkter) som er satt for denne prosessen:

- ▶ Hvordan fungerer organisasjonsstrukturen i kommunalavdeling Oppvekst i praksis, og hvordan oppleves den av ledere og medarbeidere?
- ▶ I hvilken grad lever kommunalavdelingen opp til de organisatoriske målene for Voss herad?

Gapet mellom dagens og ønsket situasjon beskrives og er utgangspunktet for å identifisere og utvikle nødvendige tiltak i fase 2.

2.2.1 Nåsituasjonsbeskrivelse

Nåsituasjonsbeskrivelsen vil bli gjort på bakgrunn av fem ulike datakilder:

Tabell 1: Datakilder

Kilde	Beskrivelse
Dokumenter fra første runde	Gjennomgang av det materialet som fremkom i den gjennomførte innspillsrunden
Dokumentstudier	Gjennomgang av aktuelle styringsdokumenter, strategier og planer for sektoren og det enkelte tjenesteområde
Kvantitative data	Sammenligning av effektivitet (kvalitet og produktivitet) i tjenestene i Voss herad opp mot sammenlignbare kommuner
Intervjuer og fokusgrupper	Gjennomføring av individuelle intervjuer og fokusgruppeintervjuer
Dialogrunder	Dialog med alle berørte parter

¹ Med GAP-analyse menes det en kartlegging av avstanden mellom nåsituasjonen og ønsket situasjon

Dokumenter fra første runde

Vi har fått tilgang til alle innspill som kom i den interne runden med gjennomgang av organisasjonen.

Dokumentstudier

Vi har gått gjennom alle kommunens styringsdokumenter, delegasjonsreglement, tilstandsrapporter ol.

Kvantitative data

Effektive tjenester er et av målene til heradet. Det vil si høy kvalitet og lave kostnader. Vi vil sammenligne Voss herad med andre kommuner når det gjelder tjenestekvalitet og kostnader. Voss kan bli bedre ved å lære av andre flinke kommuner. Vi ser i alle fall på barnehage, grunnskole og barnevern.

Kostnader: Vi vil sammenligne med «nabokommuner» (Sunnfjord, Bjørnafjorden og Askøy), andre effektive kommuner (Vestby, Aurskog-Høland og Kongsvinger) og kommunegruppe 7, som Voss tilhører (middels store kommuner med lave frie inntekter). En foreløpig analyse av 2021 viser at Voss driver oppvekst-tjenestene 45² millioner kroner dyrere enn kommunegruppen. Voss driver Oppvekst dyrere enn sammenligningskommunene.

Kvalitet: Vi vil sammenligne Voss med de samme kommunene og landsgjennomsnittet ved hjelp av Agenda Kaupangs nye kvalitetsindeks for 2022 (data fra 2021). Indeksen legger stor vekt på utbytte for brukeren og mindre vekt på strukturkvalitet (bemanning). Sammenligningskommunene har bedre samlet rangering enn Voss i kvalitetsindeksen. Sammenligningskommunene er altså mer effektive. De har kanskje noe å lære bort om kvalitet og effektivitet.

Tabell 2: Kvalitet og kostnader i Voss herad sammenlignet med et utvalg andre kommuner. Kilde: Kommuneindeksen 2022, Agenda Kaupang.

	Kvalitet indeks	Kostnad indeks	Finans indeks	Kommune indeks	Effektivitet indeks	Kvalitet rang	Kostnad rang	Finans rang	Kommune rang	Effektivitet rang
Voss	-0,08	0,37	0,06	0,12	0,15	246	151	146	152	170
Sunnfjord	0,22	0,42	-0,40	0,08	0,32	40	140	250	166	111
Bjørnafjorden	0,07	0,39	0,40	0,29	0,23	142	143	85	90	142
Askøy	0,03	1,19	-0,34	0,29	0,61	181	11	237	89	15
Kongsvinger	-0,02	0,78	0,51	0,42	0,38	214	74	77	43	83
Aurskog-Høland	0,04	1,13	0,58	0,58	0,59	170	12	67	14	22
Vestby	-0,07	1,10	0,30	0,44	0,51	239	13	99	39	44
Kommunegruppe 7	0,06	0,82	-0,14	0,25	0,44	0	0	-	-	-

Intervjuer og fokusgrupper

For å få et tilstrekkelig godt bilde av situasjonen har vi intervjuet samtlige ledere og stabsansatte, hovedtillitsvalgte/tillitsvalgte i alle aktuelle fagforeninger og hovedverneombud i til sammen 7 fokusgrupper og 20 intervjuer. I alt 58 informanter har deltatt i intervjuene

Alle intervjuer var være semistrukturerte med en intervjuguide som ble utsendt i forkant. Intervjuguiden tok utgangspunkt i de 2 evalueringsspørsmålene:

² Dette er foreløpige tall. For korrigerede tall se kapittel 4

1. Hvordan fungerer organisasjonsstrukturen i kommunalavdeling Oppvekst i praksis, og hvordan oppleves den av ledere og medarbeidere?
2. I hvilken grad lever kommunalavdelingen opp til de organisatoriske målene for Voss herad?

Vi har valgt å strukturere intervjuene og presentere funnene fra den kvalitative kartleggingen rundt følgende tema:

- ▶ Kvalitet
- ▶ Produktivitet
- ▶ Strategi og mål
- ▶ Ledelse og arbeidsmiljø
- ▶ Rolle og myndighetsfordeling
- ▶ Samhandling og samordning på tvers

Dialogrunder

For å legge til rette for god involvering og for å sikre at nåsituasjonsanalysen treffer på de viktigste utfordringene organisasjonen står ovenfor er det viktig å gjennomføre dialogrunder med de involverte. I dette prosjektet vil det være hensiktsmessig å gjennomføre en dialogrunde i første fase og en i fase 2. Involveringen i fase 1 handler om å kvalitetssikre nåsituasjonsbeskrivelsen og i fase 2 handler det om å gå tilbakemeldinger på foreslåtte tiltak. Rent konkret vil vi i fase 1 inviteres de berørte til å komme med tilbakemeldinger på i hvilken grad det som er beskrevet er gjenkjennelig, om det er noe som mangler i beskrivelsen og om det er noe som har fått henholdsvis for stor eller for liten oppmerksomhet.

2.2.2 GAP-analyse

Dagens situasjon skal vurderes opp mot ønsket situasjon. Ønsket situasjon består, slik vi oppfatter det, av to vesentlige elementer.

- ▶ Det ene er en vurdering av dagens situasjon vurdert opp mot de 13 prinsippene Voss herads organisasjon er fundamentert på (jf. konkurransegrunnlaget).
- ▶ Det andre er en evaluering av hvordan organisasjonsstrukturen i kommunalavdeling Oppvekst fungerer i praksis.

Analysen tas til dialog med oppdragsgiver. Fase 1 avsluttes med at det utarbeides et oppsummerende notat over nåsituasjonsbeskrivelsen og GAP-analysen.

2.3 Fase 2 Utvikling av tiltak³

For å sikre at tiltakene som foreslås i så stor grad som mulig treffer de reelle utfordringene som kommunalavdeling Oppvekst står overfor, har Agenda Kaupang lang erfaring med å utvikle tiltakene i samarbeid med en arbeidsgruppe oppnevnt av oppdragsgiver. Sammensetningen av arbeidsgruppen må gjøres med bakgrunn i hvilke organisatoriske elementer det synes å være mest hensiktsmessig å ta tak i og i hvilken del av organisasjonen (Barnehage, Skole, Barne- og familietjenestene eller Integrering og voksenopplæring) som synes å trenge mest oppmerksomhet. Alt etter behov, vil vi kunne håndtere 1 eller 2 arbeidsgrupper i prosessen med å utvikle tiltak.

Arbeidsgruppen må få et tydelig mandat fra rådmannen.

³ Å utvikle tiltak gjennom 3 workshoper var planlagt. Dette ble ikke gjennomført. Se kapittel 6.

Innholdet i de 3 workshopene fremkommer av tabellen under:

Tabell 3: Innhold i 3 workshops for å utvikle tiltak

Workshop 1	Workshop 2	Workshop 3
<ul style="list-style-type: none">• Etablering av arbeidsgruppe, arbeidsform og rollefordeling.• Avklaring av de viktigste utfordringene.• Innledende drøfting av tiltak.• Arbeid frem til neste møte.	<ul style="list-style-type: none">• Utvikling av ulike tiltak.• Konsekvensvurdering av tiltakene.• Videre arbeid frem til neste møte.• Nødvendig dialog med andre.	<ul style="list-style-type: none">• Presentasjon av eventuelt nye tiltak/justerte tiltak.• Avsluttende drøftinger.

Dialogrunde med de involverte

Etter at arbeidsgruppen(e) har avsluttet sitt arbeid tas tiltakene til dialog med de berørte i organisasjonen. Det vi er på jakt etter i dialogen er kvalitetssikring og forslag til justeringer og forbedringer av tiltakene.

Evaluering og anbefaling av tiltak

Selv om arbeidsgruppen(e) er aktive i utvikling av tiltak, er det Agenda Kaupang som på selvstendig grunnlag i etterkant av dialogrunden, foreslår tiltak ovenfor oppdragsgiver. Det er viktig å presisere at arbeidsgruppes rolle er å bistå Agenda Kaupang i arbeidet, de er ikke ansvarlig for det som blir foreslått.

2.4 Fase 3 Implementering av tiltak

Denne fasen handler om å implementere tiltakene som er identifisert og anbefalt. Eventuell bistand i denne fasen er ikke tatt med i vårt arbeid i denne runden, men kan tilbys som en opsjon.

3 Kartlegging av dagens situasjon - kvalitative data

I dette kapittelet redegjør vi for funnene i den kvalitative gjennomgangen. Den kvalitative delen av dokumentinnsamlingen bestod av individuelle- og gruppeintervjuer, gjennomgang av innspillene i den interne runden (høsten 2021) samt dokumentstudier.

3.1 Funn fra intervjuer og innspill fra forrige runde

I dette avsnittet redegjør vi for funn i intervjuer og innspill i forrige runde. Vi har som nevnt tidligere valgt å presentere funnene temavise, inndelt etter følgende tema: Kvalitet, produktivitet, strategi og felles mål, ledelse og arbeidsmiljø, rolle og myndighetsfordeling og samhandling og samordning på tvers.

3.1.1 Kvalitet

Funn i intervjuene

Informantene opplever gjennomgående at det er vanskelig å tegne et helhetlig bilde av kvaliteten på de tjenestene Oppvekst leverer. Det pekes på forbedringspotensialet innen samhandling og det å se ting på tvers.

Med hensyn til skole er det stor spredning i oppfatningen. Det er fire skoler som skårer over nasjonalt nivå og 2 skoler som skårer lavt. Disse har hatt utfordringer over tid. Heradet er nå inne i Udirs oppfølgingsordning. I den eksterne vurderingen fremkommer det at det er vanskelig å finne DNA-et til skolene. Det er stor variasjon og manglende felles praksis. Resultatene fra nasjonale prøver og det faktum at kommunen følges opp av Utdanningsdirektoratet understøtter dette.

På systemnivå pekes det på at det har skjedd forbedringer, men at det fortsatt er noe å gå på med hensyn til faglig plattform, rutiner og felles praksis.

Når det gjelder kvaliteten på den enkelte skole varierer informantenes beskrivelse fra høy til lav kvalitet. Viktige utfordringer som trekkes frem er små skoler, uhensiktsmessig skolestruktur, høy andel spesialundervisning og mange elever med 1–1 oppfølging

Forbedringspotensial som det pekes på er forhold som større fokus på tidlig innsats, bedre samarbeid med PPT og integrering, mindre spesialundervisning og mer tilrettelegging, felles pedagogisk praksis, det å etablere gode læringsfelleskap og arbeide med forbedring av skolemiljøet.

På spørsmål om i hvilken grad organisering bidrar til å heve kvaliteten på tjenestene er det flere som peker på at innføring av en skolelederfunksjon har ført til at det i større grad er innført felles rutiner for skolene, økt faglig fokus, økt grad av erfaringsdeling og at det gjennom arbeidet med *Vossaskulen* er etablert en felles retning

Når det gjelder barnehage peker informantene på at kvaliteten i barnehagene er god og underbygger dette med resultatene fra brukerundersøkelsene. Det vises til høy andel pedagoger i barnehagene. På den annen side peker informantene på at det er viktig at man fortsetter å jobbe systematisk med kvalitet og peker på at foreldrene i stadig større grad sammenligner barnehagene og kommenterer forskjellene.

Det fremkommer ikke en tydelig oppfatning om i hvilken grad kvaliteten har økt etter omorganiseringen, men det pekes på at det er blitt kortere vei og økt tilgjengelighet til nærmeste leder.

Det informantene oppfatter når det gjelder kvalitet innen Barne- og familietjenestene er at:

- ▶ Barnevernet har hatt en snuoperasjon og kan vise til en kvalitetsutvikling den siste tiden
- ▶ Helsestasjonen leverer gode resultater.
- ▶ PPT har høy faglighet, men sliter med for mange henvisninger.
- ▶ Det fremstår som er usikkert i hvilken grad organiseringen har bidratt til denne utviklingen

Informantene beskriver kvaliteten i tjenestene til Integrering og voksenopplæring som god. Når det gjelder i hvilken grad de opplever at dagens organisering bidrar til økt kvalitet, pekes det på at Voksenopplæringen burde vært organisert sammen med skole.

Innspill i den interne runden

Styrkene som fremheves i innspillene handler om at mellomlederne har kompetanse og fagkunnskap innen sitt område, sammen med fagkunnskapen i enhetene kan dette bidra til god kvalitet og utvikling innen det enkelte område.

Med hensyn til utfordringer pekes det på at kompetansen i enhetene ikke blir brukt i tilstrekkelig grad og at det ikke settes av tilstrekkelig tid og ressurser til å utvikle fagkunnskapen. Videre pekes det på at Barne- og familietjenestene er svært ulike tjenester og at det kan være krevende for en tjenesteområdeleder å dekke alle fagområder og ha innsikt i alle lover og forskrifter som gjelder for de ulike områdene.

3.1.2 Produktivitet

Funn i intervjuene

Oppfatningene som fremkommer i intervjuene med hensyn til produktivitet handler om en erkjennelse om at det er en rekke områder hvor kostnadseffektiviteten kunne vært høyere.

Innen skole fremheves det at skolestrukturen i stor grad påvirker produktiviteten, men det vises også til at i forhold til normtall har skolene godt med lærertimer og at utfordringene handler også om å bli god til å forvalte de skolene kommunen samlet sett har. Det pekes på spesialundervisning som er en annen viktig forklaringsfaktor for lav produktivitet. Forhold som at 40 % av elevene er tilmeldt PPT og at på enkeltskoler kan inntil 30 % av tilgjengelige timer brukes på 13 % av elevene trekkes frem og det etterlyses en tydelig felles policy med hensyn til spesialundervisning. Videre pekes det på at Voss mangler et spesialtilpasset tilbud for elever med særskilte behov, at sykefraværet er høyt, at rekruttering er utfordrende og at det tar lang tid å tilsette.

For barnevern er den lave produktiviteten et resultat av mange tidligere vedtak om omsorgsovertagelse.

Når det gjelder barnehager oppfatter informantene at dagens drift er preget av høy grad av produktivitet, men at den kunne vært høyere med en mer hensiktsmessig struktur og større barnehager.

Innspill i den interne runden

Det er flere innspill som peker på at under omorganiseringen ble flere oppgaver og mer arbeid lagt på enhetene ute, uten at andre oppgaver ble fjernet. Det pekes også på at for mange lederstillinger kan føre til redusert produktivitet ved at det blir dobbeltarbeid.

3.1.3 Strategi og felles mål

Funn i intervjuene

Dette er kanskje det området hvor det finnes de tydeligste oppfatningene og hvor informantene på tvers av Oppvekst synes å ha mest sammenfallende oppfatninger.

Det er en gjennomgående oppfatning av at sektoren ikke har fått på plass en tydelig og helhetlig strategi med klare operasjonaliserte felles mål. Det pekes på at *Oppvekstplanen* som gjaldt frem til 2018 er ikke blitt videreført og at *Kommunedelplan for tidlig innsats og livsmestring* som det ble varslet oppstart på i 2020 først nå er i ferd med å komme ordentlig i gang. Oppvekst er heller ikke ajour i forhold til føringene i ny barnevernslov.

Når det gjelder strategier på det enkelte tjenesteområde fremheves det at innen barnehage gir satsningen på *Vossabarnehagen* med felles innsatsområder strategisk retning, det samme gjelder skole med satsning på *Vossaskulen* og *Vossaskulens hus*.

Når det gjelder felles strategi for skolene er oppfatningene at det har vært en utvikling siden omorganiseringen i 2018. Noen beskriver dette som et stort skritt og at *Vossaskulen* og *Vossaskulens hus* har et potensiale til å ikke bare å bli en felles strategi, men også grunnlaget for å etablere en felles praksis på tvers av skolene. Andre mener at dette ikke er noen felles strategi, men en sammenstilling av tilfeldige satsninger som mangler helhet og felles retning og som ikke tar tak i de grunnleggende problemene. Innvendingene går ikke bare på selve strategien, men i stor grad på prosessen eller opplevelser av manglende prosess. Det hevdes at slike strategier bør utvikles i samarbeid med skolene, der det i større grad vektlegges innspill, involvering og dialog. Det pekes også på at de strategiene som utvikles må forankres både i toppledelsen og på politisk nivå.

Informantene peker på at ikke finnes en felles overordnet plan for barnehagene og overordnede mål for hvordan barnehagene skal utvikles. De valgte innsatsområdene for barnehagene oppleves som meningsfulle og kompetansepakkene som hensiktsmessige, men det etterlyses en policy for hva som skal være likt barnehagene imellom og hva som skal være opp til den enkelte. I dag oppleves forskjellene mellom barnehagene som litt tilfeldige.

En annen oppfatning som trekkes frem er Oppvekststabens rolle som hevdes å ha endret seg etter omorganisering i retning av mindre involvering i strategi og utvikling og mer i forhold til forvaltning og drift. I særlig grad synes dette å gjelde dette skoleområdet.

Innspill i den interne runden

I innspillene fremkommer det at mulige styrker med dagens organisering er at kommunalsjefen har færre å forholde seg til, noe som i prinsippet betyr at kommunalsjef større grad kan konsentrere seg om overordnede problemstillinger og i mindre grad bli involvert i enkeltsaker, og at det er enklere å få god helhetlig oversikt i dagens organisasjonsmodell. Det pekes også på at ledergruppen synes å være av hensiktsmessig størrelse. På den annen side hevdes det er at var enklere for kommunalsjef å ha oversikt i tidligere modell som ikke hadde mellomledersjiktet.

Det pekes også på at det er viktig å ha god balanse mellom saksbehandling og fagutvikling og at det er fort gjort at mye tid går til administrasjon og saksbehandling

3.1.4 Ledelse og arbeidsmiljø

Funn i intervjuene

På spørsmål om i hvilken grad dagens organisering legger til å til rette for strategisk og helhetlig ledelse, tenderer informantenes oppfatning mot at det organisatoriske grepet i seg selv er hensiktsmessig, men at det ikke fungerer like godt i praksis. I særlig grad gjelder dette felles

strategi og samhandling på tvers av tjenesteområdene hvor det gjenstår mye å ønske. Det er et stort potensial for økt samhandling mellom enhetene på tvers og med stabsfunksjonene.

Ledergruppen uttrykker at de har en ambisjon om å være en strategisk ledergruppe, men erkjenner at de sliter med det i praksis. Mange «branner» og presserende driftssaker fører til at det blir mye operativ ledelse.

Øvrige informanter deler langt på veg ledergruppens syn om at det i hovedsak utøves for lite strategisk ledelse og for mye operativ ledelse. Informantene ble også spurt om i hvilken grad de opplever at dagens organisering legger til rette for et tydelig skille mellom strategisk og operativt lederansvar. Oppfatningene rundt dette varierer i stor grad. Noen peker på at det strategiske lederansvaret i dag er delt mellom kommunalsjef og tjenesteområdelederne, andre peker på at det kun er kommunalsjef som har ansvar for der strategiske og at tjenesteområdelederne primært har et operativt ansvar. Uavhengig og hva intensjonen har vært er det en gjennomgående oppfatning at tjenesteområdelederne i stor grad prioriterer operative og administrative oppgaver, noe som det hevdes har flere konsekvenser:

1. Den strategiske ledelsen blir svekket
2. Det oppstår uklarheter knyttet til enhetsledernes ansvar for den daglige driften av egen virksomhet
3. Tjenesteområdelederne er inne i mange driftssaker og påtar seg også omfattende saksbehandlingsoppgaver noe som fører til at høyt arbeidspress og redusert tilgjengelighet

I forlengelsen av det tredje punktet over, ble informantene spurt om i hvilken grad de opplever at organiseringen legger til rette for at ledergruppen har tid og kapasitet til å følge opp sine ledere. Oppfatningene varierer avhengig av hvilket område man tilhører, men gjennomgående etterlyses det mer oppfølging, økt tilgjengelighet og regelmessig gjennomføring av medarbeidersamtaler. Kommunalsjefens tilstedeværelse på de ulike tjenesteområdene og enhetene etterlyses også.

Opplevelser av eget arbeidsmiljø ble også kartlagt gjennom intervjuene. Også her er oppfatningene delte. Noen opplever at de har et godt arbeidsmiljø med gode relasjoner både til overordnet, sideordnet og underordnet og videre at de har stor grad av autonomi. Andre opplever relasjonsutfordringer knyttet til kollegaer og/eller overordnet leder og erfarer begrenset grad av autonomi som både handler om opplevde uklarheter i forhold til ansvar og myndighet og begrensninger i forhold til «å måtte og tjenesteveg».

Gjennom intervjuene problematiseres i stor grad dagens ledermøtestruktur som i stor grad oppleves som:

- ▶ Fragmentert. Møtestrukturen består av felles ledermøter, Fagmøter, Nettverksmøter og som nylig innført praksis, ordinære ledermøter i form av rektormøter og styremøter. Opplevd nytteverdi av de ulike møtene varierer, men rektor- og styremøtene (med de kommunale barnehagene) fremheves som viktige
- ▶ Uforutsigbare med hensyn til innkalling, sakslistene og referater
- ▶ Uklare i forhold til innhold, hvilke saker som skal behandles hvor, og hva som skal tilføres til den enkelte sak. Det er uklart hvordan sakslistene settes opp og det er en gjennomgående oppfatning at det er for mange informasjons- og innspillsaker og for få beslutningssaker. Når det gjelder barnehage er det et uklart skille mellom møter for de kommunale barnehagene og fellesmøtene mellom de

Innspill i den interne runden

Flere innspill peker på at åpenbare styrker med dagens organisering er at lederspenningen er overkommelig. Kommunalsjef har kun 4 ledere og forholde seg til, og tjenesteområdelederne har et begrenset antall enhetsledere under seg. Denne organiseringen gir kort vei og økt tilgjengelighet til

nærmeste leder. Lavere arbeidsmengde på den enkelte leder gir mulighet til å utøve ledelse tett på og gjør det lettere for enhetslederene å få hjelp i konkrete saker.

På den annen side beskrives nåsituasjonen som at kommunalsjefen er fjern og lite synlig sett fra enhetene og at ledelse fra kommunalsjef blir indirekte. Linjen opp til toppen er lang og saker må gå gjennom flere ledd. Enkelte av tjenesteområdelederene har for mye å gjøre og de har for mange å følge opp slik at de ikke har tilstrekkelig kjennskap til praksisen i den enkelte enhet.

3.1.5 Rolle- og myndighetsfordeling

Funn i intervjuene

Det er en gjennomgående erkjennelse at fullmaktsforholdene i sektoren må gjennomgås og at delegeringen i større grad må skriftliggjøres.

Ifølge informantene oppstår det uklarheter i overgangen mellom:

- ▶ Kommunalnsjef og tjenesteområdeledere
- ▶ Tjenesteområdeledere og enhetsledere
- ▶ Linje og stab

Uklarheter knyttet til alle kulepunktene over gjelder i stor grad strategi/mål og utvikling av felles praksis versus drift som også ble omtalt i kapittel 3.1.3 Strategi og felles mål.

Med hensyn til øvrige uklarheter i rolle- og myndighetsfordeling mellom tjenesteområdeleder og enhetsleder, oppleves dette som mest presserende innen skole.

Informantene oppfatter gjennomgående at rolle og myndighetsfordelingen mellom tjenesteområdeleder og rektorene er utfordrende. Det pekes på at tjenesteområdeleder har mange ansvarsområder og at oppgaver og myndighet i for liten grad delegeres videre. Dette synes å forsterkes av et prinsipp om at alt skal gå tjenestevei. Det nevnes flere eksempler på at tjenesteveien ikke bare skal brukes ved prinsipp saker, men også for forhold etter informantens oppfatning er eller burde vært delegert.

- ▶ Med hensyn til økonomi er det særlig forhold knyttet til budsjett og budsjettfordelingsmodellen som opptar informantene. Flere peker på at budsjettene «lever sitt eget liv» ved at det gjøres budsjettjusteringer som ikke rektorene er informert om, at de gis muntlig tilsagn om ekstra timerressurser uten at dette dokumenteres og at budsjettene justeres umiddelbart. Det handler også om refusjoner som ikke synliggjøres i budsjettene og størrelsen på refusjonene til gjesteelever. Ut fra dette reiser også flere informanter spørsmålet om det er rektorene eller grunnskolesjef som har budsjettansvar for den enkelte skole
 - Det andre forholdet knyttet til økonomi handler om budsjettfordelingsmodellen. Denne beskrives av flere som udokumentert og som det er vanskelig å få innsikt i. Flere peker på at det er vanskelig å se sammenhengene mellom antall timer den enkelte skole får tildelt og de økonomiske rammene som fremkommer i budsjettene.
- ▶ Uklarhet knyttet til ansettelse synes å handle om hvilken rolle tjenesteområdeleder skal ha i ansettelsesprosessene, hvem som skal gjøre de endelige vurderingene og hvor lang tid en ansettelsesprosess skal ta

Konsekvenser disse uklarhetene i roller og ansvar medfører hevdes å være eksempelvis at det er vanskelig å ansette og ta inn vikarer når man ikke har kontroll over økonomien, at lange ansettelsesprosesser kan bety at man mister de beste kandidatene, at det oppleves som tidsspille og dobbeltarbeid å måtte gå gjennom linjen med saker som ikke er av prinsipiell natur og at dette fører til at tjenesteområdelederene kan bli flaskehals, noe som kan svekke lojaliteten og tilliten til systemene.

Innen deler av oppvekst oppfattes det ikke å ha skjedd vesentlige endringer i rolle- og myndighetsfordelingen etter omorganiseringen, mens som vi har sett, oppleves det vesentlige endringer innen skole, og også i Oppvekststaben.

Innspill i den interne runden

Innspillene peker på at dagens organisering i prinsippet kan gi større handlingsrom, at det er en fordel at ansvarsområdene er oppdelt, det gir tydeligere oversikt over hvem som gjør hva og det blir lettere å få ta i folk og å vite hvem som har ansvar for hva.

På den annen side pekes det på at det i praksis ikke alltid er lett å vite hvem som har ansvar for hva, at rollefordelingen fortsatt er for uklar og at grunnleggende myndighetsfordeling eksempelvis knyttet til økonomi ikke er på plass. Det hevdes at myndighetene til enhetslederne er mer begrenset i dag sammenlignet med tidligere og at dette må det ryddes opp i.

3.1.6 Samhandling og samordning på tvers

Funn i intervjuene

Alle informantene anerkjenner at det er et potensiale for økt samhandling og samarbeid på tvers mellom de ulike tjenesteområdene og også mot andre kommunalområder som eksempelvis Helse og omsorg.

Informantene oppfatter videre at kvaliteten og omfanget på samarbeidet på systemnivå varierer. Generelt kunne det vært bedre og at det i for stor grad er personavhengig ved at man prisgitt den enkelte kontaktperson i andre enheter. Begrepet siloer eller skott, brukes som bilde på manglende samhandling. Flere informanter sier at de forventet at den nye organiseringen skulle medføre bedre samhandling og samordning på systemnivå, men at dette ikke har skjedd og at kommunalområdet ikke er god nok på tidlig innsats. Det pekes på at skottene må bygges ned og at dette vil kunne skje når man nå er på veg inn i oppvekstreformen og kommunedelplan for livsmestring og tidlig innsats er under utarbeidelse.

Samtidig pekes det på at samarbeidet på enhetsnivå fungerer i mange praktiske saker fungerer rimelig greit på kryss og tvers innen Oppvekst.

Fra skole beskriver man samarbeidet med PPT som tett og flere peker på at det fungerer godt i enkeltsaker, men at dette er, som nevnt over, personavhengig. Andre mener at det er potensiale for mer og bedre samarbeid med PPT og at skole har noe ulikt syn på hvordan samarbeidet bør fungere. Noen opplever at PPT har manglende forståelse for kompleksiteten i skole, at kompetansen, særlig knyttet til ungdomstrinnet, ikke er tilstrekkelig, og at PPT er mer opptatt av den enkelte sak enn av helheten. Konsekvensen hevdes å være at skolene har for mye spesialundervisning, for lav grad av forebygging og tilrettelagt undervisning, og at det er liten sammenheng mellom tilvisingene og budsjettet på den enkelte skole.

Fra barnehagene understrekes det at man ikke har vært flinke nok til å utnytte PPTs kompetanse i barnehagene. På den annen side pekes det på at har PPT vært underbemannet og har ikke hatt kapasitet til å jobbe slik alle ønsker.

Informanter både fra skole og barnehage understreket behovet for et enda bedre samarbeid med hensyn til overgangen mellom barnehage og skole.

Flere informanter peker på at samarbeidet med helse er preget av en positiv utvikling og at også samarbeidet med barnevernet er blitt bedre.

Med hensyn til samhandlingen mellom stabsfunksjonene og linjen peker informantene på at det er viktig å gjøre en gjennomgang og hvilke oppgaver som skal prioriteres og hvilken støtte staben skal

gi til hvem. Dagens situasjon oppleves som noe ustabil og det registreres at staben uttrykker misnøye med dagens situasjon. Også samarbeidet med økonomi fremheves av mange som bra, og bidraget fra controllerfunksjonen vedsettes av mange i oppvekst.

Med hensyn til insitamenter og strukturer for samarbeid, peker mange informanter på at fagmøter og ledermøtene i oppvekst og i heradet er viktige arenaene for dette. Noe også barnehage- og skoleteam, hvor ansatte fra de ulike tjenestene, også psykologer og helsestasjon, møtes oppleves å være.

Det er en gjennomgående erkjennelse av at samhandlingen mellom tillitsvalgte og ledelsen i kommunalområdet ikke fungerer tilfredsstillende og at det ansees som svært viktig at det blir reetablert tillit.

Innspill i den interne runden

Det pekes på at det i dag er en felles ledergruppe som har mulighet til må jobbe på tvers av de fire tjenesteområdene. Dette legger til rette for å jobbe mer i bredden.

I praksis blir arbeidet for stykkevis og delt og potensialet som tverrfaglig arbeid, eksempelvis laget rundt barnet blir ikke utnyttet. Helheten mangler og tjenesteområdene fremstår som siloer, noe som også hindrer informasjonsflyten. Det etterlyses mer koordinering og samarbeid mellom PPT skole/barnehage.

Det fremkommer også mange synspunkter, rolle-, arbeids- og oppgavefordeling mellom staben og enhetene. Mange hevder at samhandlingen fungerte mye bedre før omorganiseringen enn det den gjør nå. I dag fremstår det som uklart hva stabens rolle er, hvilke fullmakter de har, hvem som skal gjøre hva og i hvilken grad man i dagens situasjon klarer å ivareta skole- og barnehageeierrollen på en god måte. Det stilles også spørsmålsteget ved hvem i staben/ledelsen som skal kunne hjelpe, veilede og håndtere oppgaver som til eksempelvis eksamen, juss rundt karakterfastsettelse, fravær, vurderingsforskrift, §9A, alt som ligger til rådgjevsrollen.

3.2 Funn fra dokumentstudier

Vi har i denne evalueringen gjennomgått en rekke dokumenter. I dette kapittelet skal vi peke på det forholdene som synes å være mest relevant.

3.2.1 Kvalitet

Tilstandsrapport for grunnskolen i Voss herad, skoleåret 2020/2021

I kommunens tilstandsrapport framkommer det blant annet:

- ▶ Rapporten viser at Voss har et stort utviklingspotensial knyttet til flere områder når det gjelder læringsresultater og trivsel.
- ▶ Spesielt gjelder dette lesning, leseutvikling og engelsk.
- ▶ Resultatene spriker mellom skoler. Voss har skoler som skårer over landssnittet og langt under landssnittet
- ▶ Skolebidragsindikator er et mål for skolenes bidrag til elevens læring målt opp mot sosiale forutsetninger og lokale forhold. Voss har et lavere skolebidragsresultat enn landssnittet på alle trinn.
- ▶ Med hensyn til trivsel viser elevundersøkelsen at utviklingen har gått i negativ retning i skoleåret 2021/22. Særlig gjelder dette skårene på trygt skolemiljø på 10. trinn
- ▶ Det er en utfordring å skaffe kvalifisert personale. Særlig gjelder dette personell med GLU 1-7 kompetanse og personell med kompetanse i basisfagene, norsk, matematikk og engelsk.
- ▶ Rapporten viser også at Voss har økt lærertettheten de senere årene noe som henger sammen med innføring av lærernormen

Tilstandsrapport for Barneverntenesta 2021

I denne tilstandsrapporten gjøres det følgende oppsummering:

- ▶ Voss herad sine samlede utgifter til barnevern ligger høyere enn snittet i fylket og landet. Dette skyldes i hovedsak fosterhjems plasseringer, der mange barn er plassert langt fra Voss og der mange fosterhjem har høy grad av frikjøp. I tillegg ligg Voss høyt på kjøp av private tjenester, noe som skyldes at heradet har for få kommunale hjelpetiltak for de som trenger annen hjelp enn fosterhjems plassering.
- ▶ I 2021 omorganiserte barneverntjenesten ledelsen med nytt lederteam. Tidligere var tjenesten organisert med leder og nestleder. Nå har tjenesten en leder og to teamledere som leder hvert sitt team, henholdsvis Team for mottak og undersøkelser og Team for oppfølging.
- ▶ Barnevernreformen som trer i kraft fra 2022, vil påvirke kommunen sitt arbeid i hele oppvekstsektoren. Reformen vil medføre økt kommunal egenfinansiering, tettere samarbeid med andre tjenester og kommuner, flere lokale tiltak og økt fokus på ettervern.

Kvalitetsplaner for skoler og barnehager

Innen skole- og barnehageområdet finnes det en rekke planer som skal bidra med å sikre og øke kvaliteten. Eksempler på slike planer er:

- ▶ Leseplan 2022–23
- ▶ Digital strategiplan
- ▶ Plan for arbeid med inkluderende skulemiljø
- ▶ Handlingsplan § 9A
- ▶ Rettleiar, tilpassa opplæring og spesialundervisning for Vossaskulen
- ▶ Årshjul spesialpedagogisk hjelp
- ▶ Handlingsplan mot vald, truslar og trakassering
- ▶ Planlegging lærarnettverk skuleåret 2022–23
- ▶ Årshjul skuleåret 2022–23
- ▶ Plan for utviklingsarbeid "betre læringsmiljø 2013–2020"
- ▶ Plan for overgangar barnehage – barneskule - ungdomsskule
- ▶ Plan for psykososialt barnehagemiljø

3.2.2 Strategi og mål

Hovedprioriteringer i Økonomiplan 2022

For kommunalområde Oppvekst gjelder følgende satsningsområder for 2022:

Skole

- ▶ Implementering av fagfornyelsen
- ▶ Sikre kvalitativ lik opplæring uavhengig av hvilken skole en tilhører til gjennom implementering av «Vossaskulen»
- ▶ Reduksjon av kostnader, optimalisering av ressursbruken og effektivisering av skoledriften
- ▶ Deltagelse i den statlig initierte satsingen «Inkluderande skulemiljø»
- ▶ Styrket tidlig innsats og forebygging med særlig satsing på:
 - begynneropplæringen i barneskolen
 - optimalisering av det allmennpedagogiske tilbudet - for at flere elever skal få opplæring i klassefelleskapet
 - reduksjon av antall timer benyttet til spesialpedagogisk hjelp
 - bedre samhandling mellom skolene og støttetjenestene

Barnehage

- ▶ Vossabarnehagen skal være en god barnehage for alle barn med fokus på inkluderende barnehagemiljø og vennskap og fellesskap.

Barne- og familietjenestene

- ▶ Barne- og familietjenestene skal satse på å gi gode tjenester til barn, unge og deres familier. Heradet skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging:
 - Hjelpen skal tilpasses bedre for å møte barn og familier sine behov
 - Rettstryggheten til barn og familier skal ivaretas på en god måte
 - Ressursbruk og oppgaveløsning i barnevernet skal bli meir effektivt
- ▶ Tidlig innsats
 - Målet med forebygging og tidlig innsats er å kunne legge til rette for at alle barn og unge skal kunne mestre egen hverdag, skolegang, inngå i sosiale relasjoner, etablere vennskap og ha it familieliv som er prega av emosjonell omsorg og trygghet fra voksne omsorgspersoner.
 - En viktig forutsetning for tidlig innsats er høy kompetanse og god kvalitet i eksisterende tjenester. Dette vil sikre at barn og unge får en bedre utvikling og lærer mer i fellesskap med jevnaldrende. Barn og unge som trenger ekstra hjelp skal få dette i det fellesskap der de hører til.
 - Hovedstrategien vil være å styrke det universelle arbeidet, og gi et best mulig tilbud til alle, til riktig tid. Samtidig skal heradet ha god nok kompetanse og kapasitet for å kunne intervensere i de situasjonene der det allmenne tilbudet ikke er tilstrekkelig.
 - Dette medfører kompetanseutvikling, styrket samarbeid med barn, unge og foresatte, samt styrket tverrfaglig samarbeid.
 - Den kommende "barnevernreforma" vil gi heradet utvidet ansvar for tilbudet til barn og unge. Vi er i ferd med å lage kommunedelplan for tidlig innsats og livsmestring.
 - En hovedprioritering er å få ned bruk av private aktører i barnevernet, samt rekruttere fosterhjem lokalt. Jfr. Reform 2022. Det skal også jobbes for å få tilstrekkelig med kvalifisert personale i samtlige stillinger i Barne- og familietjenestene. Dette kan gjøre tjenesten mer effektiv.
- ▶ Arbeide videre med et helhetlig undervisningstilbud til voksne med lite formalutdanning.

Viktige satsninger for barnevernet oppgis å være:

- ▶ Deltaking i Betre Tverrfagleg Innsats (BTI) -satsinga og implementerings arbeidet.
- ▶ Voss herad er i dag med på Bufdir sitt Veiledningsteam som er et tilbud om veiledning til kommuner som ønsker å styrke og utvikle barneverntjenesten. Dette startet mai 2020 og varer i 2 år.
- ▶ Førebu oss på barnevernreforma 2022. Her jobba me både internt i heradet men og eit samarbeid med kompetanseregionen (Ullensvang og Kvam)
- ▶ Halda fram arbeidet i konsultasjonsteamet. Konsultasjonsteamet involverast ved bekymring om at born er utsett for vald, seksuelle overgrep eller alvorleg omsorgssvikt. I teamet deltek politi, BUP, PPT, tannhelse, kommunepsykolog og lege.
- ▶ Implementera ny modell (vestlandsmodellen) i vårt arbeid med familiar som lever i omfattande konflikt .
- ▶ KOMBA satsing. (Arbeid med barn og familiar med ein annan bakgrunn enn majoritetsbefolkningen er blitt en viktig del av barnevernsarbeidet i alle deler av landet. KOMBA står for minoritetskompetanse i barnevernet og er eit opplæringsprogram for ansatte i det kommunale barnevernet, i den statlege fosterhjemstjenesten og ved barnevernsinstitusjonar.
- ▶ Utvikla tiltak for å hjelpa familiare som strever mest og som står i fare for å mista omsorga for borna

Integrering og vaksenopplæring

- ▶ Sørge for et helhetlig tilbud til bosatte flyktninger som gjør at de kan delta i lokalsamfunnet gjennom arbeid, skole og fritid snarest mulig etter bosetting.
- ▶ Videreutvikle samarbeidet med Røde Kors om deltagelse i fritidsaktiviteter både for voksne og barn.
- ▶ Frigjøre kapasitet i Integreringstjenesten, slik at en kan flytte fokus fra voksne til heile familien.
- ▶ Tettere samarbeid med barnevernet, både med tanke på utnyttelse av fagkompetansen i EM-tiltaket, og for å hindre at en får barnevernssaker i flyktninggruppen.

Andre strategiske satsninger

Kommunedelplan for tidlig innsats og livsmestring

Oppstartmelding for kommunedelplan tidlig innsats og livsmestring i Voss herad ble sendt ut 02.09.2021. I varselet framkommer det at:

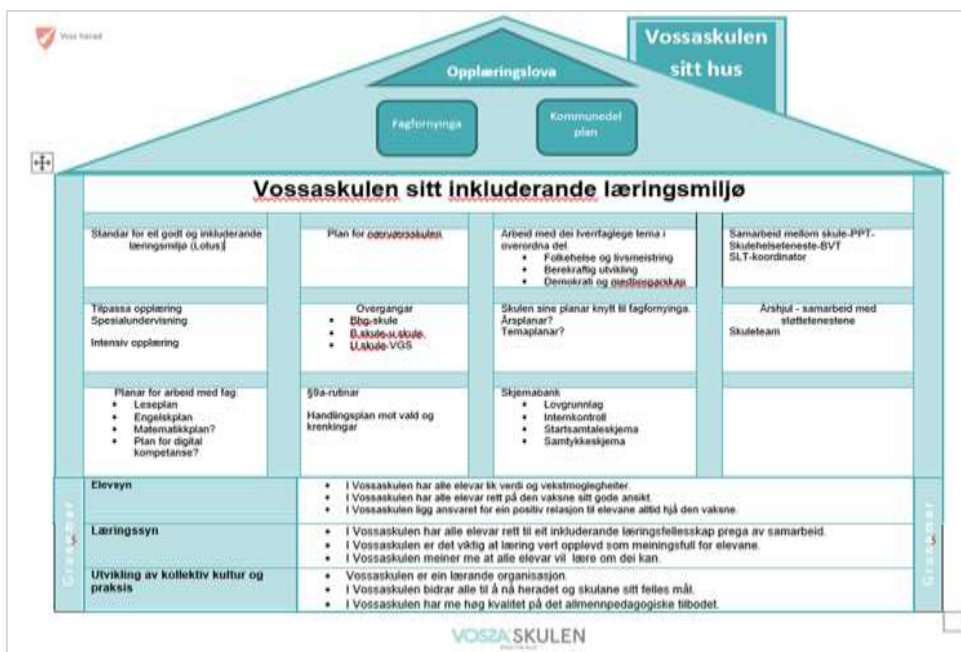
Kommunedelplan for tidleg innsats og livsmestring er ein tematisk plan retta mot barn og unge under 25 år. Målet med planen er å dreie ressursinnsatsen frå reparasjonstiltak til førebyggjande arbeid. Planen skal bli eit nyttig reiskap i folkehelsearbeidet i heradet for å hindre utanforskap og oppnå sosial utjamning. Planen skal bidra til å auka kunnskapen om det førebyggjande arbeidet i heradet, bidra til eit samordna tenestetilbod og fremme ei heilskapleg tilnærming som sikrar at barn og unge får dei beste føresetnader for å meistre eige liv.

Det opplyses fra heradet at fremdriften ikke har vært helt som planlagt og at prosjektet er reorganisert, det er engasjert en ny prosjektleder og arbeidet tas opp igjen i disse dager.

Vossaskulen og Vossaskulens hus

Vossaskulen og Vossaskulens hus er en felles strategisk satsning for skolene i Voss.

Skriftliggjøring av denne satsningen er etter det vi kjenner til begrenset til følgende modell:



Figur 1: Vossaskulens hus. Kilde: Kommunen.

Felles satsingsområde i Vossbarnehagen 2021/2022 og 2022/2023

Dokumentet inneholder fellessatsinger for barnehagene for 2021–2023. Dette omhandler:

- ▶ Gjennomføre modul 1 av kompetansepakken
- ▶ Gjennomføre modul 2 av kompetansepakken
- ▶ Etablere et godt og språkstimulerende miljø

3.2.3 Ledelse og arbeidsmiljø

Vi har fått oversikt over resultatene fra 10.faktorundersøkelsen i 2021. I tabellen under sammenlignes Oppvekst med snittet for Voss herad og Administrasjon.

Tabell 4: Skårer på 10-faktor

FAKTOR	4-Oppvekst	Voss herad	Administrasjon
1. Indre motivasjon	4,1	4,1	4,3
2. Mestringstro	4,1	4,1	4,4
3. Autonomi	4,1	4,1	4,4
4. Bruk av kompetanse	4,0	4,0	4,3
5. Mestringsorientert ledelse	3,7	3,7	4,1
6. Rolleklarhet	3,9	4,0	4,2
7. Relevant kompetanseutvikling	3,2	3,4	3,8
8. Fleksibilitetsvilje	4,2	4,3	4,6
9. Mestringsklima	3,9	3,8	4,2
10. Prososial motivasjon	4,5	4,5	4,6

Det fremkommer av tabellen over at skårene innen oppvekst ikke avviker i særlig grad fra gjennomsnittsskårene i Voss herad. Oppvekst skårer litt lavere på *Rolleklarhet*, *Relevant kompetanseutvikling* og *Fleksibilitetsvilje* og litt høyere på *Mestringsklima*.

3.2.4 Rolle- og myndighetsfordeling Administrativt delegasjonsreglementet

I administrativt delegasjonsreglement⁴ delegerer rådmannen følgende ansvar og myndighet til stabssjefene og kommunalsjefene:

Økonomiansvar

- ▶ Stabs-/kommunalsjef er selv ansvarleg for at økonomiforvaltinga til avdelinga skjer i tråd med økonomireglementet vedteke av heradsstyret.
- ▶ Stabs-/kommunalsjef er vidare ansvarleg for at økonomiforvaltinga skjer i tråd med budsjett- og rekneskapsforskrifter og rutinar knytt til innkjøp, tilvising og kontroll.
- ▶ Stabs- /kommunalsjef er òg ansvarleg for at avdelinga utarbeider innspel til økonomiplan og budsjett for avdelinga sitt ansvarsområde.
- ▶ Rådmannen delegerer til stabs-/kommunalsjef fullmakt til å inngå avtalar av driftsvis karakter. Når det gjeld rammeavtalar med leverandørar av varer og tenester, føreset rådmannen at stabs-/kommunalsjef berre inngår avtalar etter drøfting med innkjøpsavdeling. Alle innkjøp av IT relatert utstyr og programvare skal drøftast med leiar for Digitalisering og IT.
- ▶ Stabs-/kommunalsjef kan delegere si tilvisingsmynde eitt ledd. Bestillings- og attesteringsfullmakt kan delegerast i fleire ledd.

⁴ Ref: Administrativt delegeringsdokument Voss herad, vedteke av Rådmann 26.01.21

Personalansvar

- ▶ *Stabs-/kommunalsjef har fullmakt til å treffa vedtak i personalsaker, medrekna tilsetjingar, permisjonar og lønsplassering i etter gjeldande lov, reglement og avtaleverk. Delegeringa omfattar ikkje vedtak om oppseiing eller avskil eller forhandlingar/drøftingar etter reglane i lov- og avtaleverk. Rådmannen gjer vedtak i saker som gjeld klage på advarsel.*
- ▶ *Rådmannen føreset at stabs-/kommunalsjef drøftar fastsetjing av løn i unormerte stillingar og løn utover garantiløn i normerte stillingar med stabssjef HR og innovasjon.*
- ▶ *Nye faste stillingar kan ikkje opprettast utan løyve frå rådmannen.*
- ▶ *Stabs-/kommunalsjef kan delegera tilsetjingar utanom i faste stillingar i eitt ledd.*
- ▶ *Stabs-/kommunalsjef kan delegera permisjonar på inntil 3 månader eitt ledd. Permisjonar på inntil 5 dagar kan innvilgast av næraste leiar i samsvar med permisjonsreglementet.*
- ▶ *HR har mynde til å saksbehandla lov- og avtalefesta permisjonar. HR har ansvar for ansiennitetsberekningar.*
- ▶ *Stabs-/kommunalsjef kan godkjenja overføring av ferie innanfor reglane i ferielova, tilståing av tenestetelefon innanfor reglement, og avtala avvikling av fleksitid innanfor reglement for fleksitid i Voss herad. Stabs-/kommunalsjef er delegert fullmakt til å gi permisjonar i tråd med permisjonsreglementet i Voss herad. Stabs-/kommunalsjef er ansvarleg for at andre reglement og retningslinjer som er tekne inn i personalhandboka blir følgt.*

Videredelegering til avdelingsledere⁵

I malen for videredelegering til avdelingsledere er det tatt utgangspunkt i at følgende fullmakter kan delegeres til avdelingslederne⁶:

Delegering av fagansvar

- ▶ *Kommunalsjef/stabssjef delegerer mynde til fagleg avgjerd og vedtak til avdelingsleiar innanfor sitt ansvarsområde med avgrensing i lov og forskrift, årsbudsjett og andre vedtekne planar og strategiar.*
- ▶ *Vedtak og avgjerder av prinsipiell art skal drøftast med kommunalsjef/stabssjef før avgjerd blir teke.*

Delegering på personalområdet

- ▶ *Avdelingsleiar har personalansvar for tilsette innafor ansvarsområdet. Det betyr å leia, fordela og fylgja opp arbeidsoppgåver. Det inneber også opplæring, oppfylging ved sjukdom, tilståing av ferie, avvikling av fleksitid og permisjon innanfor gjeldande reglement. Vedtak og avgjerder av prinsipiell art skal drøftast med kommunalsjefen/stabssjefen før avgjerd blir teke.*
- ▶ *Om tilsetjing:*
Utlysing av stillingar skal alltid drøftast med kommunalsjef/stabssjef. Avdelingsleiar gjennomfører tilsetjingsprosessen, men vedtak om tilsetjing og lønsplassering er ikkje delegert.

⁵ Ref. dokumentet: Delegeringsskjema leiar

⁶ Avdelingsledere er her synonymt med det ledernivået vi i denne rapporten omtaler som enhetsledere

Delegering på økonomiområdet

- ▶ *Kommunalsjef/stabssjef er ansvarleg for at økonomiforvaltninga skjer i tråd med budsjett- og rekneskapsforskrifter og rutinar knytt til innkjøp, tilvising og kontroll.*
- ▶ *Kommunalsjef/stabssjef kan delegera sin tilvisingsmynde eitt ledd. Bestillings- og attesteringsfullmakt kan delegerast i fleire ledd. Det må ikkje gjerast disposisjonar som er ekstraordinære og/eller bindande for komande budsjett eller som kjem i konflikt med premissar i vedteke budsjett og handlingsplan.*

Innhald i delegeringa

- ▶ *Attesting*
- ▶ *Tilvising*
- ▶ *Disponering og omdisponering innan budsjettramma (e-bilag)*
- ▶ *Fakturagrunnlag for utfakturering (e-ordre)*
- ▶ *Bestilling av varer og tenester (innkjøp)*
- ▶ *Signera avtale om varer /tenester*
- ▶ *Leiarkontroll 1 løn (attesting)*
- ▶ *Leiarkontroll 2 løn (tilvising)*

Avgrensing

- ▶ *Alle innkjøp av IT relatert utstyr og programvare som kan føre til endringar på arbeidsprosessar, ansvarsområde og budsjett skal drøftast med leiar for digitalisering og IT.*
- ▶ *Prinsipielle avtaler, eller fleirårige avtaler som omfattar fleire avdelingar skal signerast av rådmann.*

Delegering av økonomiansvar

- ▶ *Det skal alltid vera to personar som godkjenner økonomiske transaksjonar. Attesting skal gjerast av ein annan enn den som tilviser. Det kan ikkje attesterast eller tilvisast utbetalingar til seg sjølv eller sine nærstående.*
- ▶ *For å få mynde til å attestera eller tilvisa faktura skal e-læringskurset «Attesting og tilvising av faktura, Voss herad» i KS læring vera fullført.*
- ▶ *Leiar med økonomiansvar skal følgje rutine for månadsrapportering, og melda frå straks om endringar i drifta som kan få store økonomiske konsekvensar ut over si budsjettramme til sin næraste leiar.*

Vidaredelegering

- ▶ *I leiaroppgåva til avdelingsleiar ligg ansvaret for å fordele, delegera og kontrollere arbeidsoppgåver. I dette ligg det opning til å delegera vidare fagleg ansvar og oppfylging av budsjett på avgrensa område. Det er ikkje høve til å vidaredelegera ansvar på økonomi og personalområde.*

Praksisen i Oppvekst

Malen for vidaredelegering som er skissert over har ifølge kommunalsjef ikke vært i bruk i Oppvekst og Administrativt delegringsdokument for Voss har ikke blitt fulgt opp. I stedet er praksisen som gjaldt før 2018 i hovedsak blitt videreført. Dette betyr at:

- ▶ *Lederne for tjenesteområdene har økonomiansvar for sine områder, de kommer med innspill til budsjett og økonomiplan før dette går som innspill til rådmannen*
- ▶ *Anvisningsmyndighet og budsjettansvar er delegert til enhetslederne som får tildelt en ramme av lederne for tjenesteområdene og er ansvarlig for å holde seg innenfor den tildelte rammen. Enhetslederne kan bestille varer og tjenester innen sitt budsjett.*

- ▶ Når det gjelder personalsaker er det kommunalsjef som ansetter, håndterer permisjoner, ansetter og fastsetter lønn
- ▶ Det er lederne innen tjenesteområdene som holder i ansettelsesprosessene. Ved ansettelser skal kommunalsjefens konsulteres.
- ▶ Overføring av ferie blir vurdert av nærmeste leder
- ▶ Når det gjelder opprettelse av faste stillinger skjer dette i dialog mellom kommunalsjef og lederne for tjenesteområdene

I et delegeringsskriv fra 2018 har tidligere kommunalsjef for oppvekst videredeligert myndighet til enhetsledere innen følgende områder.

Økonomi:

- ▶ Deleget myndighet til disponering av driftsbudsjettene innen sitt område.
- ▶ Fullmakt til å omdisponere driftsmidler mellom postene lønn, driftsutgifter og driftsinntekter innen den samlede netto budsjettrammen til virksomheten
- ▶ Avvisningsmyndigheten kan ikke videredelegeres
- ▶ Krav til månedlig rapportering på bruk av midler

Personalsaker

- ▶ Leder har innstillingsplikt i alle tilsettingssaker
- ▶ Leder kan engasjere ansatte i inntil tre måneder ved vakanser/ledige lønnsmidler

Oppgave- og ansvarsfordeling mellom lederne i Oppvekst

Gjeldende oppgave- og ansvarsfordeling mellom lederne i Oppvekst⁷ fremkommer av tabellen under.

Tabell 5: Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommunalsjef og tjenesteområdelederne

Stilling	Deleget ansvar
Kommunalsjef	Overordna leing av kommunalavdelinga, fordeling av arbeidsoppgåver internt i staben og leiarane for tenesteområda. Personalansvar for leiarane av tenesteområda, samt leiar for integrering, vaksenopplæring og EM-tiltak. I tillegg må kommunalsjef truleg vere næraste leiar for den som representerer barnehagemynde Tilsetjing og permisjonar Økonomioppfølging og tilvising på overordna nivå Prinsipielle saker, saker til politisk nivå Budsjett/økonomiplan, inkl. ressurstildelingar saman med økonomimedarbeidar Overordna plan- og utviklingsarbeid
Leiar for barnehage	Overordna ansvar for barnehagefeltet i kommunalavdeling oppvekst. Er barnehageeigar Tilsetjingsprosessar innan barnehage Næraste leiar for styrarar i kommunalavdeling oppvekst, samt to tilsette i staben Økonomiansvar og tilvising innan sitt ansvarsfelt Politiske saker knytt til barnehagefeltet Ressursfordeling innan vedteke budsjett Barnehageutvikling, «Den gode barnehage» inkl. barnehage-Zero Kontaktperson for private barnehagar Gjennomføring av brukarundersøkingar innan feltet
Leiar for grunnskule	Overordna ansvar for leirskule, grunnskuleopplæring og SFO i kommunalavdeling oppvekst. Er skuleeigar

⁷ Ref dokumentet: *Arbeidsfordeling stab Kommunalavdeling oppvekst pr. 1.10.21 OBS, det er laget en ny utgave pr. september 2022*

	Tilsetjingsprosessar innan skule Næraste leiar for rektorane i grunnskulane, samt fire tilsette i staben Økonomiansvar og tilvising innan sitt ansvarsfelt Politiske saker knytt til grunnskuleopplæringa Ressursfordeling innan vedteke budsjett Skuleutvikling, «Betre læringsmiljø» inkl. Zero Gjennomføring av brukarundersøkingar innan feltet
Leiar for støttetjenester	Overordna ansvar for Barne- og familietenestene og lågterskeltilbod/førebyggjande arbeid innan oppvekst Tilsetjingsprosessar innan tenesteområdet Næraste leiar for leiar for barnevern, helsestasjons- og skulehelsetenesta, PPT og kommunepsykologane Økonomiansvar og tilvising innan sitt ansvarsfelt Politiske saker knytt til Barne- og familietenestene Ressursfordeling innan vedteke budsjett Oppfølging av prosjekt Voss knutepunkt, brukargruppa og prosjektgruppa til Bane Nor og utviklingsarbeid knytt til organisatoriske løysingar for eiga verksemd Brukarundersøkingar innan feltet Utviklingsarbeid innan feltet

Lederavtaler skole

Det er utarbeidet lederavtaler med alle rektorene. Lederavtalen består av seks deler:

- ▶ Definisjon av leiarrolla for leiarar på alle nivå i Voss herad -generelt
- ▶ Innleiing
- ▶ Kvalitetsmål og resultatkrav innan ansvarsområde
- ▶ Leiar/kommunalsjefen/rådmannen sine plikter overfor leiar for skulen
- ▶ Vurdering av resultat
- ▶ Prosedyre for drøfting og oppfølging av manglande samsvar mellom forventningar/krav og oppnådde resultat

Fellesmål for alle skolene fremkommer av tabellen under.

Tabell 6: Oversikt over fellesmål i lederavtalene - skole

Område	Mål	Resultat	når
Utvikling av ein lærande organisasjon	Implementere fagfornyninga i eigen organisasjon	Fagfornyninga implementert i eigen organisasjon	Kontinuerleg
Økonomi	Styre og halde tildelt budsjett	Eit resultat i budsjettbalanse ved utgangen av kalenderåret	Ved budsjettårets slutt
Styre etter reglar og avtaleverk	Overhalde gjeldande regelverk		Kontinuerleg
Bidra til å vidareutvikle Vossaskulen	Implementere felles planverk på eigen skule/ delta på nettverk- leiarmøter/sikre at alle dreg i same retning	Alle tilsette arbeider etter felles kommunale målsetjingar/ alle elevar i Vossaskulen får det same pedagogiske tilbodet uavhengig av kva skule ein går på	Kontinuerleg

I tillegg skal lederavtalen suppleres med mål og tiltak fra virksomhetsplanen og andre momenter leiar for grunnskolen og den enkelte rektor blir enige om.

Avvik mellom delegasjonsreglementet og praksisen i Oppvekst

Slik vi oppfatter det synes de viktigste forskjellene mellom føringene i Rådmannens videre delegering til kommunalsjef og malene for videre delegering fra kommunalsjef og den avdekkede praksisen i kommunalområde Oppvekst å handle om:

Delegering av fagansvar

- ▶ *Kommunalsjef/stabssjef delegerer mynde til fagleg avgjerd og vedtak til avdelingsleiar innanfor sitt ansvarsområde med avgrensing i lov og forskrift, årsbudsjett og andre vedtekne planar og strategiar.*

Dette fagansvaret synes ikke å være like tydelig delegert til enhetslederne i oppvekst.

Delegering på personalområdet

- ▶ *Avdelingsleiar har personalansvar for tilsette innafor ansvarsområdet. Det betyr å leia, fordela og fylgja opp arbeidsoppgåver. Det inneber også opplæring, oppfylging ved sjukdom, tilståing av ferie, avviking av fleksitid og permisjon innanfor gjeldande reglement. Vedtak og avgjerdar av prinsipiell art skal drøftast med kommunalsjefen/stabssjefen før avgjerd blir teke.*
- ▶ *Om tilsetjing:
Utllysing av stillingar skal alltid drøftast med kommunalsjef/stabssjef. Avdelingsleiar gjennomfører tilsetjingsprosessen, men vedtak om tilsetjing og lønsplassering er ikkje delegert.*

Det synes ikke som om ansvaret for opplæring og behandling av permisjon innenfor gjeldende reglement er delegert til enhetslederne.

Praksisen knyttet til ansettelse synes heller ikke å være i tråd med vedtatt delegasjonsreglement. I intervjuene pekes det på at leder for tjenesteområdene har gjort egne vurderinger rundt hvem som bør ansettes, og ansettelsesmyndigheten utøves i praksis av tjenesteområdelederne og ikke av kommunalsjef.

Avgrensing

- ▶ *Alle innkjøp av IT relatert utstyr og programvare som kan føre til endringar på arbeidsprosessar, ansvarsområde og budsjett skal drøftast med leiar for digitalisering og IT.*

Slik det beskrives i intervjuene må innkjøp av IT relatert utstyr gå gjennom leder for tjenesteområdet som gjør avklaringer med IT.

4 Kartlegging av dagens situasjon - kvantitative data

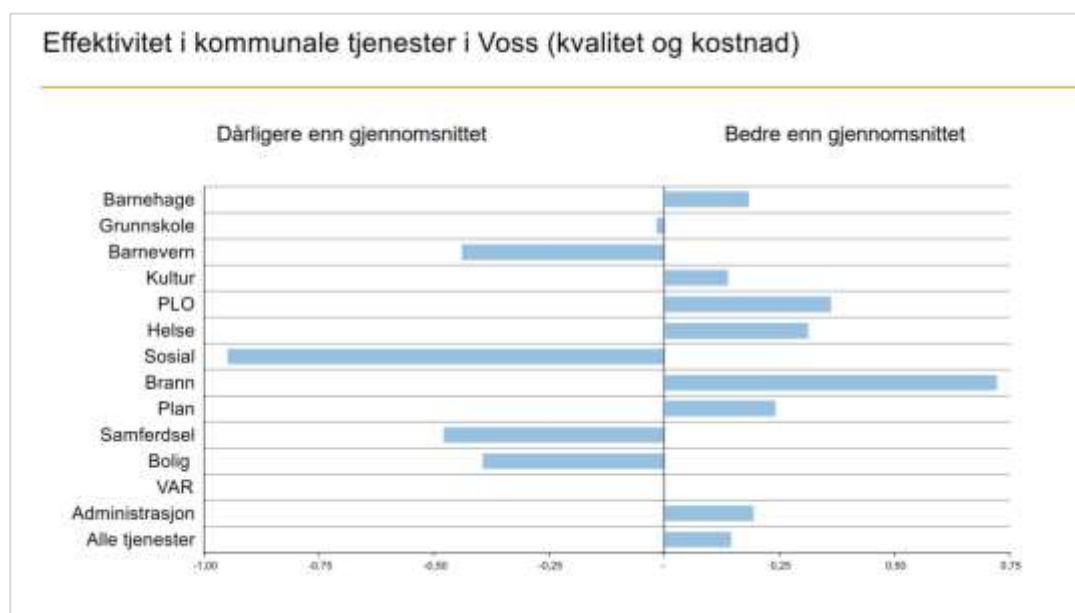
4.1 Kostnader og kvalitet i tjenestene

Vi har analysert grunnskole, barnehage og barnevern. Oppvekstavdelingen omfatter også forebyggende helse og arbeidet med integrering av flyktninger. Forebyggende helse er en liten del av helsetjenesten i kommuneregnskapet. Flyktningarbeidet er en mindre del av sosialtjenesten. Agenda Kaupang har ingen god metode for å sammenligne kostnader og kvalitet i disse del-tjenestene.

Kostnader og kvalitet bør ses i sammenheng. Målet for en velstyrt kommune er ikke billige tjenester. Målet er effektive tjenester. Det vil si mest mulig kvalitet for de pengene som brukes på tjenesten.

Vi har sammenlignet effektivitet i grunnskole, barnehage og barnevern ved hjelp av Kommuneindeksen fra Agenda Kaupang. Kommuneindeksen sammenligner kvalitet og behovskorrigerede netto driftsutgifter per innbygger i tjenestene på grunnlag av data fra 2021. Voss er sammenlignet med landsgjennomsnittet og med kommunegruppe 7 (kommuner med 10–20.000 innbyggere og lave frie inntekter).

Voss rangeres som nr. 170 innen effektivitet i Kommuneindeksen 2022. Voss er samlet sett litt mer effektiv enn landsgjennomsnittet. Barnehagetjenesten er mer effektiv enn landsgjennomsnittet. Grunnskolen og barnevernet er mindre effektiv enn landsgjennomsnittet. Figuren under viser effektiviteten i alle kommunale tjenester, sammenlignet med landsgjennomsnittet (standardavvik fra gjennomsnittet).



Figur 2: Effektivitet i kommunale tjenester i Voss 2021. Kilde: Kommuneindeksen 2022.

Oppvekst består i vår analyse av grunnskole, barnehage og barnevern. Voss kommer som kommune nr. 201 i den samlede indeksen for effektivitet innen oppvekst.

Oppvekstindeksen for Voss (0,02) er så vidt over kommunegjennomsnittet og betydelig dårligere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7 (0,37). Tabellen under viser oppvekstindeksen for Voss og noen andre kommuner.

Tabell 7: Indeks for effektivitet innen oppvekst-tjenestene. Kilde: Kommuneindeksen 2022.

Navn	Indeks effektivitet Barnehage	Indeks effektivitet Grunnskole	Indeks effektivitet Barnevern	Rang Barnehage	Rang Grunnskole	Rang Barnevern	Indeks oppvekst	Rang oppvekst
3019 Vestby	0,36	0,39	1,13	87	109	2	0,44	61
3026 Aurskog-Høland	0,37	0,56	0,54	79	56	66	0,49	48
3048 Øvre Eiker	0,50	0,83	0,10	46	9	227	0,63	9
4621 Voss	0,18	0,02	0,44	161	203	273	0,02	201
4624 Bjørnafjorden	0,57	0,60	0,36	29	45	112	0,57	26
4627 Askøy	0,28	0,56	0,29	121	55	139	0,44	62
4647 Sunnfjord	-	0,16	0,65	258	35	180	0,31	112
Kommunegruppe 7	0,35	0,40	0,25				0,37	

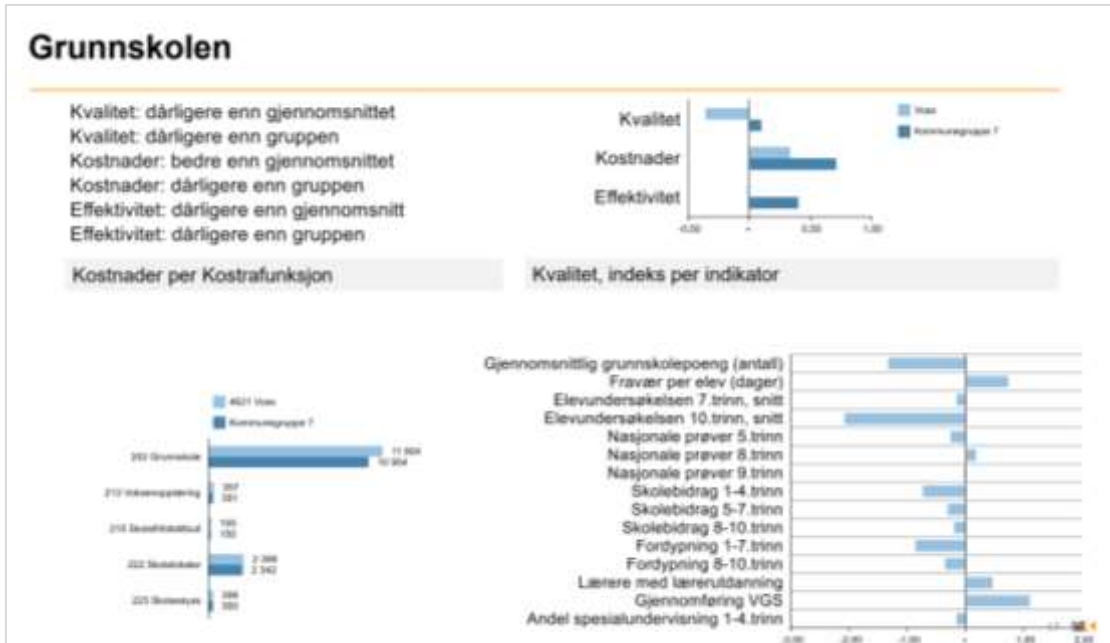
4.1.1 Grunnskole

Grunnskolen omfatter KOSTRA-funksjonene 202 Grunnskole, 213 Voksenopplæring, 215 SFO, 222 Skolelokaler og 223 Skoleskyss.

Effektiviteten i grunnskolen i Voss var omtrent lik landsgjennomsnittet i 2021. Kvaliteten var lavere enn landsgjennomsnittet. Kostnadene var også lavere enn landsgjennomsnittet, men høyere enn nivået i sammenlignbare kommuner.

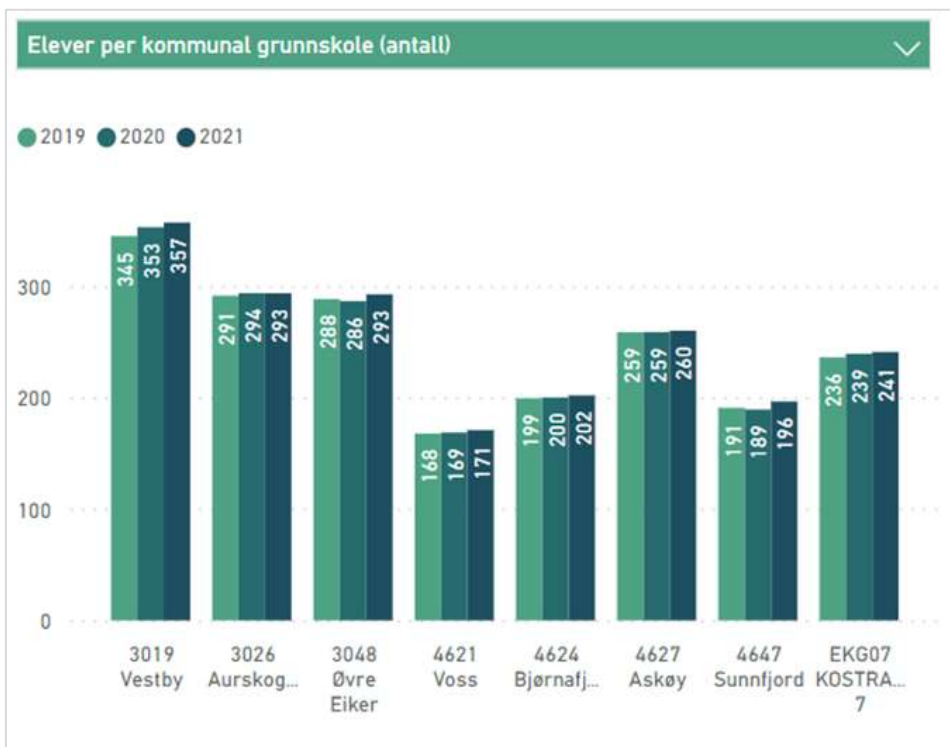
Kostnader: Voss brukte 272 millioner kroner på grunnskolen i 2021. Samlede behovskorrigerede netto driftsutgifter var 16 923 kroner per innbygger. Nettoutgiftene til 202 grunnskole (undervisningen) var ca. 1 000 kroner høyere per innbygger enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7, se figuren under. Forskjellen utgjør 21 millioner kroner.

Kvalitet: Kvaliteten i grunnskolen er målt ved hjelp av 15 indikatorer for læringsutbytte, elevenes trivsel og lærernes kompetanse. Voss kommer ut lavere enn landsgjennomsnittet samlet sett. Det er litt lav trivsel, litt lavt læringsutbytte og få lærere med fordypning i de viktigste fagene. Samtidig er det mange elever fra Voss som fullfører videregående skole, mange lærere med utdanning og lite fravær.



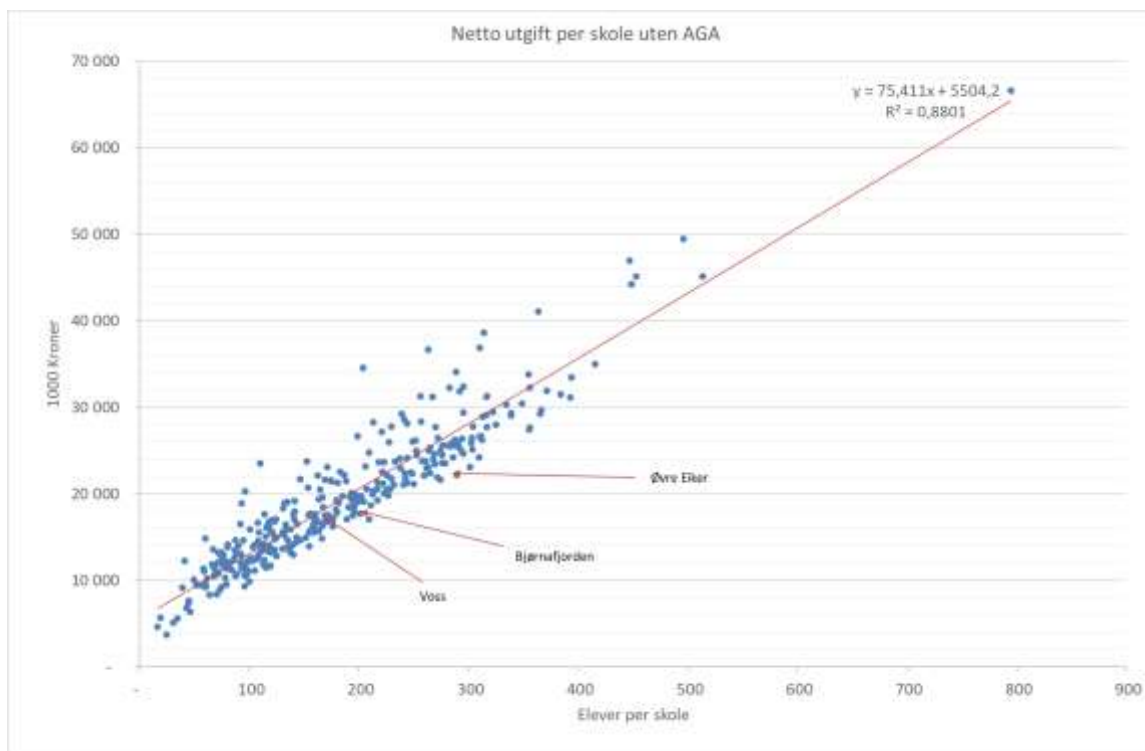
Figur 3: Kvalitet og kostnader i grunnskolen i Voss 2021. Kilde: Kommuneindeksen 2022.

Kostnadsanalysen viser at undervisningsutgiftene er høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 7. Det kommer hovedsakelig av skolestrukturen. Det er i gjennomsnitt 171 elever i grunnskolene i Voss, mens det er 241 elever per skole i kommunegruppe 7. Figuren under viser elevtallet i Voss og noen andre kommuner som ligner Voss (spredtbygde kommuner med omtrent like mange innbyggere).



Figur 4: Elever per kommunal grunnskole: Kilde: KOSTRA.

Skolekostnadene bør stå i et rimelig forhold til skolestrukturen. Det gjør den i Voss. Voss kommune brukte mindre penger per skole enn elevtallet i skolene tilsier i 2021, se figuren under. Forskjellen utgjør omtrent 0,9 mill. kr per skole, altså 10 mill. kr for hele kommunen.



Figur 5: Elever per skole og netto utgift per elev i norske kommuner 2021. Kilde: KOSTRA.

Figuren over viser samtidig at noen kommuner er enda mer sparsommelige enn Voss. Det er en viss variasjon rundt forventet skolekostnad. Både Bjørnafjorden og Øvre Eiker er lengre fra forventningskurven enn Voss. Øvre Eiker driver Norges billigste grunnskole per elev.

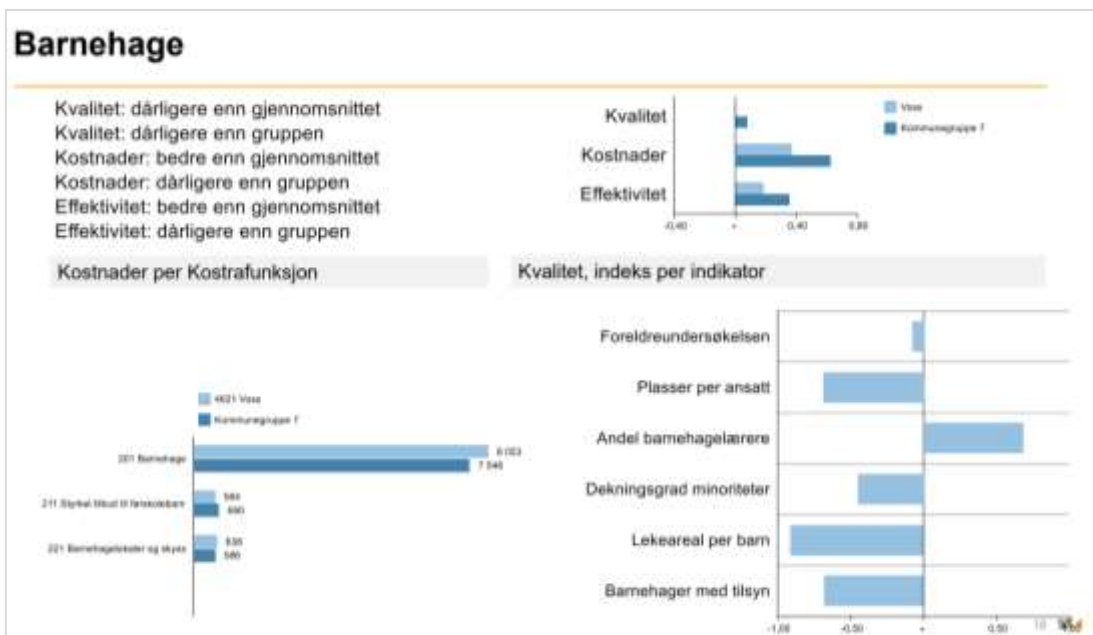
4.1.2 Barnehage

Barnehagetjenesten omfatter KOSTRA-funksjonene 201 Barnehage (det ordinære tilbudet), 211 Styrkingstiltak og 221 Barnehagelokaler.

Voss har en mer effektiv barnehage enn landsgjennomsnittet. Kvaliteten er middels, men kostnadene er lave. Voss har lavere kvalitet og høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7.

Kostnadene: Netto utgift var 160 millioner kroner i 2021. Det behovskorrigerede kostnadsnivået var lavere enn landsgjennomsnittet, men høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7. Kostnadene til lokaler og pedagogisk tilbud må ses i sammenheng, siden andelen kommunale barnehager varierer mye mellom kommunene. Voss brukte omtrent 500 kroner mer per innbygger til barnehagedriften i 2021 enn gjennomsnittet i kommunegruppen. Forskjellen utgjør omtrent 10 millioner kroner. Styrkingstiltakene ble drevet med litt lavere kostnader enn kommunegruppen.

Kvaliteten: Voss kommer ut i Kommuneindeksen med omtrent samme kvalitet som landsgjennomsnittet. Private barnehager er med i datamaterialet. Foreldrene er mindre fornøyd med tilbudet enn det som er vanlig, det er mindre tilsyn med barnehagene, lavere andel minoritetsbarn er i barnehage og det er lavere samlet bemanning per barn. Til gjengjeld er det høyere andel barnehagelærere enn kommunegjennomsnittet.



Figur 6: Kostnader og kvalitet i barnehagene i Voss 2021. Kilde: Kommuneindeksen 2022.

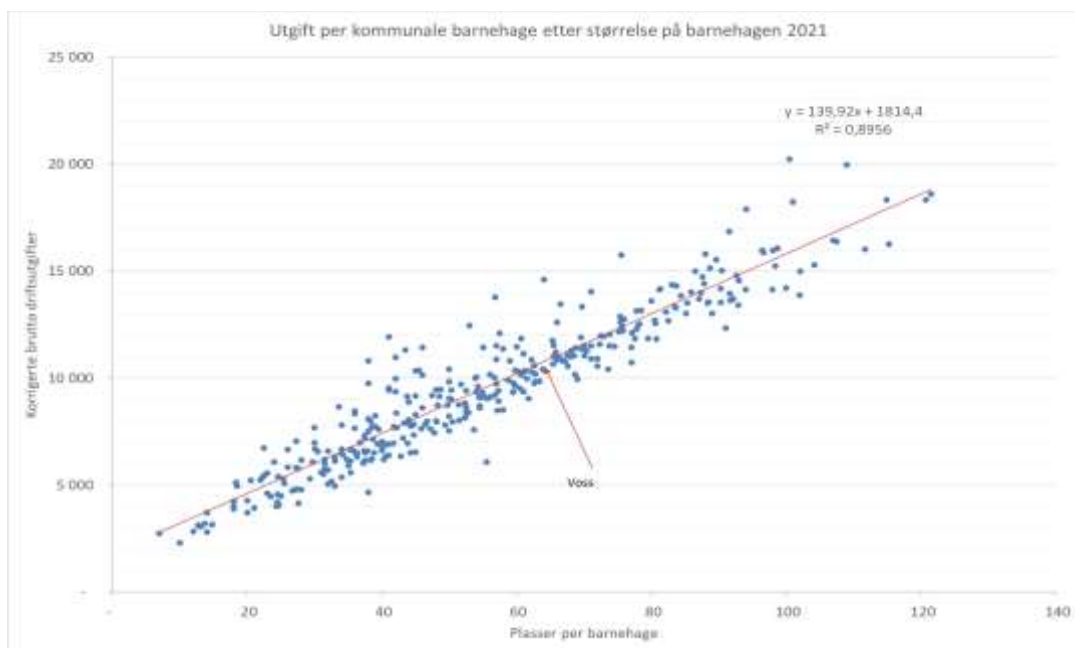
Høye kostnader i barnehagetjenesten kan komme av høy dekningsgrad eller lav produktivitet i de kommunale barnehagene. Voss har omtrent samme dekningsgrad (92,3 %) som gjennomsnittet i kommunegruppe 7 (92,8 %). Årsaken til høye kostnader er lav produktivitet. Kostnaden per oppholdstime i Voss (68 kroner) var 2 kroner høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7 i 2021. Tilskuddet per time til private barnehager var 5 kroner høyere per time.

Størrelsen på driftsenhetene har betydning for produktiviteten i barnehagene. Voss (64 plasser) har færre plasser per barnehage enn Kommunegruppe 7 (77 plasser), se tabellen under.

Tabell 8: Antall plasser per kommunale barnehage 2021. Kilde: KOSTRA.

	Barn korrigerert (antall)	Barn korrigerert, per barnehage (antall)	Barnehager (antall)
	2021	2021	2021
3026 Aurskog-Høland	605	75,6	8
3048 Øvre Eiker	535	107,0	5
4621 Voss	639	63,9	10
4624 Bjørnafjorden	442	55,3	8
4627 Askøy	704	78,2	9
4647 Sunnfjord	1131	59,5	19
EKG07	20794	77,0	270

Voss har litt lavere utgift per plass enn barnehagestørrelsen tilsier, se figuren under.



Figur 7: Antall plasser per barnehage og korrigerte brutto driftsutgifter per plass i kommunale barnehager 2021. Kilde: KOSTRA.

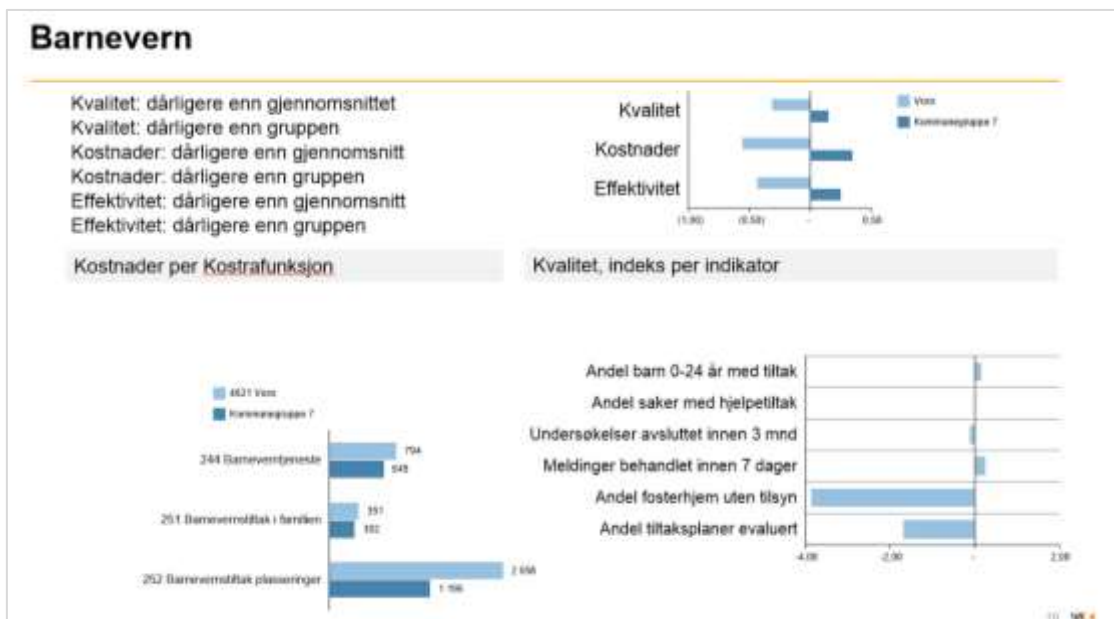
4.1.3 Barnevern

Barnevernet omfatter KOSTRA-funksjonene 244 Barnevernstjeneste (kontoret), 251 Tiltak i familien og 252 Plasseringer (tvangstiltak).

Voss har et mindre effektivt barnevern enn landsgjennomsnittet. Kvaliteten er lavere enn gjennomsnittet og kostnadene er høyere enn gjennomsnittet. Voss har lavere kvalitet og høyere kostnader enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7.

Kostnadene: Netto utgift var 50 millioner kroner i 2021. Det behovskorrigerte kostnadsnivået var høyere enn landsgjennomsnittet og høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7. Behovskorrigerte netto driftsutgifter til barnevern per innbygger i Voss var 1 000 kroner høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppen. Forskjellen utgjør omtrent 17 millioner kroner. Forskjellen skyldes i all hovedsak høyere utgifter til omsorgsovertakelser (fosterhjem eller institusjon).

Kvaliteten: Voss kommer ut i Kommuneindeksen med lavere kvalitet enn landsgjennomsnittet og lavere kvalitet enn kommunegruppen. Voss ligger på kommunegjennomsnittet når det gjelder andel av innbyggerne 0–24 år med barnevernstiltak, tidlig innsats (andel saker med hjelpetiltak) og saksbehandlingstid. Voss ligger lavere enn kommunegjennomsnittet når det gjelder tilsyn med fosterhjem og evaluering av tiltaksplaner for ungene.



Figur 8: Kvalitet og kostnader i barnevernet i Voss kommune 2021. Kilde: Kommuneindeksen 2022.

4.2 Budsjetmodell for grunnskolen

Vi har gjort en analyse av metoden for å tildele budsjett til grunnskolene i Voss. Det vil si budsjettmodellen for grunnskolen.

Funksjon 202 Grunnskole (undervisningen) hadde den største budsjettoverskridelsen i oppvekstsektoren i 2021. Funksjon 202 hadde et merforbruk på 17 millioner kroner i 2021. Skolene hadde merforbruk på 10 millioner. Fellesutgiftene ble 7 millioner kroner høyere enn budsjettet, se tabellen under.

Tabell 9 Budsjett og regnskap, netto driftsutgifter funksjon 202 i Voss kommune 2021. Kilde: Kommunen.

33. Sum funksjon 202 grunnskole		Regnskap 2021	Budsjett 2021	Merforbruk 2021
Bjørgum skule	b	13 139	13208	-69
Bulken skule	b	8 608	7 888	720
Evanger skule	b	5 352	5 554	-202
Gjernes skule	b	12 989	12 736	253
Granvin B	b	13 116	12 541	575
Granvin U	u	-		-
Gullfjordungen skule	b	13 132	12 688	444
Palmafossen skule	b	16 784	15 613	1 171
Skulestad skule	b	20 480	19 398	1 082
Vangen skule	b	27 114	24 024	3 090
Voss ungdomsskule	u	55 168	52 643	2 525
Vossestrand B	b	15 834	15 683	151
Vossestrand U	u	-		-
Fellesmidler		15 003	7 628	7 375
Voss		216 719	199 604	17 115

Store overskridelser av budsjettene kan komme av svak økonomistyring, urealistiske budsjetter eller begge deler. Vi har sett nærmere på budsjettmodellen for grunnskolen.

4.2.1 Krav til budsjettmodellen

Kommunen trenger en metode for å beregne det samlede behovet for midler til grunnskolen og en metode for å fordele midlene mellom de kommunale grunnskolene. Det er noen generelle krav til slike budsjettmodeller:

- ▶ Faglig forsvarlig og rettferdig: Modellene bør sikre at kommunen følger lovens krav til tjenesten og inngåtte avtaler (tariffavtalene)
- ▶ Enkel: Modellen bør være mulig å forstå for de som skal bruke modellen (politikere) og de som må leve med resultatene (rektorer og tillitsvalgte)
- ▶ Langsiktig: Modellen bør følge kommunens planhorisont (fire år). Modellen bør fange opp endringer i elevtallet i god tid.
- ▶ Vise handlingsmuligheter: Modellen bør få fram handlingsmuligheter for strategisk styring av tjenesten.
- ▶ Sammenlignbarhet: Modellen bør kunne sammenlignes med eget regnskap for tidligere år og regnskap for andre kommuner. Ved å sammenligne seg med andre kan man vurdere kostnadsnivået i egen kommune.

Det trengs både skolefaglig og økonomisk kompetanse for å lage og vedlikehold en budsjettmodell for grunnskolen.

4.2.2 Budsjettmodellen i Voss

Vi har gått gjennom budsjettmodellen. Den tildeler lærertimer per klasse og per elev. Disse gjøres om til årsverk. Det tildeles dessuten årsverk til ledelse, kontoransatte og assistenter.

Faglig forsvarlig: Modellen gir alle skolene midler til å dekke lovens krav til minstebemanning (lærernormen). Modellen inneholder en sikringsordning for små skoler. Fådelte skoler sikres bemanning til en lærer per klasse. Skolene tildeles først en lærer per klasse. Skoler med større klasser enn 15 elever 1–4 trinn eller 20 elever 5–10.trinn får ekstra lærertimer i tråd med reglene om gruppestørrelse 2. Modellen forteller ikke hvordan antall klasser i fådelte skoler bestemmes.

Tildelingen av timer til spesialundervisning bygger på innmeldte behov fra rektorene. Ut over dette er det ikke mulig å vurdere om modellen er i samsvar med lov og avtaleverk. Modellen tildeler en samlet/uspesifisert timeramme til styrkingstiltak, spesialundervisning og nedsatt leseplikt.

Enkelhet: Modellen er enkel, i den forstand at den ikke er særlig detaljert. På den annen side er det ikke forklart hvordan timerammene er framkommet. Dermed framstår modellen som vanskelig å forstå. Modellen er ikke dokumentert.

Modellen tildeler årsverk til hver skole. Den tildeler ikke kroner. Det er ikke dokumentert hvordan årsverkene regnes om til kroner. Dette gjør modellen ufullstendig og vanskelig å forstå.

Langsiktighet: Modellen tildeler bare årsverk for kommende skoleår. Den tildeler ikke budsjett for kommende kalenderår (budsjettåret). Modellen er dermed ikke tilstrekkelig som grunnlag for hverken årsbudsjettet eller økonomiplanen. Endringer i elevtallet må legges til som tiltak i budsjettet, utenom modellen.

Handlingsmuligheter: Modellen spesifiserer ikke handlingsmuligheter.

Sammenligning med andre: Modellen sammenligner ikke ressursbruken med andre kommuner eller eget regnskap. Det lages nøkkeltall (årsverk per 100 elever), men disse sammenlignes ikke med andre.

Budsjettmodellen for 2022–23 ender opp med ca. 9 årsverk mindre enn antall årsverk rapportert til GSI høsten 2021. Det er dermed uklart om modellen for 2022–23 er realistisk. GSI-tallene for 2022 viser 271,4 årsverk.

Tabell 10 Tall fra GSI for funksjon 202 i Voss i 2021. Kilde: Kommunen.

		Tall fra GSI				Budsjettmodell Voss 2022-23			
		2018	2019	2020	2021	Lærere og ledere	Assistent	Kontor	Sum
22. SUM årsverk totalt funksjon 202									
Bjørgum skule	b	18,1	19,0	16,3	16,4	13,0	3,2	0,4	16,6
Bulken skule	b	10,8	11,2	10,2	9,9	9,4	2,0	0,3	11,7
Evanger skule	b	6,1	7,2	5,9	6,4	5,5	2,5	0,2	8,2
Gjernes skule	b	16,8	16,4	18,7	19,5	12,9	4,2	0,4	17,5
Granvin B	b	14,8	13,6	12,7	11,8	13,3	3,5	0,4	17,2
Granvin U	u	4,6	4,2	3,2	3,9				-
Gullfjordungen skule	b	15,2	14,7	17,4	18,2	14,3	4,1	0,4	18,8
Palmafossen skule	b	22,2	23,5	21,0	20,3	17,3	3,0	0,4	20,7
Skulestad skule	b	19,6	29,3	26,1	30,8	19,8	5,5	0,4	25,7
Vangen skule	b	26,2	31,4	36,0	35,7	26,6	8,0	0,6	35,2
Voss ungdomsskule	u	55,6	71,4	77,1	78,2	57,0	14,0	2,0	73,0
Vossestrand B	b	16,5	15,6	15,8	16,6	17,6	3,1	0,6	21,3
Vossestrand U	u	6,8	6,6	6,3	6,8				-
Voss		233,3	264,0	266,7	274,5	206,5	53,1	6,1	265,7
Årsverk per 100 elever		12,5	14,3	14,4	14,6	-			13,8

Budsjettmodellen i Voss forutsetter en nedgang fra 1878 elever høsten 2021 til 1876 elever i høst. SSBs prognose MMMM forteller at antall innbyggere i grunnskolealder i Voss vil stige med 43 elever fra 1878 elever høsten 2021 til 1921 elever i høst. Budsjettmodellen i Voss bygger på data samlet inn i januar 2022. Etter vår vurdering bør budsjettet for skoleåret 2022–23 bygge på elevtallet i GSI 1.10.2022. GSI-tallene for 2022 viser 1921 elever i grunnskolen i Voss nå i høst. Budsjettmodellen undervurderer utgiftene med ca. 40 elever/4 millioner kroner.

To av skolene i Voss (Voss U og Skulestad) har mange og tunge gjesteelever fra fylkeskommunale barnevernsinstitusjoner. Fylkeskommunen betaler for ca. 12 årsverk ekstra bemanning for disse gjesteelevne. Det er uklart hvordan gjesteelevne håndteres i budsjettet. Gjesteelevne holdes utenfor ressurstildelingen, men ressursbruken rapporteres i GSI. Lærerne inngår som ordinære driftsutgifter i regnskapet. Refusjonene fra fylket inntektsføres på hver enkelt skole. Det bør bli bedre samsvar mellom GSI-rapporteringen, budsjettet og regnskapet. En løsning er at skolene får tildelt ressurser til gjesteelevne og at refusjonene går direkte til skolesjefen. Dette er gjort i tabellen over (8 årsverk lærere til Voss U, 4 årsverk til Skulestad).

4.3 Tilbakemelding fra dialogmøte I

De viktigste funnene fra nåsituasjonsanalysen ble presentert i et dialogmøte den 21.10.2022 hvor alle informantene i intervjuer og fokusgrupper var invitert. På møtet deltok 45 informanter. I etterkant av møtet ble deltagerne satt i grupper på tvers og ble bedt om å gi tilbakemelding på følgende problemstillinger:

1. Hva tenker du om dette?
 - Hva er gjenkjennelig?
 - Hva er ikke gjenkjennelig?
 - Hva har fått for stor oppmerksomhet?
 - Hva mangler?

2. Bevaringsområder:
 - Velg ut 2-3 områder det er viktig å bevare fremover
3. Utviklingsområder:
 - Velg ut 2-3 områder det er viktig å utvikle fremover

Gjenkjennelighet

Alle gruppene melder tilbake at det som ble presentert var gjenkjennelig.

Det som fremstår som mindre gjenkjennelig er analysen knyttet til økonomi hvor det fremkommer at Voss bruker mindre penger på skole enn landsgjennomsnittet.

Økonomi trekkes også frem av noen som et forhold som har fått for mye oppmerksomhet.

Når det gjelder forhold som mangler, pekes det på forhold som

- ▶ Lederatferd og ledelsesutøvelse
- ▶ At det finnes noen som opplever at det er vanskelig å uttrykke hva man mener i redsel for represalier
- ▶ At det finnes en tendens til at for mange avklaringer gjøres muntlig og ikke skriftlig
- ▶ At det er for lite fokus på hvordan heradet kan jobbe mer aktivt med forebygging

Bevaringsområder

Av bevaringsområder trekkes det frem:

- ▶ Struktur
 - Ønske om å bevare dagens lederstruktur
 - Styrer- og rektormøter samt fagmøter bør videreføres i sin nye form
- ▶ Strategi, kvalitet og kompetanse
 - Fellesperspektivene som ligger i Vossaskulens hus og Vossabarnehagen.
 - Den kvaliteten som gjør at flere skoler gjør det bra, dette er kompetanse som bør deles
 - Økonomistøtte.
 - Mange kompetente og dyktige medarbeidere. Å beholde denne kompetansen er viktig for å lykkes fremover
- ▶ Positive kollegiale forhold, god delingskultur

Utviklingsområder

Av utviklingsområder pekes det på:

- ▶ Strategi
 - Sette strategisk ledelse og strategisk arbeid på dagsorden. Utvikle langsiktige strategier og overordnede planer samt felles mål både for oppvekst total sett og for det enkelte tjenesteområdet
 - Sikre at planer og satsninger er godt forankret
 - Økt fokus på forebygging
- ▶ Møtestruktur
 - Møtestrukturen bør endres og møtene må i større grad inneholde beslutningssaker og i mindre grad informasjonssaker
 - Reell innflytelse etterlyses

- ▶ Roller, myndighet og ansvar
 - Trenger en gjennomgang av roller, myndighet og ansvar spesielt knyttet til delegeringen til tjenesteområdeledere og enhetsledere. Det oppleves i stor grad at tjenesteområdeledere har for mye myndighet og enhetsledere lite
 - Felles prioritering av oppgaver for de ulike nivåene
 - Behov for å se på Fagstabens roller, myndighet og ansvar og behov for å utvikle mål for stabens arbeid.
 - Det må stilles tilsvarende forventninger og krav til alle enhetsledere innen sektoren

- ▶ Organisasjonskultur
 - Økt transparens og innsikt
 - Økt takhøyde og trygghet.
 - Alle lederne (rådmann, kommunalsjef og tjenesteområdeledere) må være synlige ute i virksomhetene. De må se enhetsledere og medarbeidere.
 - Arbeide for å få ned sykefraværet

- ▶ Samhandling og koordinering
 - Styrke samarbeidet innad i Oppvekst. Viktig at skole og PPT finner en felles retning for arbeidet
 - Bør få lik kvalitet i skolene
 - Partssamarbeidet må styrkes og legges opp slik at det understøtter utviklingsarbeidet

- ▶ Økonomi
 - Tildelingsmodellen for skole må gjennomgås, dagens modell oppleves som uoversiktlig.
 - Det bør settes i gang en prosess for å kartlegge hva gjesteelevne faktisk koster

Andre innspill

Som vi har sett i intervjuene er oppfatninger fra informantene innen skole noe polarisert. Dette bildet er blitt forsterket av innspill som er mottatt i etterkant av dialogmøte. Flere informanter innen skole har sendt tilbakemeldinger som enten handler om at det som fremkom i presentasjonen tegner et for negativt bilde av situasjonen, at de med en negativ innstilling representerer et lite mindretall, mens andre mener at det er en del forhold knyttet til organisasjonskultur og klima som handler om at det må være rom for å ta opp og si ifra om negative forhold og at rektorene er delt i en *inngruppe* og en *utgruppe*.

5 GAP-analyse

Dagens situasjon skal vurderes opp mot ønsket situasjon. Ønsket situasjon består, slik vi oppfatter det, av to vesentlige elementer.

1. Det ene er en vurdering av dagens situasjon vurdert opp mot de 13 prinsippene Voss herads organisasjon er fundamentert på
2. Det andre er en evaluering av hvordan organisasjonsstrukturen i kommunalavdeling Oppvekst fungerer i praksis vurdert ut fra:
 - Om oppvekstavdelingen løser oppdraget sitt på en god måte
 - Hvordan avdelingen fordeler og løser sine oppgaver
 - I hvilken grad dagens organisering støtter opp under dette.

Vi skal i det følgende redegjøre for våre vurderinger av de enkelte problemstillingene. Vi starter med å beskrive hovedinntrykkene.

5.1 Vurdering opp mot prinsippene

Voss herads organisasjon er fundamentert på følgende prinsipper:

1. Tillitsskapende organisasjon med høg måloppnåing,
2. Profesjonelle medarbeidarar med høg etisk standard
3. Evne og kapasitet til strategisk leiing og styring,
4. Stabs- og støttefunksjonar med rett storleik, og ei organisatorisk plassering som fremjar heilskap, effektivitet og fagleg tyngde
5. Organisering etter målgrupper
6. Effektiv og kvalitativ tenesteyting med god brukarinnsett
7. Effektiv, tilgjengeleg og rettvis forvaltning,
8. Voss herad har ei heilskapleg og koordinert areal-, samfunns- og tenesteutvikling som legg vekt på gode arbeidsprosessar på tvers av fag- og tenesteområda,
9. Pålitelege og med høg gjennomføringskondis,
10. Kommunikasjonen skal vera open, transparent og ha eit klart språk,
11. Skapande og inkluderande arbeidsgjevar med myndiggjorde leiarar og medarbeidarar,
12. Innovativ og endringsdyktig organisasjon med høgt meistringsklima og kultur for kontinuerleg forbetring
13. Arbeidsmiljø prega av motivasjon, arbeidsglede og «me»-kultur

Når det gjelder **tillitsskapende organisasjon med høg måloppnåing**, er det vanskelig å si noe eksakt, men den manglende rolleklarhet som fremkommer i intervjuene og som understøttes av 10-faktor undersøkelsen, synes å medføre frustrasjon som kan påvirke tilliten. Vi har også registrert at det innen skole synes å eksistere en konflikt mellom dem som mener at kulturen er preget av mangel på tillit og dem som mener at det er noen som prøver å gjøre det vanskelig for ledelsen.

Høg grad av måloppnåelse har vi ikke kartlagt spesielt, vi har i hovedsak konsentrert oss om kvalitet, produktivitet og effektivitet.

I denne kartleggingen har vi i liten grad belyst **temaet profesjonelle medarbeidarar med høg etisk standard**, men på den annen side har vi ingen indikasjoner på at så ikke er tilfellet. Evne og **kapasitet til strategisk leiing og styring**, er så absolutt belyst og fremstår som et av de områdene det synes nødvendig å ta tak i tiden fremover.

Det å få etablert **stabs- og støttefunksjonar med rett storleik, og ei organisatorisk plassering som fremjar heilskap, effektivitet og fagleg tyngde**, er det mange informanter i kartleggingsfasen som ytrer ønske om. Dette fremstår også som et mulig satsningsområde fremover.

Det kan slås fast at Oppvekstsektoren følger prinsippet om **organisering etter målgrupper**. Med hensyn til **effektiv og kvalitativ tenesteyting med god brukarinnsett** er det relativt åpenbart på bakgrunn av nåsituasjonsbeskrivelsen at deler av organisasjonen ikke synes preget av høy effektiv og kvalitativ tjenesteyting. Grunnskole, barnehager og barnevern har lavere kvalitet enn gjennomsnittet av norske kommuner. Kostnadsnivået for grunnskole og barnehage er lavere, mens det for barnevern er høyere, enn landsnittet. Dette gir en effektivitet som for barnehage er høyere enn landsnittet, mens det for grunnskole og barnevern er lavere effektivitet. På den annen side fremstår organisasjonen med høy grad av brukerinnsett.

Temaene **effektiv, tilgjengeleg og rettvis forvaltning** er ikke dekket i denne gjennomgangen. Når det gjelder hvorvidt Voss herad har **ei heilskapleg og koordinert areal-, samfunns- og tenesteutvikling som legg vekt på gode arbeidsprosessar på tvers av fag- og tenesteområda**, har vi kun sett på helhetlig tjenesteutvikling, og dette fremstår også som et område med et forbedringspotensial.

Hvorvidt kommunalområde Oppvekst fremstår som **pålitelege og med høg gjennomføringskondis**, har ikke vi tilstrekkelige data til å mene noe om. Punktet **Kommunikasjonen skal vera open, transparent og ha eit klart språk**, har informantene en oppfatning om, og det handler delvis om at enkelte hevder at informasjonen ikke flyter godt nok på tvers av tjenesteområdene, på den annen side synes det å være en gjennomgående oppfatning av at det brukes for mye tid på informasjonssaker på ledermøter.

Vi har absolutt inntrykk av at Voss herad er en **skapande og inkluderande arbeidsgjevar med myndiggjorde leiarar og medarbeidarar**, men som det fremkommer av gjennomgangen må myndigheten for enhetslederne gjennomgås. Hvorvidt Oppvekstsektoren er en **innovativ og endringsdyktig organisasjon med høgt meistringsklima og kultur for kontinuerleg forbetring**, fremkommer det at grad av endringsinitiativ er varierende mellom tjenesteområdene er varierende, innen skole, er den relativt høy. Når **det gjelder arbeidsmiljø prega av motivasjon, arbeidsglede og «me»-kultur**, har vi sett at resultatene på 10 faktor i Voss ikke skiller seg vesentlig fra snittet i norske kommuner. Vi har imidlertid registrert frustrasjon og turnoverintensjoner i enkelte deler av organisasjonen og innen skole er det indikasjoner på at splittet miljø og antydninger til konflikter.

5.2 Vurdering av hvordan dagens organisasjonsstruktur fungerer

Spørsmålene som skal besvares i denne gjennomgangen knytter seg til hvordan organisasjonsstrukturen i kommunalavdeling oppvekst praksis fungerer i, og hvordan den oppleves av ledere og medarbeidere.

Rent konkret skal følgende spørsmål besvares:

- ▶ I hvilken grad bidrar organiseringen til å heve kvaliteten på tjenestene?
- ▶ Har avdelingen tilstrekkelig evne og kapasitet til strategisk ledelse og styring?
- ▶ I hvilken grad står alle ansatte bak de strategiske satsningene innen tjenesteområdene?
- ▶ Er det tydelig hvilken myndighet som ligger til de ulike rollene? Er det samsvar mellom ansvar og myndighet?
- ▶ Er Voss herad gjennom kommunalavdeling oppvekst en skapende og inkluderende arbeidsgiver med myndiggjorde ledere og medarbeidere?
- ▶ Hvordan opplever lederne samhandlingen mellom enhetene og overordna nivå?

- ▶ Hvordan oppleves samhandlingen mellom stabs- og støttefunksjonene og enhetene?
- ▶ Hvordan oppleves kommunikasjonen og informasjonsflyten i avdelingen?

5.2.1 Noen refleksjoner rundt organisasjonsendringen som ble innført i 2018

Det grepet som ble gjort i 2018 hvor det ble innført et nytt ledernivå mellom kommunalsjef og enhetsledere, er etter hvert blitt et vanlig grep i norske kommuner. 2 nivå-organiseringen som skylte som en bølge over norsk kommunesektor på sent 1990 tall og tidlig 2000 tall var et resultat av at den tidligere etatsorganiseringen ble opplevd som byråkratisk, tungrodd og lite egnet til å håndtere en raskere endringstakt og ga for lite handlingsrom for ledere og ansatte i virksomhetene. Organisasjonsteoretikeren L. Greiner kaller dette for *autonomikrise*⁸.

2-nivå organiseringen handlet om å fjerne etatssjefene og legge enhetslederne rett under rådmannen eller rådmannsnivået som da bestod av rådmann og et varierende antall kommunalsjefer. Enkelte beskrev dette organiseringsgrepet som: «Å dra av Glavalaget». Det handler om å flytte myndigheten fra etatsjefene ned til enhetslederne og å gi dem fullstendig ansvar for økonomi, personal, fagutvikling og resultater. Grepet ble gjerne kombinert med et målstyringssystem hvor styringsdoktrinen var «*fasthet på mål, frihet på metode*». Samtidig ble gjerne stabsfunksjonene som lå spredd rundt omkring i etatene flyttet til en felles stab under rådmannen. I mange kommuner beholdt kommunalsjefene fagstabene under seg.

Grepet med å gi enhetslederne stor autonomi og tydelig myndighet ble i norske kommuner sett på som en så effektiv organisasjonsform at den på ett tidspunkt nesten var enerådende. Etter hvert innså man at denne organisasjonsformen også hadde sine ulemper. Det oppstod det Greiner kaller for en kontrollkrise, ved at de autonome virksomhetene ikke gikk i takt, men at de utviklet seg i ulike retninger. Dermed oppstod behovet for koordinering. En kommunalsjef i en 2-nivå-modell hadde ikke kapasitet til å drive felles utvikling av eksempelvis skoler og barnehager og hadde dessuten så stort ledespenn at det var vanskelig å følge opp den enkelte leder. Det var nettopp behovet for å styrke strategisk ledelse, få til felles utviklingsretning for like virksomheter og det å gi tilstrekkelig ledelseskapasitet til å utøve ledelse tett på som var den typiske begrunnelsen for å innføre det organisatoriske grepet som Voss gjorde i 2018.

5.2.2 Hvor hensiktsmessig er dagens organisasjonsmodell?

Difi⁹ har utviklet et sett med kriterier som brukes for å evaluere organisasjonsmodeller. Både for ved organisasjonsgjennomganger for å avklare hvor hensiktsmessig en gitt modell er og ved omorganiseringer for å kunne vurdere ulike modeller opp mot hverandre. Disse kriteriene fremkommer av figuren under.

⁸ L. Greiner referert i Kart 2014

⁹ Direktoratet for forvaltning og IKT(Difi) er nå en del av Digitaliseringsdirektoratet

Evalueringskriterier	Utdypning av kriteriene
Formålseffektivitet	Er organisasjonsmodellen hensiktsmessig for å løse virksomhetens prioriterte oppgaver?
Kostnadseffektivitet	Bidrar den valgte modellen til at en unngår unødig dobbeltarbeid, og har minst mulig kostnader knyttet til løpende samordning og samarbeid? Legger den til rette for en rasjonell utvikling og bruk av kompetanse?
Rolleklarhet	Gir modellen mest mulig klare og forutsigbare ansvarsforhold internt i virksomheten? Gir den legitimitet og tillit overfor eksterne samarbeidspartnere?
Styrbarhet	Gir modellen klare ansvarsforhold for styring, samordning og prioritering?
Fleksibilitet	Gir organisasjonsmodellen rom for å kunne ivareta nye behov og oppgaver? Ivaretar den behov for å være proaktiv?
Brukerorientering	Gir organisasjonsmodellen best mulig kvalitet på produkter og tjenester, en best mulig samordnet tjeneste, god tilgjengelighet og brukermedvirkning? Legger den til rette for digitalisering av tjenestene?
Arbeidsmiljø	Gir modellen rom for å utvikle et arbeidsmiljø som er faglig utfordrende og sosialt tilfredsstillende?
Gjennomførbarhet	Vil en eventuell ny organisasjonsmodell medføre gjennomføringskostnader og motstand i form av støy og krevende prosesser? Hvis valgt modell medfører betydelige gjennomføringskostnader, bør det på sikt være gevinster som mer enn oppveier disse kostnadene.

Figur 9: Difis kriterier for evaluering av organisasjonsmodeller

Hvis vi i 2018 hadde vært invitert til å vurdere dagens modell opp mot den som eksisterte før 2018, ville dagens modell skåret høyere enn tidligere modell på de fleste kriterier, kanskje bortsett fra kostnadseffektivitet da den koster mer enn tidligere modell. Vi har imidlertid sett i gjennomgangen at mange informanter opplever at modellen ikke fungerer helt i tråd med disse kriteriene. Det er vår vurdering av det denne mismatchen ikke skyldes modellen i seg selv, men at aktørene i organisasjonen ikke agerer i tråd med modellen. Dette skal vi søke å utdype i det følgende.

5.2.3 I hvilken grad organiseringen bidrar til å heve kvaliteten på tjenestene

I kriteriesettet er det kriteriene *brukerorientering* og *formålseffektivitet* som primært handler om kvalitet. Dagens organisering er med sitt prinsipielle skille mellom strategiske og operativ ledelse og med sin tydelige målgruppeorganisering i tillegg til at den legger til rette for et arbeidsmiljø som er faglig utfordrende og sosialt tilfredsstillende i utgangspunktet egnet til å bidra til god kvalitet. Modellen seg selv vil neppe kunne sikre god kvaliteten, det er vel heller slik at den ikke synes å være til hindrer for der. Vi har sett at flere informanter ikke oppfatter at kvaliteten i tjenestene har økt vesentlig etter omorganiseringen. Vi ser videre at kvaliteten sammenlignet med andre ikke er spesielt høy. Den kartleggingen vi har gjort er ikke designet for å avdekke årsakene til at kvaliteten i de tjenestene det finnes sammenligningsdata for ikke er høyere enn de er. De funnene som er gjort i kartleggingen kan peke i retning av forhold som:

- ▶ Utydelige mål
- ▶ Manglende implementering av strategiske initiativ
- ▶ For lav grad av felles evidensbasert praksis
- ▶ Uklare ansvarsforhold
- ▶ Mangelfull involvering og forankring
- ▶ Usikkerhet rundt økonomi og kapasitet
- ▶ Høyt fokus på operativ ledelse

5.2.4 I hvilken grad avdelingen har tilstrekkelig evne og kapasitet til strategisk ledelse og styring

Som vi allerede har vært inne på er overgangen fra en flat modell hvor alle enhetslederne rapporterer til kommunalsjefen til en modell hvor kommunalsjefs nivået blir utvidet med flere ledere, i Voss herad sitt tilfelle, 4 ledere, motivert ut fra ønsket om å få økt kapasitet til strategisk ledelse.

Det er et funn i denne gjennomgangen at det potensialet for strategisk ledelse som ligger i modellen ikke i tilstrekkelig grad er omsatt i praksis. Det er et funn at den rådende oppfatningen er at det er kommunalsjefen som primært har ansvar for å utøve den strategiske rollen mens tjenesteområdelederne i stor grad bruker sin kapasitet til å utøve operativ ledelse. Dette understøttes av at det synes å være:

- ▶ Manglende og/eller uklare strategiske mål for sektoren
- ▶ Relativt få strategiske planer for sektoren som helhet og innen det enkelte tjenesteområdet. På den annen side finnes det relativt mange operative planer, retningslinjer, prosess og prosedyrebeskrivelser, særlig innen skole
- ▶ Relativt få, men i varierende grad, strategiske initiativ innen det enkelte tjenesteområde
- ▶ Uklart hvordan ledergruppen samhandler om og følger opp, de strategiske initiativene
- ▶ Uklart i hvilken grad de strategiske initiativene som eksisterer er implementert i den enkelte virksomhet

Et annet funn som peker i retning av manglende strategisk ledelse er at det frem til nå ikke har vært ordinære ledermøter innen tjenesteområdene, med ordinære ledermøter mener vi et møte mellom tjenesteområdeleder og enhetsleder hvor man avklarer viktige saker som i prinsippet ligger under tjenesteområdeleders myndighetsområde knyttet til drift og utvikling av tjenesteområdet. Innen både skole og barnehage har man frem til nå hatt fagmøter og nettverksmøter. På fagmøtene stiller henholdsvis rektorer og inspektører/ass. rektorer (skole) og styrere for private og kommunale barnehager (barnehage) sammen med støttefunksjoner og stab. Vi har sett at tilfredsheten med disse møtene er varierende. I skrivende stund rapporteres det at man innen skole har startet med rektormøte.

Det at staben er blitt delt mellom barnehage og skole og at personalansvaret for staben er lagt til to av områdelederne er også med på å svekke organisasjonens evne til å utøve strategisk ledelse. Vanligvis har en stab to funksjoner: 1) De tradisjonelle stabsoppgavene som handler om å støtte toppledelsen i å utøve strategisk ledelse og bistå i overordnet styring. 2) De tradisjonelle støtteoppgavene som handler om forvaltningsoppgaver og å støtte linjen i å utføre sine oppgaver. Staben selv beskriver at den nå i liten grad fungerer strategisk, og at den i hovedsak utøver operative støttefunksjoner.

I prinsippet er en organisasjonsmodell et uttrykk for ønsket handling. Når man endrer organisasjonsmodell må aktørene agere annerledes enn tidligere for at modellen skal ha ønsket effekt. Det er etter vår vurdering påfallende at møtestrukturen ikke ble lagt om i 2018 da man innførte den nye modellen. Møtestrukturen synes å være hensiktsmessig ut fra forutsetningene i tidligere modell med en overordnet leder, da var det hensiktsmessig å samle ledere og mellomledere fra skole og styrere fra kommunale og private barnehager i fagmøter og nettverksgrupper hvor ikke overordnet ledelse er til stede er mye brukt som en kompensierende struktur for at enhetslederne skal ha en arena for erfaringsutveksling, refleksjon og koordinering. I en ny struktur hvor ledelseskapasiteten både til strategisk utvikling og oppfølging er økt vesentlig fremstår dette som uhensiktsmessige møter. En slik struktur legger til rette for ordinære ledermøter.

5.2.5 I hvilken grad er det tydelig hvilken myndighet som ligger til de ulike rollene og i hvilken grad er det samsvar mellom ansvar og myndighet

Vi har sett at det fremkommer uklarheter knyttet til myndighets- og rollefordelingen innen flere områder. De viktigste synes å være:

Ansvar for utøvelse strategisk ledelse

Det synes å være uklart om tjenesteområdelederne har et strategisk eller et operativt lederansvar.

Vår vurdering er at intensjonene med et slikt grep som ble gjort i oppvekst i 2018 er å styrke den strategiske ledelsen og å øke ledelseskapasiteten. Dette synes ikke å ha skjedd i praksis. I stedet utøver tjenesteområdelederne en rekke operative oppgaver. Dette gjør rollefordelingen utydelig.

At Oppvekststaben ble delt mellom skole og barnehage synes også å ha svekket det strategiske perspektivet på bekostning av det operative. Grepet har også svekket kommunalsjefens mulighet til å utøve strategisk ledelse da han ikke har egne medhjelpere. De eneste som kan bistå er tjenesteområdelederne som synes å ha alt for mange operative oppgaver.

Myndighetsfordeling mellom de ulike ledernivåene

Det første evalueringsspørsmålet under denne overskriften er i hvilken grad Voss herad gjennom kommunalavdeling oppvekst er en skapende og inkluderende arbeidsgiver med myndiggjorte ledere og medarbeidere

Vi har få funn med hensyn til skapende og inkluderende bortsett at flere ledere og tillitsvalgte opplever at det utviklingsarbeidet som initieres i sektoren i for stor grad har elementer av «top-down» i prosess og gjennomføring og at det etterlyses større grad av medvirknings- og samskapingsarenaer.

Med hensyn til myndiggjorte ledere har vi sett at det er uklarheter knyttet til delegerte fullmakter. Eksempelvis hva er grenseoppgangen mellom det at grunnskoleleder har fått delegert økonomiansvar og anvisning innen sitt ansvarsfelt og at rektor har anvisningsmyndighet og fullmakter til å disponere og omdisponere innen sitt budsjett? Betyr formuleringen *grunnskoleleder har fått delegert økonomiansvar og anvisning innen sitt ansvarsfelt* den delen av skolebudsjettet som ikke er delegert til den enkelte rektor eller betyr det hele skolebudsjettet? Dette fremstår som uklart.

En forutsetning for at en leder skal kunne utøve et reelt økonomiansvar er at man har oversikt over hvilke premisser budsjettet bygger på og at det er samsvar mellom budsjettet og de mål og forventninger som stilles. Vi har sett at flere rektorer uttrykker at de har liten innsikt i budsjettfordelingsmollen og de premissene den bygger på og at de ikke er kjent med sammenhengen mellom budsjettet og tildelte timer.

Det neste evalueringsspørsmålet under denne problemstillingen er hvordan lederne opplever samhandlingen mellom enhetene og overordna nivå. Som vi har sett opplever relasjonen mellom enhetslederne og overordnet nivå ulikt. Noen beskriver den som helt uproblematisk, andre peker utfordringer i situasjonen.

Blant utfordringene er det to forhold som går igjen. Det ene er at tjenesteområdelederne beskrives som opptatte og at de har svært mye å gjøre. Noen beskriver dette som uproblematisk andre opplever at toppledelsen er utilgjengelige og vanskelig å komme i kontakt med. Fravær av ledermøter og varierende grad av medarbeidersamtaler trekkes også frem. Det samme gjelder opplevelsen at det kan ta lang tid å få gjort avklaringer.

Det siste poenget forsterkes av en del av lederne beskriver en holdning fra ledelsen og at alt må gå tjenestevei. Dette oppleves av enkelte som uforståelig og uhensiktsmessig. Effekten av dette er en opplevelse blant enhetsledernivået av å bli fratatt reell myndighet. En annen effekt av dette synes å være prinsippet med å gå tjenestevei medfører at allerede overbelastede tjenesteområdeledere får enda mer å gjøre og at det tar enda lengre tid å avklare ting som kunne vært håndtert direkte fra enhetslederne.

Også relasjonen og samhandlingen mellom stabs- og støttefunksjonene i sektoren og enhetene er preget av prinsippet om å gå tjenestevei. Dette uttrykkes som uhensiktsmessig både fra enhetene og staben selv.

Når det gjelder samhandling med økonomi er det stor tilfredshet med den nye controlleren som oppfattes å yte mye og nødvendig hjelp og støtte.

Når det gjelder kommunikasjon og informasjonsflyten i avdelingen fremstår dette i hovedsak som reit, selv om savnet av informasjon og tilbakemeldinger eksisterer i enkelte situasjoner. Dette synes å handle om å få tilbakemeldinger i tide.

5.3 Hovedinntrykk

Gjennom sammenligningen av dagens situasjon opp mot ønsket situasjon er det noen funn som fremstår som tydelige:

- ▶ **Strategisk ledelse**
Vi har sett at det utøves mindre strategisk ledelse enn det forventningen til sektoren og er, noe som understøttes av informantenes oppfatninger, og mer operativ ledelse
- ▶ **Effektivitet**
Sektoren skårer gjennomsnittlig og har et forbedringspotensial både med hensyn til kvalitet og kostnader
- ▶ **Utøvelse av ledelse og struktur og gjennomføring av ledermøter**
- ▶ **Fordeling av roller, ansvar og myndighet**
- ▶ **Budsjettfordeling innen skole**

6 Forslag til tiltak

6.1 Innledning

Som nevnt innledningsvis hadde Agenda Kaupang lagt opp til at det skulle utvikles tiltak i samarbeid med en (eventuelt flere) arbeidsgruppe(r) og at disse tiltakene skulle tas inn i rapporten og videre at Agenda Kaupang på bakgrunn av faglige vurderinger skulle komme med sine anbefalinger til tiltak. Dette er kort beskrevet i kapittel 2.3 i denne rapporten.

Vi har underveis i prosjektet sett at det er noen forhold som etter vår vurdering i stor grad synes å påvirke nåsituasjonen. Dette handler om for lite fokus på strategisk utvikling, spesielt for sektoren samlet, men også, dog i varierende grad, innen tjenesteområdene.

Det handler også om uklarheter i delegasjon og ansvar og oppgavefordeling. I tillegg til å handle om en overprioritering av driftsoppgaver på bekostning av de strategiske oppgavene, synes uklarhetene å oppstå i skjæringspunktet mellom:

- ▶ Kommunalsjef og tjenesteområdelederne
- ▶ Tjenesteområdelederne og enhetslederne
- ▶ Staben og linjen

Utgangspunktet er delvis uklarheter i delegasjonsreglementet og forhold som ikke er omtalt i reglementet (beslutningsfullmakter mht. til lov og forskrift), men også om en manglende refleksjon ved implementering av den nye organisasjonsmodellen med hensyn til hvilken rolle som bør utøves av de ulike ledernivåene, altså hvilke konsekvenser den nye organisasjonsmodellen bør få for myndighetsfordelingen.

Det tredje forholdet handler om ledermøtenes struktur og innhold. Vi har sett at strukturen fra tidligere organisasjonsmodell stort sett er videreført i den nye modellen uten at det er vurdert om den nye strukturen for å gi ønsket effekt, krever en annen organisering av ledelsesprosessene, og en mye større vektlegging av rene ledermøter, både kommunalsjefens ledermøter og ledermøtene på hvert tjenesteområde, og en mindre vektlegging på fellesmøter, fag- og nettverksmøter. Og videre hvilke saker som skal behandles på ledermøtene, er det informasjonssaker, diskusjonssaker eller beslutningssaker. Vi har sett at møtene i stor grad handler om de to første sakstypene og i liten grad om den siste.

Ledelse er også et forhold som «flyter opp» i nåsituasjonsbeskrivelsen, særlig pekes det på at en felles forståelse for hvordan ledelse bør utøves i oppvekst ikke synes å være til stede.

Et siste forhold, som i særlig grad gjelder skole, men ikke bare skole, handler om økonomistyring og budsjett disiplin. Vi har sett at innen skole skaper forestillingene om kostbar skolestruktur, uklarheter rundt dagens budsjettfordelingsmodell og usikkerhet knyttet til refusjon for tjenesteelever mye støy og er med på å vanskeliggjøre økonomistyringen.

Ut fra dette forslår Agenda Kaupang at de gjenværende ressursene i prosjektet flyttes slik at i stedet for å utrede alternative tiltak, bør ressursene brukes på å starte implementering av tiltak rettet mot de områdene som er nevnt over.

En forutsetning for at dette skal gi ønsket effekt er at lederne i sektoren ønsker å forplikte seg til dette og videre at prosessene gjennomføres som involverende, inkluderende og åpne prosesser.

Vi skal i det følgende beskrive fire tiltak som vi anbefaler Voss herad om å iverksette og som Agenda Kaupang vil kunne bidra til implementeringen av.

6.2 Tiltak 1 Felles forståelse av god ledelse i Voss herad

Ledelse som fenomen handler om å takle forandringer, gi arbeidet retning, samkjøre mennesker, sikre resultater gjennom motivasjon og inspirasjon og å sørge for at mennesker beveger seg i riktig retning.

Ledelse handler i prinsippet kun om atferd og Gary Yukls har oppsummert mer enn 100 års ledelsesforskning i modell for effektiv ledelse, Denne modellen beskriver tre kategorier med effektiv ledelsesatferd, dette er:

- ▶ Oppgaveorientert atferd
- ▶ Relasjonsorientert atferd
- ▶ Endringsorientert atferd

Oppgaveorientert Administrasjon/Styring	Relasjonsorientert Omtanke	Endringsorientert Transformasjon
<ul style="list-style-type: none"> • Organisere arbeidet for å øke effektiviteten • Planlegge kortsiktige tiltak • Fordele oppgaver til individ og grupper • Klargjøre hvilke resultat som forventes • Klargjøre prioriteringer • Sette spesifikke mål og standarder • Forklare regler, prosedyrer og standarder • Dirigere og koordinere arbeidet • Overvåke prestasjoner • Løse problemer som oppstår 	<ul style="list-style-type: none"> • Gi støtte og oppmuntring • Uttrykke tillit • Omgås andre for å bygge relasjoner • Verdsette innsats og bidrag • Coache og veilede ved behov • Involvere ansatte ved beslutninger • Myndiggjøre medarbeiderne • Holde andre løpende informert • Løse konflikter konstruktivt • Bruke symboler og ritualer for å bygge identitet • Oppmuntre til gjensidig tillit • Ansette kompetente medarbeidere 	<ul style="list-style-type: none"> • Overvåke omgivelsene for å identifisere muligheter og trusler • Tydeliggjøre behov for endring • Studere andre for å hente inspirasjon til forbedring • Snakke entusiastisk om muligheter/fremtiden • Oppmuntre andre til å løse egne problemer • Oppmuntre til nytenkning • Tilrettelegge for eksperimentering • Utvikle innovative strategier • Legge til rette for læring • Verdsette fremgang og feire resultater

Figur 10 Tre typer effektiv lederatferd (G. Yukl. Leadership in Organizations, 2019)

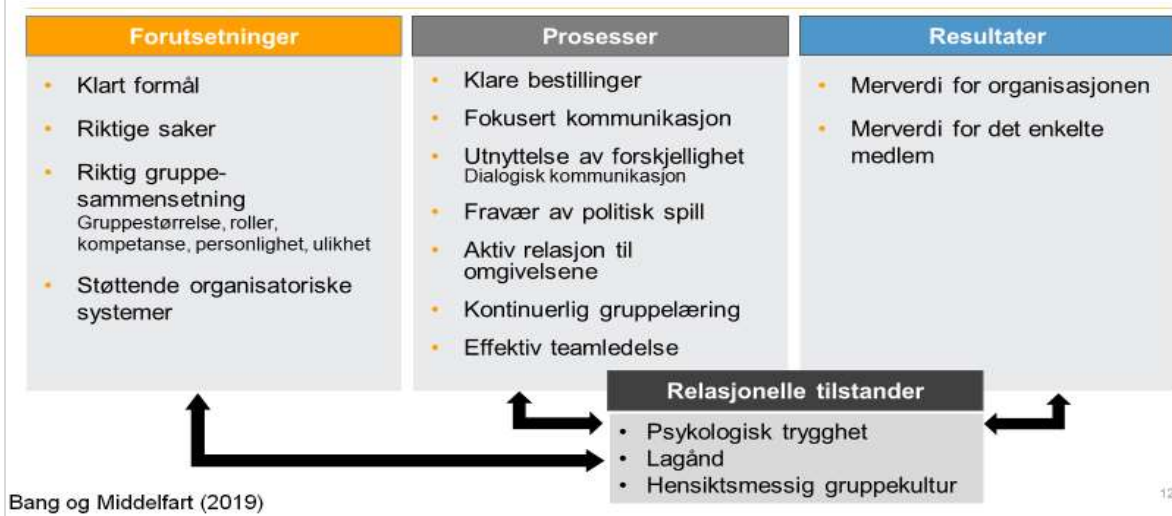
Det viktige med denne modellen er at vektleggingen og prioriteringen mellom de ulike ledelsesatferdene som bestemmer hva som er god ledelse i en bestemt kontekst. Agenda Kaupang har et velprøvd ledelsesutviklings konsept som handler om å operasjonalisere denne modellen ned i en konkret og omforent beskrivelse av hva som skal kjennetegne god ledelse «hos oss». Vi foreslår å gjennomføre en dagssamling med alle lederne i Oppvekst hvor de sammen utvikler en felles forståelse av hva som skal prege ledelsesutøvelsen i Oppvekst i Voss herad og ikke minst at man blir enige om hva ledergruppen samlet sett skal gjøre mer av, mindre av, slutte med og begynne med i tiden fremover. Dette kan bidra til å styrke samholdet og bygge felles identitet.

Denne gjennomgangen vil i tillegg til å avklare forventninger til ledelsesutøvelse også tydeliggjøre et skille mellom strategisk og operativ ledelse og synliggjøre hvordan strategisk (endringsorientert) kan se ut og utøves på ulike nivåer.

6.3 Tiltak 2 – Utvikling av effektive ledergrupper

Det å etablere de enkelte ledergruppene i Oppvekst fremstår som viktig. Å etablere ledergruppene handler primært om å etablere effektive ledergrupper eller lederteam. Agenda Kaupang har jobbet med dette i en rekke kommuner og i en slik prosess tar vi utgangspunkt i Bang & Midelfarts IPO-modell for effektive ledergrupper, ref. figuren under.

Faktorer med betydning for effektivitet i team - IPO-modellen



Figur 11 Modell for effektivitet i grupper og team

Utvikling av ledergrupper og -team bør både ha fokus på resultatene av gruppens/teamets arbeid, på hvilke faktorer som fremmer og eventuelt hemmer gruppens effektivitet og på de faktorene som kan bidra til at gruppen utvikler sin evne til å løse komplekse problemstillinger.

Innholdet i lederteamutviklingen må selvsagt innrettes etter behovene til det enkelte team, men i utgangspunktet jobber vi med følgende temaer:

- ▶ Hvilken rolle skal vi spille i organisasjonen og hvordan skal vi arbeide for å realisere sektorens strategi?
- ▶ Hva er formålet med gruppen og hvilke ambisjoner har vi som ledergruppe?
- ▶ Hvilke saker skal vi behandle, og hva skal vi ha fokus på?
- ▶ Hvem er vi i ledergruppen? Innen hvilke områder er vi like og hvor er vi forskjellige?
- ▶ Arbeidsformer i ledermøtene:
 - Hva er hensiktsmessig arbeidsformer knyttet til ulike saker?
 - Hvordan utnytter vi kompetanse og ressurser i gruppen for å skape best mulige resultater?
 - Hvordan er kommunikasjonen?
 - Hvordan få til effektiv teamledelse
- ▶ Hvordan klarer vi gjennom måten vi jobber sammen på å skape psykologisk trygghet, lagånd og hensiktsmessig gruppekultur

Vi foreslår at vi bruker en dag pr ledergruppe for å igangsette ledergruppeutviklingsprosessen. Ledergruppeutviklingsprosessen vil adressere forhold som:

- ▶ Avklaring mellom strategisk og operativt ansvar
- ▶ Hva som er felles og hører hjemme i et ledermøte og hva som er den enkeltes ansvar og hva som bør løses bilateralt mellom ledere på samme nivå.

Og ikke minst vil denne prosessen legge grunnlaget for å etablere et godt og fruktbart klima i den enkelte ledergruppe og kunne bidra til å løse motsetninger, ufarliggjøre forskjellighet og å skape nødvendig psykologisk trygghet.

6.4 Tiltak 3 - Gjennomgang av delegering

Dagens tilstand

Generelle krav til delegering i norske kommuner:

- ▶ Driftsansvaret ligger hos enhetslederne. Det vil si rektor, styrer og leder for barnevernet. Driftsansvaret omfatter penger, fag og folk.
- ▶ Strategisk ansvar ligger på nivåene over enhetslederne. Det vil si skolesjef, kommunalsjef og kommunedirektør. Strategisk ansvar omfatter langsiktig måloppnåelse i tjenestene inkludert saksbehandling for politisk ledelse.

Tilstandsanalysen viser at enhetslederne har uklare og varierende fullmakter. Strategisk nivå bruker antakelig for mye tid på driften (enkelt saker). Eksempel på uklare fullmakter i dag:

- ▶ Budsjett og anvisning
- ▶ Eiendomsdrift grunnskoler
- ▶ Ansettelse

Tiltak

Tiltaket er å gå gjennom enhetsledernes fullmakter for å få enkle og klare regler å jobbe etter.

Det er ikke aktuelt å lage nye regler for delegering i Voss kommune. Målet er å gå gjennom de fullmaktene som er uklare. Mange av reglene er ikke laget av linjeledelsen i oppvekst, men er felles regler i kommunen (økonomi, personal, IKT, eiendom). Rutineansvarlige må identifiseres og trekkes med i arbeidet.

Utgangspunkt for arbeidet: Alt er delegert inntil det motsatte er bevist.

Prosess: Fire to timers møter i en arbeidsgruppe med enhetsledere, strategisk ledelse i oppvekst og sentrale staber/eiendom.

- ▶ Møte 1: Idedugnad: Hva er viktigst å gå gjennom.
- ▶ Møte 2: Fullmakter innen økonomi/personal/eiendom/IKT
- ▶ Møte 3: Fullmakter innen oppvekst
- ▶ Møte 4: Gå gjennom revidert liste over fullmakter

6.5 Tiltak 4 - Langsiktig budsjettmodell skole

Dagens tilstand

Generelle krav til budsjettmodeller for kommunale tjenester:

- ▶ Faglig ansvarlig: Bygge inn lovkrav, avtaleverk
- ▶ Langsiktig: Dekke økonomiplanperioden, 4 år, fange opp endret elevtall
- ▶ Vise handlingsalternativer: Skal gi hjelp til styring
- ▶ Enkel: Skal kunne forstås av ledere og politikere
- ▶ Sammenlignbar: Må kunne sammenlignes med eget regnskap og andre kommuner.

Tilstandsanalysen har vist at dagens budsjettmodell for grunnskolen har noen svakheter:

- ▶ Modellen er ufullstendig (ikke omregnet til kroner)
- ▶ Modellen er ikke godt dokumentert (ikke mulig å skille ut redusert leseplikt)
- ▶ Modellen er kortsiktig. Den dekker bare et skoleår.

Tiltak: lage ny budsjettmodell

Tiltaket er å lage en mer langsiktig budsjettmodell med bedre dokumentasjon og en god prosess. Modellen skal beregne samlet behov for penger til grunnskolen og fordele midlene mellom skolene.

Prinsipp: «Timer per elev», vise etterlevelse av lærernormen:

- ▶ Bygge på befolkningsprognoser
- ▶ Fire skoleår og kalenderår
- ▶ Sammenligning med GSI-tall og regnskapstall
- ▶ Få ut nøkkeltall (timer per elev, gruppestørrelse 2)
- ▶ Regne årsverk om i kroner
- ▶ Håndtere refusjoner/gjestelever på en tydelig måte.

Det er laget et første utkast til modell med tidligere års regnskap og GSI-tall.

Prosess: Fem halvdagsmøter i en arbeidsgruppe med berørte parter, ledet av skolesjef:

- ▶ Skolesjef
- ▶ Alle rektorer
- ▶ Skoleøkonom
- ▶ Tillitsvalgt Utdanningsforbundet
- ▶ Ekstern konsulent

Modellen må omfatte hele budsjettområdet til rektor: 202 grunnskole, 215 SFO, eventuelt også andre KOSTRA-tjenester som inngår i rektors budsjettansvar (lokaler og skoleskyss).

6.6 Andre tiltak

6.6.1 Mindre justeringer i organisasjonsmodellen

Vi har ikke registrert noen funn som skulle tilsi at det er behov for å endre dagens organisasjonsmodell som sådan, men det kan være noen områder hvor mindre justeringer kan være hensiktsmessig. Vi ser at det nå er en vakant tjenesteområdelederstilling for Integrering og voksenopplæring. Uten at vi har foretatt en grundig analyse, er det vår oppfatning at Voss bør vurdere behovet for det 4. tjenesteområdet. Dette er et lite område med to virksomheter, Integrering og voksenopplæring. Her bør man vurdere om voksenopplæring kan organiseres sammen med skole (som både er leders ønske og som ikke er en uvanlig organisasjonstilknytning i norske kommuner) og heradet bør vurdere om Integrering kan organiseres under Barne- og familietjenesten. Lederspennet for den tjenesteområdelederen er ikke større enn at dette burde være mulig.

6.6.2 Stabsfunksjonene i oppvekst

Stabsfunksjonene i Oppvekst er omtalt flere steder i denne gjennomgangen og vi har pekt på at roller, oppgaver og myndighet må gjennomgås. Organisasjonsendringen i 2018 medførte store endringer for staben, ved de fire nye lederstillingene ble finansiert med stillinger fra stabsfunksjonene. I etterkant av omorganiseringen er staben blitt delt i 2 og oppfølgingsansvaret for de ansatte er delt mellom skole og barnehage. Vår vurdering er stabens rolle bør sees på i lys av økt fokus på strategisk utvikling eksempelvis ved å skille tydeligere mellom stabens rolle som driftsstøtte og utviklingsstøtte og innen barnehageområdet er det viktig å skille mellom rollene som barnehageeier og barnehagemyndighet.

6.6.3 Reetablere tillit mellom ledelsen og de tillitsvalgte

Vi tror det er helt sentralt at det reetableres tillit mellom ledelsen og de tillitsvalgte. Den enkleste måten å løse dette på er å gjennomføre en åpen dialog om hvordan de ulike partene opplever dagens situasjon og ble enige om spilleregler for å sikre gode prosesser fremover.

6.7 Innspill fra dialogmøte II

Agenda Kaupangs vurdering av nåsituasjonen og forslag til tiltak ble presentert på et dialogmøte med ledere og tillitsvalgte den 18.11. Vi avslutter rapporten med å referere til de tilbakemeldingene som ble gitt på dette møtet. På samme måte som på det første dialogmøte ble det bedt om tilbakemeldinger fra deltagerne. Problemstillingene det ble bedt om tilbakemeldinger på var:

- ▶ Hva tenker du om Agenda Kaupangs vurderinger:
 - Er de forståelige?
 - Treffer de på sektorens utfordringer?
 - Hva tenker du mangler?
- ▶ Hva tenker du om Agenda Kaupangs forslag til tiltak:
 - Hva er bra med disse forslagene?
 - Hva kunne gjort forslagene enda bedre?
 - Synes du det er en god ide å iverksette dem?

6.7.1 Agenda Kaupangs vurderinger

Tilbakemeldingene viser at vurderingene er forståelige og gjenkjennbare og at de treffer godt på sektorens utfordringer.

Med hensyn til hva som mangler pekes det på at økonomi og fordeling innen barnehage burde også vært fokusert og videre at det bør tydeliggjøres hva som skal til for å få et bedre parts-samarbeid, hva skal kjennetegne partssamarbeidet hos oss?

6.7.2 Agenda Kaupangs forslag til tiltak

Det som trekkes fra som positive sider ved tiltakene er at de treffer godt på utfordringene og prosesstiltakene i tiltakene, at ting skal utvikles i samarbeid kan legge grunnlaget for bedre praksis i fremtiden og videre at det at det ryddes i prosesser kan skape gode sammenhenger og en rød tråd i oppvekst. Det pekes også på at gjennomgangen har gjort at frustrasjoner og utfordringer har blitt lagt på bordet noe som gjør at det er mulig å legge det bak seg å ha blikket rettet fremover. Noen uttrykker lettelse i den forbindelse.

Av forhold som kunne gjort tiltakene bedre pekes det på at tillit og medvirkning er sentrale elementer og videre at alle deler av oppvekst må inkluderes, ikke bare skole. Det ansees som viktig at alle tjenesteområder og enheter inkluderes i prosessene og at det må være lojalitet og forpliktelse rundt det som gjennomføres.

Det andre punktet som trekkes frem er at det til nå har vært hovedfokus på ledere, tillitsvalgte og verneombud. For at Oppvekst skal få en god utvikling må også de ansatte og politikerne involveres i utviklingen av strategisk retning og rolle i dette arbeidet må klargjøres. Kanskje sektoren også trenger noe kompetanseheving i strategisk ledelse og strategiutvikling.

Det kommer også innspill på at det bør også lages en handlingsplan som synliggjør hvem som skal gjøre hva når. Og at det bør komme tydelig frem hva som skal endres. «Hva gjør vi annerledes fremover og hva har skjedd og hva har vi oppnådd, når vi kommer til sommeren 2023».

Agenda Kaupangs vurdering er at tilbakemeldingene bekrefter at deltagerne på dialogmøtet i hovedsak opplever at vurderingene som er presentert i denne rapporten er forståelige og at tiltakene er hensiktsmessige.