



Evaluering av kommunalavdeling Oppvekst i Voss Herad

Nåsituasjonsbeskrivelse

Tema



- ▶ Mandat og metode
- ▶ Funn fra intervjuer og innspill fra forrige runde
 - ▶ Kvalitet
 - ▶ Produktivitet
 - ▶ Strategi og mål
 - ▶ Ledelse og arbeidsmiljø
 - ▶ Rolle- og myndighetsfordeling
 - ▶ Samhandling på og samordning på tvers
- ▶ Funn i den kvantitative gjennomgangen
 - ▶ Kostnader og kvalitet i:
 - ▶ Grunnskole
 - ▶ Barnehage
 - ▶ Barnevern



Mandat og metode

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. De fire tjenesteområdene i oppvekstavdelingen er Barnehage, Skole, Barne- og familietenestene og Integrering og voksenopplæring.
- ▶ 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
- ▶ Kommunen har startet 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.

Mandat

- ▶ 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:
 - 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 myndiggjorde 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 må gjelde for Voss herad vektlegges. Det må planlegges for høy grad av involvering og medvirkning med ledere, medarbeidere og tillitsvalgte i del 2 av oppdraget

Nåsituasjonsbeskrivelse - Metode



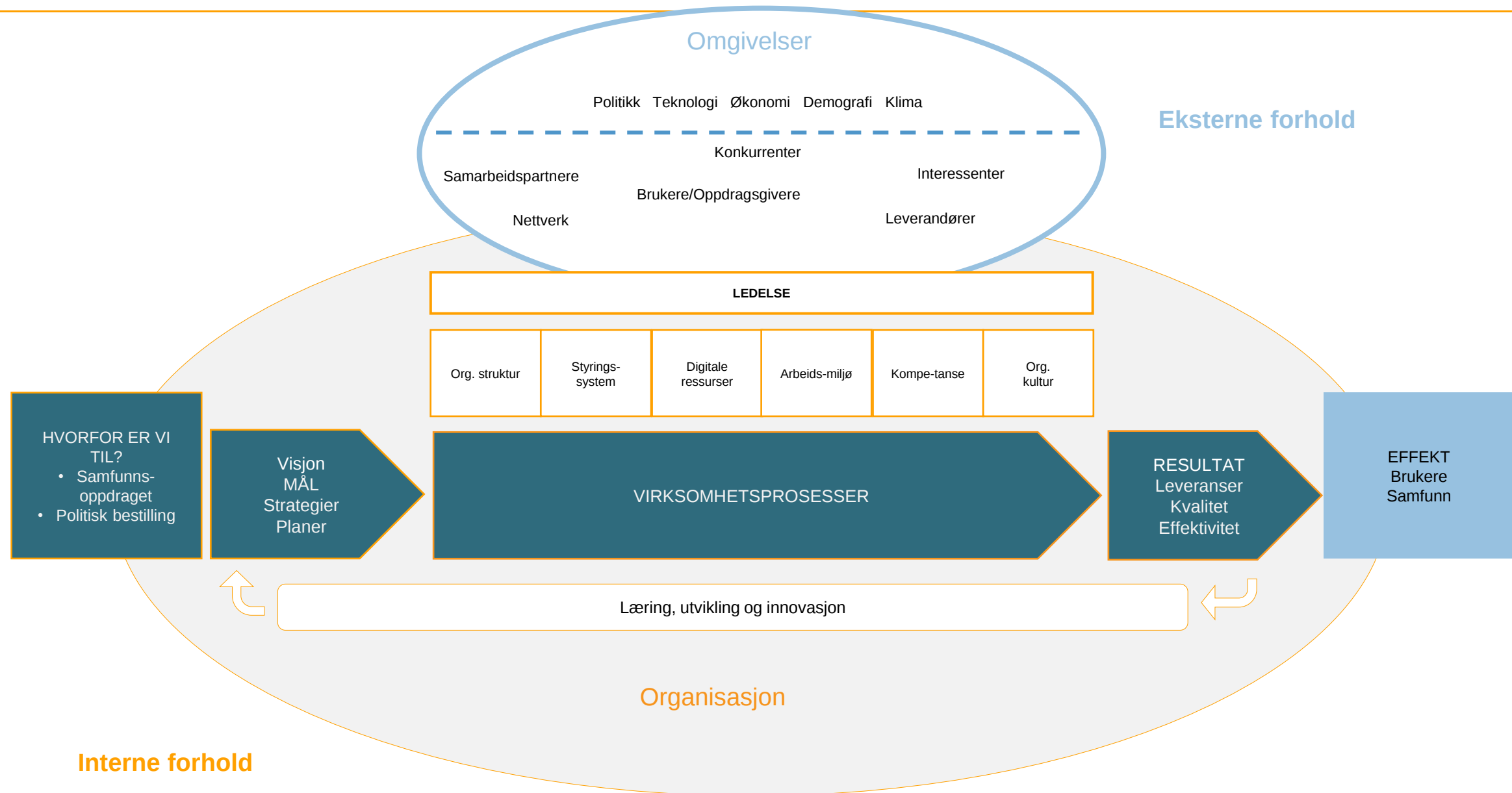
Kilde	Beskrivelse
Dokumenter fra første runde	Gjennomgang av det materialet som fremkom i den gjennomførte innspillsrunden
Dokumentstudier	Gjennomgang av aktuelle styringsdokumenter, strategier og planer for sektoren og det enkelte tjenesteområde
Kvantitative data	Sammenligning av effektivitet (kvalitet 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

Noen presiseringer før vi starter



- ▶ Når vi inviteres inn i en organisasjon for å kartlegge nåsituasjonen kan det være at vi blir for opptatt av organisasjonens utfordringer og at vi styres av evalueringsspørsmålene vi skal gi svar på
- ▶ Dette betyr at det vi presenterer i det følgende ikke er det hele og fulle bildet av alle sider av situasjonen i Oppvekst i Voss herad
- ▶ Forhåpentligvis er det et godt bilde på hvordan informantene opplever dagens situasjon knyttet til noen sentrale faktorer og utfordringer organisasjonen står ovenfor

Modell av en organisasjon – eksterne og interne forhold





Kvalitative data

Funn fra intervjuer og innspill fra forrige runde

Kvalitet



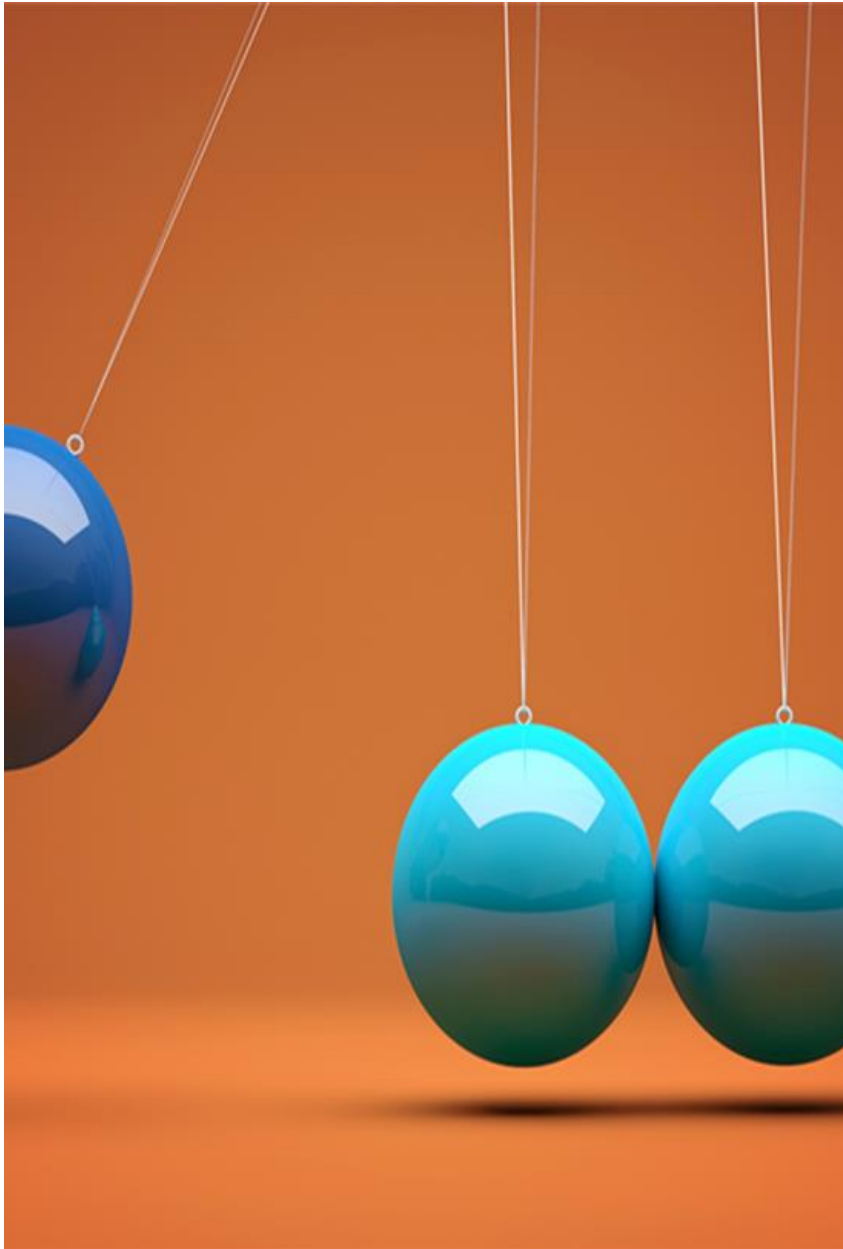
- ▶ De fleste oppfatter at kommunalavdelingen leverer tjenester av varierende kvalitet.
- ▶ Innen barnehage er kvalitet målt etter foreldretilfredshet, god, men det understrekes at det er viktig at man fortsetter å jobbe systematisk med kvalitetsutvikling.
- ▶ Innen skole varierer kvaliteten, noen skoler har positive bidrag andre ikke. Resultatene fra nasjonale prøver og det faktum at kommunen følges opp av Utdanningsdirektoratet understøtter at det finnes et stort forbedringspotensial.
- ▶ Innen barne- og familietjenester pekes det på at det har skjedd god kvalitetsutvikling i barnevern og helsestasjon og at PPT har høy grad av faglighet. Det pekes på at Oppvekst burde hatt mer sømløse tjenester og det burde vært satset med på forebygging med tidligere og tydeligere intervensjoner
- ▶ Også innen Integrering og voksenopplæring beskrives kvaliteten i tjenestene som god. Voksenopplæringen peker på at omorganiseringen førte til at de ble feilplassert.
- ▶ Det er få informanter som oppfatter at kvaliteten er blitt bedre som følge av organisasjonsendringen

Produktivitet



- ▶ De er ulike oppfatninger om produktivitet, noen beskriver den som høy, men mange peker på at den kunne vært bedre. De forholdene som trekkes frem for å forklare manglende kostnadseffektivitet er:
 - ▶ Uhensiktsmessig skole- og barnehagestruktur med mange og små enheter
 - ▶ Mange ressurskrevende gjesteelever fra barnevernsinstitusjoner som hevdes å ikke være fullfinansiert
 - ▶ Uoversiktlig budsjettforelingsmodell i skole
 - ▶ Mange tilvisninger og omfattende vedtak innen PPT
 - ▶ Mange tidligere vedtak om fosterhjemsplasseringer innen barnevern som bidrar til høye kostnader også fremover
 - ▶ For lavt fokus på forebygging og for mye brannslukking
 - ▶ Høyt sykefravær
 - ▶ Det at den nye modellen inneholder vesentlig flere lederstillinger er kostnadsdrivende
 - ▶ Flere administrative oppgaver på enhetene fører til dobbeltarbeid og tar fokus bort drift og utvikling

Strategi og mål



- ▶ Det er en utbredt oppfatning at overordnede mål og strategier for oppvekstsektoren mangler. Visjonen om å skape gode liv er ikke i tilstrekkelig grad operasjonalisert. Oppvekstplanen som gjaldt frem til 2018 er ikke videreført og Kommunedelplan for tidlig innsats og livsmestring som det ble varslet oppstart på i 2020 er først nå i gang
- ▶ På skole beskriver noen *Vossaskulen* og *Vossaskulens hus* som et initiativ som har potensiale til å ikke bare å bli en felles strategi, men også å legge grunnlaget for å felles praksis på tvers av skolene. Andre mener at dette ikke er noen strategi, men en sammenstilling av tilfeldige satsninger som mangler helhet og felles retning og som ikke tar tak i de grunnleggende problemene. Kritikken synes å handle like mye om prosess som innhold
- ▶ I barnehage etterlyses en felles overordnet plan for barnehagene og overordnede mål for hvordan barnehagene skal utvikles. De valgte innsatsområdene 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 som litt tilfeldige.
- ▶ Barnevern jobber med barnevernsreformen, men overbygningen og koblingen mot de andre virksomhetene mangler.
- ▶ Enhetene synes i stor grad å ha mål og planer for egen virksomhet

Ledelse og arbeidsmiljø



- ▶ 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.
- ▶ Det er få informanter som oppfatter at det i tilstrekkelig grad utøves strategisk ledelse.
Økningen i antall ledere på mellomnivå hevdes å ha medført større grad av operativ ledelse, hvor flere av mellomlederne beskrives som svært opptatte. I tillegg oppfattes skille mellom enhetsledernes og tjenesteområdeledernes ansvar og oppgaver som uklare
- ▶ Med hensyn til lederstøtte og ledelse tett på, oppleves det heller ikke at organiseringen har bidratt i vesentlig grad. Gjennomgående etterlyses det oppmerksomhet fra tjenesteområdelederne. Kommunalsjef beskrives fra enhetene som fraværende.
- ▶ Det er mange som stiller spørsmål ved møtestrukturen i sektoren. Noen hevder at det ikke er ledermøter, noen oppfatter at det i alt for stor grad er fellesmøter, noen peker på at sakslistene kommer alt for sent, noen er forundret over at det ikke er mulig å melde inn saker, noen etterlyser beslutningssaker og synes det er for mye informasjon på møtene

Rolle- og myndighetsfordeling



- ▶ Det er en gjennomgående oppfatning at det nye ledernivået ikke er tydelig definert. Dette gjelder både forholdet mellom kommunalsjef og tjenesteområdeledere, men også mellom tjenesteområdeledere og enhetsledere. Med hensyn til forholdet mellom tjenesteområdeledere og enhetsledere, gjelder dette i særlig grad skole og knytter seg til:
- ▶ Økonomi
 - ▶ Hvem har det egentlige budsjettansvaret?
 - ▶ Budsjettfordelingsmodellen og uklare sammenhenger mellom budsjett og tildelte timer
 - ▶ Hvem har anvisningsmyndighet?
- ▶ Ansettelser
 - ▶ Uklarhet knyttet til ansettelser synes å handle om hvilken rolle tjenesteområdelederne skal ha i ansettelsesprosessene, hvem som skal gjøre de endelige vurderingene og hvor lang tid en ansettelsesprosess skal ta
- ▶ Beslutninger
 - ▶ Det synes å være uklart hvilke enkeltbeslutninger enhetslederne kan ta og hva som ligger under tjenesteområdeledernes ansvar.
 - ▶ Det samme gjelder prinsippet om å gå tjenesteveg som oppleves å redusere handlingsrommet til den enkelte enhetsleder

Samhandling og samordning på tvers

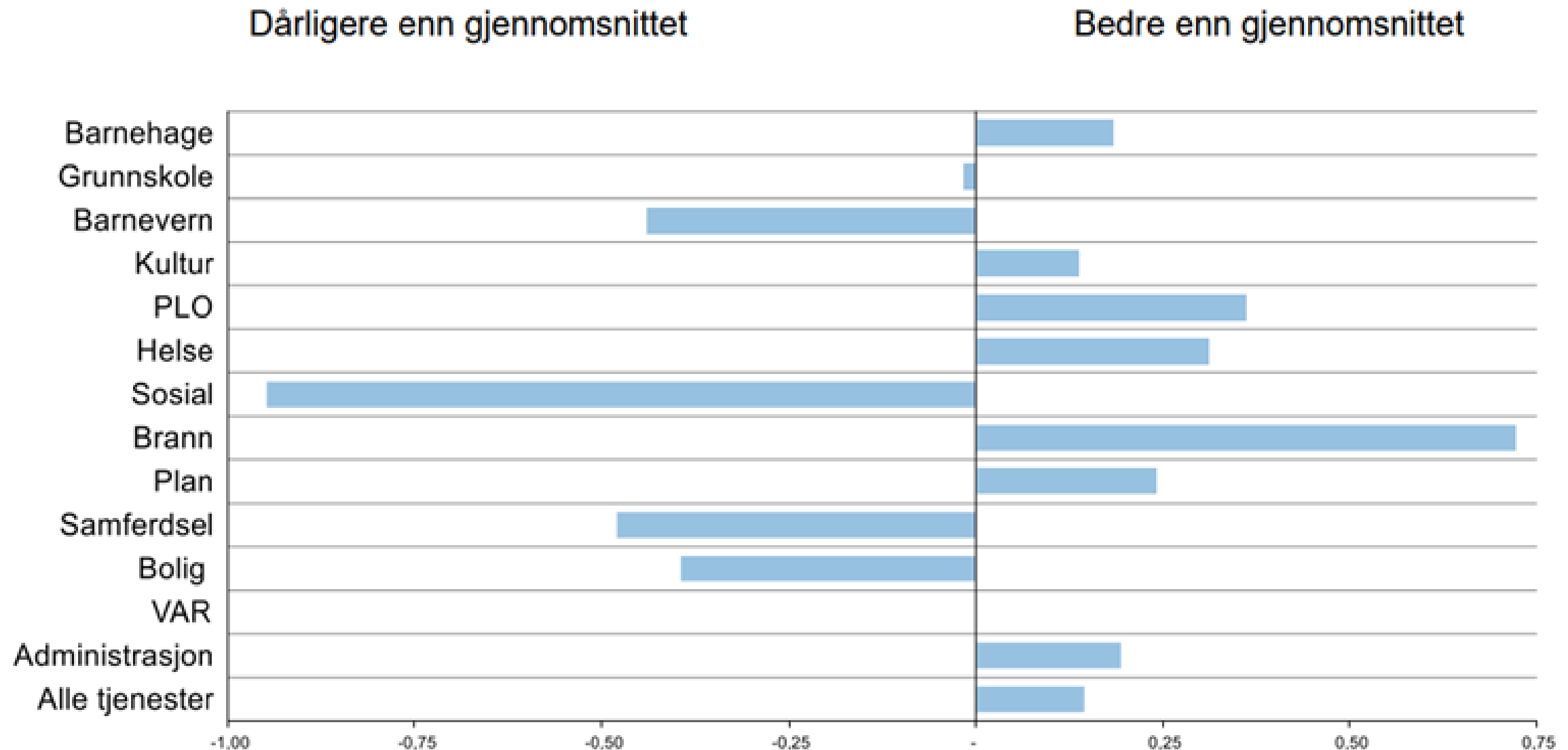


- ▶ Gjennom intervjuene fremkommer det et inntrykk at samarbeidet innen hvert tjenesteområde synes å fungere bra.
- ▶ Flere fremhever at de hadde forventet at den nye organiseringen skulle medføre bedre samhandling og samordning på systemnivå, men at dette ikke har skjedd. Begrepet siloer brukes av mange for å beskrive samhandlingen på tvers.
- ▶ Skole trekker frem samarbeid med PPT, barnevern og helsestasjon som viktigst
- ▶ Barnehage er avhengig av godt samarbeid med skole, PPT og barnevern
- ▶ Barne- og familietjenestene peker på behovet for samordning innen eget tjenesteområde og mellom dem og skoler og barnehager.
- ▶ Flere håper på at Kommunedelplan for livsmestring og tidlig innsats kommer til å adressere samhandling og samordning på tvers og peker på at barnevernreformen forutsetter dette.
- ▶ Når det gjelder samarbeid mellom enhetene og staben, trekkes den nye økonomikontrolleren i sentral stab frem som et godt eksempel. Med hensyn til staben i Oppvekst er det mange som hevder at samhandlingen fungerte mye bedre før omorganiseringen enn det den gjør nå. I dag fremstår det som delvis uklart hva stabens rolle og oppgaver er og hvilke fullmakter de har.
- ▶ Flere beskriver partssamarbeidet innen kommunalområdet som tidvis krevende.



Kvantitativ gjennomgang

Effektivitet i kommunale tjenester i Voss (kvalitet og kostnad)



Grunnskolen

Kvalitet: dårligere enn gjennomsnittet

Kvalitet: dårligere enn gruppen

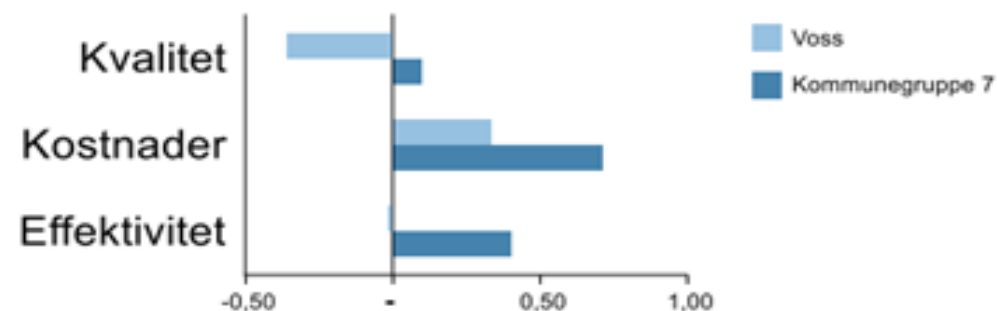
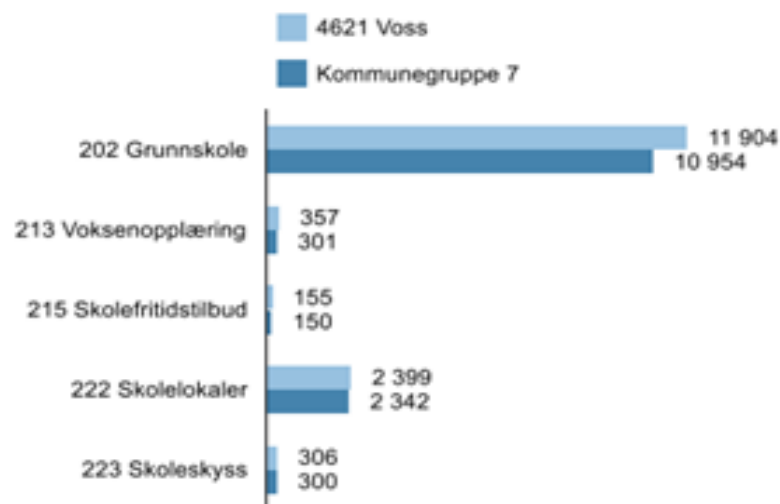
Kostnader: bedre enn gjennomsnittet

Kostnader: dårligere enn gruppen

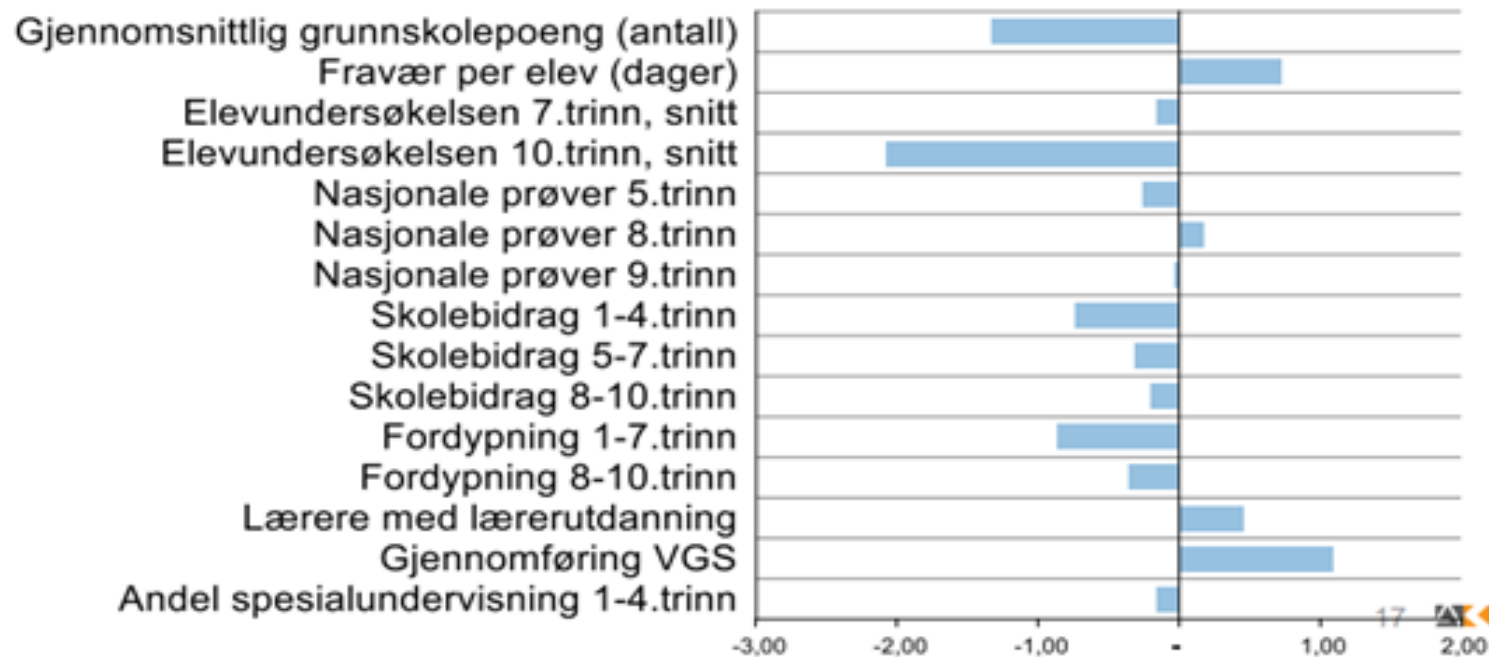
Effektivitet: dårligere enn gjennomsnitt

Effektivitet: dårligere enn gruppen

Kostnader per Kostrafunksjon



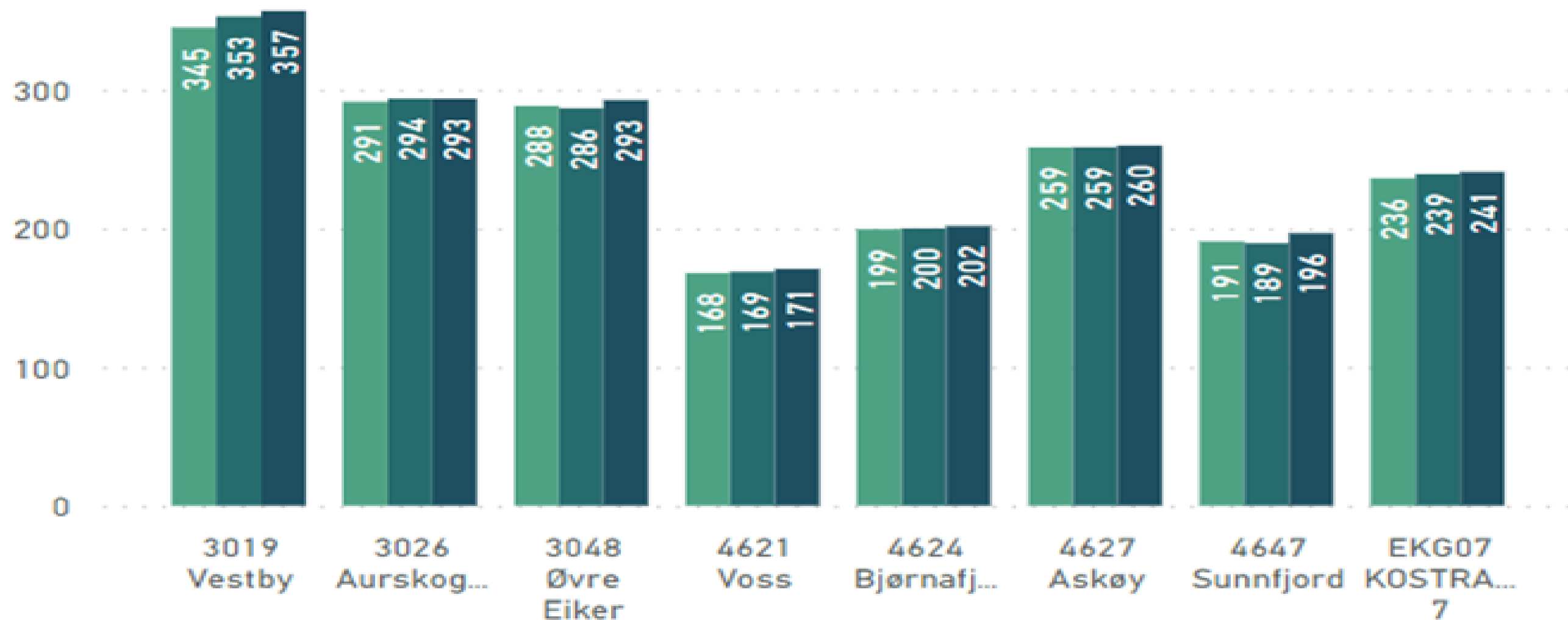
Kvalitet, indeks per indikator



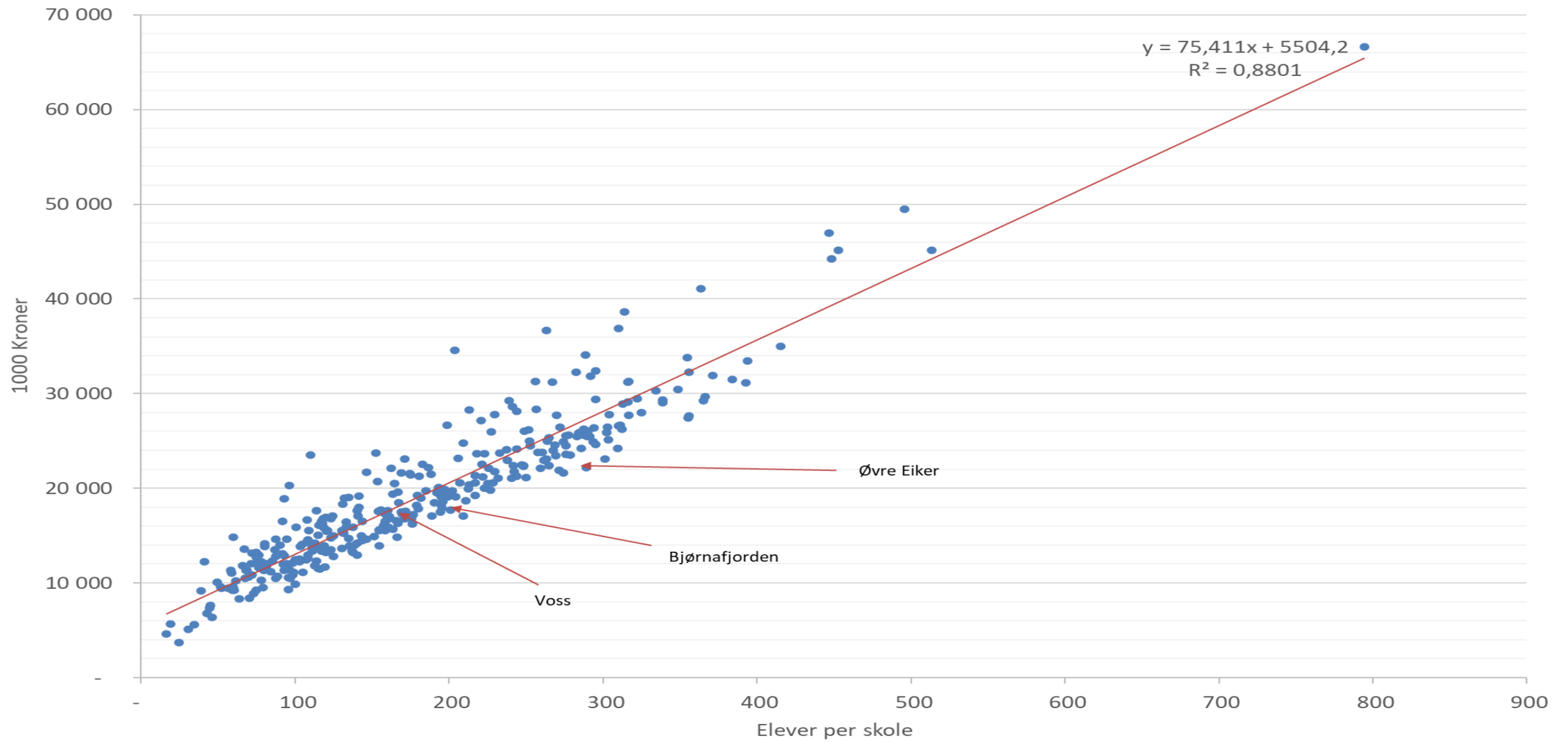
Elever per kommunal grunnskole (antall)



2019 2020 2021



Netto utgift per skole uten AGA



Barnehage

Kvalitet: dårligere enn gjennomsnittet

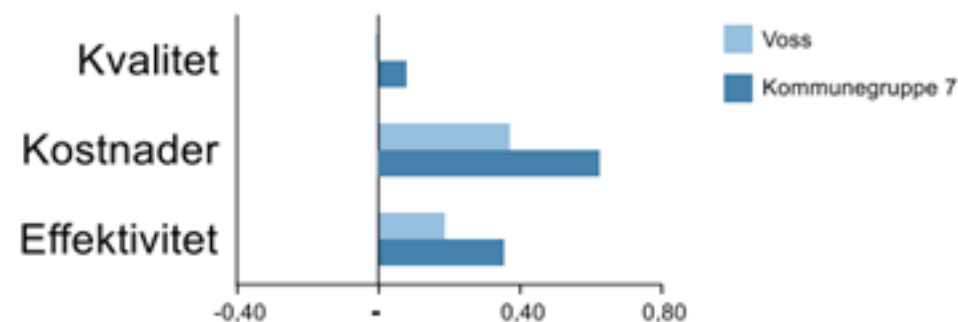
Kvalitet: dårligere enn gruppen

Kostnader: bedre enn gjennomsnittet

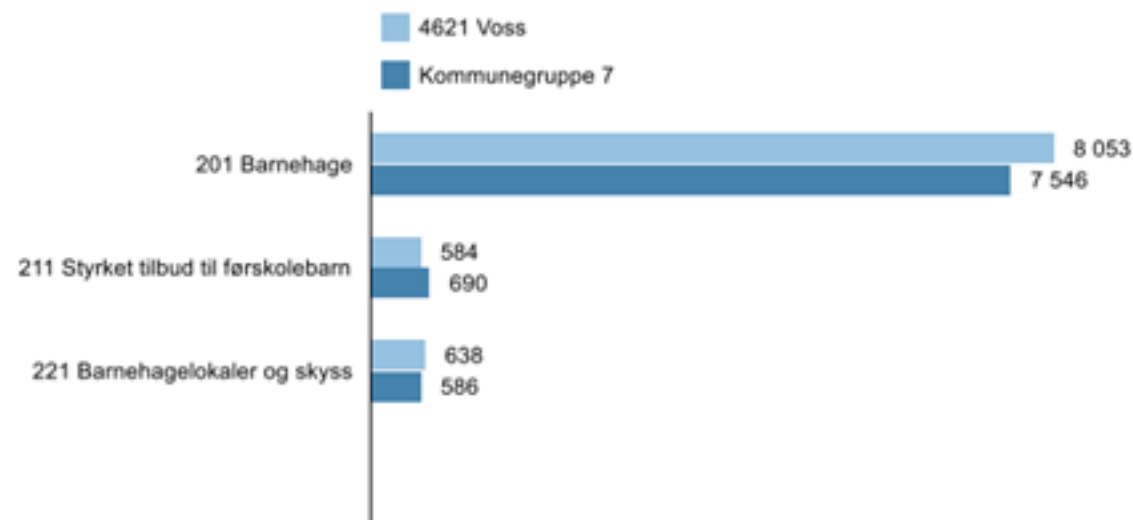
Kostnader: dårligere enn gruppen

Effektivitet: bedre enn gjennomsnittet

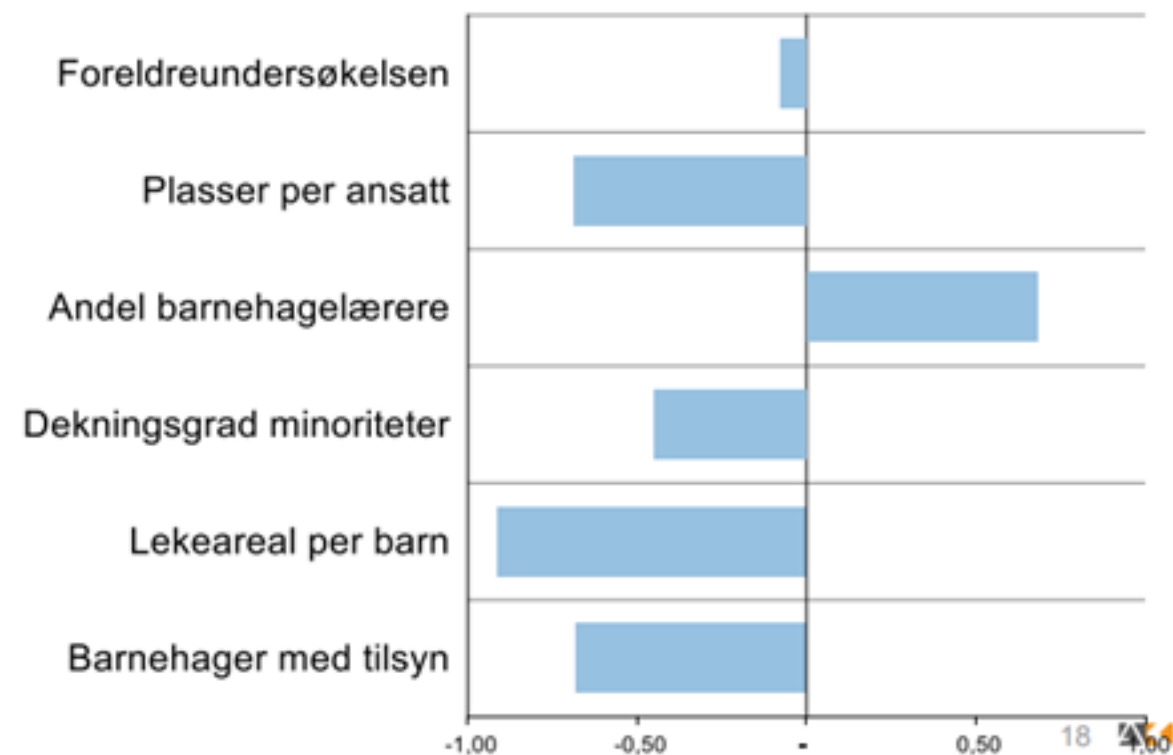
Effektivitet: dårligere enn gruppen



Kostnader per Kostrafunksjon



Kvalitet, indeks per indikator



Antall plasser per kommunale barnehage

	Barn korrigert (antall)	Barn korrigert, 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

Barnevern

Kvalitet: dårligere enn gjennomsnittet

Kvalitet: dårligere enn gruppen

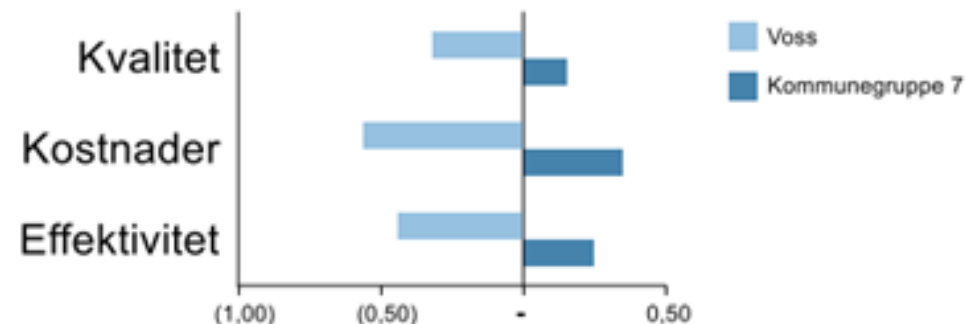
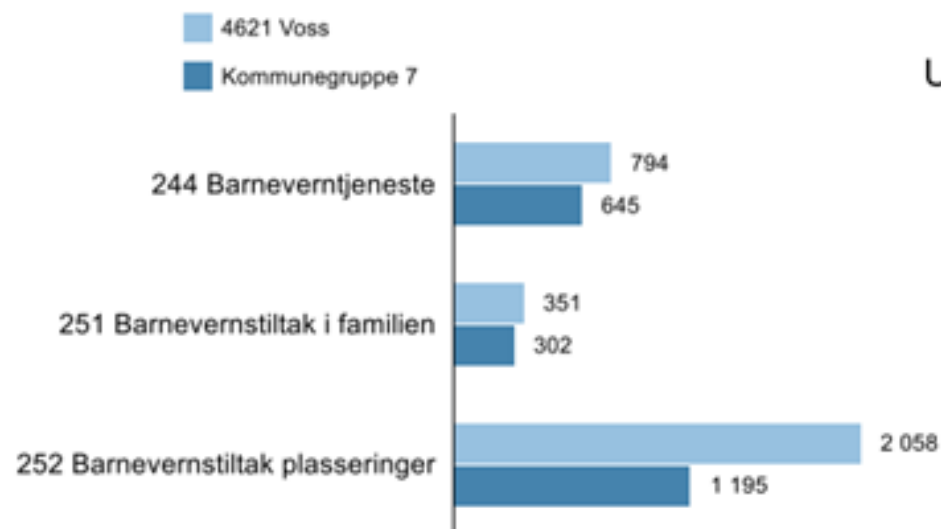
Kostnader: dårligere enn gjennomsnitt

Kostnader: dårligere enn gruppen

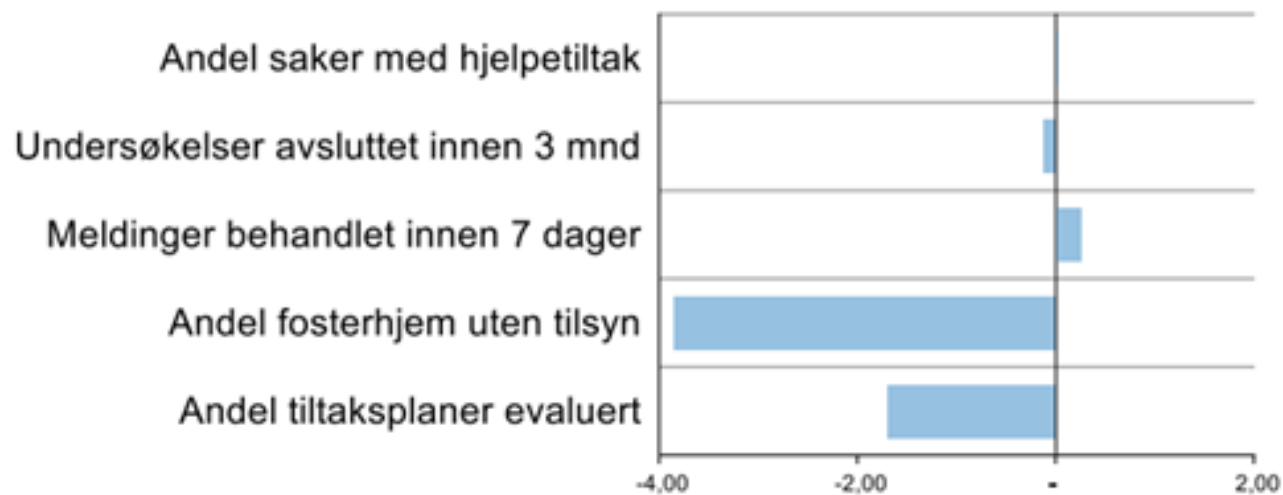
Effektivitet: dårligere enn gjennomsnitt

Effektivitet: dårligere enn gruppen

Kostnader per Kostrafunksjon



Kvalitet, indeks per indikator



A photograph of a diverse group of young people in a social setting. In the foreground, a young woman with dark curly hair and glasses is smiling broadly, looking towards the right. To her left, a young woman with long red hair is also smiling. In the background, a young man with glasses is visible, smiling. The image has a warm, slightly blurred aesthetic. A semi-transparent white triangular shape is overlaid on the bottom left, containing the text.

Refleksjon i grupper

Refleksjonsspørsmål

- ▶ Hva tenker du om dette?
 - ▶ Hva er gjenkjennelig?
 - ▶ Hva er ikke gjenkjennelig?
 - ▶ Hva har fått for stor oppmerksomhet?
 - ▶ Hva mangler?
- ▶ Bevaringsområder:
 - ▶ Velg ut er 2-3 områder det er viktig å bevare fremover
- ▶ Utviklingsområder:
 - ▶ Velg ut er 2-3 områder det er viktig å utvikle fremover

Regi for gruppediskusjonen

- ▶ Individuell refleksjon:
 - ▶ Bruk 10 minutter for deg selv og noter ned dine tanker rundt spørsmålene på forrige foil
- ▶ I grupper:
 - ▶ Velg en ordstyrer og en referent
 - ▶ Gå en runde rundt bordet, en og en i fokus.
 - ▶ Noter ned gruppens refleksjoner
 - ▶ Deretter kommer gruppen frem til viktige bevarings- og utviklingsområder
 - ▶ Tid til rådighet 40 minutter
 - ▶ Gruppens notater sendes til kjell@agendakaupang.no
- ▶ I plenum:
 - ▶ Gruppene referer kort egne diskusjoner. 10 minutter



AGENDA KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.