

# Høyringsframlegg: Administrativ organisering av Voss herad

---

HØYRINGSFRIST: 24.MAI 2018

Arild McClellan Steine  
PROSJEKTLEIAR | VOSS HERAD 2020

# ADMINISTRATIV ORGANISERING AV VOSS HERAD

## KOMMUNANE SI ROLLE ER I ENDRING

Kommunane er viktige demokratiske byggesteinar som løyser grunnleggjande samfunnsoppgåver og har fleire ulike roller:

- Tenesteyting: Leverandør av velferdstenester.
- Lovforvaltar: Utøva mynde etter lov, retta mot enkeltindivid, bedrifter eller organisasjonar.
- Samfunnsutvikling: Arealforvaltning, infrastruktur, tettstadsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse
- Demokratisk arena: Lokaldemokrati
- Arbeidsgjevar: Arbeidsgjevaransvar ovanfor tilsette.

Samfunnsutviklinga påverkar organisering, styring og leiing av offentleg sektor. Overordna politiske målsettingar om modernisering, effektivisering og forenkling gjev føringar for kommunane. Utviklingstrekk som ny teknologi, digitalisering, globalisering og konkurranse om kompetente arbeidstakarar gjev økt behov for endring og fornying av offentleg sektor generelt og kommunane spesielt.

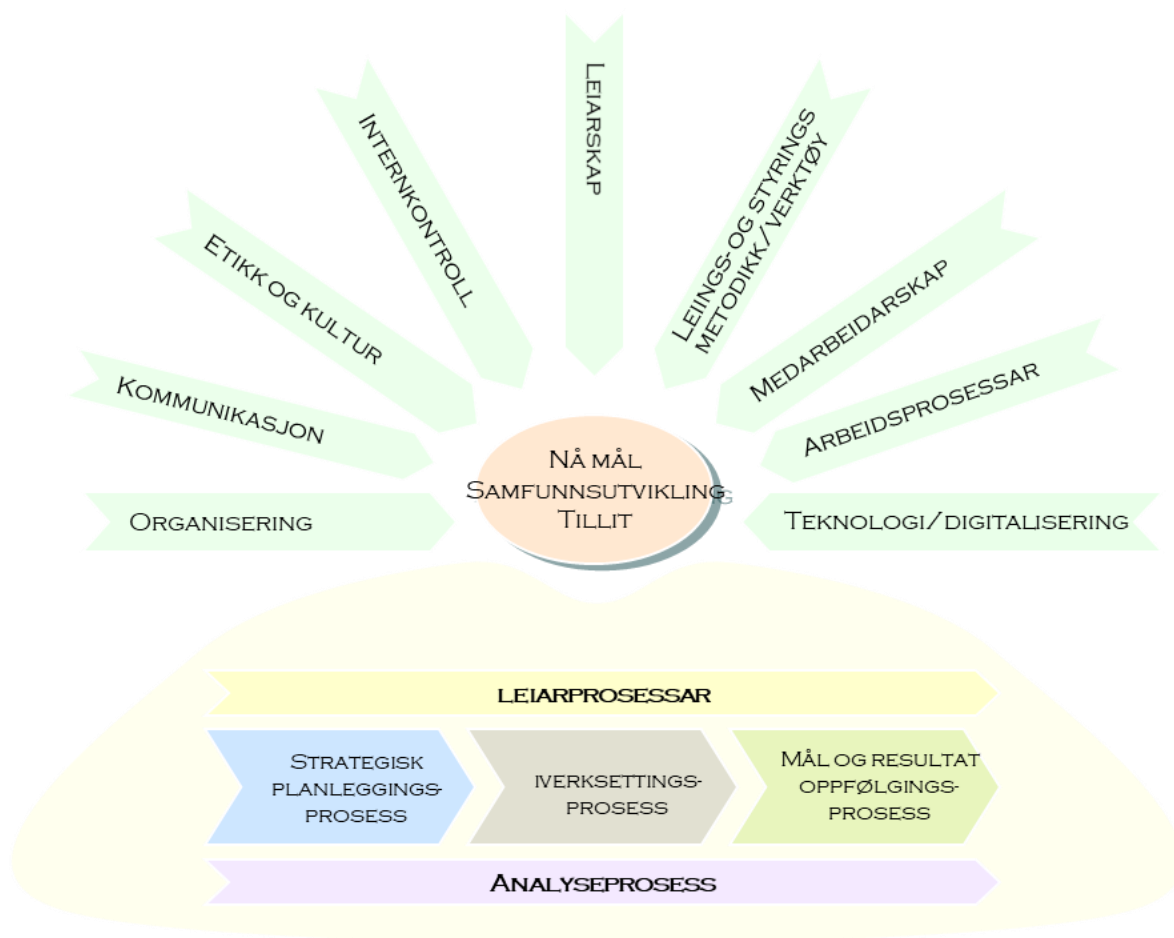
## MÅLSETJING FOR ORGANISASJONEN VOSS HERAD

Organisering er viktig for å skapa ein effektiv organisasjon. Dersom Voss herad har organisert seg på ein god måte, vil det oftast bety at dei tilsette føler seg trygge. Det skapar tryggleik over kven som skal utføra dei forskjellige oppgåvene i organisasjonen og kvar myndet ligg. Dette betyr vonleg at arbeidsoppgåvene kan utførast meir effektivt.

Når me byggjer den administrative organisasjonen i Voss herad må me allereie no leggja nokon raude trådar som skal hjelpa oss å halda ein stø kurs framover. Éin slik raud tråd er å fastsetja nokre organisatoriske målsetjingar som ei rettesnor:

- Tillitsskapande organisasjon med høg måloppnåing
  - o Profesjonelle og med høg etisk bevisstgjeriing
- Evne og kapasitet til strategisk leiing og styring
  - o Stabs- og støttefunksjonar med ein riktig størrelse, og ei organisatorisk plassering som fremjar heilskap, effektivitet og fagleg tyngde
- Organisering etter målgrupper
  - o Effektiv og kvalitativ tenesteyting med god brukarinnsikt
  - o Effektiv, tilgjengeleg og rettvis forvaltning
  - o Voss herad har ei heilskapleg og koordinert areal-, samfunns- og tenesteutvikling som legg vekt på gode arbeidsprosessar på tvers av fag- og tenesteområda.
- Pålitelege og med høg gjennomføringskondis
- Kommunikasjon prega av openheit, gjennomsiktighet og klart språk
- Skapande og inkluderande arbeidsgjevar med myndiggjorte leiarar og medarbeidarar
  - o Innovativ og endringsdyktig organisasjon med høgt meistringsklima og kultur for kontinuerleg forbetring
  - o Arbeidsmiljø prega av motivasjon, arbeidsglede og «me»-kultur

Som tidlegare nemnt er kommunen si rolle i rask utvikling. Også oppgåveporteføljen har blitt vesentleg større med åra. Trass dette er kommunale organisasjonskart på eit overordna nivå relativt like mellom kommunar, og faktisk ikkje så forskjellige frå korleis dei såg ut for 20 år sidan. Ein del kommunar har leika med å organisera kommunen sin i ein såkalla «ein-nivå modell». Men uansett kva ein kallar det så blir det fleire nivå i organisasjonen til slutt likevel. Det viktigaste er korleis ein fordeler mynde og ansvar og korleis leiarskapet vert utøvd, ikkje korleis organisasjonskartet ser ut. Når me no designar det administrative organisasjonskartet i Voss herad så er det berre ei lita brikkja i det store puslespelet. For at me skal utvikla organisasjonen vår i den retninga som målsetjinga viser må me byggja eit einsarta og heilskapleg leiings- og styringssystem som består av mange element som må spela saman og utfylla kvarandre. Organisasjonskartet er eit av dei fyrste ledda i dette arbeidet.



Det er i Voss herad 2020 sett i gang arbeid med kommunikasjon, etikk, internkontroll og digitalisering, og delvis med arbeidsprosessar. Seinare vil ein òg setja i gong med å arbeida med organisasjonskultur, leiar- og medarbeidarskap, leiings- og styringssystem og endå meir på arbeidsprosessar.

Det er mange omsyn ein skal ta når ein organiserer ein kommune. Det er i dagens to kommunar ulike måtar å organisere leiings- og fullmaktsnivåa. Det som no skal avgjerast er organiseringa av det øvste leiings- og fullmaktsnivået i den nye kommunen og kva fagområde som skal ligga til desse. Øvste fullmaktnivå består av rådmann som øvste leiar og leiarane for stabsfunksjonane og kommunalområda. Vidare organisering av leiarnivå og fullmaktnivå vil bli endeleg avklart i neste fase. Målet er at det skal vera ein gjennomgåande fullmakts- og leiingsstruktur i heile den nye kommunen.

Det skal vera korte avgjerdsveggar. Dette inneber blant anna at avgjerder skal treffast så nær tenestemottakar/innbyggjar som mogleg og at det er samanheng mellom oppgåver som skal løysast og dei verkemidlar den enkelte eining rår over.

Forenkla kan ein seia at prinsipielle og strategiske avgjerder skal oppover i organisasjonen, operative skal ned og ut i organisasjonen. Å skapa tryggleik for rolle og mynde til den enkelte i organisasjonen er avgjerande for å skapa eit godt meistringsklima.

Som nemnt løftar styringsdokumentet fram heilskapleg og tverrsektoriell tenking som eit bærande prinsipp som må gjennomsyra organisasjonskulturen i Voss herad. For å få til dette må det utviklast eit heilskapleg og overordna kvalitets- og styringssystem som gir tydelege krav og retningslinjer for drift og utøving av leiing. Den administrative organisasjonen skal sikra heilskapen for borgarane og den overordna leiinga må derfor kunne levere resultat i tråd med den nye kommunen sine mål og visjonar.

Det er eit mål å organisera tenestene etter målgrupper og å hindra sektorisering. Ein del tenester består av tversgåande fagkompetanse som arbeider mot fleire målgrupper. Difor må ein leggja til rette for alle leiarnivå skal ha fokus på tversgåande samarbeid. Dette inneber blant anna bruk av prosjektorganisering i ad-hoc grupper, tverrgåande grupper mv.

Leiargruppa skal fungera som eit tverrgåande, strategisk og heilskapsorientert leiarteam. Dette betyr blant anna at leiargruppa vil ha ansvar for både vertikal spesialisering og horisontal samordning og at heilskapssyn og faglege omsyn må samankoplast. I Voss herad bør det etablerast tverrgåande leiarforum der overordna strategisk innsats i kommunen sine samla oppgåver vert drøfta og koordinert.

Organisasjonsstrukturen skal være transparent og tydeleg. Dette betyr blant anna at det er ei klar ansvar- og oppgåvefordeling, med tydelege styringslinjer og at det er effektiv leiing på alle nivå. Alle leiarnivå skal fag-, personal- og økonomiansvar.

Ein del overordna tema er særst vanskelege når ein skal organisera ein kommune. Rolla som lovforvaltar er eller kan ofte bli oppfatta som å stå i motsetnad til rolla som samfunnsutviklar. Som lovforvaltar må kommunen retta seg etter lover og fristar, medan som samfunnsutviklar er det rom for meir kreativitet, service, tilrettelegging og mindre formalitet. Det kan vera krevjande for enkeltmedarbeidarar eller avdelingar å handtera begge desse rollene. Det kan vera endå meir krevjande for innbyggjarar eller næringsliv å skilja mellom rollene. Samstundes er det utfordringar knytt til det å skilja forvaltning og utvikling organisatorisk. Det kan vera uproblematisk i ein kort periode, men etter kvart vil skiljet vera hemmande. Både «utviklarane» og «forvaltarane» vil mista noko gjennom å berre jobba på det eine feltet.

Det er viktig for ein rådmann å ha ein fagleg dyktig og tydeleg stab som kjem med gode råd bygd på analyse, kunnskap, innsikt og oversikt. Ein for sterk stab kan vera ein trussel for autonomien i linjeorganisasjonen. Dersom staben er for sterk kan det skapa uklare ansvarsforhold i linjeorganisasjonen. Det vil vera naudsynt å alltid ha eit blick på denne balansen.

## STABS- OG STØTTEFUNKSJONAR

Eit prinsipielt tema som er vanskeleg å finna eitt svar på er organiseringa av stabs- og støttefunksjonane, og då spesielt kva som skal organiserast sentralt og kva som skal organiserast desentralt i kommunalavdelingane.

Stabsoppgåver blir definert som strategisk orienterte oppgåver, der koordinering og arbeid retta mot utvikling står sentralt. Stabsressursane arbeider med oppgåver på tvers av tenesteområde, og skal bidra til overordna leiing, styring, kontroll og samfunns- og tenesteutvikling, samt leggja til rette for demokratiske prosessar. Staben er verktøyet til toppleiinga for å kunne ha tilstrekkeleg trykk på dei strategiske aktivitetane i kommunen.

Støtteoppgåver blir definert som driftsrelaterte oppgåver. Støttefunksjonane skal sørge for effektiv drift av fellesoppgåver og vera ein servicefunksjon for alle medarbeidarar og leiarar i kommunen.

Stabs- og støttetjenestene har ansvar for fleire fellesfunksjonar på vegne av heile kommunen, og skal bidra til å sikra einsarta praksis og samhandling i heile organisasjonen og har dermed ein viktig funksjon knytt til å bygge ned siloar og sikre heilskap og samheng. Dette er vanskelegare å lukkast med i organisasjonar der delar av funksjonane er fordelt ut i kommunalavdelingane. Ulike former for samarbeidsforum kan bøta på noko av dette. For kommunalavdelingane, og kommunalsjefane spesielt, kan det opplevast som vanskelegare å utøva sitt totale ansvar dersom ein sjølv ikkje har ansvar for stabs- og støttefunksjonen. Sett frå ein rådmann sitt synspunkt kan nok ei sentralisering av flest mogleg av stabs- og støttefunksjonane bidra til meir heilskapeleg styring av kommunen og enklare å fokusera på strategisk styring.

Fordelar med sentralisering	Ulemper med sentralisering
<ul style="list-style-type: none"><li>- kan vera mindre sårbart</li><li>- kan vera fleire på kvar oppgåve</li><li>- fleire på kvart område</li><li>- kan avlasta kvarandre når det er mykje i ein avdeling</li><li>- meir likebehandling, større og breiare fagmiljø</li><li>- har felles plattform, samla kompetanse</li><li>- likebehandling og sentralisering</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- mindre kjennskap til dei ein er rådgjevar for</li><li>- kommunalsjef mister ein nær stabsmedarbeidar</li><li>- vanskelegare å vera støtte for leiarane</li><li>- kan mista oversikt over spesielle forhold i avdeling</li><li>- kan mista nærheit til leiarane</li><li>- totalkunnskap kan gå tapt.</li></ul>

Tabellen over viser ei oppsummering av diskusjonen då personalforum i Voss kommune drøfta fordelar og ulemper med sentralisering av stabs- og støttetjenestene. Som ein ser finst det fordelar og ulemper med begge måtar å organisera dette på. Til sist blir valet mellom kva ein vektlegg høgast av momenta.

Stabs- og støttetjenestene arbeider primært mot fire målgrupper. For det første skal stabs- og støttetjenestene leggja til rette for at dei folkevalde kan driva god politisk styring. Dette skjer blant anna gjennom å utarbeida gode politiske avgjerdsgrunnlag og sekretariatstenester.

For det andre skal stabs- og støttetjenestene hjelpe rådmannen med å sikra god administrativ styring. Dette skjer blant anna gjennom å utarbeida av heilskapelege og koordinerte administrative avgjerdsgrunnlag.

For det tredje har stabs- og støttetjenestene ein sentral rolle med å leggja til rette for at resten av organisasjonen kan utøva sine oppgåver på ein effektiv måte, gjennom utvikling og drift av fellesoppgåver og anna støtte til linjeorganisasjonen.

Deler av stabs- og støttetjenestene yt også tenester direkte til innbyggjarane, slik som for eksempel servicetorg, kommunikasjon og dokumentsenter.

Det kan være vanskeleg å setta eit skarpt skilje mellom stabsfunksjonar og støttefunksjonar. Slik Voss og Granvin er organisert i dag, arbeider mange av medarbeidarane i stabs- og støttetjenestene både med strategiske oppgåver og driftsrelaterte oppgåver.

Artikkelen «Står to-nivåmodellen for fall i kommunal sektor?» (BDO Innsikt 2014) peikar på fleire utfordringar knytt til stabs- og støttefunksjonar i ein to-nivåmodell. Mykje av dette er likevel overførbart til ein fleir-nivåmodell. Det vert peika på mellom anna at det er viktig at stabsfunksjonane må ha tydeleg oppgåvetilpassa kompetanse og organisering. Der stabs- og støttefunksjonane vert blanda, medfører det ofte at det strategiske perspektivet taper i det daglege. Det kan derfor vera hensiktsmessig å ha et tydeleg skilje mellom stab og støtte. Det anbefalast vidare å etablera fagnettverk som bindeledd mellom kommunalavdelingane og dei sentrale støttefunksjonane, blant anna for å sikra effektiv spreiding av informasjon.

Regjeringa si perspektivmelding frå 2017 gjer greie for fleire utviklingstrekk som kan utfordra den norske velferdsmodellen. Perspektivmeldinga og andre nasjonale føringar peikar på følgjande overordna utfordringar for offentleg sektor i åra framover:

- Omstilling og effektivisering – sikra auka effektivitet i offentleg sektor
- Organisasjon og leiing – sikra god organisering for å møta utfordringane i framtida
- Kompetanse – sikra nok og rett kompetanse
- Innovasjon – store og komplekse utfordringar krev nye løysingar
- Digitalisering – utnytta potensialet for meir digitalisering av arbeidsoppgåver og tenester
- Heilskapleg samfunnsplanlegging – større og meir robuste kommunar

Desse overordna utfordringane heng godt saman med føringane i intensjonsavtalen og styringsdokumentet for Voss herad 2020.

Med bakgrunn i målsetjingane og det overordna utfordringsbiletet føreslår prosjektleiaren ei ny organisering av stabs- og støttefunksjonane i Voss herad.



I dette framlegget er økonomi- og personalkonsulentane organisert sentralt.

Støttefunksjonane er i hovudsak organisert i «Organisasjon». Det må vurderast om det er hensiktsmessig å skilja innfordring og faktura frå skatt og eigedomsskatt.

Stabs- og støttefunksjonane må ha tydeleg oppgåvetilpassa kompetanse og organisering. For eksempel vil stabane «Organisasjon», «Strategi og styring» og «Kommunikasjon» ha oppgåver der ansvaret ligg i avdelinga. Dette gjeld oppgåver som f.eks. løn, IKT drift og rekneskap, plan og politisk sekretariat for å nemna noko. For andre oppgåver vil stabane fungera som støtte til kommunalavdelingane som sjølv har ansvaret. Eksempel kan her vera organisasjonsutvikling, budsjett, personale og arkiv.

Leiarane av stabsavdelingane skal vera strategar, leiarar og koordinatorar. Stabsavdelingane må organiserast på ein slik måte at stabsleiarane har tid til å jobba heilskapleg og strategisk. Rolle- og oppgåvefordeling mellom linje- og stabsfunksjonar må vera tydleg og gjennomgåande for alle i kommunen. Prosjektleiar meiner difor at sentrale stabsfunksjonar bør leggast direkte under rådmannen for å sikra nødvendig samordning og styring, lik praksis av mynde og lik praksis av oppgåvene innanfor plan, kommunikasjon, HR og økonomi og innovasjon.

Prosjektleiar forventar at ein gjennom måten ein organiserer stabsavdelingane vil oppnå betre trykk på både rolla som samfunnsutviklar og utvikling av organisasjonen. Nyvinninga «Strategi og styring» skal leia og koordinera arbeidet med å sikra koplinga mellom strategi og handling. «Innovasjon» handlar ikkje berre om innovasjon i organisasjonen, men spesielt digitalisering av tenester ut mot brukarane. På denne måten kan ein gjennom strategisk og målretta jobbing byggja ein endringsdyktig organisasjon som varetek rolla som samfunnsutviklar på ein god måte på lik linje med dei andre rollane til kommunen.

---

#### STABSAVDELING «KOMMUNIKASJON»

Denne staben har primært ansvar for dei stabsoppgåvene som er retta mot innbyggjarane. Avdelinga er kommunen sitt ansikt utad gjennom sentralbord, kundemottak, nettsider, mediekontakt. Det er vidare denne avdelinga som sørger for sekretariat til politiske møter og arkivtenestene. Beredskapskontakten ligg òg her. Internkontroll er lagt her for å få eit visst uavhengig blikk på organisasjonen. Internkontroll er i denne samanheng tenkt som kontakt for og oppfølging av forvaltningsrevisjonar, gjennomføring av overordna risikovurderingar og liknande.

---

#### STABSAVDELING «ORGANISASJON»

Denne staben har ansvar for oppgåver knytt til personale og organisasjon, eller kommunen sitt «indre liv». Denne staben skal sørge for effektiv drift av fellesoppgåver og vera ein servicefunksjon for alle medarbeidarar og leiarar i kommunen.

---

#### STABSAVDELING «STRATEGI OG STYRING»

Denne staben har ansvaret for oppgåver som planarbeid, strategi, økonomi og styring. Dette vil i hovudsak vera strategisk orienterte oppgåver. Denne avdelinga skal sørge for koplinga mellom langtidsplanar og handlingsplanar. Stabsavdelinga skal bidra til ei overordna samfunns- og tenesteutvikling, samt bidra til å ha tilstrekkeleg trykk på dei strategiske aktivitetane i alle deler av organisasjonen. Til denne avdelinga vil det òg liggja ansvaret for større utgreiingar innan felt som samferdsle, miljø, kraft og ulike høyringsinnspel.

---

#### STABSAVDELING «INNOVASJON»

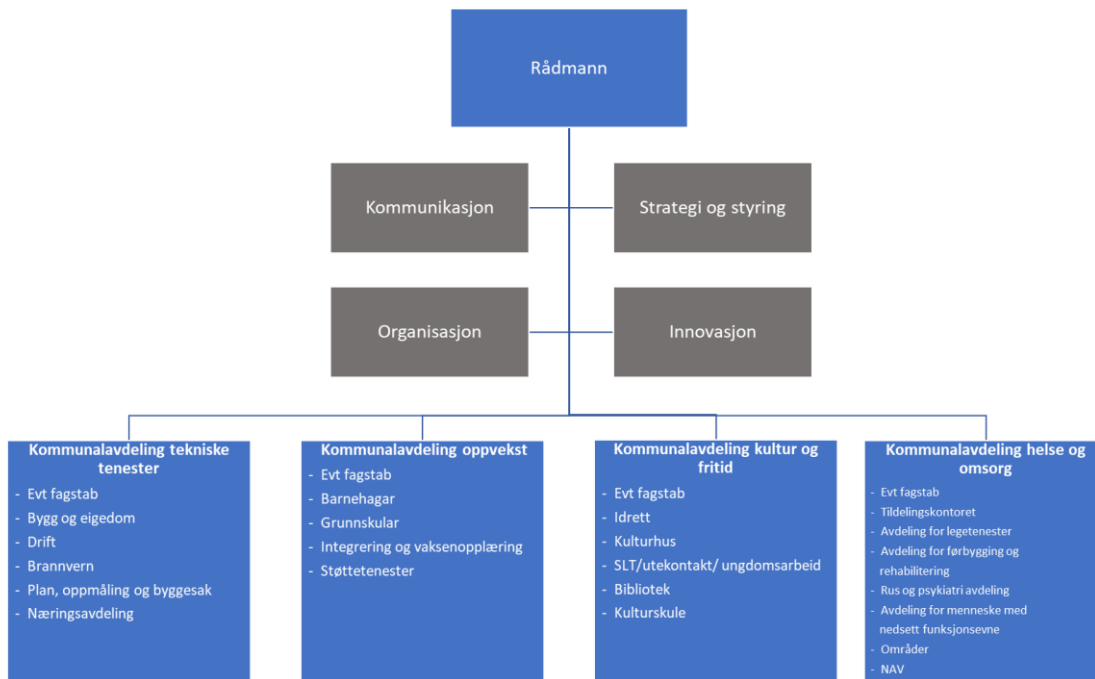
Denne staben blir ei spissa kompetanseavdeling og støttefunksjon for innovasjons- og endringsarbeidet som vil vera påkravd for å imøtekomme aukande krav og forventningar til offentleg sektor. Styringsdokumentet legg til grunn at Voss herad skal møte framtida sine utfordringar på ein offensiv måte med eit tenestetilbod der innovasjon og digitalisering står i sentrum. Dette krev evne til omstilling, endring og fornying. Digitalisering er i denne samanheng ei samlenemning som famnar mange av endringsområda som vil bli adressert.

For å lukkast med innovasjonsarbeid må det utviklast ein aktiv innovasjonskultur i organisasjonen. Vidare må medarbeidarar og leiarar ha kompetanse og verktøy for å gjennomføre endringsprosessar. Det er ein vanskeleg balansegang for kommunalavdelingane å både skulla driften tenesteområdene på ein kostnadseffektiv måte, og samtidig ha nødvendige ressursar og kompetanse til endringsarbeid. Oppgåvene til stabsavdeling innovasjon blir å kartlegge trendar og ny teknologi og støtte opp om og leggja til rette for endringsarbeidet i stabs- og kommunalavdelingane.

### KOMMUNALAVDELINGANE

Prosjektleiari gjer framlegg å vidareføra kommunalavdelingane i dagens Voss kommune inn Voss herad. Det betyr at det ikkje vil bli flytta oppgåver mellom kommunalavdelingane. Økonomi- og personalkonsulentane er flytta inn i dei sentrale stabane, medan fagstabane framleis høyrer til i kommunalavdelingane. I det vidare arbeidet i arbeidsgruppene skal den interne organiseringa av kommunalavdelingane vurderast. Det er likevel ikkje venta at dette vil medføra store endringar.





Sjølv om det ikkje blir føreslege endringar no så har prosjektleiar vurdert fleire endringar. Den mest radikale har vore å oppretta ei kommunalavdeling for samfunnsutvikling der ein kunne plassert alt planarbeid, arealplanlegging, kultur og næring. Det er fleire grunnar til at dette ikkje er valt. For det fyrste er det lett å kalla dette ei utviklingsavdeling, men avdelinga ville likevel bestått av svært mykje forvaltning innan kultur, næring, landbruk, arealplanlegging til dømes. Å oppnå eit godt skilje mellom samfunnsutvikling, drift og forvaltning er vanskeleg og kanskje ikkje ynskjeleg. Det er prosjektleiar si erfaring at ein oppnår best utvikling når tilsette og leiarar som jobbar med drift og forvaltning får ta del i og driva fram utviklingsprosjekt.

Det har òg vore vurdert å flytta utekontakt og ungdomsarbeid til «Oppvekst» men ut frå argumentasjon mot så det er ikkje gjort noko med.

Ei samanslåing av kommunalt planarbeid med plan og byggesak var vurdert, men i og med at «Strategi og styring» er føreslege slik som tidlegare omtala, vil det vera unormalt å gjera eit slikt grep.

## SLUTTKOMMENTAR

Hovudføremålet med dette dokumentet er å leggja fram eit framlegg til administrativ organisering. Den administrative organiseringa seier noko om korleis me grupperer arbeidsoppgåvene for å gjera det me skal gjera. For å synleggjera at organisasjonskartet berre er eit av mange middel for å lukkast som organisasjon er organiseringa sett inn i ein større samanheng med utfordringsbiletet til kommunar. Skal Voss herad sin administrasjon lukkast med målsetjingane er det mange verkemiddel som må fungera saman og utfylla kvarandre.

Framlegget til overordna organisasjonskart er tufta på at ein jobbar vidare med å utvikla felles leiar- og medarbeidarskap, eit heilskapleg styrings- og kvalitetssystem og ein organisasjonskultur som fremjar meistring, innovasjon og læring.