

Omorganisering

Lierne kommune

Forvaltningsrevisjon

2026

FR1337

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Lierne kommunes kontrollutvalg i perioden april 2025 til februar 2026.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 27.02.2026

Merete M. Montero

Oppdragsansvarlig revisor

Marie Husøy Sæther

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bestilling fra kontrollutvalget for å undersøke om omorganiseringen i Lierne kommune, iverksatt 1. mars 2022, har gitt de ønskede økonomiske og organisatoriske effektene.

Den overordnede konklusjonen er at omorganiseringen ikke i tilstrekkelig grad kan dokumenteres å ha gitt de ønskede økonomiske og organisatoriske effektene fullt ut. Strukturen har medført endringer i ansvar og styringslinjer, men det gjenstår utfordringer knyttet til kapasitet, rolleavklaring og støttefunksjoner.

Når det gjelder økonomi, ble det realisert innsparing det første året etter omorganiseringen, gjennom reduksjon i lederstillinger. Samtidig har det i etterkant vært økning i enkelte administrative ressurser. Det er derfor vanskelig å fastslå om omorganiseringen samlet sett har gitt varige økonomiske gevinster i tråd med forutsetningene.

Organisatorisk har omorganiseringen ført til økt ansvar og større selvstendighet på virksomhetsledernivå. Samtidig viser vurderingene at lederspennet er stort og at arbeidsbelastningen i flere sentrale lederroller fremstår som høy. Rapporten peker på at forholdet mellom oppgaveomfang, prioriteringer og tilgjengelig støtte kan oppleves som krevende, og at dette kan bidra til sårbarhet og økt personavhengighet.

Revisors undersøkelser viser videre at roller og ansvar i noen grad oppleves som uklare, og at samarbeidet på tvers av oppvekst og velferd ikke entydig kan sies å være styrket. Samtidig er bemanningssituasjon og sykefravær i hovedsak vurdert som uendret sammenlignet med før omorganiseringen.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord.....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Om omorganiseringen.....	7
1.4 Metode	8
1.5 Uttalelse om rapport.....	12
2 Effekter av omorganiseringen	13
2.1 Problemstilling.....	14
2.2 Prosess og beslutningsgrunnlag	14
2.2.1 Revisjonskriterier	14
2.2.2 Data om prosess og beslutningsgrunnlag	14
2.2.3 Revisors vurdering.....	18
2.3 Organisering og styringslinjer.....	18
2.3.1 Revisjonskriterier	18
2.3.2 Data om organisering og styringslinjer	19
2.3.3 Revisors vurdering.....	28
2.4 Økonomiske forutsetninger og effekter	28
2.4.1 Revisjonskriterier	28
2.4.2 Data om økonomiske forutsetninger og effekter.....	29
2.4.3 Revisors vurdering.....	34
2.5 Personellmessige forutsetninger og effekter	36
2.5.1 Revisjonskriterier	36
2.5.2 Data om personellmessige forutsetninger og effekter	36
2.5.3 Revisors vurdering.....	43
2.6 Oppfølging av organisasjonsstruktur.....	43
2.6.1 Revisjonskriterier	43
2.6.2 Data om oppfølging av organisasjonsstruktur, evaluering og læring.....	44
2.6.3 Revisors vurdering.....	47
3 Konklusjoner og anbefalinger.....	48
3.1 Konklusjon.....	48
3.2 Anbefalinger	49
Kilder	50
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	51
Vedlegg 2 – Uttalelse	57

Figurer

Figur 1.	Hovedfaser i omorganiseringsprosessen i Lierne kommune.....	13
Figur 2.	Jeg opplevde at omorganiseringen var faglig godt begrunnet.....	15
Figur 3.	Jeg opplevde å bli involvert i prosessen på en meningsfull måte.....	16
Figur 4.	Jeg opplevde at omorganiseringen var godt planlagt og gjennomført som helhet.....	17
Figur 5.	Organisasjonskart Lierne kommune	20
Figur 6.	Det er blitt tydeligere hvem som har ansvar for hva etter omorganiseringen	24
Figur 7.	Samarbeidet på tvers i organisasjonen har blitt bedre etter omorganiseringen	27
Figur 8.	Jeg opplevde å få god informasjon om målene med omorganiseringen	29
Figur 9.	Jeg opplever at omorganiseringen har ført til mer effektiv bruk av kommunens ressurser	30
Figur 10.	Netto driftsresultat 2011-2024	31
Figur 11.	Netto gjeld 2011-2024	32
Figur 12.	Disposisjonsfond 2011-2024	33
Figur 13.	Turnover Lierne kommune 2016-2024	37
Figur 14.	Turnover samlet og per tjenesteområde 2016-2024.....	38
Figur 15.	Jeg opplever at vi i min enhet har kapasitet til å gjennomføre de viktigste oppgavene	39
Figur 16.	Hvordan vil du beskrive bemanningssituasjonen i din enhet sammenlignet med før omorganiseringen?	39
Figur 17.	Sykefravær 2020-2025	40
Figur 18.	Har du merket endringer i sykefraværet i din enhet etter omorganiseringen?	40
Figur 19.	Etter omorganiseringen opplever jeg at den samlede arbeidsbelastningen i min enhet har endret seg	41
Figur 20.	Min egen arbeidsbelastning har endret seg etter omorganiseringen.....	41
Figur 21.	Etter din vurdering, har omorganiseringen totalt sett ført til forbedringer?.....	46
Figur 22.	Er du blitt oppfordret til å komme med innspill eller forslag til justeringer i organisasjonsmodellen etter omorganiseringen?	46

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Lierne kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon av effektene av omorganiseringen som ble vedtatt i kommunestyrets sak 62/2021 og iverksatt 01.03.2022. Bestillingen er gjort med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 02/25.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstilling blir besvart i rapporten:

- Har omorganiseringen i Lierne kommune gitt de ønskede økonomiske og organisatoriske effektene?

1.3 Om omorganiseringen

Omorganiseringen i Lierne kommune ble vedtatt av kommunestyret 9. september 2021. Vedtaket bygget på utredningsarbeid gjennomført som del av prosjektet *Lierne – bærekraftig kommune 2030*. Organisering og ledelse var ett av flere hovedtema i prosjektet, og arbeidet med organisasjonsstruktur var omtalt som hovedaktivitet 2.5 Organisasjon og ledelse.

Prosjektet ble gjennomført av Lierne Utvikling AS. Lierne Utvikling AS er heleid av Lierne kommune, og har utviklingsarbeid i kommunen som formål¹.

Av prosjektdokumentasjon og saksframlegg fremgår det at bakgrunnen for omorganiseringen var et behov for å vurdere mer langsiktige og strukturelle tiltak for å sikre en bærekraftig kommuneøkonomi. Kommunedirektørens årsberetninger og prosjektmaterialet beskriver at kommunen over tid hadde gjennomført innsparinger gjennom løpende tilpasninger innenfor eksisterende struktur, og at det var et ønske om å vurdere større og mer varige grep.

I prosjektrapporten for hovedaktivitet 2.5 beskrives formålet med arbeidet som å utrede alternative modeller for organisering og ledelse i kommunen. Utredningen tok utgangspunkt i eksisterende organisasjonsmodell og belyste flere alternativer, herunder videreføring av eksisterende struktur med interne reduksjoner, sammenslåing av etater og reduksjon i antall ledernivå. Det fremgår at alternativene ble vurdert med hensyn til ledelse, økonomi og samordning.

¹ [Lierne Utvikling AS - Org.nr. 915 502 806 - Nordli - Se Regnskap, Roller og mer](#)

Kommunestyrets vedtak innebar at tidligere tjenesteområder for oppvekst og helse og omsorg ble slått sammen til ett område, oppvekst og velferd, ledet av én kommunalsjef. Samtidig ble det etablert et nytt kommunalsjefområde for samfunn og utvikling. Av vedtaket fremgår det at kommunestyret forventet at endringene i organisasjons og ledelsesstruktur skulle gi økonomiske besparelser. Det fremgår videre at kommunestyret forutsatte at det skulle gjennomføres en totalgjennomgang av ansvar og oppgaver i organisasjonen for å sikre levering av lovpålagte tjenester, og at ambisjonsnivået måtte balanseres mot tilgjengelige rammer og ressurser.

På bakgrunn av gjennomgåtte saksframlegg, prosjektrapporter og kommunestyrevedtak sammenfatter revisor at omorganiseringen hadde som mål å oppnå økonomiske innsparinger på administrativt nivå, forenkle organisasjons og ledelsesstrukturen og tydeliggjøre ansvar og roller i administrasjonen. Endringene skulle samtidig bidra til bedre samordning og styring innenfor kommunens samlede virksomhet.

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001³. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Lierne kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Intervju

For å få utdypende informasjon om erfaringer med omorganiseringen har revisor gjennomført intervju med sentrale ansatte i kommunen. Intervjuene gir tilgang til erfaringsbasert kunnskap om hvordan organiseringen fungerer i praksis, og om ledere og tillitsvalgte opplever endringer i styringslinjer, arbeidsbelastning, kapasitet, samhandling og tjenestekvalitet.

Det er gjennomført oppstartsmøte med kommunedirektør, kommunalsjef oppvekst og velferd, kommunalsjef samfunn og utvikling og leder for informasjon, service og digitalisering. Revisor orienterte om forvaltningsrevisjonen og stilte overordnede spørsmål knyttet til problemstillingene. Det ble skrevet referat, som er godkjent, og inngår i revisors datagrunnlag.

² faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet

³ [RSK 001](#)

Revisor har gjennomført individuelle intervju med følgende:

- Kommunedirektør
- Kommunalsjef oppvekst og velferd
- Kommunalsjef samfunn og utvikling
- Økonomisjef
- Personalkonsulent
- Leder hjemmebaserte tjenester
- Leder sykehjem
- Rektor Sørli skole
- Leder informasjon, service og digitalisering
- Hovedtillitsvalgt Fagforbundet
- Hovedtillitsvalgt Utdanningsforbundet

Utvalget omfatter kommunens øverste ledelse, et utvalg virksomhetsledere samt representanter for arbeidstakersiden. Det ble også tatt kontakt med representanter fra arbeidstaker- og verneombudsapparatet og barnehagens ledelse med forespørsel om intervju. Disse intervjuene ble ikke gjennomført. Det innebærer at enkelte sentrale funksjoner ikke er direkte belyst gjennom intervju i undersøkelsen, noe som utgjør en begrensning i datagrunnlaget.

Microsoft Teams ble benyttet til alle intervju. Intervjuobjektene fikk ikke tilsendt spørsmålene på forhånd, kun prosjektplanen. For alle intervjuene er det skrevet referater, som er godkjent av intervjuobjektene. Alle intervjuobjekter har godkjent referatene.

Dokumentgjennomgang

Revisor har gjennomgått ulik skriftlig dokumentasjon for å få innsikt i kommunens arbeid med omorganiseringen, beslutningsgrunnlaget og eventuelle effekter i etterkant. Dette omfatter blant annet saksframlegg og protokoller fra den politiske behandlingen av omorganiseringen, slik at revisor får oversikt over målsettinger, premisser og begrunnelser for beslutningen. Videre er kommunens budsjett, regnskap og årsmelding for perioden 2020 til 2025 gjennomgått for å vurdere utviklingen i kommunens økonomi og eventuelle dokumenterte innsparinger.

I tillegg har revisor gjennomgått relevant styringsdokumentasjon, herunder organisasjonskart, delegasjonsreglement, lederavtaler, interne prosedyrer og kommunedirektørens interne evaluering av omorganiseringen. Revisor har også vurdert tilgjengelige data som belyser

utviklingen i sykefravær og turnover. Dokumentanalysen har gitt grunnlag for å identifisere utviklingstrekk og sammenholde disse med intensjonene bak omorganiseringen.

Spørreundersøkelse

Revisor har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle ledere med personalansvar, alle verneombud og alle tillitsvalgte for å innhente bredere informasjon om erfaringer etter omorganiseringen. Undersøkelsens spørsmål ble kvalitetssikret av kommunedirektøren før den ble sendt ut, for å sikre at disse var relevante og at innholdet var korrekt og forståelig for målgruppen. Spørreundersøkelsen gir et kvantitativt supplement til intervjuene, og bidrar til å identifisere mønstre og variasjoner i hvordan omorganiseringen oppleves på tvers av tjenesteområder.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 43 respondenter. Kommunedirektør har ikke fått spørreundersøkelsen, men er ivaretatt gjennom oppstartsmøtet og individuelt intervju. Spørreundersøkelsen ble sendt til 18 ledere med personalansvar, fem hovedtillitsvalgte, hovedverneombudet, 10 tillitsvalgte og 9 verneombud.

Av disse gjennomførte 27 hele undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 63. I tillegg svarte to på noen av spørsmålene, mens 14 respondenter mottok undersøkelsen uten å besvare den. Det var 89 prosent av lederne som besvarte undersøkelsen og 47 prosent av de tillitsvalgte. Det var 20 prosent av verneombudene som svarte på hele undersøkelsen, og 20 prosent som svarte på deler av undersøkelsen.

Den samlede svarprosenten vurderes som tilstrekkelig til å belyse erfaringer og opplevelser knyttet til omorganiseringen, særlig sett i lys av at hovedtyngden av svarene kommer fra ledere med personalansvar og tillitsvalgte, som har sentrale roller i gjennomføringen av og medvirkningen til omorganiseringen. Det var kun én respondent som ikke var ansatt i kommunen før omorganiseringen trådte i kraft. Denne respondenter har dermed ikke hatt forutsetninger for å vurdere endringer over tid, og svarene fra vedkommende gir primært informasjon om nåværende situasjon og opplevd organisering etter omorganiseringen.

Spørreundersøkelsen var aktiv i perioden 08.09.2025-15.10.2025. Det ble sendt tre påminnelser i perioden.

Vurdering av metode

Datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonen bygger på en kombinasjon av intervjuer, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse. Intervjuer gir innsikt i erfaringer og praksis, dokumentgjennomgangen gir etterprøvbarehet og historisk kontekst, mens

spørreundersøkelsen gir et bredere bilde av hvordan omorganiseringen oppleves på tvers av organisasjonen.

Intervjuene er gjennomført med ansatte på ulike nivåer i organisasjonen. Dette gir tilgang til erfaringsbasert kunnskap om hvordan organiseringen fungerer i praksis. Samtidig er det en metodisk begrensning at enkelte aktører ikke er intervjuet. Dette innebærer at enkelte perspektiver kan være mindre belyst gjennom intervjuene.

En metodisk svakhet er at de hovedtillitsvalgte vi intervjuet ikke hadde denne rollen da omorganiseringen ble vedtatt og gjennomført. Deres bidrag bygger dermed på erfaringer fra perioden etter omorganiseringen, samt på kunnskap og inntrykk de har fått i ettertid. Intervjuene med hovedtillitsvalgte gir derfor i hovedsak informasjon om erfaringer med organiseringen og partssamarbeidet etter omorganiseringen, og i mindre grad om medvirkning og involvering i selve beslutnings- og gjennomføringsfasen.

Dokumentgjennomgangen omfatter sentrale politiske og administrative dokumenter, som gir et godt grunnlag for å belyse beslutningsgrunnlaget for omorganiseringen og utviklingen i etterkant.

Spørreundersøkelsen gir et supplement til intervjuene og bidrar til å synliggjøre mønstre og variasjoner i erfaringer med omorganiseringen. Svarprosenten vurderes som tilstrekkelig til å belyse erfaringer blant målgruppene. Samtidig bygger undersøkelsen på selvrapporterte vurderinger, og resultatene gir uttrykk for respondentenes opplevelser på tidspunktet for undersøkelsen. Dette innebærer at funnene må tolkes i sammenheng med øvrig datagrunnlag.

Samlet sett vurderes datagrunnlaget som tilstrekkelig til å belyse forvaltningsrevisjonens problemstilling. Revisor har vært bevisst metodiske begrensninger og har lagt til grunn en samlet vurdering av informasjon fra ulike kilder. Funn og vurderinger i rapporten er basert på helheten i datamaterialet, og ikke på enkeltkilder isolert sett.

1.5 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 06.02.2026. Revisor mottok kommunedirektørens uttalelse i epost av 20.02.2026.

På bakgrunn av kommunedirektørens uttalelse er anbefalingene justert og språklig presisert. Formålet med endringene er å tydeliggjøre rekkevidden av anbefalingene og ansvarslinjene for oppfølging.

I foreløpig rapport kunne formuleringene om «helhetlig gjennomgang» og «justeringer i organisering» tolkes som en mer omfattende enn det som var revisors intensjon.

Anbefalingene er derfor konkretisert slik at det fremgår at kommunedirektøren bør tydeliggjøre ansvar, prioriteringer og forventninger i lederlinjen slik at sårbarhet og personavhengighet reduseres og styringskapasiteten styrkes over tid. Videre er det presisert at eventuelle endringer i hovedtrekkene i organisasjonen bør håndteres gjennom politisk behandling i henhold til delegeringsreglementet.

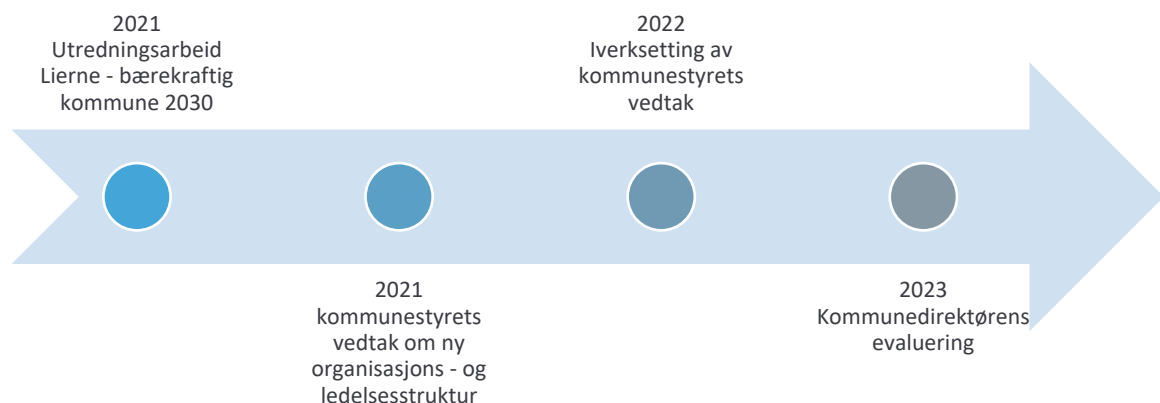
Endringene er språklige og presiserende, og innebærer ikke endringer i rapportens faktagrunnlag, vurderinger eller konklusjoner.

2 EFFEKTER AV OMORGANISERINGEN

Rapporten er strukturert for å gi en systematisk gjennomgang av omorganiseringen i Lierne kommune og hvilke effekter denne har hatt. Kapittel 2 er bygget opp tematisk, med egne delkapitler for prosess og beslutningsgrunnlag, organisering og styringslinjer, økonomiske effekter, personellmessige forhold samt oppfølging av organisasjonsstruktur. For hvert tema presenteres først revisjonskriterier, deretter datagrunnlaget og til slutt revisors vurdering. Denne oppbygningen er valgt for å tydeliggjøre sammenhengen mellom kriterier, fakta og vurderinger. I kapittel 3 sammenfattes vurderingene i en overordnet konklusjon, og det gis anbefalinger der revisor har identifisert behov for videre oppfølging.

Figuren nedenfor viser sentrale milepæler i prosessen, fra utredningsarbeid i prosjektet *Lierne – bærekraftig kommune 2030*, via politisk vedtak og iverksetting av ny organisasjons- og ledelsesstruktur, til gjennomført evaluering etter ett års drift.

Figur 1. Hovedfaser i omorganiseringsprosessen i Lierne kommune.



Kilde: sammenstilt av Revisjon Midt-Norge SA

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Har omorganiseringen i Lierne kommune gitt de ønskede økonomiske og organisatoriske effektene?

2.2 Prosess og beslutningsgrunnlag

I dette delkapittelet beskrives prosessen frem mot beslutningen om omorganisering, herunder hvilket beslutningsgrunnlag som lå til grunn for kommunestyrets vedtak.

2.2.1 Revisjonskriterier

Det er utledet følgende kriterier for temaet prosess og beslutningsgrunnlag:

- Kommunen skal sørge for at beslutninger om organisasjonsendringer er forsvarlig utredet, slik at kommunestyret har et tilstrekkelig faktisk og rettslig grunnlag for å fatte vedtak.
- Kommunen skal legge til rette for medvirkning fra ansatte, tillitsvalgte og verneombud i prosesser som gjelder organisering.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.2.2 Data om prosess og beslutningsgrunnlag

Bakgrunn for omorganiseringen

Det fremgår av dokumentasjon at Lierne kommune over tid har hatt behov for å vurdere mer langsiktige og strukturelle tiltak for å sikre en bærekraftig kommuneøkonomi. Tidligere innsparinger beskrives som gjennomført gjennom løpende tilpasninger innenfor eksisterende struktur, og det fremgår at det var et ønske om å vurdere større og mer varige grep.

Omorganiseringen inngikk som en del av prosjektet *Lierne – bærekraftig kommune 2030*, som ble etablert for å utrede tiltak knyttet til kommunens økonomi, organisering og tjenesteproduksjon. Prosjektet omfattet flere hovedaktiviteter, der organisering og ledelsesstruktur utgjorde én av disse.

Utredningsarbeid

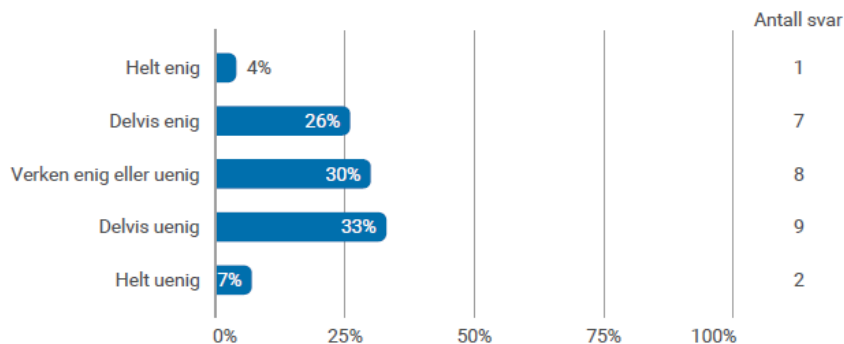
Som del av prosjektet *Lierne – bærekraftig kommune 2030* ble det gjennomført en egen hovedaktivitet knyttet til organisering og ledelse, omtalt som hovedaktivitet 2.5 Organisasjon og ledelse. Formålet med arbeidet var å utrede alternative modeller for organisering av

kommunen, herunder endringer i tjenesteområdesstruktur, lederroller og plassering av støttefunksjoner.

Prosjektrapporten for hovedaktivitet 2.5 beskriver at arbeidet tok utgangspunkt i eksisterende organisasjonsmodell og vurderte flere alternative løsninger. Det fremgår i rapporten at alternativene blant annet omfattet videreføring av eksisterende struktur med interne reduksjoner, samt sammenslåing av tjenesteområder og reduksjon i antall kommunalsjefnivå. Utredningen inneholdt beskrivelser av konsekvenser knyttet til ledelse, økonomi og samordning.

Revisor har spurt respondentene i spørreundersøkelsen om de opplevde at omorganiseringen var faglig godt begrunnet. Det er 30 prosent som mener den var faglig godt begrunnet, mens 30 prosent har svart nøytralt. Det er 40 prosent som mener at omorganiseringen ikke var faglig godt begrunnet.

Figur 2. Jeg opplevde at omorganiseringen var faglig godt begrunnet



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Administrativ anbefaling og saksforberedelse

På bakgrunn av prosjektrapporten og det samlede arbeidet i prosjektet la kommunedirektøren frem sak om organisasjons- og ledelsesstruktur for politisk behandling høsten 2021. Saksframlegget beskrev ulike alternativer for organisering, og kommunedirektøren anbefalte en videreføring av en sektororganisert modell med tre tjenesteområder, kombinert med reduksjoner og justeringer på administrativt nivå.

Det fremgår av saksframlegget at anbefalingen bygget på vurderinger av kommunens størrelse, økonomiske rammer og behov for ledelseskapasitet. Samtidig fremgår det at det var knyttet forventninger til økonomiske innsparinger som følge av endringer i organiseringen.

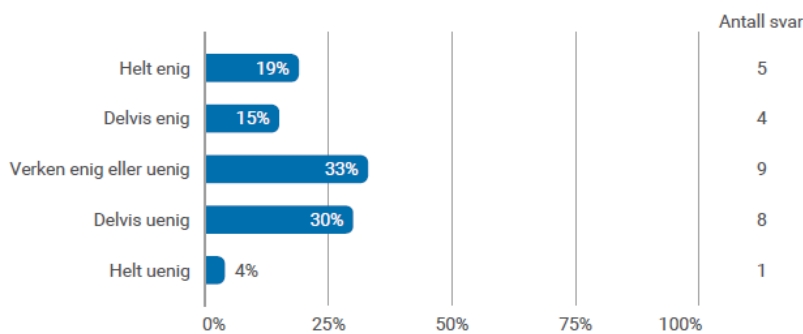
Involvering og medvirkning i prosessen

Ifølge intervjuinformasjon ble det gitt informasjon om prosessen og beslutningene knyttet til omorganiseringen. Samtidig fremgår det av intervjuer at ledere og ansatte i begrenset grad opplevde å ha reell mulighet til å gi innspill i forkant av kommunestyrets vedtak om endring av organisasjonsstrukturen.

Det fremgår av delprosjektrapporten at arbeidet med utredning av organisasjonsstruktur omfattet involvering av ansatte, tillitsvalgte og verneombud gjennom høring, møter, arbeidsøkter og dialog.

Respondentene i spørreundersøkelsen oppgir i varierende grad at de opplevde å bli involvert i prosessen på en meningsfull måte. Det er 34 prosent som opplevde å bli involvert på en meningsfull måte, mens 33 prosent svarer nøytralt. Det er 34 prosent som er uenig i utsagnet.

Figur 3. Jeg opplevde å bli involvert i prosessen på en meningsfull måte



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Politisk behandling og vedtak

Kommunestyret behandlet saken om organisasjons- og ledelsesstruktur i møte 9. september 2021. Av saksprotokollen fremgår det at kommunestyret fattet et enstemmig vedtak om å iverksette endringsalternativ 2 slik det var beskrevet i rapporten *Organisasjon og ledelsesstruktur i Lierne kommune*, med virkning fra 1. januar 2022.

Videre fremgår det av vedtaket at kommunestyret delegerte til kommunedirektøren å benevne tjenesteområder og kommunalsjefenes titler. Kommunestyret uttrykte forventninger om at endringene i organisasjons- og ledelsesstruktur ville gi en økonomisk besparelse i størrelsesordenen 600 000 - 900 000 kroner, og var samtidig innforstått med at det ville være behov for endringer på nivået under kommunalsjefer.

Kommunestyret forutsatte videre at det skulle gjennomføres en totalgjennomgang av ansvar og oppgaver i organisasjonen for å sikre levering av lovpålagte tjenester, samt at ambisjonsnivået måtte balanseres mot tilgjengelige rammer og ressurser. Det ble også besluttet at ny organisasjons- og ledelsesstruktur skulle evalueres etter ett år.

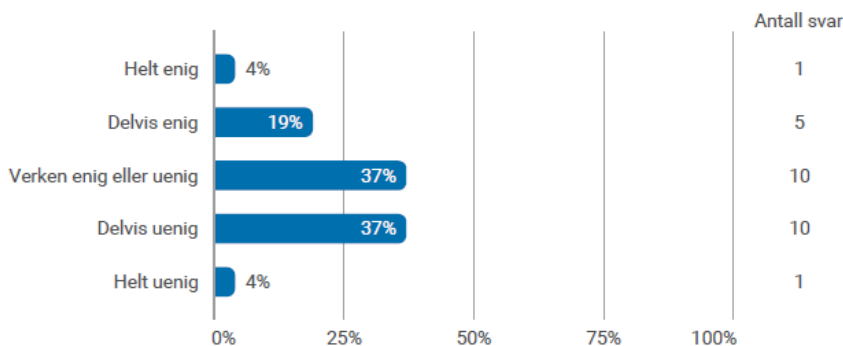
Iverksetting av omorganiseringen

Omorganiseringen ble iverksatt 1. mars 2022. Implementeringen ble forsinket sammenlignet med opprinnelig plan, blant annet som følge av pandemien og høy belastning i organisasjonen.

Intervjuinformasjon viser at deler av implementeringen ble håndtert gjennom løpende tilpasninger, og at enkelte forhold knyttet til roller, ansvar og støtte ble avklart etter at vedtaket var fattet. Flere av de som ble intervjuet omtaler prosessen i etterkant som krevende, og viser til høy arbeidsbelastning i perioden.

Svarene i spørreundersøkelsen viser at respondentene i hovedsak har nøytrale (37 prosent) eller kritiske (41 prosent) oppfatninger av omorganiseringen som helhet når det gjelder planlegging og gjennomføring. En mindre andel (23 prosent) svarer at de er helt eller delvis enige i at omorganiseringen var godt planlagt og gjennomført.

Figur 4. Jeg opplevde at omorganiseringen var godt planlagt og gjennomført som helhet.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

2.2.3 Revisors vurdering

Kommunen sørget i hovedsak for at beslutningen om organisasjonsendringen var forsvarlig utredet, slik at kommunestyret hadde et tilstrekkelig faktisk og rettslig grunnlag for å fatte vedtak.

Datagrunnlaget viser at det forelå et formelt beslutningsgrunnlag gjennom prosjektet Lierne – bærekraftig kommune 2030, der alternative organisasjonsmodeller og konsekvenser ble beskrevet i prosjektrapport og saksframlegg til kommunestyret. Dokumentasjonen gir dermed et grunnlag for å vurdere at saken var utredet og lagt frem for politisk behandling på en strukturert måte. Samtidig viser spørreundersøkelsen og intervjuer at opplevelsen av omorganiseringen som faglig godt begrunnet varierer, og at en betydelig andel av respondentene vurderer begrunnelsen som svak. På denne bakgrunn vurderes revisjonskriteriet som i hovedsak oppfylt.

Kommunen la delvis til rette for medvirkning fra ansatte, tillitsvalgte og verneombud i prosessen som gjaldt organisering.

Dokumentasjonen viser at ansatte, tillitsvalgte og verneombud formelt var involvert gjennom møter, dialog og høringer i utredningsfasen. Samtidig fremgår det av intervjuer og spørreundersøkelsen at flere opplevde begrenset reell mulighet til å gi innspill i forkant av kommunestyrets vedtak. Revisjonskriteriet vurderes derfor som delvis oppfylt.

2.3 Organisering og styringslinjer

Den vedtatte organiseringen og tilhørende styringslinjer beskrives og vurderes i dette delkapittelet.

2.3.1 Revisjonskriterier

Det er utledet følgende kriterier for temaet organisering og styringslinjer:

- Kommunen skal ha en organisasjons- og ledelsesstruktur som legger til rette for tydelige styringslinjer og klar rolle- og ansvarsfordeling, herunder at ansvar for fag, økonomi og personal er klart plassert i organisasjonen.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3.2 Data om organisering og styringslinjer

Overordnet organisering av administrasjonen

Kommunens delegeringsreglement ble sist vedtatt i kommunestyrets sak 84/2024. Ifølge delegeringsreglementet er det kommunestyret som fastsetter hovedtrekkene i kommunens organisering.

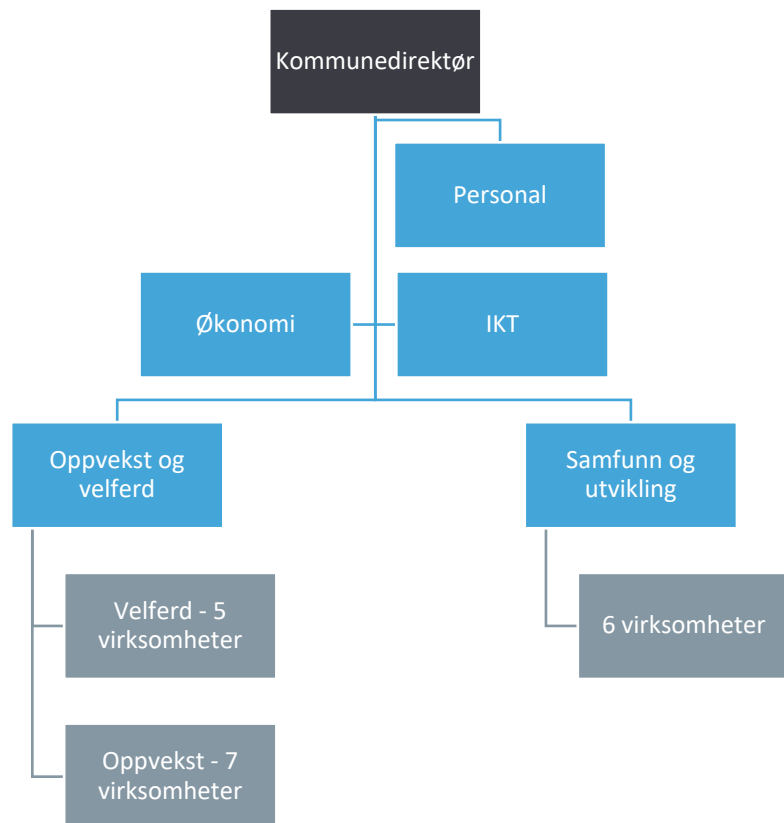
Kommunedirektøren er øverste leder for administrasjonen og har ansvar for å legge frem saker for politisk behandling og iverksette vedtak, jf. kommuneloven.

Delegeringsreglementet gir kommunedirektøren myndighet til å foreta administrativ videredelegering og organisere den daglige driften innenfor de politisk vedtatte rammene. Delegeringsreglementet gir en samlet oversikt over fordelingen av myndighet mellom politisk nivå og administrativt nivå.

Den administrative organiseringen i Lierne kommune ble fastsatt i kommunestyrets vedtak om organisasjons- og ledelsesstruktur, og satt i verk 1. mars 2022. Organisasjonen er bygget opp med kommunedirektøren som øverste administrative leder, med to underliggende kommunalsjefer som har ansvar for hvert sitt tjenesteområde. Videre er det etablert virksomhetsledere under kommunalsjefene, som har fått delegert faglig, økonomisk og personalmessig ansvar innenfor sine respektive områder. Noen virksomheter har også avdelingsledere.

Intervjuinformasjon beskriver at styringen i hovedsak skjer gjennom faste ledermøter, løpende dialog og oppfølging i linjen. Virksomhetsledere opplyser at de forholder seg til kommunalsjef som nærmeste overordnede, og at saker av overordnet karakter løftes videre til kommunedirektør ved behov.

Figur 5. Organisasjonskart Lierne kommune



Kilde: Lierne kommune, sammenstilt av Revisjon Midt-Norge SA

I rapporten omtales etatene oppvekst og velferd og samfunn og utvikling som *tjenesteområder*.

Sammenligning med organisering i Levanger kommune

I intervju er det vist til at Levanger kommune har gjort et tilsvarende organisatorisk grep og vurderes å ha lyktes med det. Levanger kommune har også samlet oppvekstområdet og velferdsområdet under en felles kommunalsjef. Sammenligningen nedenfor er ment som et illustrerende bakteppe for vurdering av organisasjonsmodell og styringslinjer, og innebærer ikke en vurdering av hvilken modell som er mest hensiktsmessig.

Levanger kommune er større enn Lierne kommune og har en mer differensiert administrativ organisering, med flere ledernivåer og tydeligere avgrensning mellom strategiske og operative lederoppgaver. Innen oppvekstområdet er det blant annet etablert et mellomliggende ledernivå mellom kommunalsjef og rektor, med ansvar for faglig samordning, oppfølging og støtte til skolene. Tilsvarende mellomledd og støttefunksjoner er etablert også innen helse- og

velferdsområdet. Det er også stab- og støttefunksjoner knyttet til både kommunedirektør- og kommunalsjefnivå.

I Lierne kommune er organiseringen mer samlet, med færre ledernivåer og begrensede støttefunksjoner. Kommunalsjefene har ansvar for brede og sammensatte tjenesteområder, og virksomhetsledere rapporterer direkte til kommunalsjef. Sammenligningen illustrerer at Lierne kommune har valgt en organisasjonsmodell der strategisk ledelse og driftsoppgaver i større grad er samlet på færre nivåer.

Kommunalsjefenes ansvarsområder og rolleutøvelse

Den vedtatte organisasjons- og ledelsesstrukturen innebærer at kommunen er organisert med to kommunalsjefnivåer, kommunalsjef oppvekst og velferd og kommunalsjef samfunn og utvikling. Kommunalsjefene har ansvar for fag, økonomi og personal innenfor sine respektive tjenesteområder, og rapporterer til kommunedirektøren. Ansvarsområdene fremgår av organisasjonskart, kommunestyrets vedtak om ny organisasjonsstruktur og delegeringsreglementet.

Kommunalsjef samfunn og utvikling

Kommunalsjef samfunn og utvikling har ansvar for tjenesteområdet samfunn og utvikling, herunder blant annet plan, tekniske tjenester, kultur og virksomhet for informasjon, service og digitalisering. Kommunalsjefen arbeider 40 prosent som daglig leder for Øvre Namdal Landbruk og Utmark ØNLU og 60 prosent som kommunalsjef. Han begynte som byggesaksbehandler i 2014 i 100 prosent stilling, og ivaretar fremdeles oppgavene som ligger til denne stillingen knyttet til byggesak og kommunale vegger.

Ansvarsområdet fremgår av organisasjonskart og vedtatte styringsdokumenter. Kommunalsjef har ansvar for seks virksomheter.

Intervjuinformasjon viser at virksomhet for informasjon, service og digitalisering i praksis har oppgaver som har karakter av tverrgående støtte- og fellestjenester som benyttes av hele organisasjonen.

Kommunalsjef oppvekst og velferd

Kommunalsjef oppvekst og velferd har ansvar for et samlet tjenesteområde som omfatter både oppveksttjenester og velferdstjenester. Ansvarsområdet fremgår av organisasjonskart og vedtatte styringsdokumenter. Kommunalsjef har ansvar for syv virksomheter innenfor oppvekst og fem virksomheter innenfor velferd.

Intervjuinformasjon viser at ansvarsområdet oppleves som omfattende og sammensatt, med mange underliggende virksomheter og et høyt aktivitetsnivå. Det fremgår av intervjuene at kommunalsjefen er tett involvert i både strategiske og operative problemstillinger. Arbeidet omfatter overordnede leder- og utviklingsoppgaver, samtidig som deler av arbeidshverdagen preges av løpende oppfølging, saksbehandling og håndtering av enkeltsaker.

Dokumentasjon viser videre at det er etablert faglige rådgiverfunksjoner knyttet til oppvekstområdet, herunder rådgiver barnehage og rådgiver grunnskole. Se mer om dette i kapittel om støttefunksjoner under. Ifølge intervju med kommunedirektøren er det ikke etablert tilsvarende støttefunksjoner for velferdsområdet. Kommunedirektøren viser til at dagens løsning i stor grad fungerer fordi kommunalsjef oppvekst og velferd har helsefaglig bakgrunn og erfaring fra velferdsområdet. Samtidig peker kommunedirektøren på at dette gjør kommunalsjefrollen personavhengig, og at dette kan ha betydning for hvordan rollen kan ivaretas over tid og ved eventuelle endringer i bemanning.

Støttefunksjoner og administrativ avlastning

Støttefunksjoner rundt kommunedirektør

Av organisasjonsdokumentasjonen fremgår det at sentrale støttefunksjoner er organisatorisk knyttet til kommunedirektøren. Disse omfatter personalfunksjon, økonomifunksjon og IKT, og er ment å understøtte kommunedirektørens ansvar for overordnet styring, samordning og oppfølging av kommunens virksomhet. Ifølge intervjuer med ledere benyttes støttefunksjonene i løpende drift på tvers av hele organisasjonen. Intervjuinformasjonen viser at de sentrale støttefunksjonene har en viktig rolle i å avlaste linjeledelsen og bidra til samordning og ensartet praksis på tvers av tjenesteområdene. Flere intervjuede beskriver at støttefunksjonene fungerer som faglige og administrative ressurser for både kommunedirektør, kommunalsjefer og virksomhetsledere.

Kommunedirektøren forteller at organiseringen av deler av støttefunksjonene ikke samsvarer med hvordan styringslinjene fungerer i praksis. Virksomhet for informasjon, service og digitalisering er organisatorisk plassert under kommunalsjef samfunn og utvikling, og kommunedirektøren opplyser at han går direkte til virksomhetsleder istedenfor via kommunalsjef.

Virksomhet for informasjon, service og digitalisering har ansvar for oppgaver knyttet til informasjon, innbyggerkontakt, servicefunksjoner og digital støtte i kommunen. Tidligere var disse oppgavene lagt til kommunedirektørens stab.

Flere intervjuede beskriver at virksomhet for informasjon, service og digitalisering i praksis ivaretar oppgaver som har karakter av tverrgående støtte- og fellestjenester som benyttes av hele organisasjonen. Intervjuinformasjonen viser videre at virksomheten har løpende samarbeid og kontakt med kommunedirektøren og øvrige deler av organisasjonen.

Intervjuer med kommunedirektør og ledere viser at den organisatoriske plasseringen av virksomheten har hatt betydning for støttefunksjonene rundt kommunedirektøren. Kommunedirektøren opplyser at egne merkantile oppgaver har økt som følge av omorganiseringen. Oppgaver som tidligere ble ivaretatt gjennom kommunedirektørens støtteapparat, håndteres i større grad av kommunedirektøren selv, eller ivaretas gjennom støttefunksjoner og linjeledelse under kommunalsjefnivå.

Som eksempel nevnes oppgaver knyttet til sekretærfunksjon for politiske utvalg, herunder forberedelse og praktisk oppfølging av utvalgsmøter. Ifølge intervjuinformasjonen er dette oppgaver som tidligere ble ivaretatt som del av støttefunksjonen, men som etter omorganiseringen i større grad inngår i kommunedirektørens eget ansvarsområde.

I intervju med kommunedirektøren opplyses det videre at omorganiseringen også medførte endringer i ordningen for kommunedirektørens stedfortreder. Kommunedirektøren gir uttrykk for at stedfortrederrollen prinsipielt burde vært lagt til kommunalsjefnivå, men at dette ikke ble vurdert som praktisk mulig på grunn av kommunalsjefenes samlede arbeidsbelastning og kapasitetsutfordringer. Tidligere var stabsleder kommunedirektørens stedfortreder, mens stedfortrederrollen etter ny organisering er lagt til personalkonsulent.

Støttefunksjoner rundt kommunalsjef oppvekst og velferd

Intervjuer viser at tjenestekområdet oppvekst og velferd har et omfattende oppgaveomfang, og at kommunalsjefen er tett involvert i både strategiske og operative forhold. Innen området er det etablert faglige rådgiverfunksjoner som inngår i støtteapparatet rundt kommunalsjef oppvekst og velferd, herunder rådgiver barnehage og rådgiver grunnskole.

Arbeidsbeskrivelsene for rådgiver barnehage og rådgiver grunnskole viser at stillingene har ansvar for administrative, faglige og utviklingsrettede oppgaver innen henholdsvis barnehage- og skoleområdet. Oppgavene omfatter blant annet saksbehandling, politisk saksforberedelse, oppfølging av regelverk, rapportering til statlige myndigheter, koordinering av kompetanseutvikling og støtte til virksomhetsledere.

Intervjuer med kommunalsjef oppvekst og velferd og virksomhetsledere viser videre at rådgiverfunksjonene benyttes i løpende saksbehandling, koordinering og oppfølging innen oppvekstområdet, og inngår som en del av den administrative og faglige støtten til

kommunalsjefen. Det fremgår samtidig at oppgaveomfanget innen oppvekstområdet er omfattende, og at støttefunksjonene har en sentral rolle i håndteringen av administrative og faglige oppgaver på tjenesteområdenivå.

Ansvar, rolleavklaringer og prioritering av oppgaver

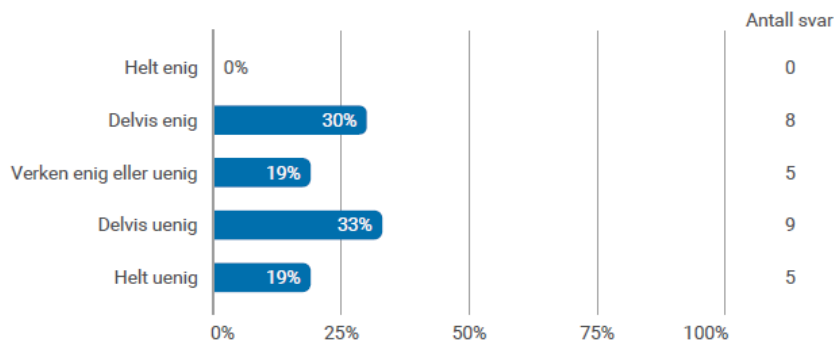
Dette delkapitlet beskriver hvordan ansvar, rolleavklaringer og prioritering av oppgaver håndteres etter omorganiseringen.

Opplevd tydelighet i roller og styringslinjer

Intervjuer med kommunalsjefer, virksomhetsledere og tillitsvalgte viser at det er ulike erfaringer med tydelighet i roller og styringslinjer etter omorganiseringen. Enkelte beskriver at ansvar og rapporteringslinjer er tydeligere enn tidligere, mens andre viser til behov for avklaringer knyttet til rollefordeling, særlig i grenseflatene mellom ulike nivå.

Spørreundersøkelsen viser at respondentene i varierende grad opplever at roller, ansvar og styringslinjer er tydelig definert. Det er 30 prosent av respondentene som svarer at de er delvis enig i at det er blitt tydeligere hvem som har ansvar for hva, mens 19 prosent er nøytrale. Det er 52 prosent som er uenig.

Figur 6. Det er blitt tydeligere hvem som har ansvar for hva etter omorganiseringen



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Gjennomgang av ansvar og oppgaver i organisasjonen

Av kommunestyrets vedtak om ny organisasjons- og ledelsesstruktur fremgår det at det skulle gjennomføres en gjennomgang av ansvar og oppgaver i organisasjonen for å sikre forsvarlig levering av lovpålagte tjenester.

Intervjuer med ledere viser at avklaringer av ansvar og oppgaver i hovedsak har blitt håndtert gjennom løpende dialog og praktiske tilpasninger etter at ny organisasjonsstruktur ble vedtatt og iverksatt. Omorganiseringen innebar endringer i lederroller og støtte, noe som har hatt

betydning for hvordan administrative, faglige og personalrelaterte oppgaver fordeles og ivaretas i organisasjonen.

Flere virksomhetsledere opplyser i intervju at deres hovedoppgaver i stor grad er videreført etter omorganiseringen. Samtidig beskrives det at endringer i organiseringen har påvirket den praktiske håndteringen av administrative oppgaver. Flere ledere peker på at dette har hatt betydning for arbeidsbelastning og prioriteringer i lederrollen. Det beskrives videre behov for avklaringer knyttet til grenseflater mellom nivåene i organisasjonen, særlig mellom tjenesteområdenivå og virksomhetsnivå. Slike avklaringer har ved behov i hovedsak skjedd gjennom ledermøter og dialog mellom kommunalsjef og virksomhetsledere.

Det er ikke gjennomført en samlet og systematisk gjennomgang av ansvar og oppgaver på tvers av hele organisasjonen i tilknytning til omorganiseringen. Avklaringene som beskrives i intervjuene fremstår i hovedsak som løpende, praksisnære og tilpasset konkrete behov som har oppstått.

Kommunedirektøren opplyser i intervju at enkelte virksomhetsledere etterspør tydeligere føringer fra overordnet nivå når det gjelder oppgaveløsning og hvilke oppgaver som eventuelt kan nedprioriteres. Kommunedirektøren viser til at slike prioriteringer i stor grad må gjøres av virksomhetslederne selv, ettersom de har best kjennskap til egne ansvarsområder. Det understrekes at lederne må foreta løpende vurderinger av hva som er kan-, bør- og må-oppgaver innenfor tilgjengelige rammer.

Videre opplyser kommunedirektøren at det i perioden etter omorganiseringen har vært rettet betydelig oppmerksomhet mot behovet for å redusere oppgaver og tydeliggjøre prioriteringer. Han viser til at den samlede arbeidstiden i organisasjonen er redusert uten tilsvarende reduksjon i oppgaver, og at løsningen derfor ikke kan være at ledere arbeider mer. Kommunedirektøren opplyser at denne forståelsen ikke er tilstrekkelig forankret i hele organisasjonen, og peker på at flere ledere arbeider mer enn normal arbeidsuke.

Ifølge kommunedirektøren følges ledernes arbeidstid opp for å sikre at belastningen ikke blir for høy. Det forsøkes å signalisere tydelig at bruk av mertid skal begrenses, samtidig som noe mertid vurderes som naturlig i lederroller, men kun i begrenset omfang. Kommunedirektøren viser til at det fortsatt finnes et visst handlingsrom for bedre prioritering av oppgaver innenfor lederrollen. Han opplyser at det samlede omfanget av mertid blant ledere har gått ned siden omorganiseringen.

Fritekstsvaret i spørreundersøkelsen gir utfyllende informasjon om hvordan endringer i organisering og støtte til lederrollen oppleves i praksis. Flere respondenter beskriver økt

administrativ belastning i lederrollen og behov for å håndtere flere oppgaver i linjen. Det pekes også på utfordringer knyttet til prioritering av oppgaver innenfor tilgjengelig tid, samt behov for tydeligere avklaringer av hva som kan nedprioriteres. Samtidig gir enkelte fritekstsvarene uttrykk for at dialog og samarbeid bidrar til å håndtere endringene i praksis. Fritekstsvarene viser dermed variasjon i erfaringer mellom ulike deler av organisasjonen.

Samarbeid på tvers i organisasjonen

I saksgrunnlaget for kommunestyrets behandling av ny organisasjons- og ledelsesstruktur fremgår det at omorganiseringen hadde som mål å bidra til bedre helhet og samordning i kommunens administrative organisering. Samlingen av oppvekst og velferd inngikk som del av en overordnet strukturendring, der hensikten var å redusere fragmentering og legge til rette for mer sammenhengende styring av tjenester som har berøringsflater og delvis felles målgrupper. Endringen ble begrunnet med behov for tydeligere ansvarslinjer og mer samlet ledelse, blant annet for å styrke koordinering på tvers av tjenesteområder innenfor de rammene kommunen disponerer.

Intervjuinformasjon viser at samarbeid på tvers av tjenesteområder i hovedsak skjer gjennom etablerte samarbeidsarenaer, løpende dialog og behovsbasert samhandling mellom ledere og fagpersoner.

Ifølge intervju med kommunalsjef oppvekst og velferd ble det gjort forsøk med felles ledermøter på tvers av tjenesteområdene som et tiltak for å styrke samhandling og felles forståelse. Av intervjuinformasjonen fremgår det at møtene ikke ble videreført som en fast ordning. Det pekes på begrenset kapasitet og tid i lederrollene som forhold som hadde betydning for dette.

Flere intervjuede beskriver at det finnes samarbeid mellom oppvekst- og helsetjenestene i saker som gjelder enkeltbrukere, særlig barn og unge med sammensatte behov.

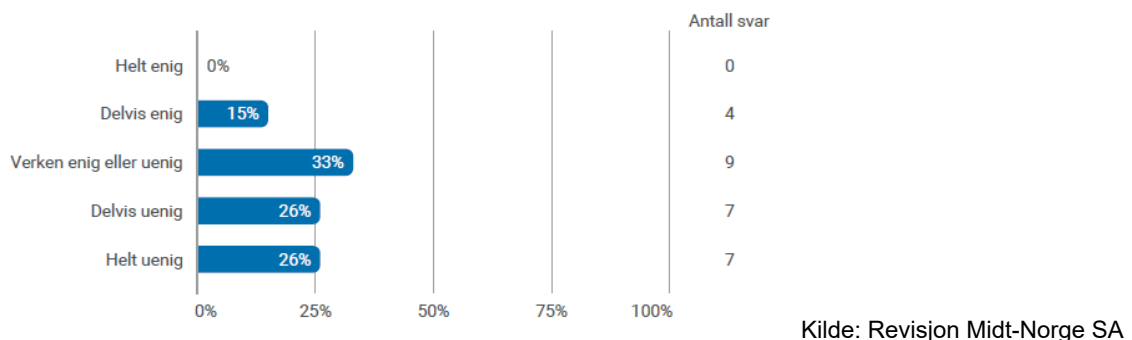
Intervjuer med kommunalsjef oppvekst og velferd og virksomhetsledere innenfor tjenesteområdet viser at samarbeid mellom oppvekstområdet og helsetjenestene skjer gjennom møter, tverrfaglige drøftinger og dialog knyttet til oppfølging av barn, familier og brukere som mottar tjenester fra flere sektorer. Samarbeidet fremstår i stor grad som praksisnært og knyttet til konkrete saker, snarere enn formalisert gjennom faste strukturer eller systematiske samarbeidsmodeller. Det fremgår videre at samarbeidet i betydelig grad er avhengig av personlig kontakt mellom ledere og ansatte, og at graden av samhandling kan variere mellom ulike enheter og saker, særlig der det er behov for koordinering av tjenester over tid.

Flere intervjuede gir uttrykk for at omorganiseringen i seg selv ikke har medført vesentlige endringer i hvordan samarbeid mellom oppvekst og helse er organisert. Det fremgår at samarbeidet i hovedsak videreføres slik det var før omorganiseringen, og at eventuelle utfordringer i samhandlingen i større grad knytter seg til kapasitet, rolleavklaringer og tid til koordinering, fremfor selve organisasjonsmodellen.

Kommunedirektøren bekrefter at det fortsatt kan være silo-tenkning mellom helse og oppvekst. Det opplyses samtidig at kommunen har flere gode tverrfaglige prosjekter, herunder forebyggende plan for barn og ungdom og BTI⁴. Kommunedirektøren vurderer at slike prosjekter også kunne lykkes under tidligere organisering. Kommunedirektøren vurderer at kommunen fortsatt har forbedringspotensial når det gjelder samarbeid på tvers. Det pekes på at dette i større grad kunne vært tema i felles ledermøter. I dag handler ledermøtene i stor grad om praktiske problemstillinger, noe kommunedirektøren knytter til manglende tid til strategisk arbeid blant lederne.

Spørreundersøkelsen viser at respondentene i varierende grad opplever samarbeid på tvers av tjenesteområder som bedre etter omorganiseringen. Det er 15 prosent som er delvis enig i at samarbeidet har blitt bedre, mens 33 prosent svarer nøytralt. Det er 52 prosent som er uenig i at samarbeidet på tvers i organisasjonen har blitt bedre etter omorganiseringen.

Figur 7. Samarbeidet på tvers i organisasjonen har blitt bedre etter omorganiseringen



⁴ Bedre tverrfaglig innsats

2.3.3 Revisors vurdering

Kommunen har delvis en organisasjons- og ledelsesstruktur som legger til rette for tydelige styringslinjer og klar rolle- og ansvarsfordeling, herunder at ansvar for fag, økonomi og personal er klart plassert i organisasjonen.

Kommunen har formelt etablert en organisasjons- og ledelsesstruktur med definerte styringslinjer og delegert ansvar i tråd med kommuneloven og kommunens delegeringsreglement. Datagrunnlaget viser at ansvar for fag, økonomi og personal i hovedsak er klart plassert i organisasjonsstrukturen, og at det er etablert støttefunksjoner som skal bidra til administrativ og faglig støtte i organisasjonen.

Samtidig viser intervjuer og spørreundersøkelsen at rolle- og ansvarsfordelingen i praksis oppleves som utydelig for flere, særlig i grenseflatene mellom ledernivå. Det fremgår også av intervjuene at plasseringen av virksomheten for informasjon, service og digitalisering under kommunalsjef samfunn og utvikling av flere oppleves som lite hensiktsmessig, blant annet fordi virksomheten i praksis har en tydelig tverrgående støttefunksjon rettet mot hele organisasjonen og kommunedirektøren.

Videre viser datagrunnlaget at kommunalsjefene har et bredt og sammensatt ansvarsområde med begrenset administrativ støtte. I tillegg har kommunedirektøren etter omorganiseringen mistet direkte administrativ støtte. Samlet sett kan dette ha betydning for kapasiteten til overordnet styring og saksforberedelse, og bidra til økt sårbarhet ved fravær.

På denne bakgrunn vurderes kriteriet samlet sett som delvis oppfylt.

2.4 Økonomiske forutsetninger og effekter

I dette delkapitlet beskrives kommunens økonomiske forutsetninger og hvilke økonomiske effekter som fremgår av dokumentasjon.

2.4.1 Revisjonskriterier

Det er utledet følgende kriterier for temaet økonomiske forutsetninger og effekter:

- Kommunens organisering skal understøtte kommunestyrets mål om effektiv ressursutnyttelse og økonomisk bærekraft slik disse fremgår av vedtaket om ny organisasjons- og ledelsesstruktur.
- Organiseringen skal legge til rette for effektivisering og økonomiske innsparinger i tråd med forutsetningene som lå til grunn for kommunestyrets beslutning.

Utlledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

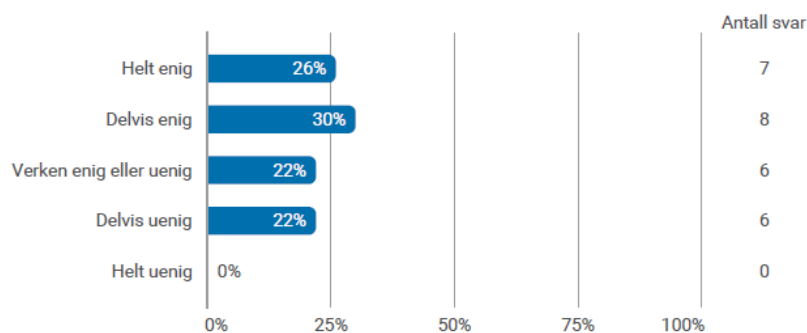
2.4.2 Data om økonomiske forutsetninger og effekter

Økonomiske forutsetninger i forkant av omorganiseringen

Kommunens årsberetninger og prosjektdokumenter fra perioden før omorganiseringen viser at Lierne kommune over tid sto overfor utfordringer knyttet til økonomisk bærekraft. Det fremgår at tidligere innsparinger i hovedsak var gjennomført gjennom løpende tilpasninger innenfor eksisterende struktur, og at det var begrenset handlingsrom for ytterligere effektivisering uten mer strukturelle grep. Omorganiseringen inngikk som en del av prosjektet Lierne – bærekraftig kommune 2030, som hadde som formål å vurdere mer langsiktige tiltak knyttet til kommunens økonomi, organisering og tjenesteproduksjon. Datagrunnlaget viser dermed at omorganiseringen må ses i lys av et behov for å styrke kommunens økonomiske bærekraft over tid, snarere enn som et tiltak rettet mot kortsiktige driftskutt i tjenestene.

Omorganiseringen i Lierne kommune var i hovedsak begrunnet i behovet for å styrke kommunens økonomiske bæreevne over tid. Som del av datagrunnlaget har revisor derfor undersøkt i hvilken grad ansatte og ledere opplevde å ha fått tilstrekkelig informasjon om målene med omorganiseringen. Spørreundersøkelsen viser at respondentene i varierende grad opplever å ha fått informasjon om hvilke mål som lå til grunn for omorganiseringen. Det er 56 prosent som opplevde å få god informasjon om målene, mens 22 prosent er delvis uenig. Det er 22 prosent som svarer nøytralt.

Figur 8. Jeg opplevde å få god informasjon om målene med omorganiseringen



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Økonomiske effekter av omorganiseringen

Kommunedirektøren opplyser at kommunen utarbeidet en bemanningsplan kort tid etter at omorganiseringen ble vedtatt, og de økonomiske innsparingene som følge av denne planen er innfridd. Kommunedirektøren opplyser at endringene i bemanning som følger av

bemanningsplanen og omorganiseringen fortsatt gjelder, og at innsparingene dermed har varig effekt.

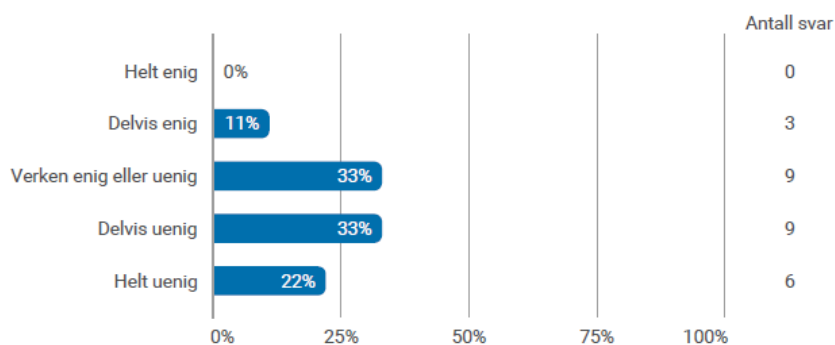
Det fremgår videre av intervjuinformasjon at reduksjon i kommunalsjefnivå er gjennomført samtidig med opprettelse av rådgiverfunksjoner. Etter omorganiseringen er det etablert to rådgiverstillinger knyttet til oppvekstområdet, begge i 30 prosent stilling. Ifølge intervju med kommunedirektøren og kommunalsjef oppvekst og velferd er disse rådgiverfunksjonene ment å bidra til faglig og administrativ støtte innen barnehage- og skoleområdet, og inngår som en del av støtteapparatet rundt kommunalsjefen. Datagrunnlaget viser at de samlede økonomiske effektene av endringene på administrativt nivå består av både innsparinger og nye kostnader knyttet til rådgiverressurser.

Intervju med ledere viser at omorganiseringen i begrenset grad har gitt umiddelbare økonomiske effekter ute i virksomhetene, og at økonomiske konsekvenser i hovedsak har vært knyttet til endringer på tjenesteområdenivå og administrativt nivå.

Kommunedirektøren opplyser i intervju til at driftskostnadene er høye selv med lav gjeldsgrad, og mener dette indikerer at driften er for kostbar.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om de opplever at omorganiseringen har ført til mer effektiv bruk av kommunens ressurser. Det er 11 prosent som opplever dette, mens 33 prosent svarer nøytralt. Det er 55 prosent som oppgir at omorganiseringen ikke har ført til mer effektiv ressursbruk.

Figur 9. Jeg opplever at omorganiseringen har ført til mer effektiv bruk av kommunens ressurser



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Økonomiske resultater og investeringsnivå

Intervju med økonomisjefen viser at de økonomiske resultatene i perioden etter omorganiseringen også må ses i sammenheng med flere tiltak. Som eksempel nevnes at det skulle gjennomføres reduksjon i bygningsmasse, nedskjæring i bevertning, lisenser og abonnementer, gjennomgang av vikarkostnader og lavt investeringsnivå. Økonomisjefen

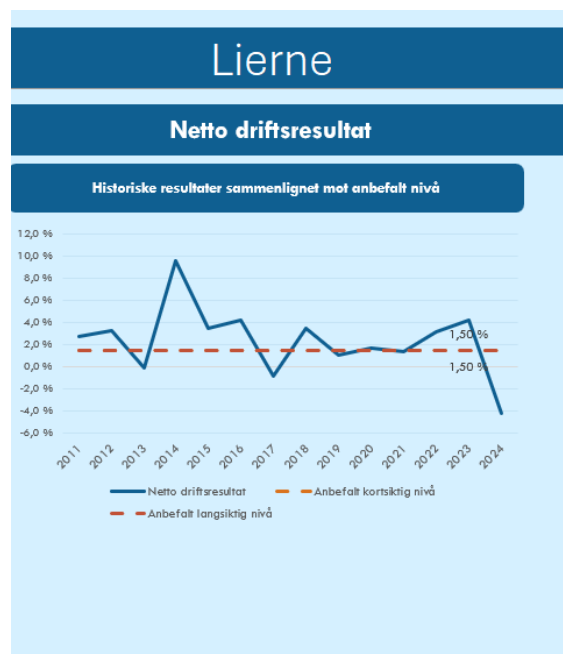
opplyser at kommunen de siste årene har gjennomført få større investeringer, noe som har bidratt til lavere kapitalkostnader og begrenset vekst i renter og avdrag. Ifølge økonomisjefen har dette hatt betydning for kommunens samlede økonomiske resultater og handlingsrom.

Regnskapene for 2022, 2023 og 2024 viser at kommunen samlet sett har hatt positive netto driftsresultater i perioden etter omorganiseringen. Årsberetningene beskriver at kommunen i flere av disse årene har vært i stand til å avsette midler til disposisjonsfond. Samtidig pekes det i årsberetningene på vedvarende økonomisk usikkerhet knyttet til blant annet lønnsutvikling, pensjonskostnader, renteutvikling og demografiske forhold.

Regnskapet for 2024 er gjort opp med et negativt netto driftsresultat på om lag 9,9 mill. kroner. Ifølge kommunen skyldes dette i hovedsak håndtering av premieavvik på pensjon. Det fremgår videre av årsberetningen at den løpende driften isolert sett har hatt evne til å avsette midler til disposisjonsfond.

Ifølge KS' beregningsmodeller bør netto driftsresultat i kommunesektoren over tid ligge på om lag 1,75–2,0 prosent av driftsinntektene for å sikre økonomisk balanse og handlingsrom. Figuren under viser utviklingen i netto driftsresultat i Lierne kommune i perioden 2011–2024, målt i prosent av driftsinntektene, sammenholdt med anbefalt langsiktig nivå. Figuren viser variasjoner i netto driftsresultat gjennom perioden, med både positive og negative utslag.

Figur 10. Netto driftsresultat 2011-2024



Kilde: KS' prognosemodell

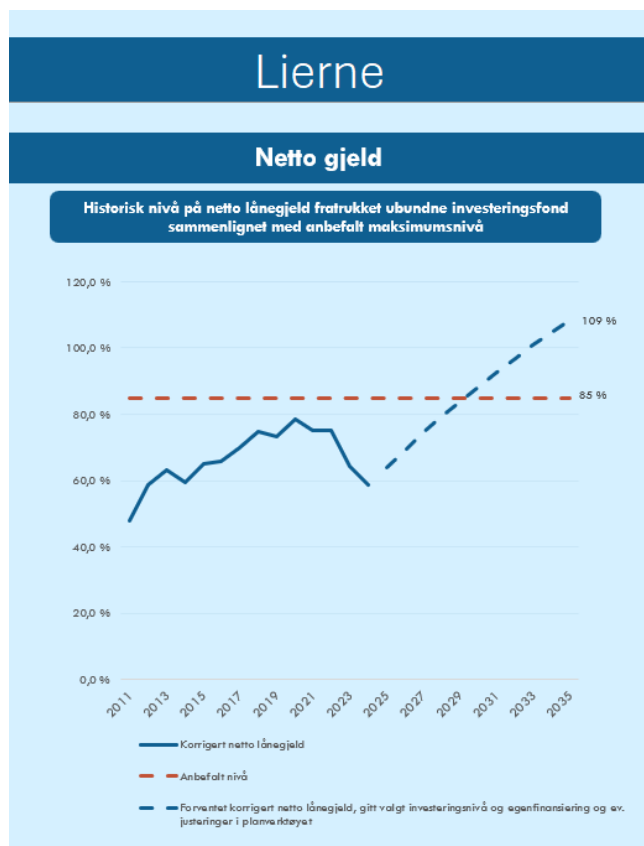
Gjeld, fond og økonomisk handlingsrom

Når det gjelder gjeldsgrad, legger KS til grunn at netto lånegjeld maksimalt bør ligge på 75 prosent av driftsinntektene.

Kommunens økonomiske oversikter viser at gjeldsgraden i Lierne kommune, målt etter KS' beregningsmodell, ligger lavere enn anbefalt nivå for kommunesektoren. Oversiktene viser samtidig at gjeldsgraden er redusert siden 2021.

Figuren under viser utviklingen i netto gjeld i Lierne kommune i perioden 2011–2024.

Figur 11. Netto gjeld 2011-2024



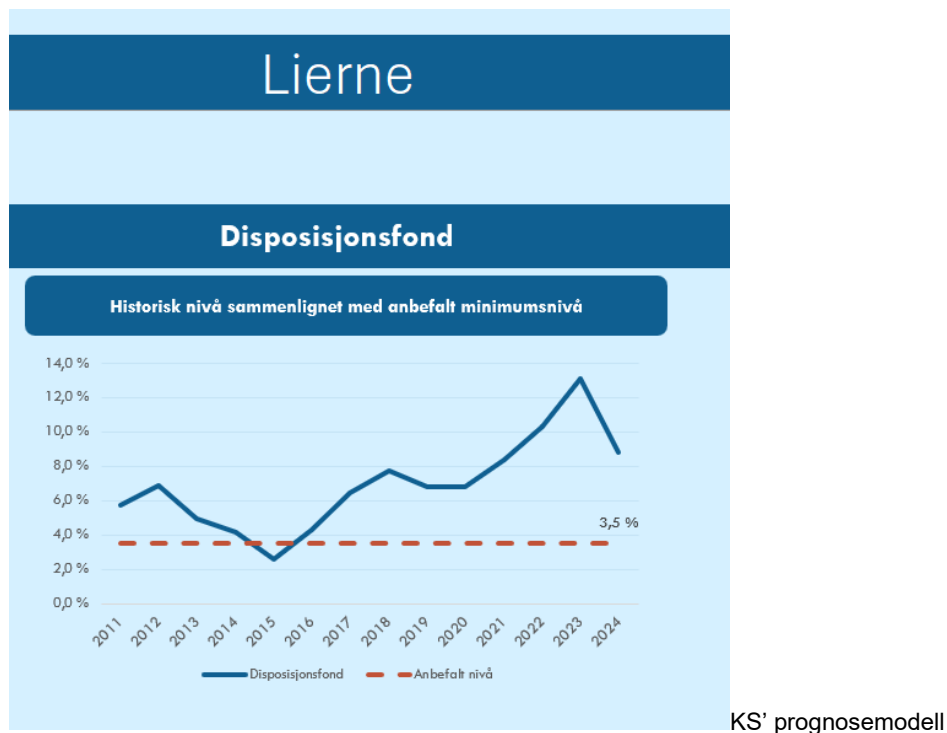
Kilde: KS' prognosemodell

Årsberetningene for perioden 2021–2024 beskriver utviklingen i disposisjonsfondet som varierende. Kommunen har vurdert fondets størrelse opp mot finansielle måltall vedtatt av kommunestyret, herunder mål for samlet avsetning til disposisjonsfond målt som andel av driftsinntektene. Det fremgår at kommunen i hele perioden ikke har vært innenfor måltallet basert på disposisjonsfond drift alene, men at måltallet i enkelte år er oppnådd når øvrige disposisjonsfond inkluderes.

KS anbefaler at disposisjonsfondet utgjør minst 3–5 prosent av driftsinntektene, ofte operasjonalisert som et minimumsnivå på rundt 3,5 prosent.

Figuren under viser utviklingen i disposisjonsfondet i Lierne kommune over tid, målt som andel av driftsinntektene, sammenlignet med anbefalt minimumsnivå. Disposisjonsfondet har variert gjennom perioden. Etter en periode med nivåer rundt og delvis under anbefalt minimum, viser figuren en oppbygging av fondet fra rundt 2016 og frem til 2023. I 2024 fremgår en reduksjon sammenlignet med foregående år, men nivået ligger fortsatt over anbefalt minimumsnivå.

Figur 12. Disposisjonsfond 2011-2024



Budsjettforutsetninger og økonomiske rammer 2025–2026

Kommunestyrets budsjettvedtak for 2025 og 2026 viser at kommunen har lagt til grunn en videreføring av stram økonomistyring i økonomiplanperioden. Av saksframleggene fremgår det at det budsjetteres med overskudd i driftsregnskapet og årlige avsetninger til disposisjonsfond i perioden.

For budsjettåret 2026 er det lagt til grunn forutsetninger om lønnsvekst på om lag 4 prosent, pensjonspremier på nivå med tidligere år og fortsatt relativt høyt rentenivå. Det fremgår videre at kommunen har valgt å gjennomføre reduksjoner i bemanning innenfor enkelte tjenesteområder, særlig innen oppvekst. Samtidig fremgår det av budsjettforutsetningene og kommunestyrets vedtak at bemanningen etter reduksjoner fortsatt skal ligge over tidligere

vedtatte bemanningsnivåer, og at den skal være tilstrekkelig til å ivareta forsvarlig kvalitet og lovpålagte oppgaver.

Utøvelse av økonomiansvar og økonomistyring i organisasjonen

Intervjuer viser at omorganiseringen har hatt betydning for utøvelsen av økonomiansvaret. Det fremgår at budsjettoppfølging i større grad enn tidligere er utøves av virksomhetslederne.

Økonomisjefen opplyser i intervju at denne utviklingen har vært utfordrende for enkelte virksomhetsledere, samtidig som den for andre har bidratt til økt eierskap til eget budsjett og økonomiske prioriteringer. Intervjuer med kommunalsjefer og virksomhetsledere viser at omorganiseringen i begrenset grad har endret de formelle rammene for økonomistyring på virksomhetsnivå, men at endringer i organisering har påvirket hvordan økonomiansvaret utøves i praksis. Ifølge økonomisjefen tar lederne kontakt ved behov for veiledning, noe som hun opplever fungerer bra.

Datagrunnlaget viser videre at flere forhold har hatt betydning for kapasitet til økonomisk oppfølging i organisasjonen. Dette omfatter blant annet bredt ansvarsomfang på kommunalsjefnivå, begrenset bruk av økonomifaglig støtte i tjenestene og økt administrativ belastning i linjen. Samlet sett indikerer intervju- og spørreundersøkellesdata at økonomistyringen i perioden etter omorganiseringen i hovedsak har vært rettet mot å sikre samlet budsjettbalanse, og at kapasitet og tid til mer løpende oppfølging, prioritering og strategisk økonomiarbeid oppleves som en utfordring i flere lederroller.

2.4.3 Revisors vurdering

Kommunens organisering understøtter delvis kommunestyrets mål om effektiv ressursutnyttelse og økonomisk bærekraft slik disse fremgår av vedtaket om ny organisasjons- og ledelsesstruktur.

Datagrunnlaget viser at omorganiseringen var begrunnet i et behov for å styrke kommunens økonomiske bærekraft over tid, og at dette fremgikk av kommunestyrets vedtak om ny organisasjons- og ledelsesstruktur. Samtidig viser spørreundersøkelsen at forståelsen av og opplevelsen av målene med omorganiseringen varierer blant ansatte og ledere.

Kommunen har i perioden etter omorganiseringen hatt økonomiske resultater som samlet sett har bidratt til budsjettbalanse og styrket fondssituasjon. Intervju- og regnskapsdata indikerer imidlertid at denne utviklingen i stor grad må ses i sammenheng med lavt investeringsnivå og stram økonomistyring, snarere enn som en direkte følge av endringer i organisasjons- og ledelsesstrukturen.

Datagrunnlaget gir ikke entydig støtte for at organiseringen i seg selv har lagt til rette for mer effektiv ressursutnyttelse i tjenestene. Spørreundersøkelsen og intervjuene gir ikke et entydig bilde av at omorganiseringen har bidratt til økt effektivitet, og flere informanter peker på at økt ansvarsomfang og begrenset kapasitet til økonomisk oppfølging på ledernivå har hatt betydning for utøvelsen av økonomistyring.

Revisor legger derfor til grunn at det ikke kan påvises en klar sammenheng mellom organisasjons- og ledelsesstrukturen og måloppnåelse knyttet til effektiv ressursutnyttelse og økonomisk bærekraft. Samlet sett vurderes revisjonskriteriet som delvis oppfylt.

Organiseringen har delvis lagt til rette for effektivisering og økonomiske innsparinger i tråd med forutsetningene som lå til grunn for kommunestyrets beslutning.

Datagrunnlaget viser at omorganiseringen innebar en økonomisk innsparing som følge av justert bemanningsplan, som har gitt varig effekt.

Samtidig fremgår det av intervjuene at deler av de realiserte innsparingene delvis er motvirket av etablering av nye rådgiverfunksjoner, og at omorganiseringen i begrenset grad har gitt direkte økonomiske effekter eller effektiviseringsgevinster i virksomhetene. Spørreundersøkelsen viser videre at et flertall av respondentene ikke opplever at omorganiseringen har bidratt til mer effektiv bruk av kommunens ressurser.

Datagrunnlaget gir dermed ikke grunnlag for å fastslå at organiseringen samlet sett har lagt til rette for de effektiviserings- og innsparingsgevinstene som lå til grunn for kommunestyrets vedtak. Samtidig er det knyttet usikkerhet til sammenhengen mellom organisatoriske endringer og økonomiske effekter.

På denne bakgrunn vurderes revisjonskriteriet som delvis oppfylt, ved at organiseringen har lagt til rette for enkelte økonomiske tilpasninger, men uten at det kan dokumenteres at den samlet sett har understøttet de forventede effektiviserings- og innsparingsforutsetningene.

2.5 Personellmessige forutsetninger og effekter

I dette delkapitlet beskrives og vurderes personellmessige forhold, herunder kompetanse, bemanning, rekruttering og arbeidsmiljø.

2.5.1 Revisjonskriterier

Det er utledet følgende kriterier for temaet personellmessige forutsetninger og effekter:

- Kommunen skal sikre at organiseringen ivaretar et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, og at organisatoriske endringer ikke medfører uheldige fysiske eller psykososiale belastninger for ansatte eller ledere.
- Kommunen skal ha en organisering som legger til rette for tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta lovpålagte oppgaver på en forsvarlig måte.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.5.2 Data om personellmessige forutsetninger og effekter

Overordnet om kompetanse og bemanning etter omorganiseringen

Intervjuinformasjon viser at omorganiseringen ikke var ment å endre kommunens lovpålagte tjenesteproduksjon, men å justere organisering og ledelsesstruktur. Det opplyses at bemanning og kompetanse i hovedsak skulle videreføres i virksomhetene, og at endringene i hovedsak var rettet mot administrativt og etatsnivå. Tjenestene skulle fortsatt leveres innenfor samme rammer og med samme faglige innhold som tidligere.

Dette samsvarer med forutsetningene i prosjektet *Lierne – bærekraftig kommune 2030*, der det fremgår at målet var å samstemme ambisjoner og ressurser gjennom organisatoriske grep, ikke å redusere eller endre tjenestetilbudet direkte. I sluttrapporten pekes det på at effektivisering og bedre ressursutnyttelse i stor grad skulle skje gjennom organisering, prioritering og forbedring av arbeidsprosesser, snarere enn gjennom endringer i faglig innhold eller kompetanse i tjenestene.

Virksomhetsledere opplyser i intervju at den faglige kompetansen i tjenestene i hovedsak er den samme som før omorganiseringen. Flere beskriver samtidig at endringer i organisering har påvirket hvordan støtte til lederroller, koordinering og faglig oppfølging skjer i praksis. Det fremgår at virksomhetene i stor grad har beholdt samme bemanning og samme nærmeste leder, men at tilgang til støtte og administrative ressurser er endret. Dette har for enkelte medført økt behov for å håndtere administrative og koordinerende oppgaver i linjen.

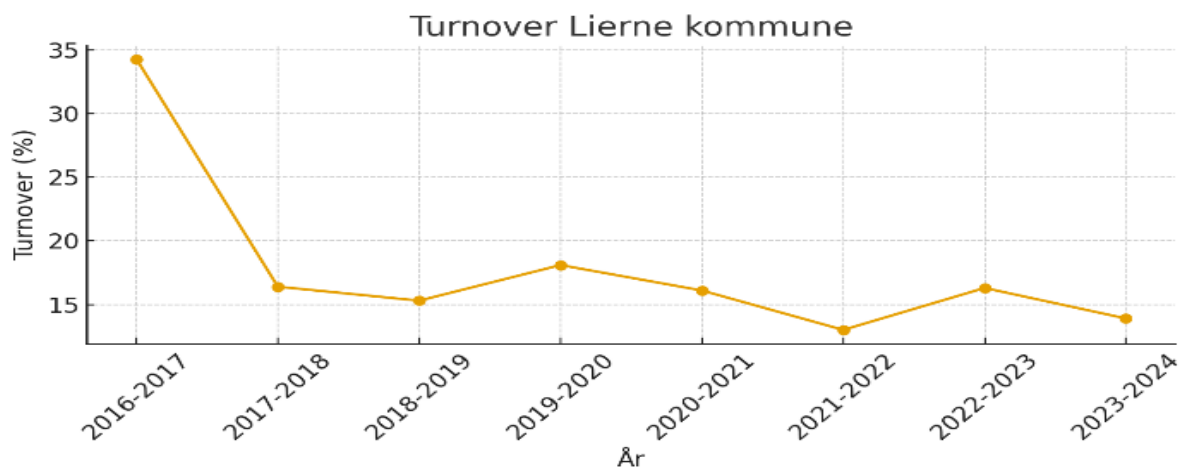
I rapportene fra *Lierne – bærekraftig kommune 2030* fremheves kompetanse som en sentral forutsetning for bærekraftige tjenester over tid. Det pekes blant annet på utfordringer knyttet til rekruttering, sårbarhet i små fagmiljøer og behov for å utnytte eksisterende kompetanse bedre gjennom samhandling og organisering. Samtidig understrekes det at kommunen i stor grad er avhengig av å beholde og videreutvikle eksisterende kompetanse, særlig innen helse- og omsorgstjenestene og innen oppvekst.

Årsberetningene for perioden etter omorganiseringen beskriver at kommunen samlet sett har hatt vedvarende utfordringer knyttet til tilgang på kompetent arbeidskraft, særlig innen helse- og omsorgstjenestene. Det fremgår at tilsvarende utfordringer også har vært til stede over flere år, og at rekrutteringssituasjonen fortsatt er krevende etter omorganiseringen. Samtidig beskrives det at knapphet på kompetanse og bemanning påvirker arbeidsbelastning, stabilitet og muligheten for faglig utvikling i tjenestene.

Bemanningssituasjon og utvikling over tid

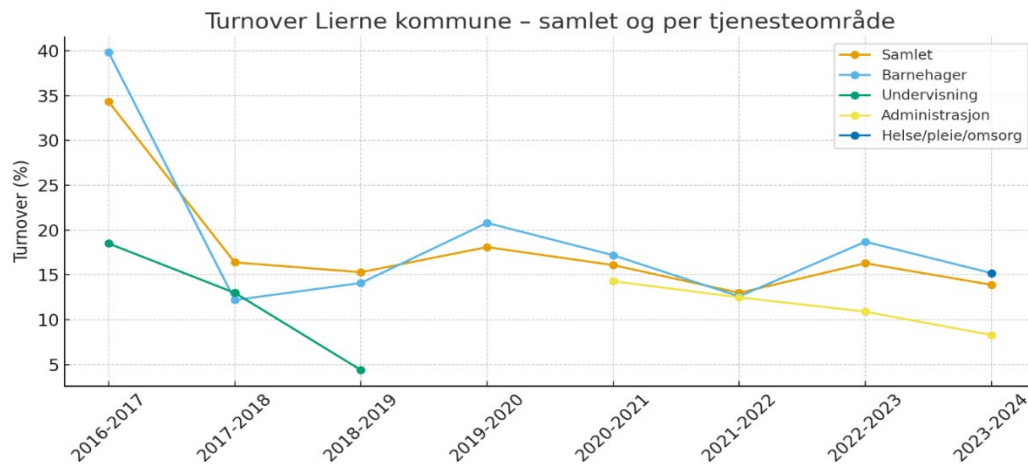
KS sine turnover-data for Lierne kommune viser at det i perioden etter omorganiseringen har vært utskiftning av ansatte innen flere tjenesteområder. Datamaterialet viser variasjon i turnover mellom ulike år og mellom ulike deler av organisasjonen. Turnover-data viser at enkelte tjenesteområder har hatt høyere utskiftning enn andre.

Figur 13. Turnover Lierne kommune 2016-2024



Kilde: KS, sammenstilt av Revisjon Midt-Norge SA

Figur 14. Turnover samlet og per tjenesteområde 2016-2024



Kilde: KS, sammenstilt av Revisjon Midt-Norge SA

Ifølge intervjuinformasjon har rekruttering vært en vedvarende utfordring i kommunen, særlig innen helse- og omsorgstjenestene. Det fremgår at dette er forhold som ikke er direkte knyttet til omorganiseringen, men som har betydning for stabilitet og kapasitet i tjenestene.

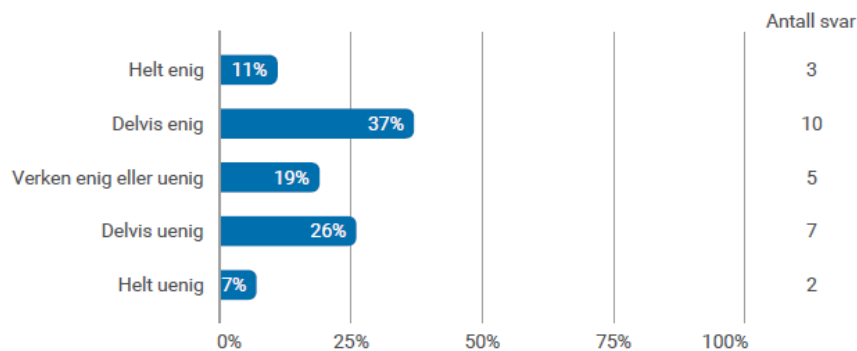
Ifølge årsrapporter og budsjettgrunnlag har kommunen over tid hatt behov for å dekke opp vakante stillinger gjennom midlertidige løsninger, vikarbruk og ekstra bemanning. Det fremgår at dette særlig gjelder enkelte deler av helse- og omsorgstjenestene. Økonomisjef forteller at det ikke har vært stopp i vikarbruk. I budsjettprosessen for 2025 ble det innvilget 1 million kroner for å utrede alternativ til å leie inn vikar.

Intervju med kommunalsjefer og virksomhetsledere viser at bemanningssituasjonen oppleves som sårbar i perioder, særlig ved fravær og ubesatte stillinger.

Intervjuer viser at rekruttering til enkelte stillinger har vært krevende over tid. Det fremgår at kommunen i flere tilfeller har hatt behov for gjentatte utlysninger. Spørreundersøkelsen viser at det i hovedsak ikke har vært vanskeligere å rekruttere etter omorganiseringen. Det er fire prosent som opplever dette, mens 42 prosent svarer at det ikke har vært vanskeligere og 54 prosent vet ikke.

Spørreundersøkelsen viser at respondentene i varierende grad opplever at bemanningen er tilstrekkelig til å løse oppgavene. Det er 48 prosent som opplever at enheten har kapasitet til å gjennomføre de viktigste oppgavene, mens 19 prosent er nøytrale. Det er 33 prosent som opplever at enheten ikke har tilstrekkelig kapasitet.

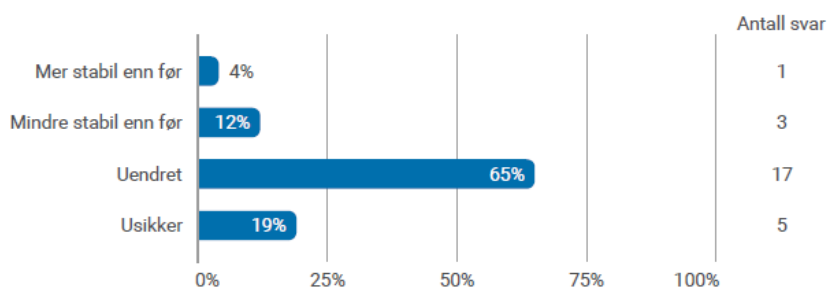
Figur 15. Jeg opplever at vi i min enhet har kapasitet til å gjennomføre de viktigste oppgavene



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Spørreundersøkelsen viser at respondentene i varierende grad opplever endring i stabilitet med tanke på bemanning i egen enhet. Det er 16 prosent som opplever at bemanningssituasjonen er mer stabil enn før omorganiseringen, mens 65 prosent mener den er uendret. Det er 19 prosent som er usikker.

Figur 16. Hvordan vil du beskrive bemanningssituasjonen i din enhet sammenlignet med før omorganiseringen?



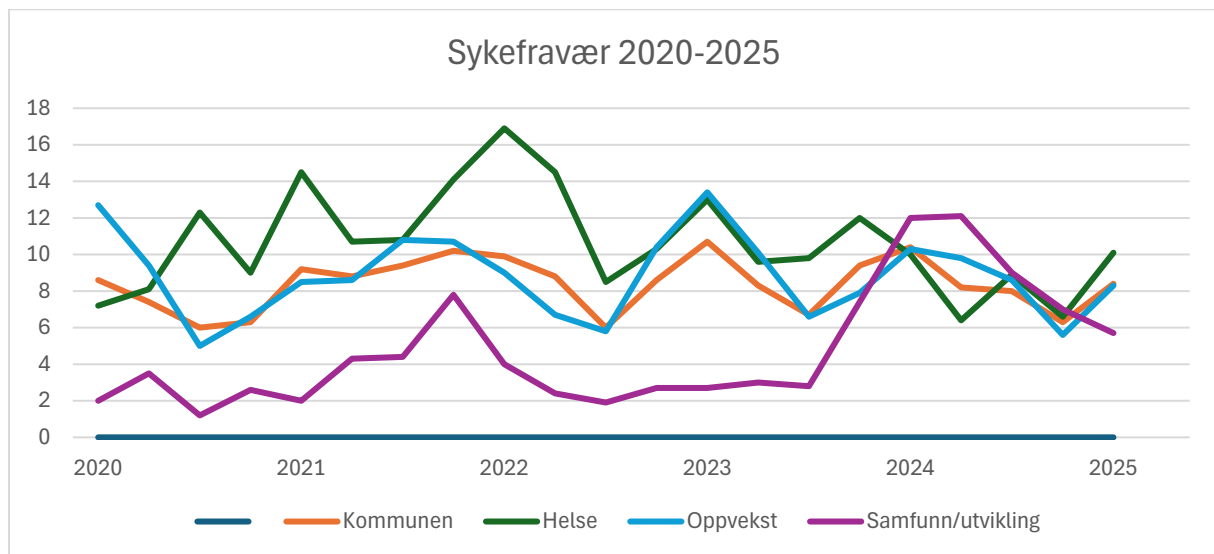
Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Intervjuinformasjon viser at utfordringer med rekruttering og stabilitet i noen grad påvirker arbeidsbelastning og kontinuitet i tjenestene.

Sykefravær

Kommunens kvartalsvise fraværdata viser at sykefraværet i kommunen har variert over tid, både mellom år og mellom kvartaler. Datamaterialet viser forskjeller i sykefravær mellom tjenesteområder, og at enkelte perioder har hatt høyere fravær enn andre.

Figur 17. Sykefravær 2020-2025



Kilde: Lierne kommune fraværsrapport

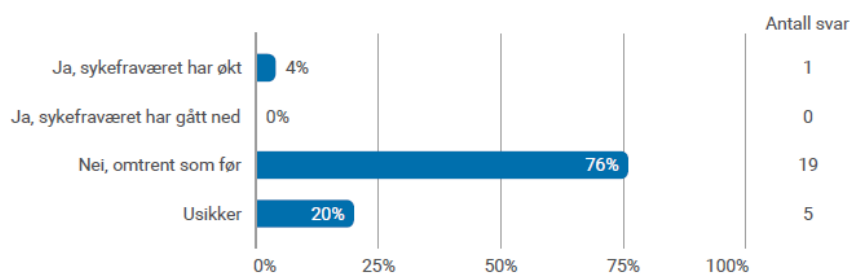
Årsberetningene for perioden etter omorganiseringen beskriver at sykefravær er et prioritert tema i kommunens arbeidsgiverrolle, og at fravær har betydning for både bemanning og drift. Det fremgår at sykefravær i perioder har sammenheng med økt arbeidsbelastning for øvrige ansatte og ledere.

Intervjuer med virksomhetsledere viser at sykefravær i perioder gir utfordringer knyttet til bemanning, kontinuitet og prioritering av oppgaver i den daglige driften. Flere beskriver at fravær håndteres innenfor eksisterende rammer, men at belastningen kan øke når fravær sammenfaller med vakante stillinger eller høyt aktivitetsnivå.

Datagrunnlaget viser videre at sykefravær og bemanningssituasjon henger sammen, og at fravær i perioder forsterker behovet for omprioriteringer og ekstra innsats fra ledere og ansatte.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om de har merket endringer i sykefraværet på deres enhet etter omorganiseringen. Det er fire prosent som svarer at sykefraværet har økt. Det er 76 prosent som svarer at det var omtrent som før, mens 20 prosent er usikker.

Figur 18. Har du merket endringer i sykefraværet i din enhet etter omorganiseringen?



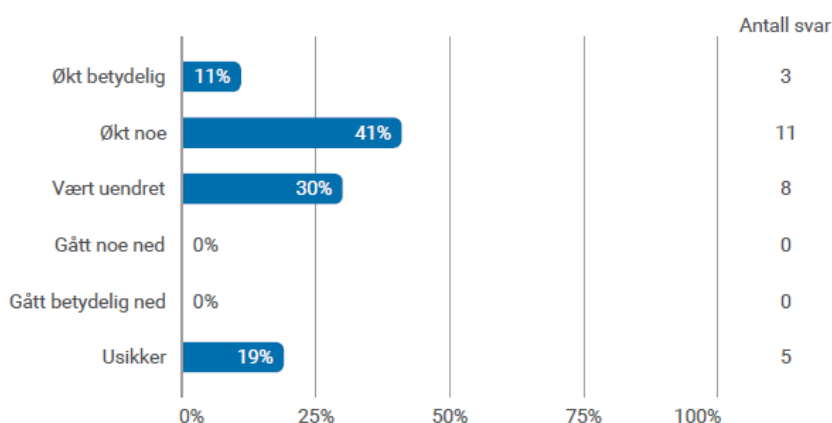
Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Arbeidsmiljø og arbeidsbelastning

Spørreundersøkelsen viser at respondentene i varierende grad opplever at arbeidsbelastningen har endret seg etter omorganiseringen.

På enhetsnivå svarer 52 prosent at arbeidsmengden har økt, mens 19 prosent er usikker. Det er 30 prosent som svarer at den har vært uendret.

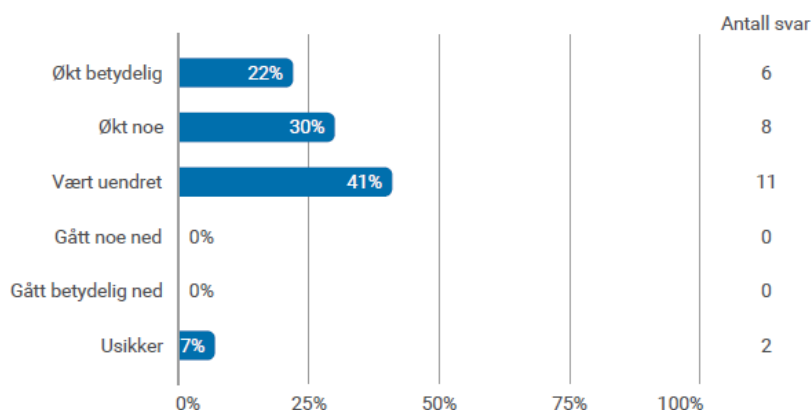
Figur 19. Etter omorganiseringen opplever jeg at den samlede arbeidsbelastningen i min enhet har endret seg



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

På spørsmål om egen arbeidsbelastning, svarer 52 prosent at den har økt, mens for 41 prosent av respondentene har den vært uendret. Det er syv prosent som er usikker.

Figur 20. Min egen arbeidsbelastning har endret seg etter omorganiseringen



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

I fritekstsvar i spørreundersøkelsen pekes det blant annet på økt arbeidsmengde og redusert tilgang på støtte som forhold som har hatt negativ påvirkning på arbeidshverdagen. Enkelte viser også til behov for bedre tilrettelegging.

Revisor har spurt lederne i spørreundersøkelsen om arbeidsområdene har blitt endret som følge av omorganiseringen. Det er 50 prosent som oppgir at ansvarsområde ikke er endret, 31 prosent svarer i noen grad og 19 prosent svarer i stor grad. På spørsmål om arbeidsoppgavene har endret seg, svarer lederne tilsvarende.

Intervjuer med virksomhetsledere og tillitsvalgte viser at arbeidsmiljø og arbeidsbelastning oppleves ulikt mellom tjenesteområder. Flere virksomhetsledere, særlig innen helse- og omsorgstjenestene, beskriver at endringer i organisering har medført at administrative og koordinerende oppgaver i større grad må håndteres i linjen. Dette har for enkelte gitt økt belastning i lederrollen og mindre tid til strategisk arbeid og utviklingsoppgaver. Som eksempel nevnes at arbeid med å utarbeide tildelingskriterier for tildeling av helse – og omsorgstjenester har stoppet opp etter omorganiseringen. Tildelingskriteriene skulle sikre at tjenester ble gitt på riktig nivå.

Datagrunnlaget viser at kommunalsjef oppvekst og velferd har ansvar for et omfattende og sammensatt tjenesteområde. Intervjuer med kommunedirektør, kommunalsjefer og virksomhetsledere, samt funn fra den interne evalueringen, viser at lederrollen innen oppvekst og velferd oppleves som særlig krevende. Det vises blant annet til stort ansvarsomfang, mange underliggende virksomheter og høyt aktivitetsnivå, som samlet sett har hatt negativ påvirkning på kapasitet i lederrollen.

Samtidig fremgår det av intervjuer at omorganiseringen i begrenset grad har endret de ansattes faglige arbeidsoppgaver. Flere virksomhetsledere opplyser at kjerneoppgavene i tjenestene i hovedsak er videreført.

Intervjuer viser at opplevelsen av kompetansestøtte og tilgjengelighet varierer mellom tjenesteområdene. Flere beskriver at dette henger sammen med organisering og bemanning på tjenesteområdenivå, herunder ulik tilgang til støtte. For enkelte virksomhetsledere oppleves dette som en utfordring i arbeidshverdagen, særlig der administrativ og faglig støtte er begrenset. Samtidig beskriver andre at samarbeid, dialog og faste møtearenaer bidrar til å håndtere endringene i praksis.

2.5.3 Revisors vurdering

Kommunen sikrer delvis at organiseringen ivaretar et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Organisatoriske endringer har delvis medført uheldige fysiske eller psykososiale belastninger for noen ledere.

Revisor vurderer at kommunen i hovedsak har videreført etablerte rutiner for oppfølging av arbeidsmiljø og sykefravær etter omorganiseringen. Samtidig viser datagrunnlaget at omorganiseringen har medført økt arbeidsbelastning for flere ledere, særlig som følge av redusert tilgang til støtte og økt ansvar i linjen. Belastningen oppleves ulikt mellom tjenesteområder, og fremstår som særlig krevende i lederroller med stort ansvarsomfang. På denne bakgrunn vurderer revisor at kriteriet er delvis oppfylt.

Kommunen har delvis en organisering som legger til rette for tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta lovpålagte oppgaver på en forsvarlig måte.

Datagrunnlaget viser at organiseringen i hovedsak legger til rette for videreføring av faglig kompetanse og utførelse av lovpålagte oppgaver. Samtidig viser datagrunnlaget vedvarende utfordringer knyttet til rekruttering, stabil bemanning og samlet kapasitet. Disse utfordringene var til stede også før omorganiseringen og har fortsatt betydning for arbeidsbelastning, kontinuitet og sårbarhet i tjenestene.

På denne bakgrunn vurderes revisjonskriteriet som delvis oppfylt.

2.6 Oppfølging av organisasjonsstruktur

Endringer i organisering, ressursbruk og personalforhold gir grunnlag for å evaluere erfaringer over tid. I det siste delkapitlet i datadelen beskrives hvordan omorganiseringen er fulgt opp gjennom evaluering og hvilke erfaringer som er gjort i organisasjonen.

2.6.1 Revisjonskriterier

Det er utledet følgende kriterier for temaet oppfølging av organisasjonsstruktur:

- Kommunedirektøren skal følge opp kommunestyrets vedtak om evaluering av ny organisasjons- og ledelsesstruktur.
- Kommunedirektøren bør sørge for at erfaringer fra evalueringen inngår i den videre styringen og utviklingen av organisasjonen, som del av kommunens internkontroll.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.6.2 Data om oppfølging av organisasjonsstruktur, evaluering og læring

Kommunestyrets bestilling og kommunens oppfølging

I forbindelse med vedtak om ny organisasjons- og ledelsesstruktur besluttet kommunestyret at den nye organiseringen skulle evalueres etter ett års drift. Evalueringen skulle gi grunnlag for å vurdere erfaringer med den vedtatte modellen og danne grunnlag for videre oppfølging.

Den nye organisasjonsstrukturen ble iverksatt 1. mars 2022. Etter om lag ett år ble det gjennomført en intern evaluering av organiseringen. Evalueringen ble gjennomført av administrasjonen, med kommunedirektøren som ansvarlig. Ifølge evalueringsrapporten bygget evalueringen på flere kilder, herunder spørreundersøkelser rettet mot alle ansatte og virksomhetsledere, ledersamtaler i lederforum samt kommunedirektørens egne oppsummeringer og refleksjoner. Evalueringen omfattet også en gjennomgang av organisatoriske endringer som var gjennomført i perioden etter omorganiseringen.

Evalueringen ble lagt frem for kommunestyret til behandling i mai 2023. Kommunestyret tok kommunedirektørens evaluering til orientering og ga uttrykk for støtte til den gjennomførte omorganiseringen. Samtidig pekte kommunestyret på at strukturendringer trenger tid for å sette seg, og ba om at den nye organisasjonsmodellen videreføres. Kommunestyret oppfordret videre kommunedirektøren til å vurdere muligheten for å søke skjønnsmidler fra Statsforvalteren for å styrke kapasitet og kompetanse der sårbarheten er størst, og ba om at det gjennomføres en ny evaluering av strukturendringene i løpet av 2024 eller 2025.

Erfaringer fra spørreundersøkelsene i evalueringen

Evalueringen omfattet en spørreundersøkelse blant alle ansatte. Om lag en fjerdedel, tilsvarende 48 ansatte, besvarte undersøkelsen, og flertallet av respondentene var tilknyttet tjenesteområdet oppvekst og velferd. Ifølge oppsummeringen i evalueringsrapporten oppga de fleste respondentene at stilling og arbeidsoppgaver i hovedsak var uendret etter omorganiseringen. Samtidig viser svarene at enkelte opplevde arbeidshverdagen som mer krevende.

I åpne svar ble det blant annet pekt på økt avstand til ledelse, høy arbeidsbelastning og utfordringer knyttet til størrelsen på det sammenslåtte tjenesteområdet oppvekst og velferd. Det fremgår også at flere ga uttrykk for at det var behov for tid og justeringer før organiseringen fungerer etter hensikten. Når det gjelder vurderingen av om omorganiseringen hadde gjort kommunen bedre i stand til å løse sine oppgaver, viser svarene betydelig variasjon. Noen mente situasjonen var forbedret, noen mente den var forverret, mens flertallet oppga at

omorganiseringen ikke hadde medført vesentlige endringer. Tilsvarende variasjon fremgår i vurderingen av hvilken organisasjonsmodell respondentene ville anbefale fremover.

Nesten alle virksomhetsledere besvarte spørreundersøkelsen. Flere oppga at lederrollen hadde blitt mer krevende etter omorganiseringen, blant annet som følge av flere oppgaver og større ansvar. Samtidig beskrev enkelte ledere at omorganiseringen hadde bidratt til større tydelighet i lederrollen, selv om økt avstand til nærmeste leder også ble trukket frem.

Ledersamtaler og lederforums bidrag

Som del av evalueringen gjennomførte kommunedirektøren ledersamtaler med medlemmer av lederforum, som kommunedirektøren har direkte personalansvar for. Ifølge evalueringsrapporten var det i hovedsak samsvar i tilbakemeldingene fra lederforum. Overgangen til ny organisering ble beskrevet som tidkrevende, og det ble pekt på høy belastning på enkelte lederroller, særlig innen oppvekst og velferd.

Det fremgår videre at ingen av deltakerne i lederforum på tidspunktet for evalueringen foreslo å gå tilbake til tidligere organisasjonsmodell. Samtidig ble det uttrykt at det hadde gått relativt kort tid siden omorganiseringen, og at det derfor var vanskelig å trekke klare konklusjoner om effektene.

Løpende oppfølging, dialog og bruk av erfaringer

Intervjuer med kommunedirektør, kommunalsjefer, virksomhetsledere og tillitsvalgte gir supplerende informasjon om hvordan erfaringer fra omorganiseringen er fulgt opp over tid. Flere intervjuede viser til at den interne evalueringen er kjent i organisasjonen, men at den i begrenset grad har vært fulgt opp gjennom konkrete og systematiske justeringer i organisering, ansvar eller styringssystemer.

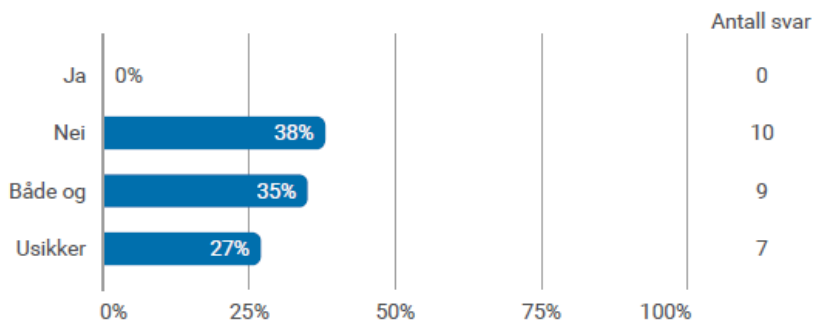
Det fremgår av intervjuene at oppfølging av erfaringer i hovedsak har skjedd gjennom løpende dialog, ledermøter og praktiske tilpasninger i driften, fremfor gjennom formelle evalueringprosesser eller dokumenterte oppfølgingsplaner. Enkelte ledere beskriver evalueringen primært som en statusgjennomgang, og viser til at videre oppfølging i stor grad har skjedd innenfor eksisterende styringslinjer.

Tillitsvalgte som er intervjuet opplyser at de ikke hadde rollen som tillitsvalgte på tidspunktet da omorganiseringen ble besluttet og gjennomført. Deres erfaringer med evaluering og læring knytter seg derfor til perioden etter omorganiseringen, og flere viser til at de i begrenset grad har vært involvert i oppfølgingen av evalueringen.

Supplerende funn fra revisors spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen som er gjennomført som del av denne forvaltningsrevisjonen gir ytterligere informasjon om hvordan omorganiseringen oppleves over tid. Respondentene ble spurt om de vurderer at omorganiseringen totalt sett har ført til forbedringer. 38 prosent svarte nei, 35 prosent svarte både og, mens 27 prosent svarte usikker.

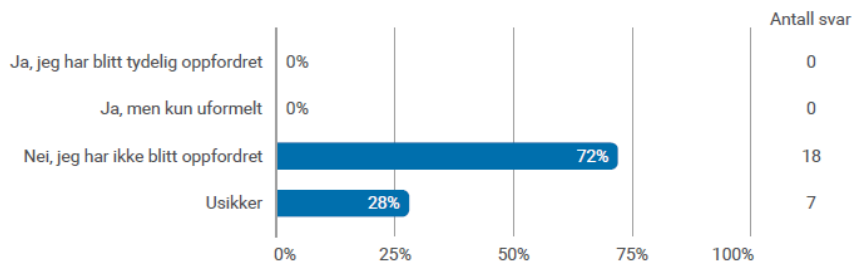
Figur 21. Etter din vurdering, har omorganiseringen totalt sett ført til forbedringer?



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Videre ble respondentene spurt om de har blitt oppfordret til å komme med innspill eller forslag til justeringer i organisasjonsmodellen etter omorganiseringen. 72 prosent svarte at de ikke har blitt oppfordret, mens 28 prosent svarte at de er usikre.

Figur 22. Er du blitt oppfordret til å komme med innspill eller forslag til justeringer i organisasjonsmodellen etter omorganiseringen?



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

2.6.3 Revisors vurdering

Kommunedirektøren har fulgt opp kommunestyrets vedtak om evaluering av ny organisasjons- og ledelsesstruktur.

Datagrunnlaget viser at kommunedirektøren har fulgt opp kommunestyrets vedtak om evaluering ved at det ble gjennomført en intern evaluering etter om lag ett års drift, i tråd med forutsetningene i vedtaket. Evalueringen bygget på flere kilder og ble formelt gjennomført og dokumentert. Revisjonskriteriet vurderes derfor som oppfylt.

Kommunedirektøren har delvis sørget for at erfaringer fra evalueringen inngår i den videre styringen og utviklingen av organisasjonen, som del av kommunens internkontroll.

Datagrunnlaget viser at erfaringer fra evalueringen i hovedsak er fulgt opp gjennom dialog, ledermøter og løpende tilpasninger innenfor eksisterende styringslinjer. Evalueringen ble lagt frem for kommunestyret, som valgte å ta den til orientering og videreføre den vedtatte organisasjonsmodellen uten å gjøre strukturelle endringer på det tidspunktet.

Samtidig fremgår det at oppfølgingen av evalueringen i begrenset grad har vært formalisert gjennom dokumenterte eller systematiske tiltak, og at ansatte og tillitsvalgte i liten grad har vært involvert i oppfølgingen i etterkant. Erfaringer synes i hovedsak å ha blitt håndtert gjennom ordinær dialog og linjestyring. Revisor legger til grunn at dialog og løpende tilpasninger kan være relevante former for oppfølging, men vurderer at manglende dokumentasjon og systematikk gjør det vanskelig å etterprøve hvordan erfaringene samlet sett er brukt i den videre styringen.

På denne bakgrunn vurderes revisjonskriteriet som delvis oppfylt.

3 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

3.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at omorganiseringen i Lierne kommune samlet sett ikke i tilstrekkelig grad har gitt de ønskede økonomiske og organisatoriske effektene slik disse var forutsatt i kommunestyrets vedtak.

Omorganiseringen var begrunnet i et behov for å styrke kommunens økonomiske bærekraft og legge til rette for en mer hensiktsmessig organisering over tid. Etter revisors vurdering kan det imidlertid ikke påvises klare økonomiske effekter som direkte følge av den nye organisasjons- og ledelsesstrukturen. Kommunens økonomiske resultater i perioden etter omorganiseringen må i stor grad forstås i lys av stram økonomistyring, lavt investeringsnivå og andre tiltak, snarere enn som en konsekvens av organisatoriske endringer. Det foreligger derfor ikke grunnlag for å fastslå en tydelig årsakssammenheng mellom omorganiseringen og utviklingen i kommunens økonomiske nøkkeltall.

Når det gjelder organisatoriske effekter, vurderer revisor at kommunen formelt har etablert en organisasjons- og ledelsesstruktur med definerte styringslinjer og plassert ansvar for fag, økonomi og personal. Datagrunnlaget viser samtidig at opplevd tydelighet i roller og ansvar varierer, og at flere opplever rolle- og ansvarsfordelingen som utydelig, særlig i grenseflatene mellom ledernivå. Videre indikerer datagrunnlaget at organiseringen samlet sett gir begrenset kapasitet til strategisk og utviklingsrettet arbeid i ledelsen. Særlig fremstår lederroller med brede og sammensatte ansvarsområder som belastet av løpende drifts og saksbehandlingsoppgaver, noe som reduserer handlingsrommet for helhetlig styring, prioritering og videreutvikling av organisasjonen.

Datagrunnlaget viser videre at den organisatoriske plasseringen av virksomhet for informasjon, service og digitalisering under kommunalsjef samfunn og utvikling av flere oppleves som lite hensiktsmessig, ettersom virksomheten i praksis har en tydelig tverrgående støttefunksjon rettet mot hele organisasjonen og kommunedirektøren. Dette bidrar til at kommunedirektøren i mindre grad har direkte administrativ støtte, og kan dermed ha betydning for kapasitet til overordnet styring og samordning.

Revisor vurderer videre at kommunen samlet sett i begrenset grad har fulgt opp kommunestyrets forutsetning om en totalgjennomgang av ansvar og oppgaver i organisasjonen. Avklaringer om oppgavefordeling og prioriteringer synes i hovedsak å ha

skjedd gjennom løpende dialog og praksisnære tilpasninger, fremfor gjennom en felles og systematisk gjennomgang på tvers av organisasjonen. Dette innebærer at belastning og kapasitetsutfordringer i stor grad håndteres gjennom individuelle tilpasninger i lederrollene, fremfor gjennom tydelige og forankrede prioriteringer på overordnet nivå. Dette kan bidra til økt sårbarhet og personavhengighet, og gjør det vanskelig å vurdere om dagens organisering er bærekraftig over tid.

Samlet sett viser revisjonen at omorganiseringen har hatt enkelte positive effekter, blant annet ved reduksjon i administrative nivåer og samling av ansvar. Samtidig har endringene også medført uheldige virkninger, herunder økt belastning i sentrale lederroller, begrenset støtte og svakere forutsetninger for strategisk styring og læring. Etter revisors vurdering har omorganiseringen dermed samlet sett ikke i tilstrekkelig grad gitt de økonomiske og organisatoriske effektene som lå til grunn for kommunestyrets beslutning.

3.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunedirektøren:

- tydeliggjør ansvar, prioriteringer og forventninger i lederlinjen, slik at det skapes bedre samsvar mellom oppgaveomfang, kapasitet og behovet for både driftsmessig og strategisk ledelse.
- vurderer om dagens organisering og plassering av støttefunksjoner gir tilstrekkelig administrativ og faglig støtte rundt sentrale lederroller, og ved behov fremmer sak for politisk behandling.

KILDER

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

Forskrift 6. desember 2011 nr. 1355 om organisering, ledelse og medvirkning.

Forarbeider og offentlige utredninger

Prop. 46 L (2017–2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

NOU 2016:4. Ny kommunelov.

Veiledere og faglige kilder

Bernt, J.F. m.fl. (2023). Norsk lovkommentar til kommuneloven, kommentar til § 25-1 (ajourført 04.09.2023).

Justis- og beredskapsdepartementet (2019). Veileder til forvaltningsloven § 17 – Utredningsplikt.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2020). Internkontroll i kommunal sektor.

Hovedavtalen i KS-området, del B.

Kommunale vedtak og styringsdokumenter

Kommunestyrets vedtak 9. september 2021 – Vedtak om ny organisasjons- og ledelsesstruktur i Lierne kommune.

Saksframlegg og utredningsdokumenter knyttet til prosjektet *Lierne – bærekraftig kommune 2030*.

Kommunestyrets vedtak 11.05.2023 – Behandling av evaluering av ny organisasjons- og ledelsesstruktur.

Kommunestyrets behandling av budsjett og regnskap 2021-2026.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

Kriteriene bygger på krav til forsvarlig organisering, økonomistyring, medvirkning og system for evaluering og oppfølging av endringer i kommunens organisasjon. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Forskrift 6. desember 2011 nr. 1355 om organisering, ledelse og medvirkning
- Prop. 46 L (2017–2018)
Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- NOU 2016:4
Ny kommunelov
- Hovedavtalen i KS-området, del B
- Bernt, J.F. m.fl. (2023)
Norsk lovkommentar til kommuneloven, kommentar til § 25-1 (ajourført 04.09.2023)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2019)
Veileder til forvaltningsloven § 17 – Utredningsplikt
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2020)
Internkontroll i kommunal sektor
- Kommunestyrets vedtak 9. september 2021 - Vedtak om ny organisasjons- og ledelsesstruktur i Lierne kommune
 - Rapporter som lå til grunn for vedtaket, herunder:
 - Prosjektrapport Hovedaktivitet 2.5 – Organisasjon og ledelse (30.08.2021)
 - Øvrig prosjektmateriale i Lierne – bærekraftig kommune 2030

Prosess og beslutningsgrunnlag

Kommuneloven § 13-1 stiller krav om at saker som legges frem for kommunestyret skal være forsvarlig utredet. Dette innebærer at beslutninger om større organisasjonsendringer skal bygge på et tilstrekkelig faktisk og rettslig grunnlag. På denne bakgrunn er det et revisjonskriterium at omorganiseringen i Lierne kommune var forsvarlig utredet, og at kommunestyret hadde et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag da vedtak om ny organisasjons- og ledelsesstruktur ble fattet.

I forarbeidene til kommuneloven presiseres det at utredningsplikten innebærer at saker som legges frem for kommunestyret, skal inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktiske forhold, og at det rettslige grunnlaget skal være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad (Prop. 46 L (2017–2018); NOU 2016:4). Det følger videre av NOU 2016:4 at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for å fremlegge et korrekt og fullstendig faktisk og rettslig beslutningsgrunnlag, også i tilfeller der dette kan være i strid med politiske oppfatninger eller ønsker. Kommunedirektøren skal gi en objektiv og korrekt fremstilling av saken og ikke foreta politiske vurderinger, ettersom dette er et ansvar som ligger til de folkevalgte.

Hvor omfattende utredningsplikten er, vil avhenge av sakens karakter, herunder omfang, kompleksitet og tidsaspekt (Prop. 46 L (2017–2018)). Forarbeidene legger samtidig til grunn at kommunedirektøren skal følge de rammene som kommunestyret setter for utredningen, men også påpeke overfor kommunestyret dersom disse rammene etter kommunedirektørens vurdering ikke gir grunnlag for en forsvarlig utredning. Kommunedirektørens rolle er å legge til rette for at de folkevalgte kan fatte sine beslutninger på best mulig grunnlag, mens det er kommunestyret som treffer beslutningen.

Selv om forvaltningslovens saksbehandlingsregler i utgangspunktet gjelder for enkeltvedtak, kan de underliggende prinsippene også være relevante for kommunens arbeid med saksutredninger. Etter forvaltningsloven § 17 skal en sak være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dette innebærer blant annet at beslutningsgrunnlaget bør bygge på tilstrekkelig informasjon om faktiske forhold og rettslige rammer, og at utredningen skal være objektiv ved å belyse både forhold som taler for og forhold som taler mot en bestemt løsning (Justis- og beredskapsdepartementet 2019). Omfanget av utredningen må vurderes opp mot behovet for effektiv saksbehandling og tilgjengelige ressurser.

Videre følger det av hovedavtalen del B § 1-4 at arbeidsgiver skal legge til rette for samarbeid og medbestemmelse, og at tillitsvalgte skal involveres i prosesser som gjelder organisering,

bemanning og arbeidsforhold. Dette innebærer at ansatte, tillitsvalgte og verneombud skal ha vært involvert i omorganiseringsprosessen i tråd med kravene til medvirkning.

Kommunestyrets vedtak og tilhørende prosjektdokumentasjon gir nærmere føringer for hvordan utredningsplikten og kravet til medvirkning var ment å ivaretas i denne saken, og bidrar dermed til å konkretisere innholdet i revisjonskriteriene. I kommunestyrets behandling av saken om ny organisasjons- og ledelsesstruktur 9. september 2021 ble det lagt til grunn at omorganiseringen inngikk som del av prosjektet «Lierne – bærekraftig kommune 2030». Av saksframlegg og tilhørende prosjektdokumentasjon fremgår det at formålet med arbeidet var å gi kommunestyret et beslutningsgrunnlag for videre organisering av kommunen, herunder gjennom vurdering av ulike organisasjonsalternativer og involvering av ansatte og tillitsvalgte. Av prosjektrapporten for hovedaktiviteten «Organisasjons- og ledelsesstruktur» fremgår det videre at bred involvering av ansatte, tillitsvalgte og verneombud var et uttalt prinsipp i arbeidet med omorganiseringen, blant annet gjennom høring og dialogmøter før politisk behandling. Disse føringene bidrar til å konkretisere revisjonskriteriet om reell medvirkning i omorganiseringsarbeidet.

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal sørge for at beslutninger om organisasjonsendringer er forsvarlig utredet, slik at kommunestyret har et tilstrekkelig faktisk og rettslig grunnlag for å fatte vedtak.
- Kommunen skal legge til rette for medvirkning fra ansatte, tillitsvalgte og verneombud i prosesser som gjelder organisering.

Organisering og styringslinjer

Kommuneloven § 25-1 stiller krav om at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at regelverket følges. Kommunedirektøren skal utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. I Norsk lovkommentar til kommuneloven (Bernt, 04.09.2023) fremgår det at kravet til å beskrive kommunens organisering innebærer å redegjøre for hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen, både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområdene. Dette kan blant annet gjøres gjennom oversikter over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegering og funksjonsbeskrivelser.

Bestemmelsen forutsetter dermed tydelige styringslinjer og klar rolle- og ansvarsfordeling. Kravet til tydelige styringslinjer og klar rolle- og ansvarsfordeling innebærer også at

organiseringen må være egnet til å fungere i praksis, herunder gi ledere tilstrekkelige rammer og støtte til å utøve sitt ansvar.

I saksframlegget til kommunestyret er hovedtrekkene i den foreslåtte organisasjons- og ledelsesstrukturen beskrevet, herunder nivåinndeling, plassering av lederansvar og organisering av støtte- og stabsfunksjoner. Kommunestyrets vedtak innebar valg av en konkret organisasjonsmodell og delegering til kommunedirektøren av ansvar for nærmere utforming og benevning av etater og lederroller. Disse politiske føringene gir et utgangspunkt for å vurdere om organiseringen etter omorganiseringen legger til rette for tydelige styringslinjer og klar rolle- og ansvarsfordeling.

Dette gir følgende revisjonskriterium:

- Kommunen skal ha en organisasjons- og ledelsesstruktur som legger til rette for tydelige styringslinjer og klar rolle- og ansvarsfordeling, herunder at ansvar for fag, økonomi og personal er klart plassert i organisasjonen.

Økonomiske forutsetninger og effekter

Kommunestyret i Lierne vedtok 9. september 2021 ny organisasjons- og ledelsesstruktur som del av prosjektet «Lierne – bærekraftig kommune 2030». Av vedtaket og tilhørende saksframlegg fremgår det at formålet med omorganiseringen blant annet var å redusere driftskostnader, forenkle ledelsesstrukturen og styrke tverrfaglig samarbeid.

Når kommunestyret i sitt vedtak legger til grunn at ny organisasjons- og ledelsesstruktur skal bidra til økonomiske innsparinger i størrelsesorden 600 000–900 000 kroner og til bærekraftig drift, og at ambisjonsnivået i organisasjonen skal balanseres mot tilgjengelige rammer og ressurser, følger det som et revisjonskriterium at organiseringen skal være innrettet i tråd med disse forutsetningene.

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Kommunens organisering skal understøtte kommunestyrets mål om effektiv ressursutnyttelse og økonomisk bærekraft slik disse fremgår av vedtaket om ny organisasjons- og ledelsesstruktur.
- Organiseringen skal legge til rette for effektivisering og økonomiske innsparinger i tråd med forutsetningene som lå til grunn for kommunestyrets beslutning.

Personneltmessige forutsetninger og effekter

Ifølge kommuneloven § 1-1 andre ledd skal loven legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes utøvelse av offentlig myndighet og bidra til at kommunene er effektive, tillitsskapende og bærekraftige.

Arbeidsmiljøloven § 4-1 fastslår at arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig, basert på en samlet vurdering av faktorer som kan påvirke arbeidstakernes fysiske og psykososiale helse. Organisatoriske endringer skal ikke medføre uheldige belastninger for ansatte eller ledere. Videre stiller arbeidsmiljøloven kapittel 3 krav til arbeidsgiver om å arbeide systematisk med helse, miljø og sikkerhet. Dette innebærer blant annet å vurdere risiko og iverksette nødvendige tiltak ved organisatoriske endringer som kan påvirke arbeidstakernes arbeidsbelastning, ansvar og arbeidssituasjon. Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning utdyper arbeidsgivers plikt til å legge til rette for medvirkning og tydelig rolle- og ansvars plassering i arbeidsmiljøarbeidet.

Samlet sett innebærer dette at organiseringen skal være innrettet slik at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utføre sine oppgaver, samtidig som arbeidsmiljøet ivaretas på en systematisk og forsvarlig måte. Av saksframlegg og prosjektrapport fremgår det at flere av de vurderte organisasjonsalternativene innebar endringer i lederroller, kontrollspenn og arbeidsbelastning, og at det ble pekt på risiko for økt belastning på ledere og ansatte ved enkelte modeller. Kommunestyrets vedtak om gjennomgang av ansvar og oppgaver i organisasjonen for å sikre levering av lovpålagte tjenester, gir uttrykk for en forventning om at organiseringen skal være tilpasset kommunens samlede kapasitet og kompetanse.

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal sikre at organiseringen ivaretar et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, og at organisatoriske endringer ikke medfører uheldige fysiske eller psykososiale belastninger for ansatte eller ledere.
- Kommunen skal ha en organisering som legger til rette for tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta lovpålagte oppgaver på en forsvarlig måte.

Oppfølging av organisasjonsstruktur

Kommunestyret har i sitt vedtak forutsatt at ny organisasjons- og ledelsesstruktur skal evalueres etter ett år. Dette innebærer en tydelig forventning om at omorganiseringen følges opp systematisk, og at erfaringer fra evalueringen brukes i den videre styringen og utviklingen av organisasjonen.

Av kommuneloven § 25-1 følger det at kommunedirektøren har ansvar for å etablere internkontroll som sikrer at virksomheten drives i samsvar med lover, forskrifter og politiske vedtak, og at fastsatte mål følges opp. Det følger videre av bestemmelsen at kommunedirektøren skal evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll. DFØs veileder *Internkontroll i kommunal sektor* (2020) utdyper at internkontroll også skal bidra til læring og forbedring.

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Kommunedirektøren skal følge opp kommunestyrets vedtak om evaluering av ny organisasjons- og ledelsesstruktur.
- Kommunedirektøren bør sørge for at erfaringer fra evalueringen inngår i den videre styringen og utviklingen av organisasjonen, som del av kommunens internkontroll.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

Fra: [Patrik Lundgren](#)
Til: [Merete M. Montero](#)
Kopi: [Marie Sæther](#)
Emne: Sv: Forvaltningsrevisjon - rapport til uttalelse
Dato: fredag 20. februar 2026 23:34:46
Vedlegg: [image001.png](#)
[image002.png](#)
[image003.png](#)

Vedlagt min uttalelse til rapporten:

Kommunedirektøren i Lierne har blitt bedt om å komme med noen kommentarer til rapporten.

Det er positivt at det er gjennomført en forvaltningsrevisjon etter omorganiseringen. Dette samsvarer godt med bestillinger som er gjort i kommunestyret med en bestilling på ekstern evaluering i sak 24/2023.

Det meste av rapporten samsvarer godt med det som skjedde i prosessen rundt vedtaket om omorganisering og det som har skjedd etterpå, og kommunedirektøren vurderer jobben som er gjort grundig og i samsvar med oppdraget. Det meste i rapporten understøtter den interne evalueringen fra 2023, men forvaltningsrevisjon har gått mye dypere inn i både prosesser og konsekvenser.

Forvaltningsrevisjonsrapporten svarer ut måloppnåelse underveis i rapporten, og enkelte av disse er verdt å kommentere:

Kommunen la delvis til rette for medvirkning fra ansatte, tillitsvalgte og verneombud i prosessen som gjaldt organisering.

Det nevnes f. eks i rapporten at det var en opplevelse av begrenset mulighet til å gi innspill i forkant av kommunestyrets vedtak.

Kommunedirektørens kommentar: Arbeidet med organisering var en av mange delprosjekter og i Lierne 2030-prosjektet var både ledere og tillitsvalgte involverte. I arbeidet med organisering ble det blant annet gjennomført en workshop for alle ledere og hovedtillitsvalgte og hovedverneombud, og det var en åpen høringsrunde internt i organisasjonen hvor alle som ønsket kunne komme med innspill, og der var flere modeller presentert. Høringsbrev ble delt på Alle ansatte-teamet med flere purringer hvor det ble bedt om innspill. Det kom inn totalt 12 høringsuttalelser og alle ble lagt ved kommunestyresaken, så at det var en begrenset mulighet å komme med innspill var en uventet konklusjon i rapporten.

Kommunens organisering understøtter delvis kommunestyrets mål om effektiv ressursutnyttelse og økonomisk bærekraft slik disse fremgår av vedtaket om ny organisasjons- og ledelsesstruktur.

Kommunedirektørens kommentar: Det er viktig her å poengtere at i prosjektet Lierne kommune – bærekraftig kommune 2030 så var endring av organisering kun et av mange tiltak som skulle bidra til bærekraftig økonomi. Det samlede økonomiske målene med helårsvirkning i Lierne 2030-prosjektet var ca. kr 5 000 000,- hvorav selve

omorganiseringen skulle bidra med kr. 600 000-900 000,- ut fra vedtaket i sak 62/2021.

Kommunen sikrer delvis at organiseringen ivaretar et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Organisatoriske endringer har delvis medført uheldige fysiske eller psykososiale belastninger for noen ledere.

Kommunedirektørens kommentar: Dette var noe som var bekymringen både før omorganiseringen og det har også vært poengtert både formelt og uformelt kontinuerlig fra iverksettelsen. Kommunedirektøren er helt enig i at omorganiseringen medførte varige fysiske/psykososiale belastninger på enkelte. For mange i organisasjonen har ikke omorganiseringen medført så store endringer i arbeidshverdagen, men enkelte har blitt påvirket sterkt av omorganiseringen. Det er kommunedirektørens ansvar å få dette på plass, men dette var også krevende når de økonomiske målsettingene var så tydelige med den vedtatte organiseringen.

Kommunen har delvis en organisering som legger til rette for tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta lovpålagte oppgaver på en forsvarlig måte.

Kommunedirektørens kommentar: Uansett organisering vil det være krevende for en liten kommune å ivareta alle lovpålagte oppgaver. Kommunedirektørens innstilling i 2021 var å fortsette med den organiseringen en hadde da med tre etater, men at en reduserte på rådgivernivå for å ta ned kostnadsnivået. Kommunedirektøren kan ikke si hvordan den organiseringen hadde stått seg mot den modellen som kommunestyret valgte, men kommunestyrets valg den gangen var å redusere det strategiske ledernivået til færre etater. I tillegg var det noen momenter i valget som kommunestyret gjorde den gangen som ikke var anbefalt fra kommunedirektøren utover det å slå sammen to store etater. Det andre tydelige «avviket» fra kommunedirektørens innstilling var å flytte virksomheten info, service og digitalisering ut på samfunns- og utviklingsetaten. Det var og er fra kommunedirektørens side unaturlig å flytte ut deler av sentraladministrasjonen ut på en etat, noe som kom frem både i saksframlegget i 2021, i den interne evalueringen og praksis over tid.

Det har vært krevende med sammenslåingen av de store områdene innenfor helse- og omsorg og oppvekst. En slik sammenslåing er noe som gjøres også i flere andre kommuner, men i større kommuner så er det fagavdelinger/fagressurser under kommunalsjefen, noe en i liten grad har rom for i en liten kommune. I Lierne får kommunalsjef direkte ansvar ovenfor mange virksomheter med kun noe rådgiverressurser innenfor oppvekstområdet å støtte seg på. Slik organisasjonen i dag er rigget blir rollen som kommunalsjef oppvekst og velferd rigget for å innehas av en med helsefaglig bakgrunn da rådgivernivået innehar oppvekstområdet. Det var en kabal som «ble slik» ut fra vakanser ved omorganiseringen, men dette er sårbart. Skal denne modellen være bærekraftig over tid bør laget rundt kommunalsjefen styrkes.

Kommentar konklusjon/anbefaling:

Kommunedirektøren er i hovedsak enig i de konklusjonene som rapporten viser til, men fra kommunedirektørens side litt uklart hvorfor opplevelsen av oppgavegjennomgang ikke er opplevd å ha blitt gjort. Det som muligens var mest krevende ved gjennomgangen i 2022 var å fjerne/prioritere vekk oppgaver når det ble mindre ressurser, da det er vanskelig å ta vekk

oppgaver som oppleves nødvendige å gjøre.

I sluttrapporten står det til slutt en konklusjon med et par hovedpunkter, hvor det blant annet bes om en ny total gjennomgang av organisasjonen. Det er en krevende oppgave som rapporten konkluderer at en skal gjennomføre. Hvis dette skal gjennomføres ønsker kommunedirektøren også at kommunestyret bør vurdere hva som skal avklares politisk og hva som skal kunne avklares administrativt i kommunen. Lierne kommune har i sitt delegeringsreglement vedtatt at kommunestyret skal vedta hovedtrekkene i kommuneadministrasjonens organisasjon. Dette er et prinsipp som er ulikt mellom kommuner og som kommunestyret bør vurdere hvorvidt det er riktig slik det er nå.

I saken med omorganisering som ble vedtatt i 2021 er det viktig fra kommunedirektørens side å være ærlig på at oppstarten ble ekstremt krevende for en ny kommunedirektør som i oppstarten av sin nye jobb fikk i oppdrag å legge frem en modell for hvordan kommunen skulle organiseres, og hvor et enstemmig kommunestyre gikk mot den nye kommunedirektørens innstilling. I mange kommuner er det kommunedirektøren som har det administrative ansvaret som også har myndighet å rigge administrasjonen ut fra det han/hun mener er best for å løse oppgavene som kommunen har, og det var tøft å få et slikt vedtak i kommunestyret etter å ha vært i stillingen i 9 dager. Hvordan Lierne kommune skal løse en ny gjennomgang på en god måte har ikke kommunedirektøren svaret på nå, men ser at rapporten anbefaler en ny gjennomgang.