

Organisasjonsprosjektet – ønsket resultat?

Alvdal kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon



1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er å få kunnskap om organisasjonsendringen har ført til forbedringer, særlig i innbyggernes tjenester.

PROBLEMSTILLINGER

Har Alvdal kommune en organisering av administrasjonen og tjenestene som sikrer tilfredsstillende tjenesteyting? Aktuelle, men ikke uttømmende, delproblemstillinger er:

- Er ansvar og roller tydelige på alle ledernivå?
- Ivaretar funksjonen som kommunalsjef utviklingsarbeid og samhandling på tvers i organisasjonen?
- Er det systematisk og nødvendig dialog mellom ledelse og medarbeidere på ulike nivå i organisasjonen?
- Følger ledere opp internkontroll innenfor sine ansvarsområder?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: Inntil 320 timer

Rapport til sekretær: 15. mai 2027

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Anna Ølnes

aol@rmnsa.no

Tlf. 906 33 713

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget bestilte 17.03.2026, i sak 10/26, en forvaltningsrevisjon med tittelen «Arbeidsgiverpolitikk og ledelse». Revisor hadde noen spørsmål til bestillingen som gjaldt ønsker om innretning og metodisk tilnærming. Revisor ble derfor enig med sekretæren og utvalgets leder om å ha en dialog med utvalget om formålet med prosjektet og om hvilke problemstillinger, kilder og metoder for datainnsamling som er best egnet til å oppfylle kontrollutvalgets formål.

I kontrollutvalgets møte den 12.05.2026 ble det besluttet at revisor skal legge fram en prosjektplan til kontrollutvalgets første møte etter sommeren. Prosjektplanen bør vektlegge oppfølging og resultatet av organisasjonsprosessen i 2020-2021, med utgangspunkt i saksutredninger og vedtak kommunestyret 30.08.2020 og 28.05.2021. Kontrollutvalget var opptatt av at ansattes stemme også blir tatt med. I neste kapittel belyser vi kommunestyrets vedtak om organisasjonsendringer, og prosessen rundt det.

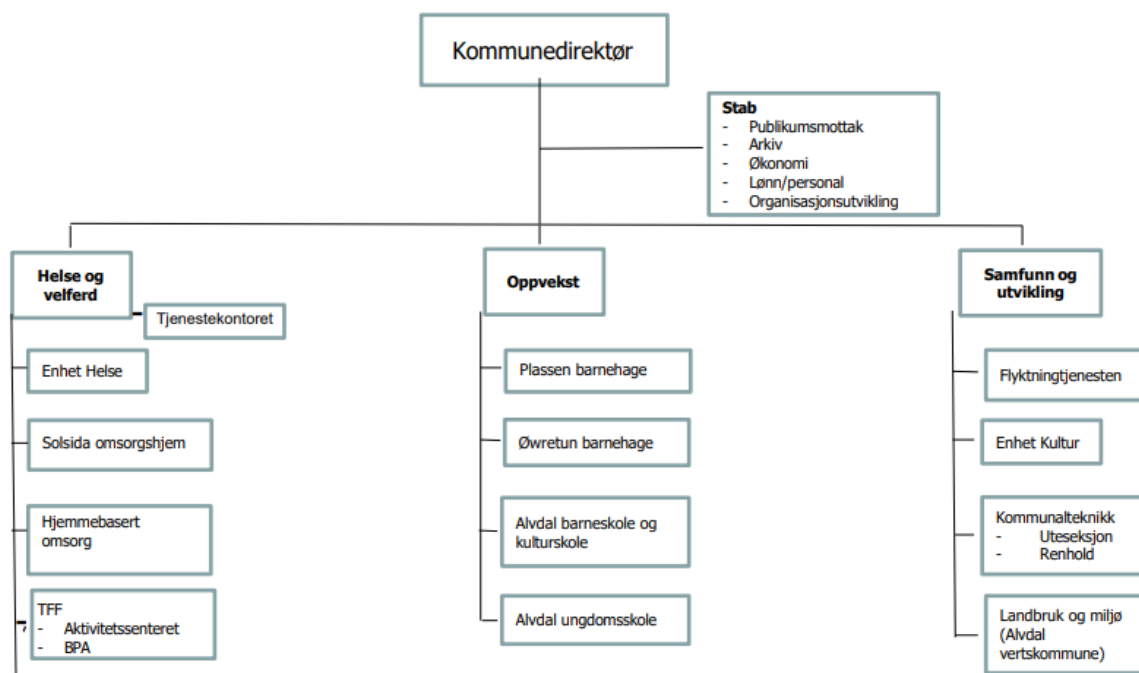
2.2 Bakgrunnsinformasjon, tidligere og ny organisasjon

Kommunestyret i Alvdal fattet 30. august 2020 vedtak om å starte en prosess med endring av organisasjonsstrukturen i administrasjonen. I saksutredningen viser kommunedirektøren til at administrasjonen i Alvdal på dette tidspunktet er organisert i en tonivåmodell, der enhetsledere er delegert nesten all myndighet innen fag, økonomi og personal. På dette tidspunktet rapporterer enhetslederne rapporterer direkte til rådmannen.

Året etter, 27. mai 2021, fattet kommunestyret følgende vedtak i sak 40/21:

1. Kommunestyret tar kommunedirektørens saksvurdering og forslag til ny administrative organisasjonsstruktur til etterretning, med en 3-nivåmodell inndelt i 3 sektorer.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren gjennomføre videre prosess med å tilpasse ny organisasjonsstruktur inn i budsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025.
3. Kommunestyret fatter endelig vedtak ved førstegangsbehandling 27. mai.

Den nye organisasjonen trådte i kraft fra og med 01.01.2022. Den vedtatte organisasjonsmodellen er som figur 1 viser:



Figur 1. Administrativ organisering, Alvodal kommune.

Kilde: <https://www.alvodal.kommune.no/politikk-og-organisasjon/administrativorganisering/>

I denne, nyeste organisasjonsmodellen er det kommunalsjefer for henholdsvis helse og velferd, oppvekst og samfunn og utvikling. Enhetene, som for eksempel enhet helse, er ledet av en enhetsleder. Fram til 01.01.2022 var det ikke sektorinndeling, med egne kommunalsjefer for den enkelte sektor.

Fra 1995 har Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) finansiert organisasjonsdatabasen,¹ som skal gi informasjon om hvordan kommuner (og fylkeskommuner) velger å organisere seg politisk og administrativt. Det er i hovedsak nåværende OsloMet By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) som har hatt oppdraget disse årene, med unntak av 2020/21, da Ideas2Evidence var oppdragstaker. Datainnsamlingen har skjedd hvert fjerde år, året etter lokalvalgene. Dataene er basert på selvrapporing fra kommunene, gjennom et spørreskjema.

NIBR² beskriver at en høy andel av kommunene gikk over til såkalt «flat struktur» (to-nivåmodell) rundt tusenårsskiftet. Det vil si at de ikke hadde ledere mellom kommunedirektør

¹ <https://organisasjonsdatabasen.no/om-organisasjonsdatabasen/>

² Danielsen, Ole Andreas, Leif Kårtvedt, Lars Chr. Monkerud, Kristian Tvedt, og Sveinung Legard. Kommunal organisering 2024: Redegjørelse for Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-rapport 2024:11. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – storbyuniversitetet, 2024

og lederne for tjenestene. Andelen kommuner med flat struktur har siden den tid stupt fra omtrent 41 prosent i 2004 til 9 prosent i 2024. Alvdal kommune har dermed fulgt en kommunetrend når det gjelder innføring av et ledernivå mellom kommunedirektør og enhetsledere.³

I saksframstillingen som var innledningen til organisasjonsprosessen (august 2020), pekte kommunedirektøren på noen faktorer som gjør at daværende organisasjonsmodell har noen utfordringer:

- Modellen er ikke så godt rigget for innovasjon og strategisk utviklingsarbeid. Enhetslederne blir «spist opp» av driftsoppgaver, og har lite tid til strategisk og overordna ledelse.
- Samhandling på tvers enheter og sektorer er uformell og uten helhetlig styring.
- Andre kommuner i regionen har trenivåmodell, med sektorledere. I ulike samarbeidsmøter er det enhetsleder som møter fra Alvdal kommune og sektorleder fra de andre kommunene. Den som deltar fra Alvdal kommune, har et begrenset mandat i forhold til sektorlederne fra de andre kommunene.

Videre i saksframlegget, pekte kommunedirektøren på hva som bør være målsettingen for omorganiseringen, og hvordan prosessen bør være for å sikre innbyggere og samfunnet de lovpålagte tjenestene de har krav på, ivareta god internkontroll, sørge for tilfredse ansatte, rekruttere og beholde kompetanse og sikker økonomi.

Til grunn for prosessen, ble følgende beskrevet:

Rådmannen (kommunedirektøren) foreslår å legge følgende til grunn for prosessen:

- Interessentanalyse, sikre ivaretagelse av de som har interesse av prosessen på en måte som gir tilstrekkelig og riktig medvirkning.
- Det skal skapes en felles virkelighetsforståelse og behov for endring.
- Involvering skal sikre medvirkning, skape eierforhold, respekt og lojalitet til de løsninger som blir valgt.

Videre, ble det beskrevet om arbeidsgiverpolitikken at den har 3 innsatsområder:

- Kultur for samarbeid, forenkling og forbedring.
- Kompetanse: nyttiggjøre, utvikle og rekruttere.

³ Noen vil hevde at kommunalsjefene er kommunedirektører innenfor sin sektor, og at denne type organisering fortsatt er to-nivåmodell.

- Mestringsorientert ledelse i et helhetlig perspektiv.

Kommunestyret vedtok å sette i gang en organisasjonsprosess i tråd med kommunedirektørens saksutredning. Det ble vedtatt at organisasjonsprosjektet skulle organiseres med tre arbeidsgrupper, inndelt sektorvis,⁴ og bestående av enhetsledere, avdelingsledere, tillitsvalgte og verneombud. Strategisk ledergruppe⁵ skulle bistå arbeidsgruppene, og kommunedirektøren skulle ha det overordna ansvaret ivareta helheten. Formannskapet skulle være styringsgruppe, og kommunedirektøren skulle rapportere løpende til styringsgruppen og om nødvendig fremme sak for avklaringer underveis i prosessen.

I saksutredningen i sak 40/21, som lå til grunn for kommunestyrets vedtak om innføring av ny organisasjonsstruktur, foreslo kommunedirektøren endring til en trenivåmodell med tre sektorer; Helse og omsorg, Oppvekst, Samfunn og utvikling. Kommunedirektøren viste til at det kan være grunn for ikke å låse seg helt i antall sektorer i det videre arbeidet. Videre fremgår det i saksutredningen at formannskapet har gitt signalaler om at omstruktureringen skal tilpasses og gjøres innenfor daværende lederressurser. Kommunedirektøren skrev i saksframlegget at endringer i enhetslederstrukturen er en forutsetning for at de strukturelle endringene blir løst innenfor daværende ressurser. Dersom det gjennom prosessen avdekkes ytterligere ressursbehov, skal dette vurderes i budsjettsammenheng.

I saksframstillingen framgår det at ansvaret til sektorlederne i den foreslåtte organisasjonsstrukturen er:

- strategisk utviklingsarbeid,
- helhetlig styring og ressursutnyttelse,
- oppfølging og samhandling med interkommunale samarbeid innenfor sin sektor,
- personalansvar for sine enhetsledere, og
- overordnet personal-, økonomi- og fagansvar i sin sektor på vegne av kommunedirektøren.

Enhetsledere skal fortsatt ha budsjett-, personal- og fagansvar for sin enhet.

Når det gjelder de enkelte medarbeiderne, skal alle, uansett plassering i organisasjonen og arbeidsoppgaver ha klarhet i sin rolle, sitt ansvar og myndighet (handlingsrom).

⁴ Oppvekst, helse og omsorg, og en arbeidsgruppe for resterende enheter.

⁵ Kommunedirektør, assisterende kommunedirektør, økonomisjef og personalsjef

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

Har Alvdal kommune en organisering av administrasjon og tjenester som sikrer tilfredsstillende tjenesteyting? Aktuelle, men ikke uttømmende delproblemstillinger:

- Er ansvar og rolle tydelige på alle ledernivå?
- Ivaretar funksjonen som kommunalsjef utviklingsarbeid og samhandling på tvers i organisasjonen?
- Er det systematisk og nødvendig og systematisk dialog mellom ledelse og medarbeidere på ulike nivå i organisasjonen?
- Følger ledere opp internkontroll innenfor sine ansvarsområder?

3.2 Avgrensing

Organisasjonsprosessen fant sted i 2020 og 2021. Det har gått lang tid siden, og det vil være begrensede muligheter for å få presise data fra ansatte til å svare ut spørsmål som gjelder selve organisasjonsprosessen. Vi holder derfor selve organisasjonsprosessen utenfor, og konsentrerer oss om hvordan dagens ansatte oppfatter måloppnåelse med prosessen.

I saksutredninger og vedtak knyttet til organisasjonsprosessen, var det flere målsettinger. Vi har holdt målsettinger knyttet til økonomi utenfor denne revisjonen. Det er et omfattende tema, og kan være gjenstand for en egen forvaltningsrevisjon.

3.3 Aktuelle kilder til kriterier

Kildene til kriterier som vil være mest sentrale for å belyse problemstillingene ovenfor, er kommunens egne vedtak og saksutredninger i tilknytning til organisasjonsprosessen. Det gjelder særlig:

- Vedtak i kommunestyret, med saksutredning, av 30. august 2020 om igangsetting av organisasjonsprosess.
- Vedtak i kommunestyret, med saksutredning, av 27. mai 2021 om iverksetting av foreslått organisasjonsmodell

Kommunestyret i Alvdal fattet den 30. august 2020

Nedenfor nevnes noen kilder til revisjonskriterier som kan være aktuelle for å belyse problemstillingene.

- KommuneLOven – kapittel 25, om kommunedirektørens internkontroll
- Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning (forskrift til arbeidsmiljøloven)
- <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/ledelse-og-organisering/>

Revisor vil utlede revisjonskriterier fra disse og andre kilder i hovedsak før fasen med innsamling av data.

3.4 Metoder for innsamling av data

Problemstillingene for denne forvaltningsrevisjonen omfatter ledere og ansatte i hele kommuneorganisasjonen. Det vil være aktuelt å gjennomføre intervju med ledere og tillitsvalgte for å få informasjon fra deres perspektiv når det gjelder kommunens organisering.

Det vil også være nødvendig å få ansattes perspektiv av måloppnåelse i datagrunnlaget. Her vil det mest effektive være å gjennomføre en strukturert, elektronisk spørreskjemaundersøkelse, der vi forsøker å nå alle ansatte gjennom deres unike epostadresse.

Det vil være nødvendig å etterspørre skriftlig dokumentasjon, både fra selve organisasjonsprosessen og dokumentasjon som beskriver dagens organisasjon og prosesser som inngår i den. Det kan være lederavtaler, resultat fra eventuelle medarbeiderundersøkelser, innkallinger til og referat fra ulike møter i organisasjonen (for eksempel ledermøter). Det kan også være aktuelt å gjennomgå sykefraværstatistikk i perioden fra 2020 - 2025. Det kan være aktuelt å gjennomgå eventuelle, gjennomførte brukerundersøkelser i perioden, for å se om det er vesentlige endringer i opplevelsen av tjenester før og etter omorganiseringen. Tallene vil bli tolket med forsiktighet, da det kan være flere forhold som kan ha påvirket tallene i samme periode.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Anna Ølnes
Prosjektmedarbeider	Margrete Haugum
Kvalitetssikrer	Merete M. Montero
Kvalitetssikrer	Arve Gausen

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	17.03.2026
Prosjektplan til sekretær	24.08.2026
Oppstartsmøte	Innen 15. november 2026
Datainnsamling ferdig	Innen 15. april 2027
Rapport til uttalelse	Ca. 15. april 2027
Rapport til sekretær	15. mai 2027



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no