



Organisering og ressursbruk i Senja kommune

Sluttrapport fra NIVI Analyse AS (15/2026)



24. september 2026

Forord	3
1. Oppdrag	4
2. Metode.....	7
3. Organisasjonsanalyse	8
3.1 Organisering for fremtiden.....	8
3.2 Organisasjonsmodell.....	9
3.3 Ledernivåer, lederressurser og andre kritiske funksjoner	13
3.4 Fremtidens lederrolle	19
3.5 Tverrfaglig samhandling som forutsetning for utvikling	20
3.6 Sikre utviklingskapasitet	23
3.7 Samlet vurdering av organisasjonsanalyse	24
4. Administrative og merkantile funksjoner	25
4.1 Organisering av merkantile funksjoner.....	25
4.2 Fremtidens merkantile funksjoner	27
4.3 Digitalisering som forutsetning for morgendagens kommune.....	29
4.4 Helhetlig virksomhetsstyring	31
4.5 Samlet vurdering av administrative og merkantile funksjoner	33
5. Ressursbruk.....	34
5.1 Økonomisk handlingsrom.....	34
5.2 Mulighetsrommet basert på KOSTRA-tall.....	36
5.3 Prioritering av ressurser	38
5.4 Samlet vurdering av ressursbruk, prioriteringer og robusthet.....	42
6. Interkommunalt samarbeid.....	43
6.1 Dagens samarbeidsordninger	43
6.2 Muligheter for utvidet samarbeid	44
6.3 Vurdering av interkommunalt samarbeid	47
7. Oppsummering og anbefaling.....	48

Forord

Senja kommune har gjennom kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2025-2037 satt en tydelig kurs for framtiden. Ambisjonen er å utvikle en bærekraftig kommune som er attraktiv å bo, arbeide og drive næring i. Samtidig har Senja tydelige mål knyttet til å sikre gode oppvekstsvilkår for barn og unge, en verdig og meningsfull alderdom for eldre, og et aktivt samfunnsliv preget av samarbeid, engasjement og utviklingskraft. For å lykkes med disse ambisjonene må kommunen møte utfordringene som preger kommunesektoren generelt. Demografiutfordringene, forventninger til tjenestene, knapphet på arbeidskraft og et begrenset økonomisk handlingsrom gjør det nødvendig å tenke nytt om hvordan Senja organiserer, styrer og utvikler sine tjenester.

På oppdrag fra Senja kommune har NIVI Analyse AS gjennomført en analyse av organisering og ressursbruk. Formålet har vært å gi et helhetlig kunnskapsgrunnlag for prioriteringer og beslutninger i den videre utviklingen av kommunen. Arbeidet har hatt som mål å identifisere styrker, utfordringer og mulighetsrom, samt vurdere hvilke grep som kan bidra til en mer robust, effektiv og bærekraftig kommuneorganisasjon. Rapporten peker ikke bare på behov for endring, men også på muligheter for forbedring og videreutvikling. Sentralt i arbeidet har vært å se økonomisk bærekraft, tjenestekvalitet, organisasjonsutvikling og lederskap i sammenheng. Rapporten er utarbeidet som et kunnskaps- og beslutningsgrunnlag, for å sikre prioritering, gjennomføring av nødvendige omstillinger og legge til rette for kontinuerlig forbedring over tid. Slik NIVI forstår det er ikke målet kun rettet inn mot reduksjon av kostnader og en mer bærekraftig økonomi, men også å sikre at kommunens samlede ressurser brukes på en måte som gir størst mulig verdi for innbyggere og lokalsamfunn. Innledningsvis er det likevel viktig å fremheve et potensiale for økonomisk omstilling som er større enn 17 mill.kr knyttet til kommunens organisasjon og ressursbruk.

Framtidens Senja skapes gjennom de valgene som tas i dag. Med en tydelig retning, sterk gjennomføringskraft og vilje til utvikling har kommunen gode forutsetninger for å møte utfordringene. Slik kan Senja ikke bare tilpasse seg framtiden, men aktivt forme den – som en robust, attraktiv og bærekraftig kommune.

Oslo, 24. september 2026

1. Oppdrag

Senja kommune har gitt NIVI Analyse AS i oppdrag å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av kommunens organisering, styringsstruktur og ressursbruk. Bakgrunnen er kommunestyrets vedtak om helhetlig omstilling (sak 39/25), med mål om å realisere innsparinger på 17 millioner kroner.

Formålet med oppdraget har vært å etablere et solid kunnskapsgrunnlag for kommunens videre prioriteringer og beslutninger. Analysen skal bidra til å identifisere tiltak som styrker kommunens økonomiske handlingsrom, organisatoriske bærekraft og gjennomføringsevne, samtidig som kvaliteten på tjenestene ivaretas og videreutvikles.

Følgende overordnede mål har lagt rammene for arbeidet:

- Utvikle en mer robust og lærende organisasjon som er bedre rustet til å møte fremtidige omstillingsbehov
- Gi en helhetlig vurdering av kommunens organisasjonsstruktur og administrative støttefunksjoner
- Sammenligne Senja kommune med relevante og sammenlignbare kommuner
- Identifisere forbedringsområder knyttet til ressursbruk, omprioriteringer og behov for eventuell styrking av kapasitet
- Vurdere potensialet for økt og mer målrettet interkommunalt samarbeid
- Kartlegge muligheter for økt bruk av digitalisering og kunstig intelligens



NIVI har lagt vekt på å gjennomføre en helhetlig og læringsorientert prosess. Målet har ikke bare vært å levere en rapport, men også å styrke kommunens evne til å arbeide strategisk med prioriteringer, ressursutnyttelse og kontinuerlig forbedring. Gjennom involvering av ledere, medarbeidere og tillitsvalgte har arbeidet samtidig bidratt til økt felles forståelse for kommunens utfordringsbilde og utviklingsmuligheter.

Selv om Senja kommune fortsatt bærer med seg erfaringer og læringspunkter fra kommunesammenslåingen, fremstår organisasjonen som robust, kompetent og

utviklingsorientert. Analysen viser samtidig at det finnes et betydelig potensial for videreutvikling av både styring, organisering og arbeidsformer.

NIVIs ambisjon har vært å bidra til mer enn enkeltstående effektiviseringstiltak. Gjennom felles innsikt, involvering og tydelige anbefalinger ønsker vi å bidra til varige forbedringer som styrker kommunens handlekraft, gjennomføringsevne og bærekraftige utvikling over tid.

Områder som er vurdert

Gjennom oppdraget har NIVI analysert kommunens ressursutnyttelse og organisering, med særlig vekt på kapasitetsutfordringer, samordning og koordinering på tvers av funksjoner. Arbeidet har også vurdert muligheter for økt digitalisering, automatisering og mer effektive arbeidsprosesser, samt identifisert funksjoner og fagområder som bør styrkes for å sikre kvalitet, bærekraft og bedre måloppnåelse.

Digitalisering og kunstig intelligens

Som en del av oppdraget har vi også vurdert kommunens arbeid med digitalisering og bruk av kunstig intelligens (KI). Analysen har særlig hatt fokus på administrative arbeidsprosesser, tjenesteproduksjon, organisering og mulighetene for å ta i bruk nye teknologiske løsninger for å frigjøre kapasitet og styrke kvaliteten i tjenestene.

Interkommunalt samarbeid som strategisk virkemiddel

Oppdraget har også omfattet en vurdering av kommunens interkommunale samarbeid. Senja kommune deltar allerede i en rekke samarbeidsordninger, men analysen viser at det på enkelte områder kan være grunnlag for å videreutvikle samarbeidet. Vi har blant annet vurdert hvilke oppgaver som kan løses mer effektivt gjennom samarbeid, hvordan organiseringen kan forbedres, og hvordan styring, avtaler og oppfølging kan videreutvikles for å gi størst mulig gevinst.

Et beslutningsgrunnlag for veivalg

Denne rapporten sammenfatter våre vurderinger og anbefalinger. Anbefalingene er utformet med vekt på relevans, gjennomførbarhet og forventet effekt. Rapporten kan fungere som et praktisk beslutningsgrunnlag for kommunens politiske og administrative ledelse, og gi støtte til prioriteringer knyttet til organisering, ressursbruk og videre omstilling.

NIVI har hatt som mål å utvikle et kunnskapsgrunnlag som ikke bare beskriver dagens situasjon, men som også synliggjør mulighetsrom, handlingsalternativer og konsekvenser av ulike valg. Rapporten skal gi kommunen et bedre grunnlag for å ta informerte beslutninger og gjennomføre målrettede forbedringstiltak. Dersom kommunen ønsker det, kan NIVI også bistå i det videre arbeidet med planlegging og gjennomføring av anbefalte tiltak.

Oppdragets kjerne – å styrke kommunen for fremtiden

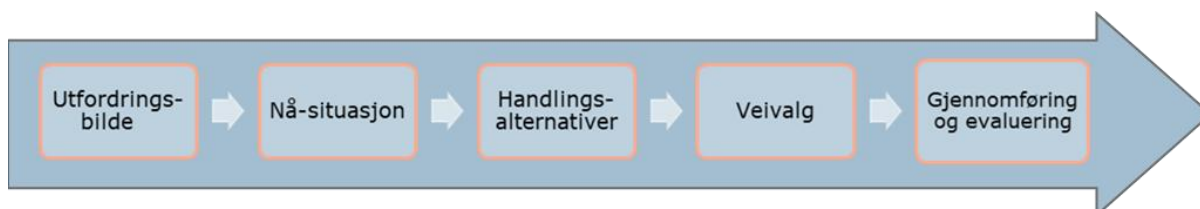
Samlet sett ser vi dette oppdraget som en mulighet for Senja kommune til å:

- styrke organisasjonens samlede kapasitet og gjennomføringsevne
- etablere et solid kunnskapsgrunnlag for strategiske prioriteringer
- bygge kompetanse og forbedringskapasitet for fremtidige omstillinger
- videreutvikle styringslinjer, ledelse og støttefunksjoner
- skape en mer robust organisasjon tilpasset fremtidige oppgaver og forventninger
- identifisere områder med potensial for mer ressurseffektiv drift og bedre tjenesteproduksjon

Senja kommune har mange styrker å bygge videre på. Med tydelige prioriteringer, målrettet gjennomføring og fortsatt vilje til utvikling har kommunen gode forutsetninger for å skape en organisasjon som er økonomisk bærekraftig, faglig sterk og rustet for fremtiden. Rapporten er ment som et verktøy på denne reisen.

2. Metode

NIVI har et gjennomarbeidet metodeverk som sikrer en helhetlig, kunnskapsbasert og involverende prosess. Arbeidet i Senja kommune har tatt utgangspunkt i at varige endringer forutsetter et felles eierskap til utfordringsbildet, bred medvirkning og et solid beslutningsgrunnlag.



Proessen har startet med å etablere en felles forståelse av dagens situasjon og kommunens viktigste utfordringer. Med et felles utfordringsbilde som utgangspunkt har arbeidet deretter vært rettet mot å identifisere handlingsalternativer, utviklingsmuligheter og prioriterte tiltak. Etter at et felles «Hvorfor» er etablert jobber vi sammen om «Hvordan» kan dette løses. Her bidrar NIVI til aktiv medvirkning for å åpne opp mulighetsrommet, slik at handlingsalternativene blir tydelige.

NIVI har lagt vekt på at organisasjonen selv skal være aktiv deltaker i arbeidet. Dette styrker læring, eierskap og gjennomføringsevne, samtidig som det bidrar til at kunnskap og metoder kan videreføres etter prosjektets avslutning. Gjennom hele prosessen har det vært lagt til rette for dialog, evaluering og tilbakemeldinger for å sikre kvalitet og forankring.

Oppsummert vil vi legge opp til en prosess hvor fagligheten får sin plass i arbeidet, folkene i organisasjonen er aktører og finansieringen av kommunens tjenester på kort og lang sikt tilpasses et omstillingsbehov på 17 millioner kroner.

Kunnskapsgrunnlaget er utviklet gjennom dokumentanalyser, spørreundersøkelser, intervjuer og workshops. Dette inkluderer styringsdokumenter, økonomiske nøkkeltall, organisasjonsdata, prosessbeskrivelser og relevante analyseverktøy. I tillegg er kommunen vurdert opp mot sammenlignbare kommuner ved bruk av KOSTRA, statistikk fra SSB og KS, samt NIVIs egne erfarings- og datagrunnlag.

Analysene har særlig omfattet organisering og ledelse, ressursbruk, administrative funksjoner, digitaliseringsmuligheter, interkommunalt samarbeid og framtidige kompetansebehov.

Leveransen fra NIVI utgjør et kunnskapsbasert beslutningsgrunnlag som sammenfatter metode, funn, analyser og anbefalinger, samt forslag til videre implementering og oppfølging.

3. Organisasjonsanalyse

I det følgende vil NIVI presentere en helhetlig organisasjonsanalyse med særlig vekt på hvordan kommunens administrative organisering kan videreutvikles og optimaliseres. Analysen omfatter også en gjennomgang av ledernivåer, lederressurser og andre kritiske funksjoner som er sentrale for god styring, effektiv ressursutnyttelse og bærekraftig tjenesteutvikling.

Organiseringen av Senja kommune er i stor grad et resultat av kommunesammenslåingen, geografiske forhold og tidligere politiske prioriteringer. Organisasjonen har over tid utviklet et bredt spekter av funksjoner, strukturer og tjenestetilbud som skal ivareta både lokale behov og til dels regionale oppgaver. Samtidig innebærer dette en kompleks organisasjon der ressursbruk, organisering og tjenesteleveranser må vurderes opp mot krav til økonomisk bærekraft og omstillingsevne. Det er derfor relevant å vurdere om dagens organisering og ledelsesstruktur er tilpasset framtidige behov, og om kommunen har en hensiktsmessig balanse mellom ledelse, administrasjon og tjenesteproduksjon.

3.1 Organisering for fremtiden

Gjennom arbeidet har NIVI identifisert flere tiltak som samlet kan bidra til å skape en mer robust og framtidsrettet organisasjon. Analysene viser særlig at organisering og lederstruktur, bedre utnyttelse av fagkompetanse og personellressurser, samt styrket tverrfaglig samhandling representerer de mest betydningsfulle utviklingsområdene for at Senja skal utvikle en bærekraftig organisasjon med kapasitet til framtidsrettede tjenester.

En mer robust organisering av Senja kommune kan redusere sårbarhet, styrke beslutningskraften og frigjøre ressurser som i større grad kan benyttes til tjenesteutvikling og oppfølging av medarbeidere. Samtidig må eventuelle organisatoriske endringer balansere hensynet til effektiv ressursbruk med behovet for nærledelse, faglig kvalitet og lokale tjenestebehov. Ved en gjennomgang av kommunens organisering fremkommer det et helt klart behov for å vurdere dagens lederstruktur med sikte på færre og mer robuste lederområder. Bærekraftige lederstrukturer handler både om riktig dimensjonering av ledelsesressursene og om å sikre at ledere har et hensiktsmessig kontrollspenn, tydelige ansvarsområder og tilstrekkelig kapasitet til å utøve strategisk og utviklingsorientert ledelse. Geografiske forhold, turnusdrift, faglig kompleksitet, økonomisk ansvar, lovkrav og behovet for nærledelse må inngå som sentrale vurderingskriterier.

Flere områder trekkes fram som aktuelle for nærmere gjennomgang. Innen Helse foreslås det å vurdere sterkere samordning mellom tjenester som arbeider med pasientforløp,

koordinering, rehabilitering og forebygging. Det foreslås også å se nærmere på organiseringen av døgntjenester, boligtjenester og enkelte mindre enheter hvor det kan være mulig å redusere antall ledernivåer.

Når det gjelder organisering er det særlig sektor Oppvekst som peker seg ut. Her foreslås det å gjennomgå både ledernivåene overordnet og lederstrukturen ved de enkelte skolene og barnehagene. Det bør drøftes om mindre skoler/barnehager kan organiseres under felles rektor eller virksomhetsleder. Dette uten at tjenestestedene nødvendigvis slås sammen. Samtidig understrekes det at tidligere strukturendringer har gitt begrensede økonomiske effekter fordi det fortsatt har vært behov for lokal administrasjon og stedlig ledelse. Felles ledelse eller samorganisering innenfor ett geografisk område vil ikke være tilstrekkelig over tid. Det anbefales derfor at strukturendringer omfatter hele sektoren for å sikre varig bærekraftig og økonomisk fordelaktige løsninger.

Det løftes også fram forslag om å samle helsefaglige tjenester for barn og unge under helse- og omsorgsområdet for å styrke fagmiljøene, redusere parallelle strukturer og legge til rette for bedre ressursutnyttelse.

3.2 Organisasjonsmodell

Senja kommune har i dag en tradisjonell organisasjonsmodell med kommunedirektør, kommunalsjefer, sektorleder for skole, stabsfunksjoner samt virksomhets- og avdelingsledere. Organiseringen gjenspeiler i stor grad den vedtatte geografiske strukturen for tjenesteproduksjonen i kommunen. I etterkant av etableringen av nye Senja kommune ble lederstruktur og lederroller gjennomgått i 2021/2022, hvor særlig organiseringen innen helse-, pleie- og omsorgssektoren ble berørt.

Organisasjonskartet fremstår i dag som relativt omfattende, med flere ledernivåer, betydelige stabsressurser og en desentralisert organisering. Organisasjonen fremstår som en hybrid av en 3- og 4 nivå modell, noe om i seg selv er interessant med hensyn til ønsket om en effektiv og transparent organisering. Basert på innspill gjennom NIVIs arbeid er det tydelig at kommunen på flere områder er preget av en sektor- og silo-orientert organisering. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom overlappende funksjoner, ulik praksis på tvers av enheter og begrenset fleksibilitet i oppgaveløsningen. Det er også identifisert områder der stabs- og støttefunksjoner fremstår som omfattende sammenlignet med behovet for felles samordning og effektiv ressursutnyttelse. Samlet sett peker dette på et potensial for en mer helhetlig organisering, sterkere tverrfaglig samhandling og bedre utnyttelse av kommunens samlede kompetanse og ressurser.

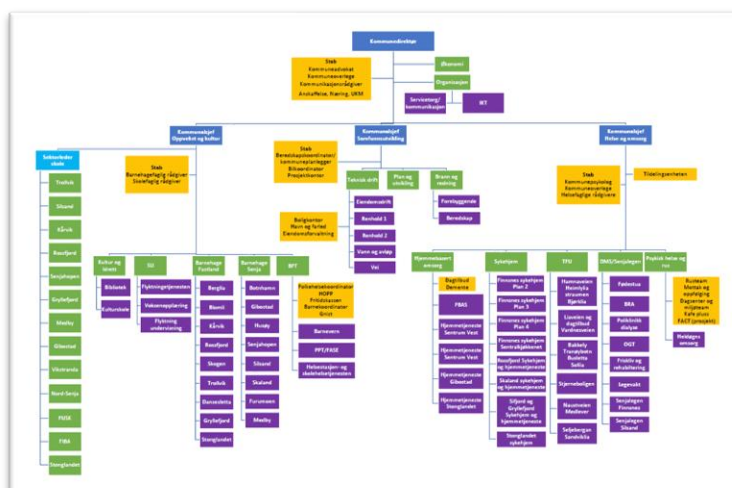


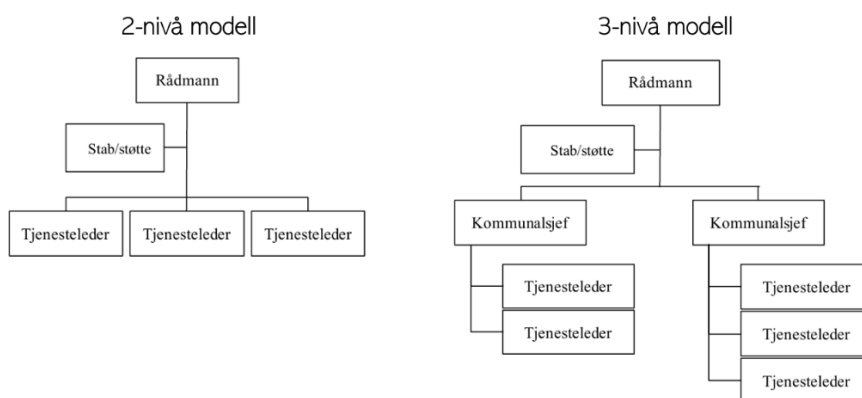
Figure 1 Dagens organisasjon i Senja kommune

Ansvar, oppgaver og ressurser er i dag i stor grad organisert innenfor ulike tjeneste- og virksomhetsområder, samtidig som det kan ligge et potensial i sterkere samordning og mer effektiv ressursutnyttelse på tvers av virksomheter og sektorer. Det er naturlig å vurdere både omfanget av ledelse og stabsfunksjoner, samt mulighetene for å samle administrative og merkantile tjenester i større, felles enheter for å styrke samhandling, redusere sårbarhet og utnytte ressursene bedre på tvers av organisasjonen.

Generelt om organisering av administrasjonen i en kommune

Basert på NIVI sin kunnskap om kommunal organisering vet vi at det er stor ulikhet i hvordan dette gjøres. Med utgangspunkt i lokale forutsetninger og forhold velges en administrativ struktur som skal sikre god drift, effektiv styring og evne til utvikling og omstilling. Samlet kan dette beskrives som *kommunens systemkapasitet*, som omfatter både egen organisasjon og eventuelle interkommunale samarbeid.

Ved vurdering av antall ledernivåer og lederroller er forståelsen for hvordan organisasjonen skal fungere vesentlig. Under illustreres 2- og 3-nivåmodellene, slik disse er presentert i [KOSTRA-veilederen](#), som et grunnlag for videre drøfting:



Nettopp antall ledernivåer vil være avgjørende for organisasjonens samlede kapasitet. Det kan være nyttig å skille mellom tre typer kapasiteter: driftskapasitet, styringskapasitet og utviklingskapasitet. *Driftskapasiteten* handler om evnen til å levere tjenester til innbyggerne på en effektiv og kvalitativ god måte. *Styringskapasiteten* handler om ledelse, økonomistyring, planlegging og oppfølging. *Utviklingskapasiteten* beskriver kommunens evne til å fornye seg, ta i bruk nye arbeidsformer og møte fremtidige utfordringer. Med en flat struktur, som for eksempel 2-nivå modell, vil særlig kapasiteten til styring i mange tilfeller utfordres. For en 3-nivå modell vil særlig organisering av kapasiteten til utvikling og helhetlig virksomhetsstyring være viktig.

I de fleste kommuner er de administrative støttefunksjonene samlet rundt kommuneledelsen. Dette gjelder i hovedsak funksjoner som økonomi, HR, kommunikasjon, digitalisering og virksomhetsstyring. Disse enhetene bidrar med styring, koordinering og støtte til resten av organisasjonen.

Tjenesteområdene, som oppvekst, helse og omsorg, samfunnsutvikling og tekniske tjenester, har vanligvis ansvar for den daglige tjenesteproduksjonen. Mange kommuner har merkantile funksjoner eller fagmiljøer som også ivaretar oppgaver knyttet til kvalitetsutvikling, økonomiforvaltning, kompetanseutvikling og faglig oppfølging innenfor sine områder. Dette finner vi også igjen i Senja kommune.

Utviklingsarbeid er ofte et felles ansvar på tvers av hele organisasjonen. Både ledere, medarbeidere og støttefunksjoner bidrar til å forbedre tjenester, styrke arbeidsprosesser og utvikle organisasjonen. I noen kommuner er dette arbeidet organisert i stab eller fagmiljøer med særlig ansvar for områder som digitalisering, innovasjon, prosjektarbeid og tjenesteutvikling. Målet er å sikre at kommunen har kapasitet til både å håndtere dagens oppgaver og utvikle gode løsninger for fremtiden.

Organiseringsmodeller i sammenlignbare kommuner

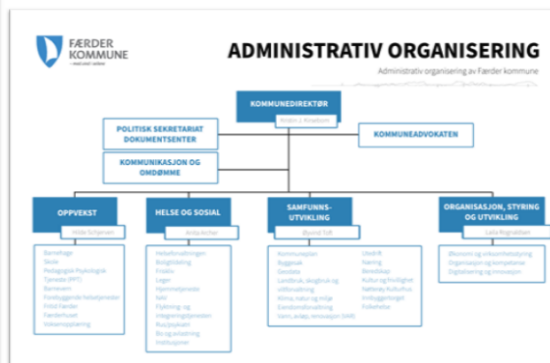
NIVI har sett på organiseringen i andre relevante sammenlignbare kommuner, hvor det kan være nyttige funn og læringspunkter for det videre utviklingsarbeidet i Senja kommune. Vi har spesielt sett nærmere på Færder kommune, Kinn kommune, Indre Fosen kommune og Orkland kommune.

Overordnet fremkommer det for alle disse kommunene at de har en tydeligere styringsstruktur, med færre nivåer og færre ledere. Tjenestene er gjennomgående samlet i 3 kommunalsjefsområder, som dekker sektorene Oppvekst, Helse og omsorg og Samfunn. Dette er tilsvarende som i Senja. På nivået under kommunalsjefene er det gjennomgående organisert i færre enheter. Det er variasjon i hvordan stabsområdene er organisert. Her er det tydelig to hovedmodeller, enten organisere dette med en stab for Økonomi og en for Organisasjon, eller samle områdene i en felles stabsfunksjon. Begge

delers direkte organisert under kommunedirektøren. Når vi går inn i organisasjonene på lavere nivå er omfanget av stabs- og støttefunksjoner vesentlig mindre enn i Senja kommune.



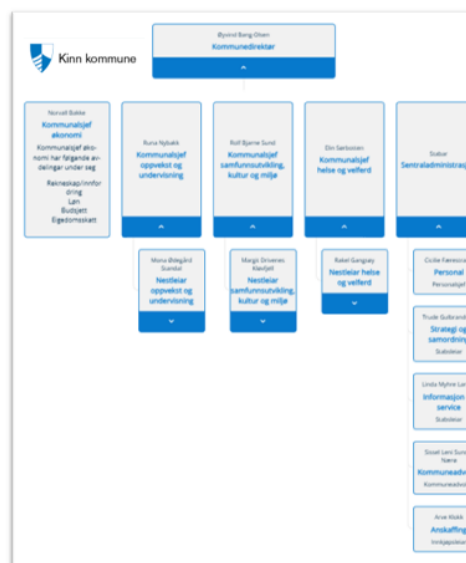
Ca 19 000 innbyggere – sammenslått kommune



Ca 27 000 innbyggere – sammenslått kommune



Ca 10 000 innbyggere – sammenslått kommune



Ca 17 000 innbyggere – sammenslått kommune

Tema for videre vurdering

Basert på behovet for en helhetlig vurdering av organisasjonsstruktur og funnene gjort gjennom arbeidet med kommunens ledelse og tillitsvalgte, samt sammenligning med andre relevante kommuner er det noen tema som peker seg ut:

Organiseringen av sentral stab- og støttefunksjon

- skal kommunedirektør en Stab som omfatter alle fellestjenestene, eller skal denne deles? Etableres en stab kan lederrollen også ivareta rollen som assisterende kommunedirektør. Alternativt kan området deles i Økonomi og virksomhetsstyring og Organisasjon og utvikling (herunder øvrige administrative funksjoner)

Krise- og beredskapsfunksjonen

- Med den sikkerhet- og beredskapssituasjonen kommunen står ovenfor – bør denne rollen/funksjonen løftes tettere på kommunedirektør / kommunedirektørens ledergruppe? Organisert under Fellestjenester?

Kapasitet til utviklingsprosjekter, digitalisering og prosjektgjennomføring

- Skille drift og utvikling tydeligere, og løfte et kompetansemiljø inn i en utviklingsenhet. Jmf stabsfunksjon Organisasjon og utvikling

Kapasitet til virksomhetsstyring og intern kontroll

- Løfte virksomhetsstyring og intern kontroll. Legges inn i Fellestjeneste eller stabsfunksjon som for eksempel Økonomi og virksomhetsstyring

Organisering av IKT og digitalisering

- Skille drift og utvikling. IKT drift kan klart ligge i en administrativ stabsfunksjon, men digitaliseringsprosjekter bør inn som del av et utviklingsmiljø. Her ligger kapasiteten til fremtidsrettet utvikling.

Omfanget av merkantile funksjoner i sektorene

- Må utredes – se kapittel 4

Stabsfunksjoner/rådgiver for kommunalsjefene

- Avhenger av organiseringen i sektorene. Senja kommune har i dag et omfang av stab/støtte samlet sett som gir rom for effektivisering.

Særskilte roller; næring, kommunikasjon, ressurser til plan og tilsvarende

- Ikke lovpålagte oppgaver. I hvilken grad kan kommunen fremover prioritere dette fremfor tjenestekritiske funksjoner, og hvordan sikre at funksjonene gir effekt for driften

Organisering av kultur, idrett og folkehelse

- Bør vurdere om denne kan organiseres annerledes, for eksempel under Samfunn, for effektivisering og økonomiske effekt.

Organisering av barnekoordinator og tildelingsenhet

- Bør vurdere om denne kan organiseres annerledes, for eksempel ivaretas samlet i Tildelingsenheten for effektivisering og redusert kostnadsbruk.

Listen er ikke uttømmende, men speiler de viktigste områdene kommunen bør vurdere for å sikre en smidigere organisering og redusere ledernivåer/lederroller. I det følgende vil dette belyses ytterligere.

3.3 Ledernivåer, lederressurser og andre kritiske funksjoner

Lederressurser

For å få en overordnet innsikt i prioritering av lederressursene i Senja kommune er det gjort en grov klassifisering av lederstillinger (*kommunalsjef, sektorleder, virksomhetsleder, avdelingsleder, pedagogisk leder, baseleder m.fl.*) innenfor funksjonsområdene, hvor disse deretter er aggregert til sektornivå.

Sektor	Totalt antall årverk	Leder årverk	Lederandel
Oppvekst (barnehage, skole, SFO, PPT, helsestasjon, voksenopplæring)	ca. 540	ca. 115	22 %
Helse og omsorg (institusjon, hjemmetjenester, habilitering, behandling)	ca. 610	ca. 33	6 %
Samfunnsutvikling/teknisk (plan, byggesak, geodata, vann, avløp, vei, brann, eiendom mv.)	ca. 80	ca. 10	13 %
Kultur og samfunn	ca. 35	ca. 5	15 %
Administrasjon og stab	ca. 60	ca. 9	15 %

Kommentar til tallgrunnlag: Tallgrunnlaget for tabellen er basert på oppgitte tall fra budsjett 2026, og må sees som et analysegrunnlag. Årsverkene er ikke endelig avstemt mot bemanningsplaner, og det forekommer avvik da ikke alle stillinger er kategorisert i oppsettet. Likevel ansees tallgrunnlaget fra kommunen som tilstrekkelig kvalitetssikret for denne type overordnede analyser. Tallene er ikke offisielle nøkkeltall.

NIVI vurderer at variasjonene i lederandeler mellom Oppvekst og Helse- og omsorgssektoren gir grunnlag for å gjennomgå dagens lederstruktur nærmere. Særlig bør det vurderes om enkelte enheter kan organiseres mer robust gjennom økt samordning eller større organisatoriske enheter, slik at ledelsesressursene utnyttes mer effektivt og en større andel av ressursene kan rettes mot innbyggernære tjenester.

Lederressurser og ledelseskapasitet på sektornivå

Analysen viser betydelige forskjeller i hvordan lederressursene er fordelt mellom kommunens sektorer. Variasjonene gjenspeiler ikke bare ulik organisering, men også ulike driftsforutsetninger og forskjeller i tjenestenes kompleksitet.

Oppvekstsektoren har den høyeste lederandelen, med om lag 22 prosent av årsverkene klassifisert som lederressurser. Dette må ses i sammenheng med en organisering som består av mange enheter, herunder skoler og barnehager med egne virksomhetsledere, avdelingsledere og pedagogiske ledere. Totalt fremkommer det 43,3 årsverk med pedagogiske ledere i sektoren. Lederårsverk med ped.ledere utgjør totalt 92 ÅV, og 49 ÅV uten ped.ledere. Dette gir en lederandel på om lag 10% totalt. Særlig innen barnehage påvirkes lederandelen av at pedagogiske lederstillinger inngår i beregningene. Dersom analysen avgrenses til formelle lederstillinger med personal- og budsjettansvar, vil lederandelen være noe lavere. Resultatene må derfor tolkes i lys av de særlige lov- og kvalitetskravene som stilles til pedagogisk ledelse i sektoren.

Helse- og omsorgssektoren har den laveste lederandelen, på om lag 5-6 prosent, samtidig som sektoren er den klart største målt i antall årsverk. Dette indikerer at lederne i Helse- og omsorg har ansvar for større medarbeidergrupper og bredere ansvarsområder enn i Oppvekst. Funnene støttes også av analysen av lederspenn, som viser at både institusjons- og hjemmetjenestene har relativt høye kontrollspenn. Dette

gir en ressursmessig effektiv organisering, men kan samtidig redusere kapasiteten til personaloppfølging, kvalitetsutvikling og endringsarbeid dersom lederne ikke støttes av tilstrekkelige administrative og faglige ressurser.

Innen administrasjon og stab utgjør lederressursene nær 15 prosent av om lag 60 årsverk. Området er samtidig preget av et betydelig innslag av rådgiver-, konsulent- og støttefunksjoner innen blant annet økonomi, HR, IKT, service og virksomhetsstyring. Ved vurdering av ressursbruken bør disse funksjonene sees i sammenheng med merkantile og administrative støttefunksjoner som er organisert ute i sektorene. Dette kan gi grunnlag for å vurdere om enkelte funksjoner kan samordnes bedre, og dermed bidra til økt støtte for ledere og tjenesteområder.

Samfunnsutvikling og tekniske tjenester har en lederandel på om lag 12-13 prosent. Dette fremstår som et moderat nivå sammenlignet med Oppvekst, og reflekterer en sektor som kombinerer operative driftsoppgaver med planlegging, prosjektgjennomføring, myndighetsutøvelse og utviklingsarbeid. Lederressursene synes i hovedsak å være tilpasset sektorens bredde og ansvarsområde.

Samlet sett viser analysen at Senja kommune har betydelige forskjeller i ledertetthet mellom sektorene. Dette indikerer at organiseringen har utviklet seg ulikt over tid, og peker på behovet for å vurdere lederroller, arbeidsdeling og støttefunksjoner i en helhetlig sammenheng.

Lederspenn og lederressurser

Analysen av lederspenn og lederressurser viser betydelige forskjeller mellom tjenesteområdene i Senja kommune. Samtidig gir tallmaterialet viktige indikasjoner på hvordan ledelseskapasiteten er fordelt, og hvor det kan være aktuelt å vurdere organisatoriske justeringer for å styrke både effektivitet, kvalitet og bærekraft.

I de største tjenesteområdene varierer lederspennet betydelig. Grunnskolen har om lag 268 årsverk og 15 lederårsverk, noe som gir et lederspenn på rundt 18 ansatte per leder. Dette ligger innenfor det som normalt vurderes som et balansert kontrollspenn og reflekterer en organisering med flere selvstendige enheter og lederfunksjoner. Her er det viktig å være oppmerksom på at geografi, struktur og organisering henger sammen. I dette ligger også en uløst effekt av å tenke nytt rundt ledelse og organisering.

Institusjonstjenestene har om lag 236 årsverk fordelt på seks lederårsverk, noe som gir et lederspenn på 39. Hjemmetjenestene har om lag 276 årsverk og ti lederårsverk, som tilsvarer et lederspenn på 28. Begge disse områdene opererer dermed med betydelig bredere lederspenn enn grunnskoleområdet. *Det tas forbehold om tallgrunnlaget, da dette er basert på tilgjengeliggjort informasjon. Samtidig er tendensen bekreftet gjennom arbeidsmøter og diskusjoner med ledere og tillitsvalgte.*

Forskjellene illustrerer at kommunen har utviklet ulike organisasjons- og ledelsesmodeller på tvers av sektorene. Mens Grunnskolen er kjennetegnet av relativt høy ledertetthet, framstår institusjons- og hjemmetjenestene som slankere organisert med færre ledere sett opp mot antall ansatte. Dette gir effektiv ressursutnyttelse i form av lavere indirekte kostnader, men innebærer samtidig at den enkelte leder har ansvar for store personalgrupper og komplekse driftsoppgaver.

Grunnskoleområdet skiller seg særlig ut ved å ha den største samlede lederressursen i kommunen. Området disponerer om lag 35 lederårsverk og 13 merkantile årsverk, og lederandelen er nær 13 prosent. Dette understøtter funn som peker på en organisering med mange selvstendige enheter og flere ledelsesnivåer. En slik struktur kan bidra til nærhet mellom ledelse, medarbeidere og brukere, men innebærer også en relativt høy andel indirekte ressurser sammenlignet med flere andre tjenesteområder.

Innen barnehageområdet fremstår lederandelen relativt høy, men tallene må tolkes med varsomhet. Dette skyldes at pedagogiske ledere inngår i datagrunnlaget og dermed påvirker beregningene. Dersom analysen begrenses til formelle lederstillinger, vil lederandelen være betydelig lavere. Resultatene illustrerer derfor behovet for å skille tydeligere mellom pedagogisk ledelse og ordinære lederfunksjoner ved vurdering av organiseringen. Særlig dersom organiseringen også skal gi en bærekraftig økonomi over tid.

Institusjonstjenestene har derimot en lederandel på om lag 5 prosent og fremstår som et område med relativt lav bruk av administrative og indirekte ressurser. Det høye lederspennet kan imidlertid indikere sårbarhet dersom kravene til personaloppfølging, kvalitetsutvikling og omstilling øker. Tilsvarende har hjemmetjenestene relativt lave lederandeler, samtidig som geografisk spredning og flere driftsenheter skaper behov for koordinering og lokal oppfølging. Dette kan gi grunnlag for å vurdere sterkere samordning av ledelsesoppgaver og støttefunksjoner på tvers av enheter.

Analysen viser også betydelige forskjeller i omfanget av støtte- og administrative funksjoner. Innen administrasjon er om lag 71 prosent av årsverkene klassifisert som merkantile eller administrative støttefunksjoner. Dette er naturlig gitt området ansvar for blant annet økonomi, HR, IKT, rådgivning, service og virksomhetsstyring. Samtidig bør disse ressursene vurderes i lys av kommunens samlede behov for styring, digitalisering og utvikling, og i hvilken grad de bidrar til å avlaste ledere og fagmiljøer ute i tjenestene.

Samlet sett peker analysen på at kommunen har et potensial for å se lederstrukturer, støttefunksjoner og arbeidsdeling mer i sammenheng. Særlig framstår grunnskoleområdet, barnehagesektoren og de administrative støttefunksjonene som

relevante områder for videre vurderinger. Samtidig viser analysen at utfordringen innen institusjons- og hjemmetjenestene ikke nødvendigvis er for mange ledere, men hvordan ledere med brede ansvarsområder kan få bedre støtte og rammebetingelser.

NIVI vurderer at det ligger betydelige gevinster i å utvikle mer helhetlige lederstrukturer, styrke administrative støttefunksjoner og tydeliggjøre arbeidsdelingen mellom ledelse, fag og administrasjon. Dette kan bidra til mer robuste fagmiljøer, bærekraftige lederroller og en mer effektiv utnyttelse av kommunens samlede ressurser. På lengre sikt vil en slik utvikling styrke kommunens evne til å gjennomføre nødvendige omstillinger, møte økende krav til tjenestekvalitet og sikre god ressursutnyttelse i hele organisasjonen.

Funksjon	Årsverk	Lederårsverk	Lederspenn
Grunnskole	268	15	18
Institusjon	236	6	39
Hjemmetjenester	276	10	28

Vanligvis sies det at lederspenn under 15 representerer et smalt kontrollspenn, medarbeidere på mellom 15-25 er normalt eller gjennomførbart, og at over 25 er lederspennet bredt. Konsekvensene av lederspenn varierer veldig avhengig av tjeneste.

Hvordan påvirker lederspenn tjenestekvaliteten?

Lederspenn påvirker ikke bare organiseringen av lederressurser, men også kommunens evne til å levere tjenester med høy kvalitet og kontinuitet. Ved brede lederspenn vil ledere ofte få mindre tid til oppfølging av medarbeidere, kompetanseutvikling, sykefraværarbeid og kvalitetsforbedring. Mye av tiden går da med til drift og håndtering av daglige utfordringer. Dette kan redusere organisasjonens evne til å arbeide systematisk med utvikling og forbedring.

Svært brede lederspenn kan blant annet føre til:

- mindre tid til faglig oppfølging av ansatte
- svakere oppfølging av kvalitetsavvik og forbedringstiltak
- redusert kapasitet til kompetanseutvikling
- mindre tid til nærværende ledelse og medarbeiderstøtte
- økt risiko for sykefravær og turnover
- svakere gjennomføringsevne ved omstillinger og endringsarbeid
- økonomiske avvik

Samtidig er det viktig å understreke at et lavt lederspenn heller ikke nødvendigvis er optimalt. Målet bør derfor være en organisering som gir ledere tilstrekkelig kapasitet til ledelse, samtidig som ressursene brukes effektivt.

Lederstruktur - tilbakemeldinger fra ledere og tillitsvalgte

Gjennomgående er det en tydelig interesse for å vurdere hele kommunens lederstruktur. Diskusjonene handler i liten grad om å redusere antall ledere isolert sett. Hovedpoenget i tilbakemeldingene er at lederressursene må brukes der de gir størst effekt. Det etterlyses en systematisk gjennomgang av:

- antall ledernivåer
- størrelse på lederområder
- kontrollspenn
- administrative belastninger
- faglige og organisatoriske sammenhenger

Særlig er sektor Grunnskole et område som trekkes fram som aktuelt for nærmere vurdering. Flere mener at dagens lederstruktur kan framstå mer omfattende enn nødvendig, spesielt ved mindre skoler.

Samtidig understrekes det at tidligere forsøk på strukturendringer har vist at gevinster ikke oppstår automatisk. Dersom hvert tjenestested fortsatt krever lokal administrasjon og oppfølging, vil effekten bli begrenset.

For sektor Helse peker flere på muligheten for større og mer robuste lederområder, særlig innen:

- tildeling og koordinering
- rehabilitering og friskliv
- enkelte døgn- og botjenester

Det understrekes likevel at geografi, døgnbemanning, myndighetsutøvelse og faglig kompleksitet må veie minst like tungt som antall ansatte.

Organisering og lederstruktur

Innspillene viser at kommunen i dag har en relativt ulik lederstruktur mellom sektorene.

Særlig innen Oppvekst pekes det på at kommunen har mange små lederområder og virksomheter med egne ledelsesressurser, samtidig som andre sektorer har større enheter og et annet kontrollspenn. Dette skaper ulik praksis, ulike forventninger til lederrollen og til dels uklare ansvarsforhold. Videre gir dagens organisering små og sårbare virksomheter med begrenset kapasitet til utviklingsarbeid. Når ledelsesressursene fordeles på mange mindre enheter bidrar det til høyere administrasjonskostnader og større utfordringer med å bygge robuste fagmiljøer.

Et tydelig funn er muligheten for større og mer robuste lederområder. Innen Oppvekst er det mulighet for felles ledelse av flere mindre skoler og eller etablering av oppvekstsentre med felles ledelse for skole og barnehage aktuelt. Tilsvarende gjennomgang av små virksomheter også i andre deler av organisasjonen bør gjøres. Intensjonen er ikke nødvendigvis å redusere antall ledere isolert sett, men å etablere en mer enhetlig og hensiktsmessig lederstruktur med tydelig ansvar og større handlingsrom for den enkelte leder.

Ved videreutvikling av organisasjonen bør det etableres en mer konsistent ledermodell på tvers av kommunen. En standardisert struktur med klare nivåer for kommunedirektør, kommunalsjef, virksomhetsleder og koordinator eller fagansvarlig vil kunne gi større tydelighet i styring og delegering, samtidig som ledelse og samhandling på tvers av sektorer blir enklere.

3.4 Fremtidens lederrolle

Et sentralt funn i arbeidet er at mange ledere i Senja kommune bruker en betydelig del av arbeidstiden på oppgaver som i begrenset grad krever lederfaglig kompetanse. Dette reduserer kapasiteten til oppgaver som personalledelse, fagutvikling, kvalitetsforbedring, endringsledelse og strategisk virksomhetsstyring.

Ledere beskriver en arbeidshverdag der administrative og driftsnære oppgaver i stor grad preger ressursbruken. Oppgaver som turnus- og bemanningsplanlegging, innleie av vikarer, fakturahåndtering, bestillinger, møteadministrasjon, rapportering, systemadministrasjon og innhenting av dokumentasjon opptar mye tid på tvers av organisasjonen.

Behov for gjennomgang av lederrollen

Selv om kommunen gjennomførte en helhetlig vurdering av lederstrukturen i 2021-2022, peker både ledere og tillitsvalgte på behovet for en ny gjennomgang av ansvar, myndighet og oppgavefordeling i lederrollene. Tilbakemeldingene tyder på at det fortsatt er et betydelig potensial for å tydeliggjøre hvilke oppgaver som bør ligge hos ledere, og hvilke oppgaver som kan ivaretas gjennom administrative støttefunksjoner, spesialiserte fagressurser eller medarbeidere med delegert ansvar.

Dette handler ikke bare om effektivisering, men også om å sikre at lederkapasiteten brukes der den gir størst verdi for organisasjonen. En mer målrettet bruk av lederressursene kan bidra til både bedre kvalitet i tjenestene, sterkere medarbeideroppfølging og økt gjennomføringsevne i utviklingsarbeid.

Særlig utfordrende innen helse- og omsorg

Innen helse- og omsorgsområdet beskrives turnusarbeid og bemanningsplanlegging som spesielt ressurskrevende. Flere ledere opplever at betydelige deler av arbeidstiden går med til å fylle vakter og håndtere løpende bemanningsutfordringer. Dette skjer ofte på bekostning av oppfølging av medarbeidere, kvalitetsutvikling og systematisk forbedringsarbeid.

Det uttrykkes samtidig en tydelig bekymring for at eventuelle reduksjoner i lederressurser gjennomføres før administrative og driftsrelaterte oppgaver er flyttet bort fra lederrollen. Dersom lederkapasiteten skal reduseres eller lederstrukturen endres, bør dette derfor følges av tiltak som frigjør tid og ansvar fra lederne.

Fra driftsleder til utviklings- og endringsleder

Arbeidet peker på at fremtidens lederrolle i større grad må dreies fra administrativ drift til ledelse av mennesker, utvikling og endring. Kommunen står overfor økende krav til omstilling, digitalisering, kompetanseutvikling og samhandling på tvers av fagområder. Dette forutsetter ledere som har kapasitet til å arbeide mer strategisk og langsiktig enn det mange opplever at de har i dag.

Fremtidens ledere må i større grad være kulturbyggere, endringsledere og pådrivere for innovasjon og tverrfaglig samarbeid. De må legge til rette for mestring, læring og utvikling blant medarbeiderne, samtidig som de sikrer god ressursutnyttelse og høy kvalitet i tjenestene.

For å lykkes med dette vil det være viktig å videreutvikle administrative støttefunksjoner, ta i bruk digitale løsninger som reduserer manuelt arbeid, og vurdere nye måter å organisere oppgaver som turnusplanlegging, ressursstyring og rapportering på. Dette kan bidra til å frigjøre lederkapasitet og styrke kommunens evne til å møte fremtidige krav og forventninger.

Lederrollen og bruk av lederressurser

Materialet viser at mange ledere bruker en betydelig del av arbeidsdagen på administrative oppgaver. Flere opplever derfor at lederrollen i praksis blir mer administrativ enn ledelsesfaglig. Innspillene peker videre på at kommunen i mange tilfeller har løst behov for koordinering gjennom etablering av lederstillinger. Flere mener at det bør skilles tydeligere mellom ledelse og koordinering. Oppgaver knyttet til fagutvikling, arbeidsfordeling, turnuskoordinering og daglig drift kan i større grad ivaretas av koordinatorene eller andre koordinerende funksjoner uten fullt personal- og budsjettansvar.

En slik rolleavklaring vil kunne gjøre det mulig å etablere større lederområder uten at nærheten til tjenestene reduseres. Samtidig kan lederkapasiteten brukes mer målrettet på oppgaver som faktisk krever lederkompetanse.

NIVI vurderer at utviklingen av bærekraftige lederroller er en av de viktigste forutsetningene for å lykkes med kommunens videre organisasjonsutvikling. Målet bør være en lederrolle der tiden i større grad brukes på ledelse, medarbeiderutvikling, kvalitet, innovasjon og strategisk styring, og i mindre grad på administrative rutineoppgaver. En slik utvikling vil kunne styrke både organisasjonens effektivitet, attraktivitet som arbeidsgiver og evne til å levere gode tjenester til innbyggerne over tid.

3.5 Tverrfaglig samhandling som forutsetning for utvikling

Styrket tverrfaglig samhandling er en av de viktigste forutsetningene for å lykkes med både kvalitetsutvikling og effektiv ressursutnyttelse i Senja kommune. Mange av kommunens oppgaver og utfordringer går på tvers av organisatoriske grenser, og gevinster oppstår ofte i spillet mellom tjenester, fagmiljøer og støttefunksjoner. Gjennomgående er det en tilbakemelding at sektortenkning og silo-organisering hemmer samarbeid på tvers i organisasjonen, slik har det også vært over tid.

Et utviklingsløp som legger til rette for bedre samhandling på tvers vil bidra til mer helhetlige tjenesteforløp, redusert dobbeltarbeid og bedre koordinering av innsats og ressurser. Dette gjelder særlig i grenseflatene mellom helse- og omsorgstjenester, oppvekst, tekniske tjenester og administrative støttefunksjoner. Samtidig er det et betydelig potensial i å styrke samspillet mellom drift, planlegging og utviklingsarbeid. Arbeidet viser at kommunen har forbedringsmuligheter knyttet til styring og prioritering av utviklingsaktiviteter, både innen drift og investeringer. Dette omtales nærmere i kapitlet om virksomhetsstyring.

Potensial for bedre samhandling

Innspill fra ledere og tillitsvalgte viser at kommunen har et betydelig potensial for sterkere samarbeid på tvers av organisatoriske enheter. Dette gjelder særlig områder hvor flere virksomheter arbeider mot samme brukergrupper eller løser nært beslektede oppgaver. Innen helse- og omsorgsområdet trekkes behovet for mer helhetlige pasientforløp fram som et sentralt utviklingsområde. Tettere samhandling mellom tildelingsfunksjoner, hjemmetjenester, institusjoner, rehabilitering, psykisk helse, legevakt og distriktsmedisinske tjenester kan bidra til riktigere tjenestetildeling, færre overganger mellom enheter og mer effektiv bruk av tilgjengelige ressurser.

Det samme bildet fremkommer innen teknisk sektor. Her pekes det på et potensial for tettere samarbeid mellom drift, planlegging, prosjektgjennomføring og eiendomsforvaltning. Tidlig involvering av driftsmiljøene i plan- og investeringsprosjekter kan bidra til mer hensiktsmessige løsninger, bedre beslutningsgrunnlag og lavere driftskostnader over tid.

Områder med størst potensial for tverrfaglig utvikling

Arbeidet har identifisert flere områder hvor økt samhandling på tvers av virksomheter vurderes å kunne gi betydelige gevinster. Organisasjonen fremstår i dag som relativt sektororientert. Potensialet for verdiskaping gjennom tverrfaglig samarbeid synes å være større enn det som realiseres i dag. Dette gjelder spesielt følgende områder:

Helhetlige pasient- og tjenesteforløp

Dette vurderes som området med størst potensial for å forbedre kvaliteten i tjenestene og styrke brukeropplevelsen. Målet er å sikre at innbyggerne mottar riktig tjeneste til riktig tid, med færrest mulig unødvendige overganger mellom ulike enheter og fagområder.

Felles turnus- og vikarkoordinering

Dette fremstår som et av tiltakene med størst potensial for å redusere sårbarhet og frigjøre lederkapasitet. Særlig innen helse- og omsorgstjenestene pekes det på gevinster ved å samle kompetanse og ansvar for turnusplanlegging. Flere trekker også fram kunstig intelligens som et mulig støtteverktøy, forutsatt tilstrekkelig digital modenhet og kompetanse.

Felles bemannings- og kompetanseplanlegging

Mer helhetlige bemanningsprosesser og bedre samspill mellom kommunens ulike fagsystemer kan redusere sårbarhet, gi bedre oversikt over tilgjengelig kompetanse og bidra til mer effektiv bruk av personellressursene.

Samordnede administrative støttefunksjoner

Utvikling og samordning av administrative støttefunksjoner vurderes som et av tiltakene som raskest kan frigjøre leder- og fagkapasitet. Analysen viser betydelige forskjeller i kapasitet og organisering av merkantile ressurser mellom sektorene. Samtidig fremstår deler av den sentrale administrasjonen som sårbar, noe som kan påvirke både kvalitet, kontinuitet og utviklingskapasitet. *Jmf. kapittel 4*

Tverrfaglig kvalitets- og forbedringsarbeid

Dette vurderes som et av de mest gjennomførbare utviklingstiltakene fordi det i stor grad handler om organisering, arbeidsformer og kultur. Samtidig viser arbeidet at kommunen i dag mangler tydelige roller og strukturer for å drive et systematisk kvalitets- og forbedringsarbeid på tvers av organisatoriske enheter. En styrking av dette området vurderes som en viktig forutsetning for videre organisasjonsutvikling og økt endringskapasitet.

Samhandling mellom drift, planlegging og prosjektgjennomføring

Innen bygg, anskaffelser og investeringsprosjekter vurderes bedre samhandling mellom drift, planlegging og prosjektgjennomføring å ha et betydelig potensial for økonomiske gevinster. Styrket koordinering kan bidra til riktigere prioriteringer, bedre ressursbruk og mer bærekraftige løsninger gjennom hele livsløpet til kommunens investeringer.

Flere av tiltakene over kan bidra til bedre kvalitet, redusert sårbarhet og mer effektiv ressursutnyttelse. I tillegg til dette bidra til videreutvikling av lederrollen, og legge til rette for tydeligere lederskap og felles helhetlig ledelse av kommunen. Helhetlige tjenesteforløp, samordning av støttefunksjoner, bedre planlegging av bemanning og kompetanse samt bedre sammenheng mellom drift- og utviklingsaktiviteter vil øke den totale kapabiliteten i organisasjonen. Realisering av gevinster forutsetter en systematisk organisasjonsutvikling på tvers av dagens sektorgrenser.

Analysen viser også at bemanning, kompetanseutvikling og rekruttering i større grad bør ses som et felles kommunalt ansvar fremfor som en oppgave for den enkelte virksomhet.

Bedre utnyttelse av kompetanse og personell

Arbeidet viser også at kommunen har et betydelig potensial knyttet til bedre utnyttelse av kompetanse og personellressurser. Personalkostnader utgjør den største andelen av kommunens samlede utgifter, og selv mindre forbedringer i ressursutnyttelsen kan derfor gi betydelige økonomiske effekter over tid.

En tydeligere arbeidsdeling, mer fleksibel bruk av kompetanse på tvers av fagområder og redusert avhengighet av overtid og innleie kan bidra til både bedre økonomi og høyere kvalitet i tjenestene. Samtidig vil en mer helhetlig tilnærming til bemannings- og kompetanseplanlegging styrke kommunens evne til å rekruttere, utvikle og beholde nødvendig kompetanse i årene som kommer.

Gjennom arbeidet fremkommer det eksempler på at høyt kvalifisert personell bruker mye tid på oppgaver som ikke nødvendigvis krever deres kompetanse. Et sentralt tema er derfor at riktig kompetanse må brukes til riktig oppgave. Det foreslås blant annet sterkere samordning av spesialistkompetanse på tvers av virksomheter, bedre intern mobilitet og mer systematisk kompetanseplanlegging. Flere peker også på muligheten for å organisere enkelte praktiske oppgaver i egne tjenestegrupper slik at fagpersonell kan konsentrere seg om oppgaver som krever deres kompetanse. Dette vurderes som særlig viktig i lys av framtidige rekrutteringsutfordringer og økte krav til kommunale tjenester.

3.6 Sikre utviklingskapasitet

Et sentralt grep for videre utvikling av organisasjonen i Senja er muligheten for å samle utviklingskapasiteten i en egen enhet eller stab. Dette vil styrke kommunens evne til å gjennomføre forbedringer, håndtere endringer og utvikle tjenester og organisasjon over tid. Innholdet og måten dette gjøres på varierer mellom kommuner, men typiske ansvarsområder er:

Strategi og virksomhetsutvikling

- Oppfølging av kommuneplaner, strategier og handlingsprogrammer
- Støtte til ledere i utviklings- og omstillingsarbeid
- Organisasjonsutvikling og forbedring av arbeidsprosesser
- Bistand i større endrings- og transformasjonsprosjekter
- Lederutvikling og endringsledelse

Digitalisering og innovasjon

- Utvikling og implementering av digitale løsninger
- Automatisering og effektivisering av arbeidsprosesser
- Gevinstrealisering ved innføring av ny teknologi
- Innovasjonsarbeid og utprøving av nye arbeidsformer

Kvalitets- og forbedringsarbeid

- Utvikling av systemer for kvalitet og internkontroll
- Prosessforbedring og kontinuerlig forbedring
- Analyse av arbeidsflyt og ressursbruk
- Oppfølging av avvik, tilsyn og forbedringstiltak
- Kompetanseutvikling innen digitalisering, prosjektarbeid og virksomhetsstyring
- Støtte til utvikling av innovasjons- og forbedringskultur
- Organisering av læringsarenaer og forbedringsnettverk

Analyse og kunnskapsgrunnlag

- Utarbeidelse av styringsdata og analyser
- Befolkningsanalyser og framskrivinger
- Produktivitets- og effektivitetsanalyser
- Utredninger som grunnlag for politiske og administrative beslutninger

Program- og prosjektledelse

- Ledelse og koordinering av større utviklingsprosjekter
- Prosjektstøtte og metodikk
- Porteføljestyling og prioritering av utviklingstiltak
- Oppfølging av gevinster og resultater

Samhandling og eksternt samarbeid

- Koordinering av interkommunale samarbeid
- Samarbeid med næringsliv, academia og offentlige aktører
- Søknader om tilskudd og utviklingsmidler
- Deltakelse i regionale og nasjonale utviklingsprosjekter

En fremtidsrettet utviklingsenhet fungerer ofte som kommunens «motor for forbedring og omstilling». Mens sektorene har hovedansvar for den daglige tjenesteproduksjonen, bidrar utviklingsenheten med metodekompetanse, analysekapasitet og prosjektstøtte som gjør kommunen bedre rustet til å møte fremtidige krav og forventninger. Den skal både understøtte effektiv drift i dag og bidra til innovasjon, digitalisering og bærekraftig organisasjonsutvikling på lengre sikt.

3.7 Samlet vurdering av organisasjonsanalyse

NIVIs samlede vurdering etter analyse av organisasjonen er at Senja kommune har et betydelig potensial for å realisere både organisatoriske og økonomiske gevinster gjennom en mer helhetlig organisering, tydeligere styring og bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Dagens organisasjon preges av variasjoner mellom sektorene når det gjelder lederkapasitet, administrativ støtte og organisatoriske forutsetninger for tjenesteproduksjon. Dette bidrar til ulik ressursutnyttelse, forskjeller i gjennomføringskapasitet og varierende evne til å håndtere utviklings- og omstillingsoppgaver. Ved etablering av en rendyrket 3-nivå modell, samlet stabsfunksjon og redusert antall ledere (struktur og funksjon) er det sannsynlig at kommunen kan redusere kostnadene knyttet til organisasjon og ledelse med 10-15 mill.kr. Realisering av dette avhenger særlig av hvilken ambisjon som settes for ledelse innen sektor Oppvekst. Videre forutsetter en slik kostnadsreduksjon også en kritisk gjennomgang av ikke-lovpålagte roller i sentral-administrasjonen.

For å styrke kommunens økonomiske bærekraft anbefales det å gjennomgå lederstrukturer, administrative arbeidsprosesser og organisatoriske grenseflater med sikte på bedre ressursdisponering og redusert sårbarhet. Potensialet ligger først og fremst ikke i å redusere antall ledere, men i å frigjøre ledelseskapasitet, styrke fagutviklingen og etablere mer robuste driftsmodeller som gir bedre effekt av eksisterende ressurser.

Analysen og innspillene fra gruppearbeidene peker tydelig på at de største gevinstene kan realiseres gjennom organisatoriske tiltak kombinert med målrettet digitalisering. Samling av administrative oppgaver, sterkere og mer spesialiserte støttefunksjoner, standardisering av arbeidsprosesser og tydeligere rolle- og ansvarsdeling vil kunne redusere dobbeltarbeid, øke produktiviteten og frigjøre tid til ledelse, innovasjon og direkte tjenesteyting.

På kort sikt vurderes forenkling av arbeidsprosesser, bedre samordning av støttefunksjoner og tydeligere styringslinjer å gi de raskeste gevinstene. På lengre sikt vil en mer balansert lederstruktur, økt digital modenhet og bedre utnyttelse av samlet kompetanse og personellkapasitet kunne gi varige økonomiske besparelser, styrket omstillingsevne og økt organisatorisk robusthet.

4. Administrative og merkantile funksjoner

4.1 Organisering av merkantile funksjoner

Et sentralt spørsmål i den videre utviklingen av Senja kommune er hvordan administrative og merkantile støttefunksjoner bør organiseres for å gi best mulig støtte til ledere og tjenesteproduksjon. Analysen viser at dagens organisering er preget av betydelige forskjeller mellom sektorene når det gjelder tilgang på merkantil støtte, administrative ressurser og faglige støttefunksjoner. Dette påvirker både ledernes arbeidsvilkår, ressursutnyttelsen og kommunens evne til å sikre enhetlig praksis på tvers av organisasjonen.

Innspillene fra ledere og tillitsvalgte påpeker at mange administrative oppgaver i dag løses desentralt. Dette gjelder blant annet merkantile tjenester, HR-relaterte oppgaver, rapportering, turnusarbeid, rekruttering, systemforvaltning og statistikkarbeid. Konsekvensen kan være ulik kvalitet, varierende grad av standardisering og betydelig bruk av lederressurser på oppgaver som ikke nødvendigvis krever lederkompetanse.

NIVIs analyser indikerer at det kan ligge betydelige organisatoriske og økonomiske gevinster i en sterkere samordning av administrative støttefunksjoner. Mer robuste fagmiljøer kan bidra til bedre ressursutnyttelse, redusert sårbarhet, høyere kvalitet i oppgaveløsningen og mer lik praksis på tvers av kommunen. Dette vil også frigjøre kapasitet hos ledere, slik at større deler av lederrollen kan rettes mot ledelse, medarbeiderutvikling, kvalitetsforbedring og strategisk utviklingsarbeid.

Det er imidlertid flere mulige modeller for hvordan støttefunksjonene kan organiseres, og ulike løsninger vil ha både fordeler og ulemper. I dette kapitlet drøftes dagens organisering, identifiserte utfordringer og mulige utviklingsretninger for merkantile og administrative funksjoner. Formålet er å belyse hvordan kommunen kan styrke ledelsesstøtten, redusere sårbarhet og realisere gevinster gjennom en mer helhetlig og bærekraftig organisering av støttefunksjonene.

Merkantile ressurser

Gjennom analyse av de merkantile funksjonene er det noen tydelige mønstre. I fremtillingen under har vi tatt utgangspunkt i stillingene kategorisert som *rådgiver*, *konsulent*, *spesialkonsulent*, *saksbehandler* og *sekretær* når vi har vurdert årsverkene.

Funksjonsområde	Totale årsverk	Merkantile årsverk	Merkantil andel
Administrasjon	61	42	69 %
Byggesaksbehandling	8	4	50 %
Råd-, veilednings- og sosialt forebyggende arbeid	33	11	33 %
Barneverntjenester	24	6	25 %
Kart og oppmåling	8	2	25 %
Diagnose, behandling og rehabilitering	70	9	13 %
Forvaltningsutgifter eiendom	12	1	8 %
Grunnskole	270	13	5 %
Helse- og omsorgsinstitusjoner	235	4	2 %
Hjemmetjenester	289	4	1 %

***Presisering:** Tallgrunnlaget er basert på oppgitte tall fra budsjett 2026, og må sees som et analysegrunnlag. Årsverkene er ikke endelig avstemt mot bemanningsplaner, og det forekommer avvik da ikke alle stillinger er kategorisert i oppsettet. Likevel ansees tallgrunnlaget fra kommunen som tilstrekkelig kvalitetssikret for denne type overordnede analyser. Tallene er ikke offisielle nøkkeltall.*

Administrasjon og stab

Administrasjonsområdet har naturlig nok den høyeste konsentrasjonen av merkantile ressurser. Her ligger økonomi, HR, digitalisering, kundeservice, kommunikasjon, innkjøp, eiendomsskatt og flere sentrale stabsfunksjoner. Andelen på om lag 69 % viser at dette i stor grad er en støtteorganisasjon med begrenset direkte tjenesteproduksjon.

Andelen fremstår ikke nødvendigvis høy isolert sett, men bør vurderes opp mot samlet størrelse på øvrige staber og sektoradministrasjon. Dersom kommunen etablerer en tydeligere organisering (for eksempel rendyrket 3nivå-modell) er det mulig å redusere antall ledere med tilhørende gevinstrealisering, noe som igjen ville gi bedre tid til ledelse og økt kapasitet til oppfølging merkantilt og på andre områder.

Oppvekst

Skole-, barnehage- og SFO-områdene har få merkantile årsverk sammenlignet med tjenesteproduksjonen. Dette tyder på at mye administrativt arbeid sannsynligvis utføres av ledere eller pedagogisk personale.

Vurdering:

- Felles merkantile team for Oppvekst
- Sentralisering av administrative oppgaver knyttet til vikarer, fakturering, arkiv, elevadministrasjon og rapportering
- Frigjøre ledertid til pedagogisk ledelse

Helse og omsorg

Innen institusjoner og hjemmetjenester er de merkantile ressursene svært lave målt mot totalt antall årsverk. Samtidig er dette sektoren med størst omfang av turnusplanlegging, bemanning, rapportering, dokumentasjon og ressursstyring.

Dette kan indikere at mange administrative oppgaver utføres av virksomhetsledere og avdelingsledere.

Vurdering:

- Behov for felles merkantile ressurser
- Sentralisering av bemannings- og turnusstøtte
- Bedre lederstøtte i ressursstyring

Barnevern og NAV-relaterte funksjoner

Barnevern og råd-/veiledningstjenestene har relativt høy merkantil andel. Dette er forventet fordi tjenester med stor saksmengde krever betydelig administrativ støtte, dokumentasjon og saksbehandling.

Andelen fremstår som faglig begrunnet og ligger på et nivå som normalt understøtter myndighetsutøvelse og lovpålagte oppgaver. Potensiale for organisatorisk eller økonomisk effekt her er usikker.

Samfunnsutvikling og teknisk sektor

Plan, byggesak, geodata og eiendomsforvaltning har relativt høye andeler merkantile årsverk. Dette skyldes omfattende saksbehandling, gebyrforvaltning, arkivarbeid og kundebehandling. Ressursene fremstår i stor grad knyttet til lovpålagt myndighetsutøvelse og ikke klassisk administrasjon. Potensiale for organisatorisk eller økonomisk effekt her er usikker, da det innenfor dette området også er selvkost-funksjoner. Her anbefales det en helhetlig gjennomgang for å se på kombinasjonen av ordinære saksbehandlingsroller, merkantile roller og roller helt eller delvis finansiert over selvkost. Selv om rollene er selvkost-finansiert er viktig å avklare om dette er ønsket kapasitet og prioritet gitt øvrige utfordringer kommunen står ovenfor.

Kort oppsummert kan vi si at problemstillingen ikke nødvendigvis er for mange merkantile årsverk totalt, men at merkantil kapasitet er organisert ulikt mellom sektorene. Tallgrunnlaget viser at enkelte store tjenesteområder, særlig Helse og omsorg, har svært begrenset administrativ støtte, mens ledere i større grad ser ut til å utføre merkantile oppgaver selv.

4.2 Fremtidens merkantile funksjoner

Gjennom analysen av merkantile funksjoner fremkommer det ikke at Senja kommune samlet sett har for mange merkantile årsverk. Utfordringen synes heller å være at de store tjenesteområdene, særlig Helse/omsorg, har begrenset administrativ støtte nær tjenestene,

mens lederressursene brukes på administrative oppgaver. Et mulig utviklingsgrep å samle de merkantile funksjonene i større fagmiljøer eller servicesentre. Effekten vil være redusert sårbarhet, mer ensartede arbeidsprosesser, frigjort lederkapasitet, bedret kvalitet og bedre ressursutnyttelse på tvers av sektorer. Dette vil dermed også gi mulighet for økonomisk gevinstrealisering relativt raskt etter at de organisatoriske grepene også er gjort.

Aktuelle modeller kan være:

Tiltak	Potensiell gevinst	Mulige oppgaver/ansvar
<i>Felles administrativt servicesenter</i>	Reduserer sårbarhet og standardiserer arbeidsprosesser	• Kundeservice • Dokumenthåndtering • Arkiv • Fakturamottak • Innkjøpsstøtte • Administrative fellestjenester
<i>Oppvekstsekretariat for skole og barnehage</i>	Frigjør ledertid til pedagogisk ledelse	• Fakturering • Fraværsoppfølging • Arkiv • Bestillinger • Rapportering • Lederstøtte
<i>Ressurskontor for helse og omsorg</i>	Avlaster ledere for turnus, bemanning og personaladministrasjon	• Turnusplanlegging • Bemanningsstyring • Vikarhåndtering • Personalsaker • Ressursrapportering
<i>Samlet fagmiljø for HR, økonomi og virksomhetsstyring</i>	Styrker kompetanse og ressursutnyttelse	<i>Må vurderes i forhold til organisering om dette skal være en felles stab under KD, eller splittes. Avhenger også av behovet for utviklingsmiljø, og hvordan dette organiseres.</i>

Overstående modeller forutsetter også at funksjonene samlokaliseres. Den økonomiske gevinsten vil bli betydelig lavere dersom desentral løsning videreføres. Økt bruk av digital samhandling kan forenkle arbeidsprosessene, redusere risiko og eller uønsket effekt av samlokalisering.

Oppsummering

Ved å samle administrative støttefunksjoner i større fagmiljøer og etablere mer robust lederstøtte vil det frigjøres tid til faglig ledelse, kvalitetsutvikling og tjenesteutvikling

uten nødvendigvis å øke den samlede ressursbruken. Disse tiltakene vurderes å kunne gi relativt raske gevinster, og frigjøre leder- og fagkapasitet til oppgaver som skaper større verdi for innbyggere og brukere.

4.3 Digitalisering som forutsetning for morgendagens kommune

Digitalisering trekkes frem som et av de viktigste virkemidlene for å utvikle organisasjonen og møte framtidige utfordringer. Mange opplever at kommunen fortsatt har flere manuelle arbeidsprosesser innen administrasjon, rapportering og saksbehandling. Samtidig viser analysene at det finnes betydelige muligheter for å automatisere oppgaver, forenkle arbeidsprosesser og frigjøre tid til mer verdiskapende arbeid.

Teknologi alene skaper imidlertid ikke gevinster. De største effektene oppnås når digitale løsninger kombineres med nye arbeidsformer, kompetanseutvikling og systematisk oppfølging av gevinster. Målet må være å frigjøre kapasitet til ledelse, fagutvikling og tjenester til innbyggerne.

Gjennom intervjuer, workshops og gruppearbeid tegner det seg et tydelig bilde av at kommunen har et betydelig potensial for å styrke organisering, ledelse, digitalisering og samhandling på tvers av virksomhetene. Mange peker på behovet for tydeligere prioriteringer, færre parallelle løsninger og bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Gruppearbeidene viser bred enighet om at utfordringene først og fremst handler om hvordan ressurser, ansvar, oppgaver og systemer henger sammen, snarere enn mangel på teknologi eller ressurser.

Digitalisering som strategisk virkemiddel

Det beskrives ikke som et problem at kommunen mangler digitale løsninger. Tvert imot opplever mange at kommunen allerede har mange systemer. Utfordringen er at løsningene i for liten grad er koblet sammen, at roller og ansvar er uklare, og at det mangler en samlet retning for digitaliseringsarbeidet.

Det er bred enighet om at digitalisering må løftes fra å være et rent IKT-spørsmål til å bli et sentralt virkemiddel for organisasjonsutvikling, tjenesteutvikling og omstilling. Flere peker på behovet for en tydeligere rollefordeling:

- IKT bør ha ansvar for drift, sikkerhet og teknisk infrastruktur
- En digitaliseringsfunksjon bør ha ansvar for utvikling, standardisering og gevinstrealisering
- Tjenestene bør eie behovene, arbeidsprosessene og gevinstene
- Strategisk ledelse bør prioritere og koordinere utviklingsarbeidet

Det anbefales også å (re-)etablere et felles digitaliseringsforum der nye initiativer vurderes samlet. Her bør behov, kostnader, gevinster, kapasitet, sikkerhet og integrasjoner vurderes før beslutninger tas. Slik kan kommunen redusere risikoen for parallelle løsninger og sikre bedre prioriteringer.

Et tydelig budskap fra gruppene er at digitalisering ikke først og fremst handler om teknologi, men om hvordan kommunen organiserer og utvikler arbeidet sitt.

Gevinstrealisering

Et gjennomgående funn er at kommunen må bli bedre til å koble digitale investeringer til konkrete gevinster. Flere opplever at nye løsninger innføres uten at det er tydelig definert hvilke problemer som skal løses, hvilke gevinster som forventes eller hvordan effekten skal måles.

Før større investeringer besluttet bør kommunen avklare:

- **hvilke** gevinster som forventes
- **hvor** gevinstene skal oppstå
- **hvem** som har ansvar for å realisere dem
- **hvordan** effekten skal måles og følges opp

Gevinstene trenger ikke alltid å være økonomiske. De kan også være økt kvalitet, redusert risiko, kortere saksbehandlingstid, bedre tjenester eller økt kapasitet.

Mange peker på at gevinster ofte beskrives som «frigjort tid», uten at det senere dokumenteres hvordan tiden faktisk er tatt i bruk. Erfaringene viser at teknologien alene ikke skaper resultater. Gevinster oppstår først når arbeidsprosesser og arbeidsformer endres.

Digital modenhet og endringskultur

Digital modenhet handler i stor grad om kultur, ledelse og arbeidsformer. For å lykkes må ledere og medarbeidere forstå mulighetene som ligger i digitalisering og være villige til å utfordre etablerte måter å arbeide på.

Mange mener at opplæring bør knyttes tett til konkrete arbeidsoppgaver. Lokale superbrukere og ressurspersoner trekkes frem som viktige for å støtte læring og endring i hverdagen. Det pekes også på behovet for mer standardiserte arbeidsprosesser. Når ulike enheter arbeider på forskjellige måter, blir det vanskeligere å digitalisere, samarbeide og hente ut gevinster. For å øke digitaliseringsgraden og den digitale modenheten bør opplæring være praksisnær og koblet til konkrete arbeidsoppgaver. Superbrukere og lokale ressurspersoner vurderes som viktigere enn omfattende, sentrale opplæringsløp.

Videre er det klare funn som peker i retning av at kommuneorganisasjonen trenger en sterkere endringskultur. Kommunen må i større grad utfordre etablerte arbeidsformer,

bygge motivasjon for forbedring og gi rom for ansatte som ønsker å drive utviklingsarbeid. Dette ses som særlig viktig når kommunen har eller vil ha begrenset tilgang på arbeidskraft og store geografiske avstander.

Digitalisering må forankres sterkere som et strategisk utviklingsverktøy i Senja kommune. Alle større digitale tiltak bør kobles til konkrete mål, forventede gevinster, tydelig ansvar og systematisk oppfølging. Spesielt innen turnusplanlegging, administrative arbeidsprosesser, saksbehandling og rapportering vurderes det å være et betydelig potensial for effektivisering gjennom digitalisering og bruk av kunstig intelligens.

4.4 Helhetlig virksomhetsstyring

Gjennomgangen peker også på behov for å styrke kommunens overordnende styringskapasiteter. Dette gjelder særlig strategisk virksomhetsstyring, økonomioppfølging, analysekapasitet, internkontroll, kvalitetsledelse og kontinuerlig forbedring. Disse områdene er avgjørende for kommunens evne til å sikre kvalitet, effektiv ressursutnyttelse og nødvendig omstillingsevne.

Et sentralt spørsmål er derfor hvordan kommunen kan få større effekt av eksisterende strukturer, systemer og prosesser. Særlig gjelder det bruken av Framsikt, hvor kommunen allerede har investert i digital løsning som skal bidra til bedre og mer helhetlig styring. Prioritering av kapasitet og kompetanse rundt bruken av modulene i Framsikt vil kunne være avgjørende for å sikre videre utvikling av virksomhetsstyringen i organisasjonen. Tydeligere ansvar, bedre bruk av (og kunnskap om?) styringsinformasjon, mer standardiserte arbeidsprosesser og sterkere tverrfaglig samarbeid kan bidra til både bedre kvalitet og lavere sårbarhet.

I et langsiktig perspektiv vil kommunens evne til læring og omstilling være avgjørende. En mer robust organisasjon er en organisasjon som har riktig kompetanse på riktig sted, som samarbeider godt på tvers av fagområder og som kontinuerlig arbeider med forbedring.

Hvordan styrke strategisk virksomhetsstyring?

For å møte framtidige økonomiske og demografiske utfordringer er det behov for å videreutvikle kommunens strategiske virksomhetsstyring. Det innebærer å styrke sammenhengen mellom politiske mål, økonomiske prioriteringer, tjenesteutvikling og oppfølging av resultater.

En sterkere virksomhetsstyring handler ikke først og fremst om flere rapporter eller styringssystemer, men om å sikre at ledere og folkevalgte har et godt grunnlag for prioriteringer og kan følge opp om ressursene faktisk gir ønskede resultater.

Følgende områder framstår som særlig viktige:

Tydeligere kobling mellom mål, tiltak og ressursbruk

Kommunen bør i større grad synliggjøre hvordan økonomiske ressurser understøtter politiske mål og prioriterte satsingsområder. Dette vil styrke grunnlaget for prioriteringer når handlingsrommet blir mindre, og bidra til at ressursene rettes inn mot aktiviteter som gir størst effekt for innbyggerne.

Bedre styringsinformasjon og analysekapasitet

Ledere på alle nivåer trenger tilgang til styringsinformasjon som gir innsikt i utvikling, risikoforhold, kvalitet, produktivitet og ressursbruk. Dette forutsetter både gode systemløsninger og tilstrekkelig analysekapasitet til å omsette data til beslutningsgrunnlag. Økt bruk av nøkkeltall, benchmarking og utviklingsanalyser kan styrke evnen til å identifisere forbedringsområder tidlig. Mellomlederne gir tydelig tilbakemelding på at de savner en tydelig 'rød tråd', og bedre innsikt i budsjett og rapporteringer.

Styrket gevinstrealisering

En viktig del av virksomhetsstyringen er å sikre at investeringene faktisk gir gevinster i form av bedre kvalitet, redusert ressursbruk eller økt brukeropplevelse. Dette krever systematisk oppfølging av effekter og tydelig ansvar for gevinstrealisering.

Mer risikobasert styring

I en situasjon med begrensede ressurser blir det særlig viktig å identifisere områder med høy sårbarhet og risiko. Dette gjelder blant annet nøkkelkompetanse, rekrutteringsutfordringer, økonomiske avvik, lovpålagte oppgaver og kritiske tjenester. En mer systematisk risikobasert tilnærming kan bidra til at ledelseskapasiteten brukes der behovet er størst.

Styrke internkontroll og kvalitetsledelse

God virksomhetsstyring forutsetter at kommunen har oversikt over om lover, regler og interne prosedyrer etterleves. Samtidig må avvik, forbedringsforslag og erfaringer brukes aktivt i utviklingsarbeidet, gjennom hele organisasjonen. Internkontroll bør derfor i større grad ses som et verktøy for læring og forbedring, ikke bare for kontroll. Her kan HMS-gruppene spille en enda sterkere rolle for å bidra til kontroll, avvikshåndtering og læring.

Utvikle en kultur for kontinuerlig forbedring

Langsiktig bærekraft krever at organisasjonen kontinuerlig vurderer hvordan oppgaver løses og hvordan ressurser brukes. Dette innebærer å styrke forbedringskompetansen i hele organisasjonen, legge til rette for innovasjon og systematisk lære av erfaringer på tvers av sektorer og tjenester.

En styrket helhetlig virksomhetsstyring vil kunne:

- gi bedre grunnlag for politiske og administrative prioriteringer
- identifisere overkapasitet, underkapasitet og overlapp mellom funksjoner tidligere
- redusere risiko og organisatorisk sårbarhet
- øke gevinsten av eksisterende systemer og digitale løsninger

- styrke økonomisk kontroll og handlingsrom
- bidra til mer likeverdige og bærekraftige tjenester
- øke kommunens samlede omstillingsevne

I et Senja-perspektiv fremstår styrket virksomhetsstyring som et av de områdene som potensielt kan gi størst samlet effekt. Tiltaket krever relativt begrensede investeringer sammenlignet med større strukturendringer, men kan gi betydelige gevinster gjennom bedre prioriteringer, bedre ressursutnyttelse og økt gjennomføringskraft i hele organisasjonen.

4.5 Samlet vurdering av administrative og merkantile funksjoner

NIVIs samlede vurdering etter analyse av de administrative og merkantile funksjoner i Senja kommune er at det også her er et betydelig potensial for å realisere både organisatoriske og økonomiske gevinster. Dagens organisasjon har i stor grad ulik kapasitet og organisering av administrative og merkantile ressurser. Dette slår direkte tilbake på lederrollene og organisasjonens samlede kapabilitet.

Ved en re-strukturering av de administrative og merkantile funksjonene, jmf. Kap 4.2 og revitalisering av styringsmodellen innenfor digitalisering vil det være realistisk å redusere kostnadene med 10-12 mill.kr. Realisering av avhenger særlig av optimalisering av systemportefølje med hensyn på reduksjon i antall dubberte digitale løsninger og lisenser, mer effektiv administrativ oppgaveløsning, reduksjon i dubberte funksjoner merkantil og økt bruk av digital saksbehandling.

5. Ressursbruk

5.1 Økonomisk handlingsrom

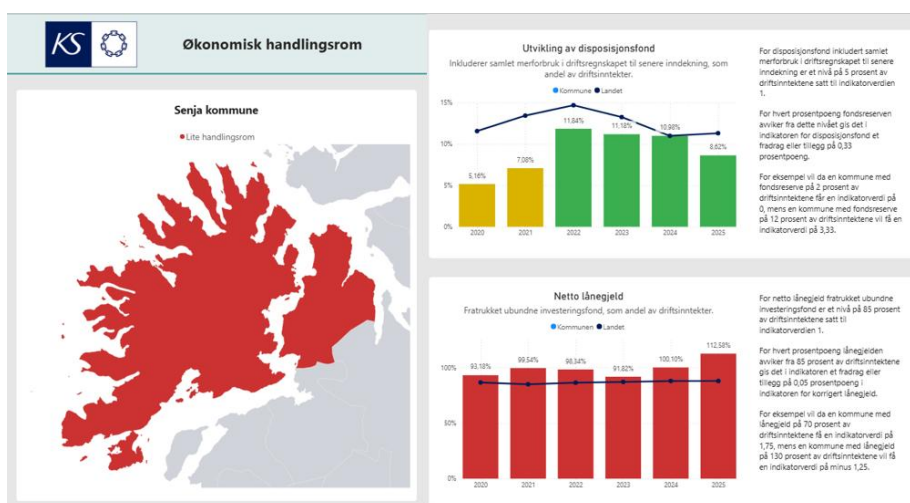
Senja kommune har god innsikt i egen økonomisk situasjon, og ikke minst utfordringsbildet på kort og mellomlang sikt. Dette er også presentert for politisk ledelse, blant annet gjennom NIVI analyse AS sin presentasjon av kommunens økonomiske utvikling og handlingsrom høsten 2025/våren 2026.

Senja kommune står overfor betydelige utfordringer knyttet til langsiktig økonomisk bærekraft. Høy investeringsaktivitet har bidratt til økende lånegjeld, samtidig som demografiske endringer med flere eldre og færre innbyggere i yrkesaktiv alder legger press på både inntektsgrunnlaget og tjenestebehovene. Dette innebærer at kommunen i årene fremover må håndtere et stadig mindre økonomisk handlingsrom samtidig som forventningene til tjenestekvalitet opprettholdes. Denne utfordringen er forsterkes av bortfallet av inndelingstilskuddet i perioden 2035-2040, som pr i dag utgjør om lag 80 mill.kr. Det innebærer omstillingsarbeidet på 100 mill + potensielt 50 mill. til fram mot 2035 vil være avgjørende for å kunne møte denne nedtrappingen i frie inntekter.

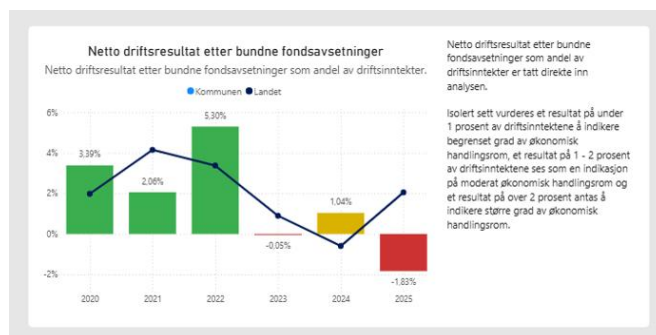
KS har utviklet «[Handlingsromindeks](#)» som beskriver den økonomiske bærekraften i en kommune på overordnet nivå. Her nyttes tre sentrale indikatorer for vurdering av den økonomiske bærekraften i en kommune:

- *Netto driftsresultat korrigert for bundne fond*
- *Disposisjonsfond inkludert samlet merforbruk i driftsregnskapet*
- *Netto lånegjeld fratrukket ubundne investeringsfond*

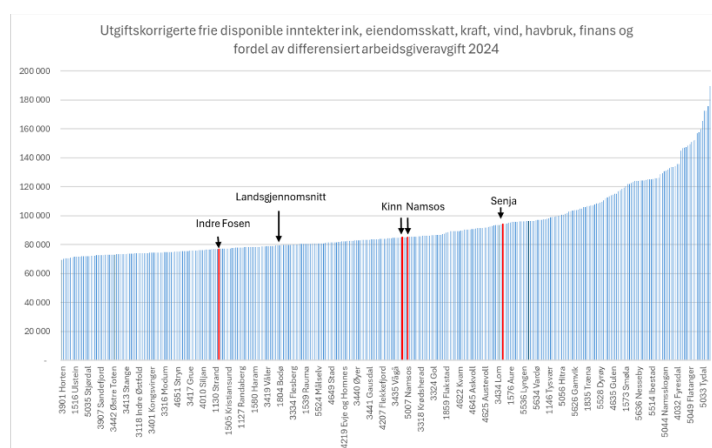
«Handlingsromindeksen» viser følgende for Senja kommune:



I tillegg illustreres også utviklingen av netto driftsresultat etter fondsavsetninger slik:

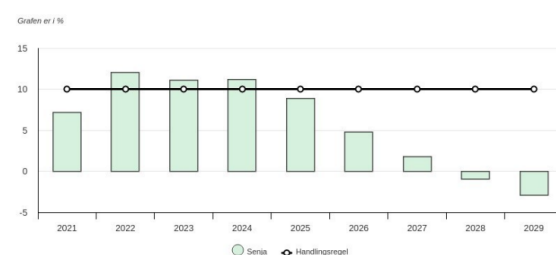


Senja kommune har samtidig relativt gode inntektsforutsetninger sammenlignet med mange andre kommuner. Målt gjennom utgiftskorrigerte frie disponible inntekter har kommunen et inntektsnivå som i utgangspunktet skulle gi grunnlag for å levere gode tjenester og opprettholde en sunn økonomisk utvikling.



Utfordringen er derfor ikke primært knyttet til inntektsnivået, men til balansen mellom ressursbruk, organisering og prioriteringer. Kommunens samlede kostnadsnivå er høyere enn det de disponible inntektene over tid kan finansiere. Dette skyldes flere forhold, blant annet tjenestestruktur, geografiske utfordringer, ambisjoner om nærhet til tjenestene, samt ressursbindinger i eksisterende arbeidsprosesser og organisatoriske løsninger. Senja kommune var blant kommunene som leverte negativt driftsresultat i 2025, noe som understreker alvorret i situasjonen.

Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter



Tabell	KOSTRA 2021	KOSTRA 2022	KOSTRA 2023	KOSTRA 2024	Budsjett 2025	Økplan 2026	Økplan 2027	Økplan 2028	Økplan 2029
Senja	7,1 %	12,0 %	11,1 %	11,2 %	8,9 %	4,8 %	1,8 %	-1,0 %	-2,9 %
Handlingsregel	10,0 %	10,0 %	10,0 %	10,0 %	10,0 %	10,0 %	10,0 %	10,0 %	10,0 %

Samtidig viser økonomiplanen at både drifts- og investeringsnivå forventes å påvirke resultat, gjeldsutvikling og fondsoppbygging negativt gjennom hele planperioden. Dette gjør det nødvendig å rette oppmerksomheten mot hvordan kommunens samlede ressurser disponeres og hvilke strukturelle grep som kan styrke handlingsrommet.

5.2 Mulighetsrommet basert på KOSTRA-tall

For å belyse kommunens mulighetsrom for økt effektivitet og bedre ressursutnyttelse har vi i den videre analysen lagt **produksjonsindeksen** til grunn. Dette er et analyse- og styringsverktøy som gir et samlet bilde av kommunens tjensteproduksjon sett i forhold til ressursinnsatsen. Indeksen synliggjør utvikling over tid, sammenhengen mellom aktivitetsnivå og ressursbruk, samt variasjoner mellom ulike tjenesteområder. Formålet er å gi et bedre grunnlag for prioriteringer, omstilling og forbedringsarbeid, og bidra til en mer kunnskapsbasert styring av kommunens tjenester.

Produksjonsindeksen må ikke forstås som et mål på kvalitet alene, men som et verktøy for å identifisere områder hvor det kan være potensial for bedre ressursutnyttelse eller behov for nærmere analyser av tjenestenes organisering og innretning. Når kommunens ressursbruk og kostnadsnivå skal vurderes har særlig følgende forhold betydning:

Produktivitet – i hvilken grad kommunen produserer tjenester med tilgjengelige ressurser. Høy produktivitet innebærer at arbeidskraft, kompetanse og øvrige innsatsfaktorer utnyttes effektivt i tjensteproduksjonen.

Effektivitet – forholdet mellom ressursbruk, tjenestevolum og oppnådde resultater. Effektivitet handler om å levere riktige tjenester på riktig nivå og med en ressursinnsats som står i forhold til behovene.

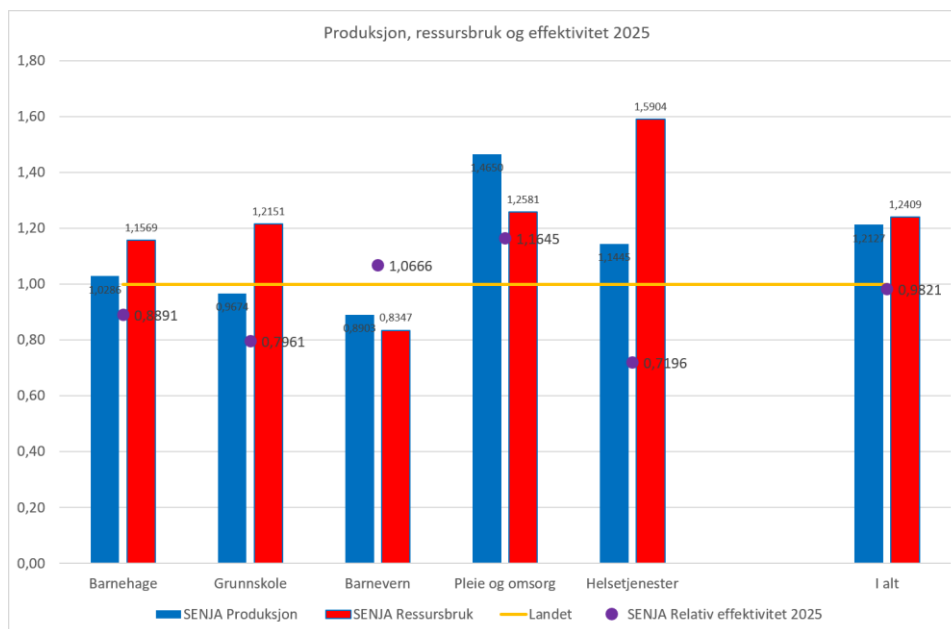
Struktur – hvordan kommunen har organisert tjenestetilbudet og den fysiske infrastrukturen. Eksempler er skole- og barnehagestruktur, institusjonsstruktur, lokalisering av omsorgsboliger, tekniske anlegg, vannverk og øvrige driftsenheter. Geografi og desentrale løsninger kan være viktige forklaringer på både kostnadsnivå og ressursbehov.

Tjenestenivå og tildelingspraksis – hvilke tjenester kommunen tilbyr, hvilket omfang de har, og hvilke terskler som legges til grunn for tildeling. Dette omfatter for eksempel nivået på hjemmetjenester og heldøgns omsorg, lærertetthet, PPT-ressurser, kulturskoletilbud, skoleskyss, vintervedlikehold og brukerbetaling.

Samlet gir disse faktorene et viktig grunnlag for å forstå hvorfor kommuner med tilnærmet like inntektsforutsetninger kan ha betydelige forskjeller i ressursbruk, kostnadsnivå og økonomisk handlingsrom. Produksjonsindeksen kan dermed bidra til å identifisere områder hvor kommunen kan styrke effektiviteten, redusere sårbarhet og

oppnå bedre resultater gjennom endringer i arbeidsprosesser, organisering eller prioriteringer.

For 2025 viser produksjonsindeksen for Senja kommune en tydelig sammenheng mellom tjenesteproduksjon og ressursbruk på tvers av sektorene.



Pleie og omsorg samt Helsetjenester kjennetegnes av et høyt ressursforbruk og et produksjonsnivå som ligger over landsgjennomsnittet. Samtidig ser vi at Helsetjenester har en relativ effektivitet som ligger under landssnittet. Dette er i hovedsak knyttet til ressursinnsatsen innen ergoterapi og oppfølging av gravide gjennom svangerskapskontroller, som trekker effektivitetsindikatoren ned.

For Pleie og omsorg ligger den relative effektiviteten over landssnittet. Resultatene påvirkes særlig av omfanget av langtidsopphold i institusjon, bruk av støttekontakter og nivået på praktisk bistand. Innenfor disse områdene er det kjent at kommunen allerede har iverksatt tiltak, og funnene kommenteres derfor ikke ytterligere.

Når det gjelder Barnehage og Grunnskole, viser analysen at også disse sektorene har et ressursforbruk som ligger over landsgjennomsnittet, samtidig som produksjonsnivået ligger nær landssnittet. Den relative effektiviteten er likevel lavere enn sammenlignbare kommuner. For Barnehage er dette i stor grad knyttet til kostnader relatert til arealbruk og bygningsstruktur. For Grunnskole er bildet mer sammensatt og påvirkes blant annet av skolebidraget i ungdomsskolen, resultater knyttet til læringsmiljø samt andelen barn i alderen 6-9 år som benytter SFO.

Tjenesteområde					
		Beste praksis 2025	Senja 2025	Diff	Diff beste praksis
Netto driftsutg pr innb (utg. korrigert)	Bestepraksiskommune				
Administrasjon, styring og fellesutgifter	Indre Fosen	5 491	7 127	-1 636	-24 454 928
Pleie og omsorg	Indre Fosen	19 725	32 058	-12 333	-184 353 684
Helse	Namsos	3 084	5 242	-2 158	-32 257 784
Barnevern	Senja	1 963	1 963	0	0
Grunnskole	Indre Fosen	16 459	21 632	-5 173	-77 326 004
Barnehage	Indre Fosen	11 336	13 804	-2 468	-36 891 664
Kultur og idrett	Indre Fosen	2 301	3 234	-933	-13 946 484
Kirke	Kinn	689	1 040	-351	-5 246 748
Plan, miljø	Indre Fosen	415	1 147	-732	-10 941 936
Brann	Indre Fosen	689	1 040	-351	-5 246 748
Samferdsel	Namsos	1 440	3 749	-2 309	-34 514 932
				SUM	-425 180 912

Med dette som utgangspunkt har vi sammenlignet netto driftsutgifter per innbygger (utgiftskorrigert) med andre relevante kommuner. Sammenligningen indikerer et potensial for mer effektiv ressursutnyttelse. Hvor stort dette potensialet er, avhenger imidlertid av flere forhold, herunder produktivitet, effektivitet, tjenestestruktur samt tjenestenivå og tildelingspraksis. *Kommunene det i overstående analyse sammenlignes med er ikke direkte sammenlignbare når det gjelder struktur og eller størrelse. Samtidig vet vi at de har gode resultater, effektiv drift og kan vise til god praksis-utøvelse. Dette er grunnen for at disse er valgt. NIVI presiserer likevel at det er viktig å se nøkternt på effektiviseringspotensialet i sammenligning med andre, og at omstillingsbehovet må speile den situasjonen kommunen selv er i.*

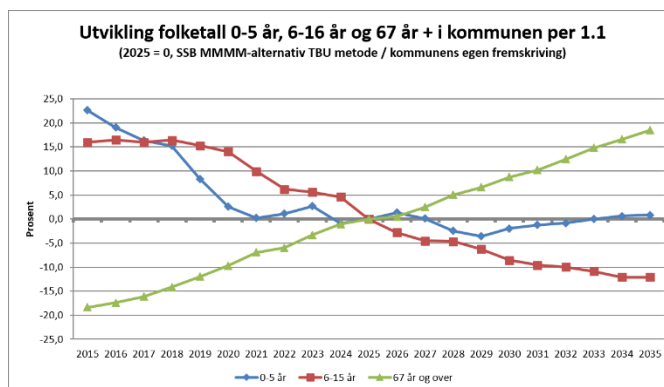
Basert på analysen og den kunnskapen som foreligger om Senja kommune, vurderes det som avgjørende å gjennomføre en helhetlig diskusjon om kommunens prioriteringer og innretning av tjenestetilbudet. En slik vurdering må ses i sammenheng med kommunens økonomiske handlingsrom og framtidige bærekraft. Skal kommunen lykkes med å skape varig økonomisk balanse, vil det være nødvendig å vurdere både ressursbruk, organisering og omfanget av tjenestene i et langsiktig perspektiv.

Gjennom de temaene som er drøftet i denne rapporten; organisering og ressursbruk, vurderer NIVI analyse AS det som realistisk å definere tiltak innenfor en ramme av 25-30 mill. kroner.

5.3 Prioritering av ressurser

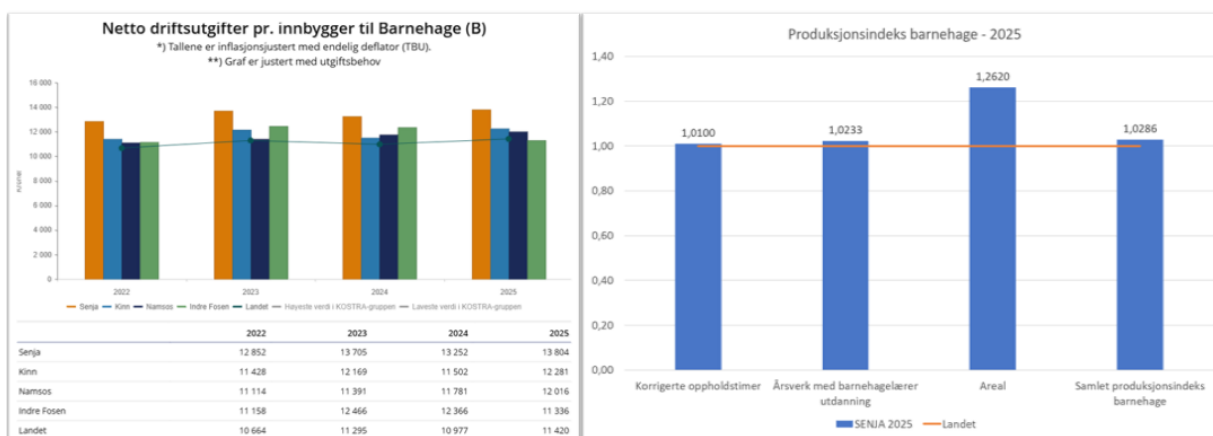
I det følgende ser vi nærmere på prioriteringene innenfor de ulike sektorene for å belyse hvordan ressursene er disponert, samt identifisere områder som kan danne grunnlag for vurdering av videre omstillingstiltak og effektivisering. For mer detaljert innsikt i tallgrunnlaget vises det til vedlegg 1 – KOSTRA Overordnet Sneja

Før overordnede sektorvise analyser presenteres, vises også en graf som illustrerer den demografiske utviklingen i Senja kommune. Befolkningsutviklingen gir viktige føringer for fremtidige prioriteringer og bør legges til grunn når tjenestetilbud og ressursbruk vurderes over tid.



Barnehage

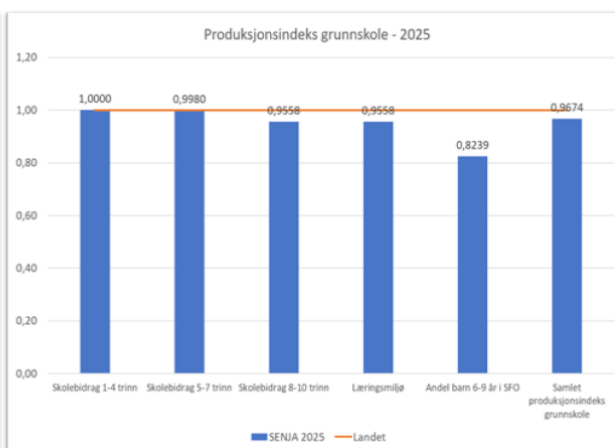
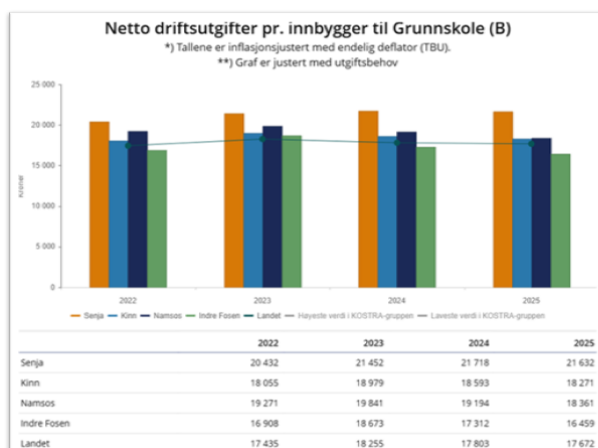
For barnehagesektoren viser analysene at Senja kommune over flere år har hatt et høyere kostnadsnivå enn sammenlignbare kommuner. Kostnadsnivået påvirkes av flere forhold, herunder spesialpedagogiske tiltak, lønnskostnader og utgifter til skyss.



Produksjonsindeksen indikerer samtidig at arealomfanget har betydning for sektorens effektivitet og bidrar til et høyere ressursbehov enn i flere sammenlignbare kommuner.

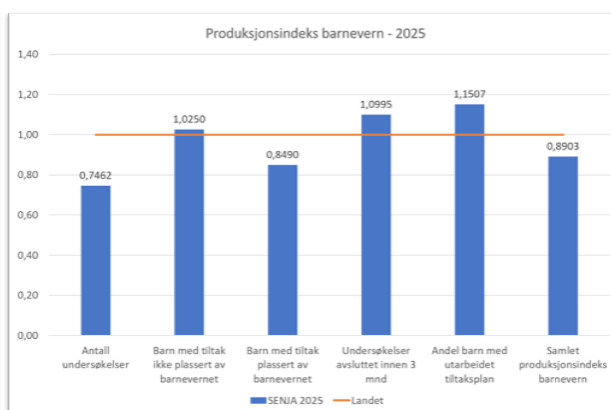
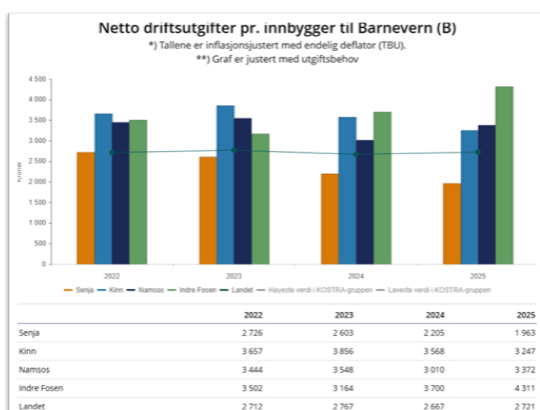
Grunnskole

Grunnskolesektoren har også over tid hatt et høyere kostnadsnivå enn sammenlignbare kommuner. Samtidig har elevtallet vist en nedadgående utvikling uten at ressursbruken eller kostnadsnivået er redusert tilsvarende. Dette har medført økte enhetskostnader per elev.



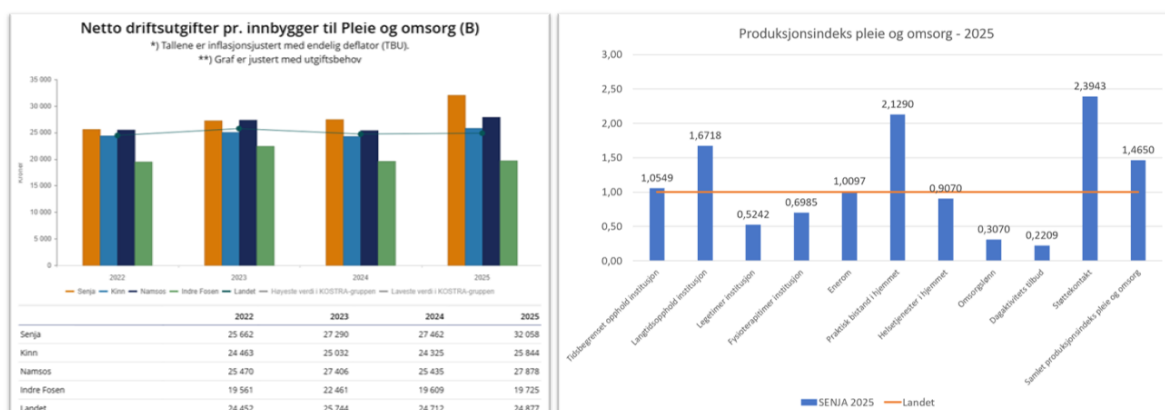
I 2021 lå netto ressursbruk om lag 51 millioner kroner over det beregnede utgiftsbehovet. I 2024 var differansen økt til 60,3 millioner kroner. Dette innebærer en produktivitetsforverring tilsvarende 9,3 millioner kroner i perioden og illustrerer et betydelig effektiviseringspotensial.

Barnevern



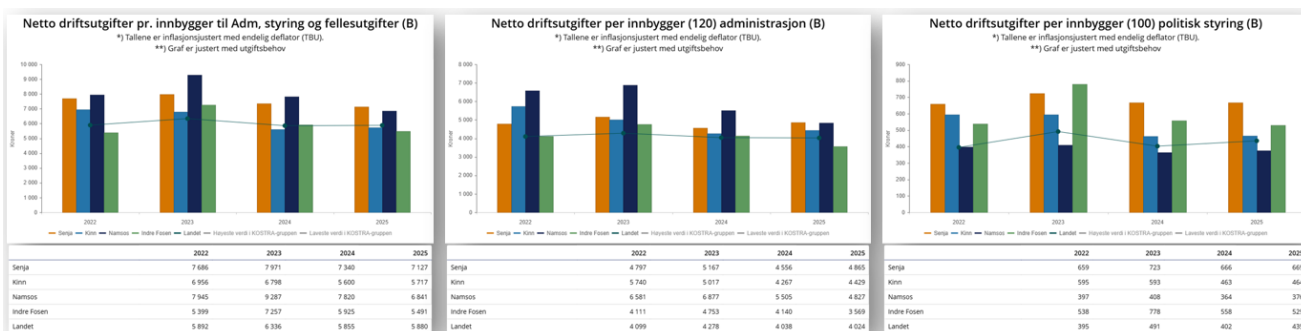
Barnevernssektoren fremstår samlet sett med relativt lave kostnader sammenlignet med andre kommuner, uavhengig av tiltakstype. Kommunen har også et noe lavere omfang av undersøkelser enn sammenligningsgrunnlaget. Produksjonsindeksen viser samtidig at sektoren har høy effektivitet sett opp mot ressursbruk og prioriteringsnivå, noe som indikerer en kostnadseffektiv tjenesteproduksjon.

Pleie og omsorg



Innenfor sektor Pleie og omsorg er det iverksatt en rekke tiltak. Vi ser av KOSTRA-tallene fra 2025 at Senja har hatt en brattere kostnadsøkning senere år enn andre, samtidig som kommunen har flere årsverk, flere og dyrere institusjonsplasser og relativt mange mottakere av hjemmetjenester sammenlignet med andre kommuner.

Administrasjon



Også innenfor administrasjon ligger Senja kommune på et høyere kostnadsnivå enn sammenlignbare kommuner. Særlig funksjon 100 (politisk styring og kontroll) og funksjon 120 (administrasjon) har over tid vært prioritert med et relativt høyt ressursnivå.

Dette kan blant annet indikere at forventede effektiviseringsgevinster etter kommunesammenslåingen ikke er fullt ut realisert. Når det gjelder funksjon 120 vises det til foregående kapittel om organisering (kapittel 3), hvor årsaker og mulige forbedringsområder er nærmere omtalt.

Kort oppsummert ser vi at særlig sektorene Grunnskole, Helse og omsorg samt administrasjon er områder der ressursbruken ligger over sammenlignbare kommuner. Samtidig viser analysene at barnevernet har en relativt effektiv ressursutnyttelse. Den demografiske utviklingen tilsier at kommunen i økende grad må tilpasse kapasitet og ressursbruk til endrede behov. Dette understreker behovet for en helhetlig prioriteringsdiskusjon om framtidig tjenestenivå, organisering og ressursdisponering.

5.4 Samlet vurdering av ressursbruk, prioriteringer og robusthet

Kommunens viktigste oppgave er å levere gode tjenester til innbyggerne. Utfordringen ligger derfor i å sikre at tilgjengelige ressurser brukes på en måte som gir størst mulig verdi, kvalitet og bærekraft over tid.

Gjennomgangen av organisasjon, styringsdata og ressursbruk indikerer at det på enkelte områder kan være ubalanse mellom oppgaver, bemanning og organisering. Noen funksjoner fremstår sårbare som følge av begrenset kapasitet eller sterk personavhengighet, mens andre områder kan ha overlappende oppgaver og ansvar som fører til dobbeltarbeid eller uklare grensesnitt mellom enheter. Slike forhold kan redusere både effektivitet og gjennomføringsevne.

Særlig innen administrative støttefunksjoner, planlegging, saksbehandling, rapportering og enkelte fagområder bør kommunen vurdere om ressursene samlet sett utnyttes optimalt. Bedre koordinering og samordning på tvers av sektorer og tjenesteområder kan bidra til å redusere fragmentering og frigjøre kapasitet til tjenesteproduksjon og utviklingsarbeid.

Det synes også å være et potensial for ytterligere digitalisering og automatisering av arbeidsprosesser. Flere administrative og standardiserte oppgaver kan i større grad støttes gjennom digitale løsninger, bedre utnyttelse av eksisterende systemportefølje og sterkere standardisering av arbeidsprosesser. I mange kommuner er gevinsten av digitalisering i større grad knyttet til endrede arbeidsformer og forbedrede prosesser enn til investering i nye systemer alene. Senja kommune bør derfor ha et særlig fokus på å realisere gevinster fra de systemene og verktøyene som allerede er tatt i bruk.

Samlet sett er det et potensiale for Senja kommune for effektivisering og redusert kostnadsbruk innenfor områdene organisering og ressursbruk på om lag 25-30 mill. kroner. Dette avhenger av endret oppgaveløsning, strukturelle organisatoriske grep administrativt og økt digitaliseringsgrad. Forholden bør ha relativt lav risiko ved gjennomføring, men vil bety et lavere omfang av bemanning i organisasjonen for å gi bærekraftig økonomi over tid.

6. Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid er en viktig del av tjenesteytingen for Senja kommune, som for mange andre kommuner. Samarbeidsformene og omfanget av disse varierer, og vi ser at styringen av samarbeidene er avgjørende for å sikre god økonomi, effektive tjenester og gevinstrealisering. Det er generelt et betydelig potensial for å utvide samarbeidene som svar på krevende økonomiske rammevilkår, bemanningsutfordringer og krav til kompetanse.

6.1 Dagens samarbeidsordninger

Dagens samarbeid kan deles i følgende hovedkategorier:

1. Regionalt samarbeid gjennom Midt-Tromsrådet

Senja deltar aktivt i Midt-Tromsrådet. Rådet arbeider med regional utvikling, næringsutvikling, kompetanse, beredskap og felles interessepolitikk.

2. Helse- og velferdstjenester

Kommunen samarbeider allerede med nabokommuner om flere helse- og omsorgsoppgaver:

- Legevaktsamarbeid med Sørreisa.
- Barnevernstjeneste for Senja og Sørreisa.
- Krisesenter for Midt-Troms.
- Pågående utviklingsprosjekt (ITIF Midt-Troms) som vurderer felles forvaltning og tjenestetildeling innen helse og omsorg.

3. Beredskap og brann

Senja har etablert brannvernsamarbeid med Målselv og deltar i interkommunale beredskapsordninger, blant annet gjennom IUA (Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning).

4. Støtte- og kontrollfunksjoner

Kommunen deltar i flere etablerte regionale ordninger:

- KomRev Nord IKS
- K-Sekretariatet IKS
- Arkiv Troms IKS
- Midt-Troms arbeidsgiverkontroll
- Bredbåndsfylket AS

Dette er typiske funksjoner der stordriftsfordeler allerede er realisert.

I tillegg har kommunen en rekke samarbeidsavtaler / privatrettslige avtaler, hvor det selges/kjøpes tjenester mellom kommuner, som ikke er formaliserte interkommunale samarbeid etter kommunelovens reguleringer.

6.2 Muligheter for utvidet samarbeid

NIVI analyse AS har bidratt inn med et notat til Kommunekommisjonen om interkommunale samarbeid. Her viser NIVI til en analyse som vi har gjort gjennom kartlegging av formalisert interkommunalt samarbeid i 207 av landets 356 kommuner. Basert på dette trekkes det tre viktige konklusjoner om tjenestestruktur og effekter for kommunenes fagmiljøer:

«1. Det etablerte interkommunale samarbeidet er avgjørende for tilgang til fagkompetanse, kvalitet og bærekraft på mange tjenesteområder. Det gjelder lovpålagte oppgaver innenfor helse- og sosialtjenestene som krisesenter, barnevernvakt, legevakt, kommunalt akutt døgntilbud (KAD) og miljørettet helsevern. Det gjelder også en rekke andre lovpålagte oppgaver som brannvesen, beredskap mot akutt forurensning, renovasjon og PP-tjeneste. Interkommunalt samarbeid kan også være avgjørende for fagmiljøer og tilgang til kompetanse innenfor revisjon, kontrollutvalgssekretariat og støttefunksjoner som IKT og innkjøp.

2. Dagens samarbeid medfører en ganske ulik organisering av nært beslektede oppgaveområder, hvor det kan reises spørsmål om behov for bedre samordning og mer felles organisering for nære nabokommuner. Det gjelder innenfor NAV og barnevern, som ofte er ulikt organisert og hvor det er store variasjoner i fagmiljøstørrelse. Det gjelder samarbeid om lovpålagte primærhelsetjenester.

3. Det konkluderes med at dagens samarbeid ikke gir systematiske effekter på tjenestestrukturen innenfor de fleste lovpålagte tjenesteområder. Det skyldes at samarbeidet med få unntak er begrenset til et utvalg av kommunene. Deltakerandelen i samarbeid er lav for flere smale kompetansekrevede velferdstjenester, for breddetjenestene og innenfor administrative funksjoner. Ofte deltar ikke de minste og mest sårbare kommunene i interkommunalt samarbeid.»

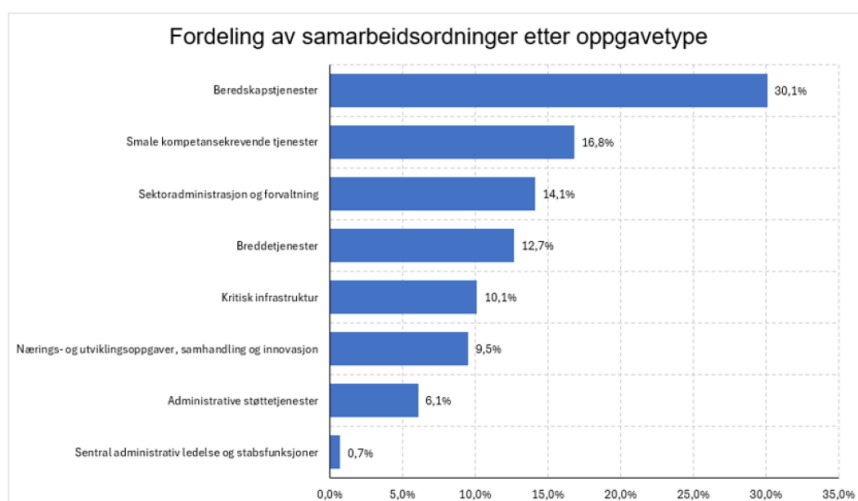


Figure 2 Fordeling av kartlagte samarbeidsordninger i 207 kommuner etter oppgavetype.

Som figuren over viser er dagens samarbeid mest utbredt for oppgaver med et betydelig beredskapselement, som 110-sentral, akutt forurensning (IUA), veterinærvakt,

barnevernvakt og legevakt, delvis også for smale kompetansekrevende tjenester som PP-tjeneste, krisesenter, barnevern og NAV-kontor.

Interkommunalt samarbeid er mindre utbredt innenfor breddetjenestene og aller minst utbredt for oppgaver innenfor sentraladministrasjon, som HR/personal, økonomistyring, kommuneadvokat og beredskapsplan og kriseledelse. Det er også overraskende lite samarbeid om administrative støttetjenester som lønn og regnskap, med unntak for samarbeid om IKT og innkjøp.

Et strategisk spørsmål for Senja kommune er hvordan det interkommunale samarbeidet bør videreutvikles i årene som kommer. En mulig tilnærming er å videreføre dagens modell med flere enkeltstående samarbeid innen ulike tjenesteområder. Fordelen med en slik modell er at kommunen beholder høy grad av lokal kontroll og fleksibilitet, samtidig som samarbeidet kan tilpasses behovene innen det enkelte fagområde. Ulempen er at mange ulike samarbeidsordninger ofte medfører flere styringslinjer, økt kompleksitet og en mer fragmentert organisering. Dette kan igjen bli administrativt krevende å følge opp og styre over tid.

En annen tilnærming er å etablere regionale kompetansesentre på utvalgte områder. En slik modell kan bidra til større og mer robuste fagmiljøer, redusere sårbarheten ved fravær og turnover, samt styrke kommunenes evne til å rekruttere og beholde spesialisert kompetanse. Samtidig forutsetter modellen politisk samordning og enighet mellom kommunene om organisering, finansiering og styring av de felles løsningene.

Et tredje alternativ er at Senja, som den største kommunen i Midt-Troms, tar en tydeligere rolle som regional vertskommune. Dette kan innebære ansvar for felles tjenester innen HR, økonomi, innkjøp, juridisk rådgivning, digitalisering og helseforvaltning. En slik modell kan bidra til å samle kompetanse, skape stordriftsfordeler og gi mer robuste fagmiljøer på tvers av kommunegrensene. Samtidig vil det kunne styrke Senjas rolle som regional motor og kompetansesenter i Midt-Troms, og legge til rette for mer effektive og bærekraftige tjenester i hele regionen.

Ser vi på dette for Senja kommune er det særlig fire områder som peker seg ut.

Felles administrativt støtteapparat

Et stort potensial ligger i å samle små og sårbare fagmiljøer regionalt.

Område	Mulig modell
Lønn	Felles lønnssetter
Regnskap	Regional økonomienhet
Innkjøp	Felles innkjøpsfunksjon

HR	Regional HR-kompetanseenhet
Juridisk bistand	Felles juridisk rådgiver
Personvern/informasjonsikkerhet	Regional spesialistfunksjon

Dette kan redusere sårbarhet, gi større fagmiljøer og frigjøre lederkapasitet. Samtidig er det dokumentert at denne type samarbeid er krevende å etablere, særlig med hensyn til debattene rundt lokalt selvstyre og kontroll.

Helse- og omsorgstjenester

Her er potensialet sannsynligvis størst.

Mulige samarbeidsområder:

- Felles tildelingskontor
- Felles ressursbank for vikarer
- Felles rehabiliteringsteam
- Felles demens- og geriatriteam
- Interkommunale spesialistteam innen psykisk helse og rus
- Felles nattevakt- eller responscenterløsninger

NIVI er kjent med at regionen allerede utforsker noen av disse modellene.

Oppvekst og velferd

Særlig innen kompetanseintensive tjenester kan samarbeid være nødvendig:

- PPT
- Pedagogiske spesialistteam
- Barnevernsvakt
- Familieteam
- Psykologtjenester
- Logopedtjenester
- Spesialpedagogiske ressurser

For mindre kommuner i Midt-Troms vil Senja kunne fungere som vertskommune.

Digitalisering og teknologi

Dette er sannsynligvis det mest framtidsrettede samarbeidsområdet.

Mulige løsninger:

- Felles IKT-drift
- Felles digitaliseringsenhet
- Felles prosjektkontor
- Felles systemforvaltning
- Regional analyse- og dataplattform

- Felles KI-kompetansemiljø

Særlig innen kunstig intelligens, automatisering og datadrevet styring vil det være krevende for hver kommune å bygge nødvendig kompetanse alene.

6.3 Vurdering av interkommunalt samarbeid

For Senja kommune kan det være et potensiale for et mer systematisk interkommunalt samarbeid om spesialiserte fagmiljøer og administrative støttefunksjoner. Særlig innen HR, økonomi, digitalisering, forvaltning av helse- og omsorgstjenester og spesialiserte velferdstjenester finnes det et betydelig potensial for lavere kostnader, redusert sårbarhet og bedre tjenestekvalitet. Samtidig vil en tydeligere rolle som regional motor i Midt-Troms kunne styrke Senjas attraktivitet, gjennomføringskraft og evne til å møte framtidens kompetanse- og ressursutfordringer.

Samtidig viser analyser at Senja kommune har et potensiale for bedre eierstyring og oppfølging av samarbeid/ avtaler. Disse er i dag delegert ut i organisasjonen, uten at det følges opp helhetlig. I dette ligger en betydelig risiko både knyttet til god økonomisk styring, men også styring av kvalitet og omfang av tjenestene. Videre utvikling av interkommunale samarbeid bør starte med etablering av interne styringsmekanismer for å få helhetlig oversikt og grep rundt eierskap og oppfølging av disse. En desentralisert organisering og oppfølging av eierskap og avtaler vil ikke gi ønsket effekt og gevinstrealisering over tid. Samtidig ligger det et stort potensiale i økt samarbeid med andre som Senja kommune bør prioritere å utforske videre som del av det pågående omstillingsarbeidet.

7. Oppsummering og anbefaling

Senja kommune er en fremoverlent kommune med høy kompetanse og god gjennomføringsevne. Samtidig har kommunen utfordringer knyttet til økonomisk bærekraft, demografiske endringer, geografiske avstander og økende krav til tjenestene. Dette stiller større krav til prioritering, samordning og helhetlig styring. Analysene viser at kommunen har et betydelig potensial for å styrke både tjenestekvalitet, ressursutnyttelse og gjennomføringskraft gjennom målrettede organisatoriske tiltak. Potensialet ligger ikke først og fremst i nye ressurser, men i å organisere og utnytte eksisterende kompetanse, kapasitet og støttestrukturer på en mer helhetlig og effektiv måte. Slik vil økonomiske gevinster kunne hentes ut i løpet av relativt kort tid.

Et gjennomgående funn er at kommunen fortsatt bærer preg av å være en sammenslått kommune, med ulik praksis, varierende ressursfordeling og begrenset samordning på tvers av sektorer og enheter. Dagens organisering gir utfordringer knyttet til styring, internkontroll, kvalitetsutvikling og effektiv ressursbruk. Kommunen har samtidig mange kompetente medarbeidere, solide fagmiljøer og digitale verktøy som i større grad kan utnyttes som felles ressurser.

NIVIs vurdering er at Senja kommune bør utvikles tydeligere som én samlet organisasjon. Dette forutsetter sterkere virksomhetsstyring, mer systematiske arbeidsprosesser, tydeligere rolle- og ansvarsfordeling og økt samordning av administrative støttefunksjoner. Særlig vurderes det å være et betydelig gevinstpotensial i å redusere dobbeltarbeid, standardisere arbeidsprosesser og etablere mer robuste fag- og støttemiljøer på tvers av dagens organisatoriske grenser.

Analysen viser at de største organisatoriske og økonomiske gevinstene kan realiseres gjennom fire hovedgrep:

1. **Gjennomgang av lederstruktur og organisering** for å sikre mer robuste lederspenn, tydeligere ansvarslinjer og bedre utnyttelse av lederressursene.
2. **Samordning av merkantile og administrative tjenester** for å frigjøre lederkapasitet, redusere sårbarhet og oppnå mer enhetlig praksis.
3. **Målrettet digitalisering og bruk av kunstig intelligens** for å forenkle arbeidsprosesser, redusere manuelt arbeid og styrke beslutningsgrunnlag og styringsinformasjon.
4. **Bedre utnyttelse av kompetanse og personellressurser** gjennom økt tverrfaglig samarbeid, mer fleksibel ressursbruk og sterkere fagmiljøer.

Samlet vurderes disse tiltakene å ha det største potensialet for å styrke kommunens økonomiske bærekraft, øke ledelseskapasiteten og forbedre ressursutnyttelsen. Samtidig vil tiltakene legge grunnlaget for sterkere fagutvikling, bedre samhandling og mer robuste tjenester til innbyggerne.

Tiltakene må ses i sammenheng. NIVI anbefaler derfor at kommunen etablerer et samlet omstillings- og utviklingsprogram som kobler organisering, ledelse, støttefunksjoner, digitalisering og gevinstrealisering. Arbeidet bør ha et langsiktig perspektiv og legge grunnlaget for en kommune som er mer robust, smidig og bærekraftig. En slik tilnærming vil gi kommunen et sterkere grunnlag for å håndtere framtidige økonomiske utfordringer, samtidig som organisasjonen utvikles i retning av en mer bærekraftig, effektiv og framtidsrettet kommune.

Senja kommune har et godt grunnlag for å jobbe videre med spennende utvikling siden organisasjonen fremstår som en organisasjon med motiverte og kompetente medarbeidere, ledere og politikere.

Lykke til med det videre arbeidet!

NIVI Analyse AS

www.nivianalyse.no