



Holmestrand
kommune



Helhetlig plan

Strategi og virksomhetsstyring

HR og stab



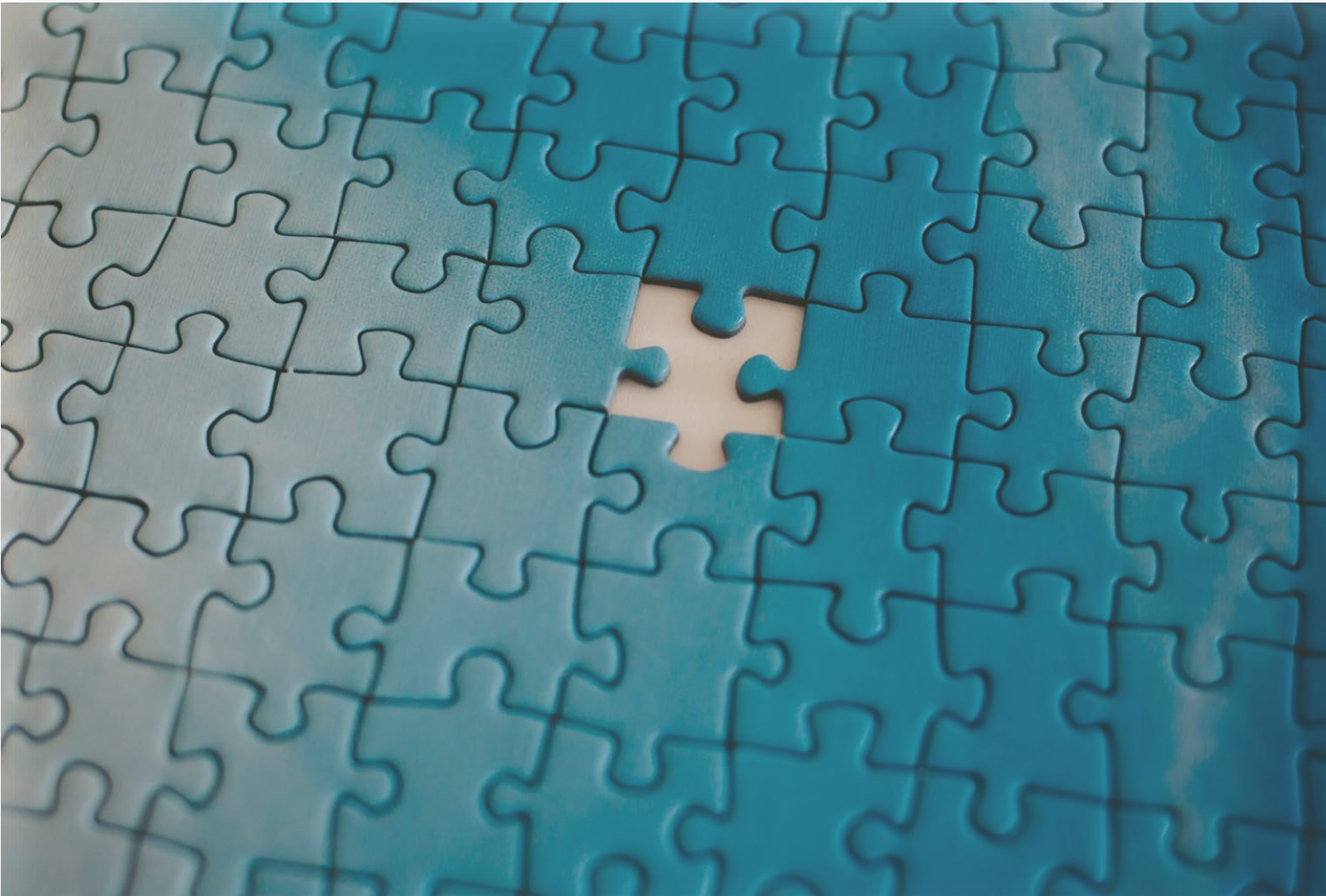


Innhold

1	Innledning	4
1.1	Leseveiledning	5
1.2	Kommunestyrets vedtak	5
1.3	Hva er helhetlige planer?	6
1.4	Organisering av prosjektet	8
2	Avgrensninger i den helhetlige planen	9
2.1	Barnehagemyndighet	9
2.2	Overføringer til kirken og andre tros- og livssynssamfunn	9
2.3	Politisk møtegodtgjørelse	9
2.4	Læringer	9
3	Hva er administrasjon i en kommune?	10
3.1	Generelt om administrasjonens rolle og kjernefunksjon	10
3.2	Spesielt om administrasjonen i Holmestrand kommune	10
4	Ekstern gjennomgang utført av BDO	12
4.1	Nøkkeltall fra BDOs gjennomgang	12
4.2	Oppsummering BDO-rapporten (fra presentasjon i formannskap 5.6.25)	13
5	Lederundersøkelse	15
6	Etterslep i en konsekvensorganisasjon	17
7	Ledelse	18
7.1	Dagens situasjon i Holmestrand kommune	18
7.2	Fremtidens utfordringer med ledelse i Holmestrand	19
7.3	Utviklingsområder	20
8	Utvalgte hovedprosesser	22
8.1	Virksomhetsstyring	22
8.2	Internkontroll	24
8.3	Økonomiplan	28
8.4	Strategisk kompetanseplanlegging	30
8.5	Nærvær og HMS-arbeid	32
8.6	Anskaffelser og kontraktsoppfølging	34
9	Organisering	36
9.1	Kommunesamarbeid	36
9.2	Kjøp av tjenester eksternt	36
9.3	Fagnettverk – muligheter og utfordringer	37
9.4	Pågående samarbeid	37
10	Oppsummering	38



10.1	Veien videre	38
10.2	Forslag til tiltak i handlingsprogram 2026-2029	38
10.3	Håndtering av etterslepet	39
11	Kilder	40
12	Vedlegg 1 – etterslep	41





1 Innledning

Kommunedirektøren legger med dette frem helhetlig plan for programområdene Strategi og virksomhetsstyring, og HR og stab. Gjennom prosjektperioden har de ansatte jobbet tett, intensivt og godt, og nesten samtlige ansatte har på en eller annen måte vært involvert i arbeidet. Kommunedirektøren takker de ansatte for denne viktige innsatsen, som gjør at den helhetlige planen kan legges frem høsten 2025.

Arbeidet med denne planen har bidratt til at administrasjonen har stoppet litt opp og vurdert seg selv: Er organiseringen hensiktsmessig? Hvordan løses oppgavene? Hvor smidige er arbeidsprosessene? Denne refleksjonen har også tydeliggjort behovet for å prioritere arbeidet med læring og kontinuerlig forbedring.

Dette er forhold som bør vurderes jevnlig, uavhengig av kapasitet. Det reiser viktige spørsmål: Hvilke konkrete utfordringer står administrasjonen overfor i dag, og hvilke vil oppstå i årene fremover? I dette ligger muligheten til å avklare hva den øvrige organisasjonen vil ha behov for av støtte, rådgivning og bistand fra administrasjonen for å lykkes i fremtiden.

Kommunestyret bestilte i desember 2024 en ekstern gjennomgang av årsverk og kostnader knyttet til administrasjonen. Den eksterne gjennomgangen utført av BDO, viser at administrasjonen i Holmestrand er effektivt drevet, og at det ikke er mange områder som kan effektiviseres. Denne rapporten gjennomgås mer detaljert senere i planen.

Den helhetlige planen inneholder få konkrete tiltak for umiddelbar gjennomføring, ettersom arbeidet primært har vært rettet mot overordnede vurderinger. Planen tydeliggjør imidlertid hvilke områder administrasjonen må videreutvikle etter at planen er ferdigstilt og politisk behandlet. I det interne arbeidet vil administrasjonen foreta en prioritering av tiltak og områder som skal adresseres først.

I arbeidsperioden har det vært avgjørende å ikke la dagens organisasjonsstruktur være styrende. I stedet er hovedprosessene og behovet til kommunens ledere lagt til grunn for arbeidet. Målet er å etablere en mest mulig effektiv og serviceorientert administrasjon.

Kommunedirektøren vil likevel påpeke at det som tidligere var to programområder slås sammen fra 1.1.2026, og at ett av navnene foreløpig beholdes; «Strategi og virksomhetsstyring». Denne organisatoriske endringen medfører at antall programområder reduseres fra fem til fire, og at HR-sjefsstillingen legges på virksomhetsledernivå.

Den helhetlige planen for administrasjonen skiller seg noe fra de øvrige helhetlige planene, både når det gjelder struktur og graden av konkretisering av tiltak. Dette skyldes dels kapasitetsutfordringer, men også at administrasjonens tjenester i hovedsak er interne støttetjenester til organisasjonen, og i liten grad rettet mot innbyggere. Denne posisjonen krever et strategisk fokus på hvordan administrasjonen kan styrke organisasjonens samlede kapasitet, effektivitet og kvalitet over tid. Dette er en av hovedutfordringene akkurat nå, som det må fokuseres på i tiden fremover.

Flere utviklingstrender og strategiske satsingsområder, herunder noen av tiltakene beskrevet under kapitlene **utviklingsområder**, forutsetter en ressursøkning for å kunne realiseres fullt ut. Sett i forhold til gjennomsnittet i de øvrige 5K-kommunene ligger Holmestrand våren 2025 nesten 8,5 årsverk lavere. Kommunedirektøren vil likevel ikke på nåværende tidspunkt anbefale å tette dette gapet helt, kommunens økonomi og øvrige behov tatt i betraktning.



Kommunedirektøren peker i planen imidlertid på behovet for å styrke kapasiteten på enkelte områder, som også kan gi økonomiske gevinster på sikt. De foreslåtte stillingene er ikke ment å dekke langsiktige behov, men til å håndtere akutte utfordringer for å sikre at kommunen kan opprettholde drift på et forsvarlig risikonivå per i dag.

Kommunedirektøren understreker at det ikke finnes et absolutt «riktig» nivå for administrativ kapasitet – dette påvirkes i stor grad av blant annet kommunens økonomiske rammer. Det må imidlertid avklares hvilke forventninger som stilles til administrasjonen, herunder omfanget av lederstøtte, analyser og utredninger m.m. I dagens situasjon er det et tydelig gap mellom forventninger og tilgjengelig kapasitet, noe også BDO har påpekt i sin rapport.

1.1 Leseveiledning

- Det er i planen henvist til **5K-kommunene**. Dette er et samarbeid der kommunene Holmestrand, Horten, Færder, Lier og Kongsberg inngår. Dette er kommuner med forholdsvis lik kommunestørrelse og økonomiske rammebetingelser.
- Begrepet **hovedprosess** kan forstås på ulike måter, avhengig av hvilket fagområde det er snakk om. I denne planen er uttrykket brukt for å beskrive en hovedarbeidsoppgave, som gjerne omfatter flere fagområder og avdelinger i administrasjonen, samt på tvers av flere programområder i kommunen.
- Det finnes flere hovedprosesser enn de som er valgt ut her, blant annet er kommunikasjon og beredskap eksempler på viktige fagområder som i foreliggende plan ikke er viet stor oppmerksomhet. Disse fagområdene har også en svært viktig «ytre» funksjon.
- De to programområdene Strategi og virksomhetsstyring, og HR og stab, omtales i planen for enkelthets skyld hovedsakelig som **administrasjon(en)**.
- Det henvises flere steder i planen til **KI**. Dette står for kunstig intelligens, og er i dette dokumentet brukt som et støtteverktøy på enkelte områder, for eksempel ved å oppsummere tekst og forbedre språk og flyt.
- Foreliggende plan tar utgangspunkt i hovedprosesser, arbeidsoppgaver og mer generelle fagområder, i stedet for å ha fokus på virksomheter og organisasjonskart.
- Som nevnt innledningsvis har administrasjonen hatt begrensede ressurser og dermed mindre kapasitet enn ønskelig til å arbeide med planen i prosjektperioden. Dette har påvirket muligheten til å gjøre en full utredning av konkrete tiltak på en forsvarlig måte.
- Planen identifiserer imidlertid sentrale utviklingsområder som vil være gjenstand for videre arbeid og prioritering.

1.2 Kommunestyrets vedtak

Kommunestyret vedtok 18. desember 2024, i forbindelse med behandlingen av Handlingsprogram 2025-2028, følgende:

Det skal igangsettes helhetlig strukturgjennomgang innenfor virksomhetsområdene «HR og stab» og «Strategi og virksomhetsstyring». Det forutsettes at det blir foretatt ekstern gjennomgang av kommunens administrasjon der man gjennomgår stillinger og kostnader med sammenlignbare kommuner. Strukturgjennomgangen skal ha optimalisering og effektivisering av tjenestene som mål. Det skal gi best og mest mulig tjenester for pengene, og kommunestyret har et mål om å kutte minst 10 prosent av utgiftene til administrasjon. Det innføres ansettelsesstopp innenfor virksomhetsområdene frem til helhetlig plan er fremlagt, og eventuelle ansettelser må avklares med formannskapet. Tiltaket omfatter ikke lovpålagte tjenester. Formannskapet skal være styringsgruppe for ekstern gjennomgang av administrasjonen. Helhetlige planer skal fremlegges i møterunde i september.



Det ble lyst ut konkurranse om ekstern gjennomgang av utgifter og bemanning i Strategi og virksomhetsstyring og HR/stab, som ble vunnet av BDO. BDO utførte analysearbeidet i løpet av våren 2025, hvor nøkkeldata for Holmestrand ble sammenlignet med de fire øvrige kommunene i det såkalte 5K-samarbeidet; Horten, Færder, Lier og Kongsberg kommuner. Disse fem kommunene er omtrent like store i innbyggertall, og har relativt like økonomiske forutsetninger. Kommunene er derfor også i samme KOSTRA-gruppe.

BDO presenterte sine funn i formannskapet 5. juni, og den skriftlige rapporten ble lagt frem for formannskapet og kommunestyret i den første møterunden høsten 2025. Hovedfunn og anbefalinger gjennomgås kort senere i planen, og det henvises til den fulle rapporten fra BDO for ytterligere detaljer. Denne finnes på følgende lenk; [BDO-rapport](#). BDO-rapporten ble behandlet i kommunestyret 17. september d.å. jf. KS-sak 069/25.

Kommunedirektøren har lagt den eksterne gjennomgangen til grunn for sine anbefalinger i planen. BDO-rapporten vil derfor, i noen aspekter i planen, være en viktig bidragsyter. BDO sin egen oppsummering ligger gjengitt i kapittel 4.

Kommunedirektøren anser med dette at vedtaket fra KS-sak 069/25, som er gjengitt ovenfor, er oppfylt. Unntaket er kommunestyrets mål om å kutte minst 10 % av utgiftene til administrasjon. Med bakgrunn i egen erfaring og rapporten fra BDO anbefaler kommunedirektøren at et slikt kutt ikke gjennomføres.

1.3 Hva er helhetlige planer?

En helhetlig plan er et overordnet rammeverk som gir føringer for kommunens virksomhet og beslutninger. Hensikten er at innbyggerne skal få tilgang til nødvendige tjenester av tilstrekkelig kvalitet på en effektiv og rettferdig måte. De helhetlige planene i Holmestrand kommune er bestilt av kommunestyret og skal være sentrale i virksomhetsplanleggingen på lang sikt. Alle er forankret i kommuneplanen. De inneholder mål, strategier og faglige standarder som gir grunnlag for politiske beslutninger, og sikrer effektive tjenester til innbyggerne innenfor gjeldende budsjettammer.

Planene

- Inkluderer strategier for effektiv bruk av tilgjengelige ressurser (menneskelige, økonomiske og materielle) for å sikre at tjenestene leveres på en kostnadseffektiv måte.
- Vurderer både kort- og langsiktige behov i kommunen og legger til rette for bærekraftig utvikling over tid.
- Fremmer tverrfaglig samarbeid mellom ulike virksomheter for å sikre at tjenestene leveres på en sømløs og koordinert måte.
- Tar hensyn til innbyggernes behov og søker å tilby tjenester som er relevante og tilpasset.

Formål

- Identifisere og implementere tiltak for å forbedre organisasjonens effektivitet og struktur.
- Sikre bedre ressursutnyttelse og optimalisering av arbeidsprosesser.
- Innbyggerperspektiv og tjenestekvalitet skal ivaretas så godt som mulig.
- Gi løsninger som står seg over tid.
- Konsekvenser av endringer, positive og negative, skal kartlegges.
- Ivareta mål satt i arbeidsgiverpolitikken.

Mål

- Holmestrand fremstår som én kommune.
- Kommunens driftsresultat er 1,75 pst. per 2026.



- Holmestrand kommune yter kvalitativt gode tjenester innenfor gjeldende rammer, ref. mål i Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034 ([Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2034](#)).

Kommuneplanens samfunnsdel er bygget opp med fire innsatsområder med hver sine overordnede mål, underbyggende delmål og konkretiserte strategier eller tiltak. Innenfor hvert innsatsområde er det uthevet ett delmål rettet mot kommunen som organisasjon og virksomhet. Disse er løftet frem under:

God helse og livskvalitet gjennom hele livet

- Sikre effektiv oppgaveløsning og ressursbruk som fremmer optimal kvalitet i kommunale tilbud- og tjenester.
- Sikre tverrfaglige, helhetlige og koordinerte forløp i helsetjenestene.
- Styrke fagkompetanse i tjenesteyting og bidra til heltidskultur.
- Yte tilgjengelige, likeverdige og behovstilpassede tjenester med lavest mulig inngripen i innbyggernes liv.
- Samarbeide med innbyggere og frivillig kulturliv igjennom videreutvikling av kultur- og fritidstilbud.
- Fremme digitalisering; tilby tjenester med utgangspunkt i innbyggernes behov. Vi har fokus på tilgjengelighet, brukervennlighet og selvbetjening.

Vekst og verdiskapning

- Stimulere til utvikling i lokalt næringsliv igjennom offentlige innkjøp og anskaffelser.
- Bruke digitalisering til å fremme effektiv ressursbruk og skape bedre samhandling mellom kommune, næringsliv og innbyggere.
- Praktisere tydelig, forutsigbar og effektiv plan- og saksbehandling.
- Være en attraktiv arbeidsplass og inkluderende arbeidsgiver.
- Tilrettelegge for at ansatte uten utdanning får fagutdanning, samt at det opprettes flere lærlingeplasser.

Attraktive by- og bygdesenter

- Utarbeide planer etter behov og ha oppdatert planverk som sikrer langsiktig og overordnet styring og utvikling av kommunen.
- Samarbeide med offentlige myndigheter, næringsliv og frivilligheten om et systematisk og oppdatert arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.
- Sikre at offentlig og privat teknisk infrastruktur som vei, vann og avløp har både god kapasitet og nødvendig vedlikehold.

Klima – og miljøvennlig utvikling

- Vektlegge klima- og miljøperspektivet i offentlige anskaffelser.
- Arbeide for at kommunen og dens virksomheter blir miljøsertifisert.
- Utarbeide og følge opp kommunedelplan for klima, - energi og miljø.
- Innføre klimaregnskap, - og budsjett for Holmestrand som samfunn og organisasjon til bruk i systematisk klima- og miljøarbeid.
- Kunnskapsutveksling og samarbeid mellom innbyggere, frivilligheten, offentlig sektor og næringsliv.
- Redusere klimagassutslipp fra kommunens egen drift, bygg, anlegg og prosjekt, med minst samme ambisjonsnivå som nasjonale mål.

Figur 1 - Innsatsområder fra kommuneplanen



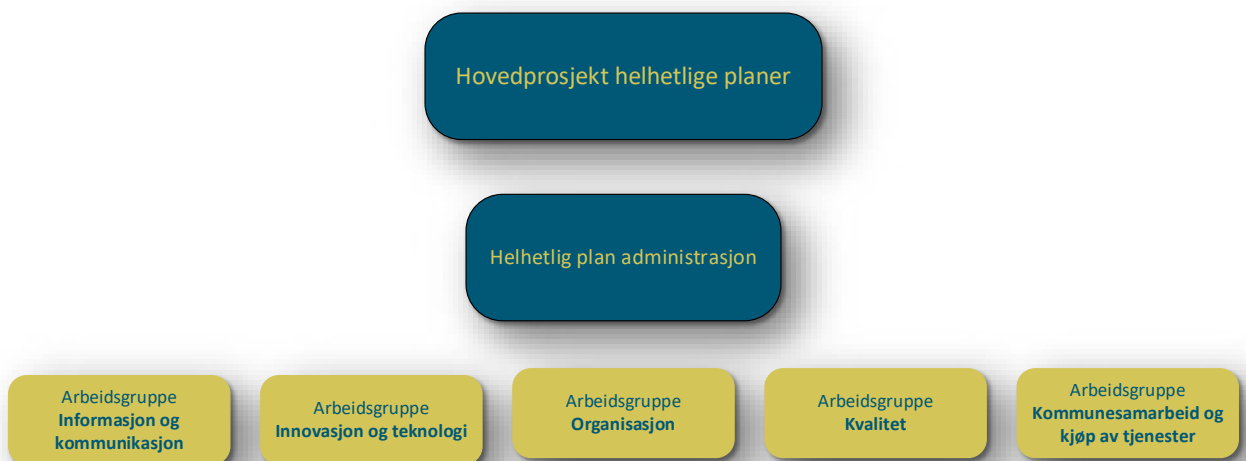
Kommunens prioriterte aktiviteter i virksomhetene bygger i stor grad på disse innsatsområdene, og flere av tiltakene følges opp gjennom programområdene. Administrasjonen skal bistå programområdene med å jobbe målrettet for å nå målene og innsatsområdene..

Innsatsområdene for kommuneplanen, i tillegg til de to øvrige overordnede målene omtalt ovenfor, utgjør en helhet, som sikrer gode tjenester for alle innbyggere, innenfor de økonomiske rammene som er tilgjengelige for Holmestrand. Kommunen har verktøyene for å følge opp og rapportere på måloppnåelse og innføre en god virksomhetsstyring, men det er etterslep i implementeringen og bruken av disse verktøyene.

1.4 Organisering av prosjektet

Mange ansatte har vært deltagende i prosjekt- og arbeidsgrupper. Det har også vært avholdt to samlinger i løpet av prosjektperioden hvor samtlige ansatte har vært invitert. I juni ble det avholdt en fellessamling i Sande kommunelokale, og i september var det en fellessamling i biblioteket i Holmestrand. Både hovedverneombud og hovedtillitsvalgt har vært faste deltagere i prosjektgruppen.

Figuren viser hvordan prosjektet har vært organisert. For enkelhets skyld er «administrasjon» brukt som navn for de to programområdene planen omfatter.



Figur 2 - Organisering av prosjektet

Som tidligere omtalt, bygger arbeidet med denne planen på prinsippet om oppgaveflyt. Administrasjonen har bred tverrfaglig deltakelse i mange av hovedoppgavene, noe som er avgjørende for å sikre effektiv drift. Arbeidsgruppene og prosjektgruppen er sammensatt på tvers av fagområder for å belyse oppgaver og prosesser fra flere perspektiver. Dette har styrket den felles forståelsen av både utfordringer og fremtidige løsninger.

Innspillene fra arbeidsgruppene danner grunnlaget for identifisering av utvalgte hovedprosesser. Planen er derfor strukturert etter prosesser, ikke etter arbeidsgrupper.



2 Avgrensninger i den helhetlige planen

Den helhetlige planen for administrasjonen tar hovedsakelig utgangspunkt i de fagområdene som ble gjennomgått av BDO, jf. tabell i kapittel 4.1. Programområdene Strategi og virksomhetsstyring, og HR og stab, omfatter imidlertid en del andre utgiftsposter som ikke blir inngående omtalt i rapporten fra BDO. Disse områdene gjennomgås kort nedenfor.

2.1 Barnehagemyndighet

Fra 2025 er barnehagemyndigheten flyttet til Strategi og virksomhetsstyring. Flyttingen er gjort etter at Statsforvalteren påpekte at det er uheldig at rollene som både barnehageeier og barnehagemyndighet ligger under samme kommunalsjef. Barnehageeierrollen ivaretas av kommunalsjef for oppvekst.

Barnehagemyndigheten omfattes ikke av helhetlig plan for administrasjonen, og vil ikke omtales videre i denne planen.

2.2 Overføringer til kirken og andre tros- og livssynssamfunn

Budsjettet for overføring til kirken og andre tros- og livssynssamfunn ligger på programområde strategi og virksomhetsstyring. Dette blir ikke videre omtalt i den helhetlige planen. Kommunedirektøren kommer tilbake i forbindelse med Handlingsprogram 2026-2029 dersom det foreslås endringer i rammen på dette området.

2.3 Politisk møtegodtgjørelse

Budsjettet for politisk møtegodtgjørelse ligger på programområde strategi og virksomhetsstyring. Dette blir ikke videre omtalt i den helhetlige planen. Kommunedirektøren kommer tilbake i forbindelse med Handlingsprogram 2026-2029 dersom det foreslås endringer i rammen på dette området. Det er kommunestyret som selv vedtar satser, antall møterunder og antall representanter i de ulike utvalgene (med en nedre grense knyttet til innbyggertall).

Kommunedirektøren vil likevel påpeke at det er et innsparingspotensial dersom antall representanter i kommunestyret ble redusert (minimum antall 27, mot dagens 35), og/eller reduksjon i antall representanter i formannskapet, antall møterunder og antall hovedutvalg.

Dersom det skal gjøres endringer i antall representanter i kommunestyret og formannskapet, må dette vedtas før 31.12.2026.

2.4 Lærlinger

Lønnsutgifter til alle kommunens lærlinger utgiftsføres på HR-avdelingen. Med unntak av lærlinger på Jarlsberg IKT, blir alle lærlingene fulgt opp i sine respektive programområder og virksomheter. En ansatt i HR-avdelingen innehar et koordinatoransvar for lærlingene og administrative oppgaver knyttet til dette. Eksempler på oppgaver som inngår er tilrettelegging og gjennomføring av intervjuer, arbeidsavtaler, koordinering av læringssted, og samarbeid med Opplæringskontoret. Det vil alltid måtte vurderes hvor mange lærlinger kommunen skal ha, noe som er en politisk beslutning.



3 Hva er administrasjon i en kommune?

3.1 Generelt om administrasjonens rolle og kjernefunksjon

I Kommune-Norge er administrasjonen generelt sett ikke en tjenesteyter direkte til innbyggerne, men en strategisk og operativ støttefunksjon for hele organisasjonen. Den skal legge grunnlaget for at helse, oppvekst og tekniske tjenester kan levere gode tjenester. Dette skjer blant annet gjennom:

- **Styringssystemer og struktur:** Utvikling og vedlikehold av økonomiplaner, internkontroll, virksomhetsstyring og kvalitetssystemer.
- **Rammeverk for ledelse:** Tilrettelegging for god ledelse gjennom verktøy, rutiner og opplæring.
- **Digitalisering og systemintegrasjon:** Sikre effektive arbeidsprosesser og datakvalitet på tvers av virksomheter og programområder.
- **HR og kompetanseutvikling:** Rekruttering, HMS, sykefraværsoppfølging og strategisk kompetanseplanlegging.

Administrasjonen fungerer som en pådriver for utvikling i programområdene ved å:

1. **Skape forutsigbarhet og retning**
 - Utarbeide planer og styringsdokumenter som gir klare mål og prioriteringer.
 - Sikre at politiske vedtak oversettes til praktiske tiltak i tjenestene.
2. **Bygge kapasitet og kompetanse**
 - Tilby opplæring og verktøy for ledere i helse, oppvekst og øvrige tjenester.
 - Utvikle strategiske kompetanseplaner for å møte fremtidige behov.
3. **Redusere risiko og sikre kvalitet**
 - Etablere internkontroll og rutiner som forebygger feil og sikrer regelleterlevelse.
 - Støtte programområdene i risikovurderinger og beredskap.
4. **Fremme innovasjon og endringsarbeid**
 - Tilrettelegge for digitalisering og nye arbeidsmetoder.
 - Bidra med prosjektstyring og metodikk for omstilling.
5. **Avlaste ledere i driftsnære oppgaver**
 - Gi operativ støtte i for eksempel HR-saker, sykefraværsoppfølging og anskaffelser.
 - Frigjøre tid for ledere til faglig utvikling og tjenestekvalitet.

3.2 Spesielt om administrasjonen i Holmestrand kommune

Også i Holmestrand har administrasjonen og programområdene ulike oppgaver, men felles mål. Administrasjonen skal gi retning, struktur og samordning, mens virksomhetene omsetter dette i tjenester som berører innbyggernes hverdag.

Når administrasjonen utvikler økonomiplaner og digitale løsninger, gjør virksomhetene dem levende i skoler, helse og tekniske tjenester – slik at ressursene brukes smart og innbyggerne merker det i hverdagen. ¹

Administrasjonen har ansvar for prosesser innen økonomi- og virksomhetsstyring, digitalisering, IKT, dokumentforvaltning, personvern, informasjonssikkerhet, internkontroll, anskaffelser, HR/personal, kommunikasjon, innbyggjerservice, politisk sekretariat, beredskap og HMS. Dette er støtteprosesser som

¹ Eget sitat basert på interne vurderinger

legger grunnlaget for at den øvrige organisasjonen kan levere tjenester med kvalitet, økonomisk kontroll og i tråd med lov- og avtaleverk.

I tillegg har administrasjonen ansvar for å forvalte kommunens overordnede styringssystemer innenfor de ulike områdene, og legge til rette for at kommunen utvikler seg i tråd med politiske vedtak og føringer. Kommunens HMS-system, heltidserklæring og andre konkrete tiltak på bakgrunn av arbeidsgiverpolitikken er eksempler på dette. Administrasjonen har også en rådgivende rolle, legger til rette for prosesser, opplæring, og veileder og støtter lederne i konkrete oppgaver.

Administrasjonen sørger også for blant annet rapporteringer til kommunestyret, samt bistår ved ulike statlige tilsyn på systemnivå og i enkelthendelser. Kommunen har også eget kontrollutvalg som følger opp, i tillegg til revisjonen. Lokalavisene følger også nøye med, samt at politikernes mulighet for interpellasjoner m.m. følges opp av administrasjonen.

Som tidligere påpekt, er ressursene i Holmestrand kommunes administrasjon begrensede. Ressursene har i den mest arbeidsintensive perioden vært mindre enn det BDO-rapporten viser, fordi ansatte har sluttet og ikke blitt erstattet.

Det er en sammenheng mellom administrasjonens ressurser og graden av lederstøtte. Med lite administrativ støtte er det en naturlig konsekvens at oppgaver overføres til ledere eller andre ressurspersoner «i linja». Det fører til reduksjon i ledernes handlingsrom til å jobbe med oppfølging av ansatte og utvikling av kvalitativt gode arbeidsmiljøer og tjenester.

Kapittel 3.1 ovenfor beskriver administrasjonens rolle i kommunen. Kommunedirektøren ønsker å være tydelig på at med dagens kapasitet har administrasjonen ikke mulighet til å ivareta denne rollen fullt ut.





4 Ekstern gjennomgang utført av BDO

4.1 Nøkkeltall fra BDOs gjennomgang

Gjennom kartlegging av oppgaver, antall årsverk, intervjuer, samt uttrekk fra ulike fagsystemer og regnskapet har BDO gjort en detaljert analyse av utgifter og bemanning i Holmestrand kommune, og sammenlignet dette med gjennomsnittet i Horten, Færder, Lier og Kongsberg kommuner (5K-samarbeidskommunene).

Det ble også forsøkt å inkludere en kommune som ikke er direkte sammenlignbar med Holmestrand, særlig med hensyn til økonomiske forutsetninger. Dette lot seg imidlertid ikke gjennomføre, da det ville kreve betydelige interne ressurser fra de aktuelle kommunene, og resultatet av en slik gjennomgang ville trolig ha begrenset relevans for dem.

Tabellen viser bemanningstall for Holmestrand og gjennomsnittet for de øvrige fire kommunene:

Tabell 1 - Sammenligning årsverk 5-K

Fagområde	Total dimensjonering (årsverk)	Total dimensjonering sammenligningskommuner (gjennomsnitt årsverk)
Anskaffelser og internkontroll	2,1	3,5
Budsjett	3,5	3,9
Eiendomsskatt	1	0 ²
Lønn	3	3,3
Regnskap	4,4	5,8
Digitalisering	2,5	3,3
Dokumentsenter og arkiv	4,5	4,9
IKT-drift	7,9	9,2
Personvernombud	0,4	0,3
Politisk sekretariat	2	2,4
Kommunikasjon	1,25	3,3
Beredskap og informasjonssikkerhet	1	1
Innbyggjerservice	4,55	2,9
HR	3	7
HMS	1	0,3
Frikjøpte HTV/HVO	6,5	5,9
Sum antall årsverk	48,7	57

Som oversikten over årsverk viser, er det et betydelig avvik mellom den totale bemanningen i Holmestrand kommunes administrasjon og gjennomsnittet i de øvrige kommunene. Avviket på 8,3 årsverk innebærer at de andre kommunene i snitt har om lag 17 prosent høyere bemanning. På

² På talletidspunktet var det ingen av de andre kommunene som hadde ansatte på eiendomsskatt. I ettertid har Horten, som innførte eiendomsskatt fra 2025, ansatt eiendomsskattesjef (100% stilling). I tillegg skal de midlertidig i innføringsperioden bruke 60% stilling, til sammen 1,6 årsverk.



fagområdenivå varierer avvikene, noe som kan skyldes ulike behov og prioriteringer i den enkelte kommune. Det mest markante er Innbyggjerservice, der Holmestrand har nesten 57 prosent høyere bemanning enn gjennomsnittet, og HR/HMS, der Holmestrand ligger betydelig lavere enn de øvrige kommunene.

Tabellen nedenfor viser hvor stor andel administrasjonen utgjør av den enkelte kommunes totale bemanning:

Tabell 2 - Andel årsverk administrasjon

Andel av årsverk i kommunen som jobber i de administrative fagområdene ³	
Holmestrand	2,91 %
Gjennomsnitt sammenlikningskommunene	3,23 %

4.2 Oppsummering BDO-rapporten (fra presentasjon i formannskap 5.6.25)

1. Administrative fagområder er en «konsekvensorganisasjon». Dette medfører at endringer ikke kan gjøres uten at det får en konsekvens for «dem de administrative fagområdene er til for».
2. Det er ikke holdepunkter for at Holmestrand kommune er dimensjonert annerledes enn de sammenlignbare kommunene vi har sett på.
3. Basert på BDOs kartlegging finnes det lite rom for å ta ned kapasiteten innen de administrative fagområdene, et nedtrekk vil uansett påvirke programområdene. BDO anbefaler ikke å redusere dimensjoneringen av de administrative fagområdene.
4. Eventuelle reduksjoner vil få konsekvenser både internt, i form av arbeidsrelatert stress og arbeidspress, og ut mot programområdene i form av endring i omfang og/eller kvalitet. Dette vil særlig utfordre ledelsesressursene som kan få mindre tid til å lede «fag og folk».
5. Det er samtidig behov for strengere prioritering med tydelig forventningsavklaring mot politisk ledelse og ut mot innbyggere.
6. Med et nedtrekk i innbyggjerservice og budsjettavdelingen vil nedtrekket i 2024 være om lag 8,5 %. Reduksjon på HTV vil redusere lønnsmidlene i HR og stab ytterligere. Prosessen rundt Jarlsberg IKT vil avdekke potensialet for kostnadsreduksjoner.
7. Det fremstår for BDO som at Holmestrand kommune ikke har klart å bli én kommune, og derfor har utfordringer med å hente ut potensielle gevinster som følge av sammenslåinger. Det er viktig at kommunen på sikt lykkes med dette, men det vil i seg selv ikke være tilstrekkelig for å løse utfordringene i de administrative fagområdene.

I punkt 3 i oppsummeringen til BDO går det tydelig frem at de ikke anbefaler at det kuttes ytterligere i administrasjonen, men sier samtidig at hvis det likevel **må** kuttes, er det hovedsakelig tre områder det i så fall bør gjennomføres på – listen nedenfor inkluderer kommunedirektørens vurdering:

- **Budsjettavdelingen** – kommunedirektøren anbefaler ikke nedbemanning på denne avdelingen. Bistand til lederne på dette feltet er avgjørende for at det fortsatt skal være god økonomistyring i årene fremover.

³ Utregningen er gjort som andel av de administrative fagområdene mot totalt årsverk i kommunene. Dette er basert på innhentet informasjon fra kommunene. Kongsbergs tall er holdt utenfor da disse ikke inkluderte tjenestekjøp.



- **Innbyggerservice** – som det også er omtalt i helhetlig plan for oppvekst foreslås det at 1,3 årsverk flyttes fra innbyggerservice til oppvekst, da de ansatte i Hof nesten utelukkende jobber på biblioteket.
- **Hovedtillitsvalgtoordningen** – kommunedirektøren vurderer å foreslå en innsparing på HTV-ordningen på 0,35 mill. kroner fra og med 2027. Dette er beslutninger som skjer etter forutgående drøftinger etter hovedavtalen, som vil bli gjennomført i 2026.





5 Lederundersøkelse

I september 2025 ble det sendt ut en spørreundersøkelse til alle virksomhets- og avdelingsledere i kommunen. Formålet med undersøkelsen var å få interne tilbakemeldinger som kan bidra til videreutvikling av Holmestrand kommunes stab- og støttefunksjoner.

Følgende spørsmål ble stilt:

- Opplever du at du får tilstrekkelig bistand fra de administrative støttefunksjonene?
- Har du behov for mer støtte fra administrasjonen, i så fall fra hvilke eller innenfor hvilke områder?
- Hvis du tenker på oppgavene du har, store og små, er det noen av disse du tenker burde vært utført av administrasjonen, uten at det har betydning for utøvelse av lederrollen din?
- Hvis du tenker på oppgavene administrasjonen gjør, store og små, er det noen av disse du tenker hadde vært hensiktsmessig at ble utført i din virksomhet?
- For å sikre utvikling og gode tjenester på kort og lang sikt, hvilke områder/aktiviteter bør administrasjonen prioritere fremover?
- Opplever du at administrasjonen har en verdi for din virksomhet/avdeling og i så fall på hvilken måte?
- Har du innspill til hvordan administrasjonen kan samhandle på bedre måter som igjen vil kunne gi bedre støtte til deg eller din virksomhet/avdeling?
- Hvilke områder har du behov for mer kompetanse innenfor?

Svarene ble oppsummert av et verktøy for kunstig intelligens og kvalitetssikret av administrasjonen. Denne oppsummeringen vises nedenfor (alle uthevinger er også gjort av KI).

Opplevelse av støtte fra administrasjonen

- **Flerparten** opplever å få tilstrekkelig bistand.
- **Noen uttrykker misnøye**, særlig knyttet til:
 - Manglende kapasitet
 - Lang svartid
 - Uklare ansvarsområder

Behov for mer støtte

Vanlige områder hvor det etterspørres mer støtte:

- **HR:** Rekruttering, sykefraværsoppfølging, konflikthåndtering
- **Dokumentsenter/Websak:** Journalføring, innsynsbegjæringer
- **Økonomi og lønn:** Budsjettarbeid, ansiennitetsberegning
- **Digitalisering og IKT:** Tilganger, systemopplæring, teknisk bistand

Oppgaver som ønskes overført til administrasjonen

- **Opplæring av nyansatte:** Felles digitale løsninger og introduksjonsprogram
- **Personalarbeid:** Arbeidsavtaler, permisjoner, ansiennitetsberegning
- **Turnus og systemregistrering:** GAT, Visma, EasyCruit

Oppgaver som kunne vært utført i virksomhetene

- De fleste mener **fordelingen er fornuftig**.
- Noen foreslår at virksomhetene kan ta mer ansvar for:
 - Rekruttering
 - Rutinebeskrivelser



- Enkel dokumenthåndtering

Prioriteringer for administrasjonen fremover

- **Digitalisering:** Effektive systemer, opplæring, automatisering
- **HR og HMS:** Tydeligere roller, bedre tilgjengelighet, fagdrypp [korte, digitale kurs]
- **Dokumentsenter:** Bedre struktur, lengre åpningstider, kompetanse på arkiv ute i virksomhetene
- **Internkontroll og kvalitetssystemer:** Bedre maler og rutiner
- **Tverrfaglig samhandling:** Mer samarbeid på tvers av programområder

Opplevd verdi av administrasjonen

- Oppfattes som **helt sentral** for å kunne utføre lederrollen.
- Verdsattes for:
 - Rask respons
 - Kompetanse
 - Tilgjengelighet
 - Veiledning og støtte

Forslag til bedre samhandling

- **Mer fysisk tilstedeværelse** fra administrasjonen ute i virksomhetene
- **Felles rutiner og retningslinjer**
- **Bedre informasjonsflyt** ved endringer
- **Samlokalisering i nytt rådhus** nevnes som positivt tiltak

Kompetansebehov

- Ønsker opplæring i:
 - Websak, Visma, Excel, SharePoint
 - Arbeidsrett og HMS
 - Konflikthåndtering og kommunikasjon
 - Rekruttering og personalsaker

I tillegg ga KI følgende anbefalinger, basert på oppsummeringen ovenfor:

1. **Styrk HR og dokumentsenter** med ressurser og tydeligere ansvarsfordeling.
2. **Utvikle digitale opplæringsverktøy** for nyansatte og ledere.
3. **Etabler faste kontaktpunkter** og forbedre svartid.
4. **Fremme tverrfaglig samarbeid** og felles forståelse av rutiner.
5. **Tilby målrettet kompetanseheving** innen prioriterte områder.



6 Etterslep i en konsekvensorganisasjon

BDO omtaler i sin rapport administrasjonen som en konsekvensorganisasjon:

«De administrative fagområdene eksisterer som følge av at resten av kommuneorganisasjonen eksisterer. De administrative fagområdene er dermed en «konsekvensorganisasjon» som understøtter programområdene og deres virksomheter. På grunn av dette, kan ikke endringer i dimensjonerings i de administrative fagområdene gjennomføres uten at det påvirker arbeidet innen de tre programområdene.»

I forbindelse med BDOs gjennomgang ble etterslepet i administrasjonen kartlagt, og funnene viser at Holmestrand har et større etterslep enn de sammenlignbare kommunene. En oppsummering av dette ligger som vedlegg 1, sist i planen.

Administrasjonen har utfordringer med etterslep på flere nivåer og områder. På operativt nivå innebærer dette periodevis manglende kapasitet til å gi lederstøtte raskt nok, og i tilstrekkelig grad. Lederundersøkelsen peker særlig på HR og dokumentsenter som områder der dette merkes mest. Beredskap og kommunikasjon er også områder med betydelig etterslep. Nedenfor følger to sitater fra lederundersøkelsen som illustrerer hvilke områder lederne opplever størst behov for bistand:

«Raskere avklaringer knyttet til HR. Økt tilgjengelighet på dokumentsenteret - Websak.»

«HR og dokumentsenter. Kan ofte ta litt tid før man får hjelp, men begge områder har ringt opp igjen senere og har da fått god bistand.»

I tillegg til å gi lederstøtte og veiledning har administrasjonen ansvar for å utvikle kommunens støttestruktur på systemnivå. Dette omfatter utarbeidelse av retningslinjer og støttedokumenter, samt løpende evaluering, justering og implementering. Det er et betydelig etterslep på dette området, og det er utfordrende å gi tilstrekkelig opplæring til ledere og ansatte. Lederundersøkelsen viser blant annet at lederne ønsker at kommunen fremover prioriterer overordnede felles prosedyrer og maler i kvalitetssystemet.

En presset administrasjon gjør det også krevende å avsette nok ressurser til å støtte programområdene i utviklings- og endringsarbeid, herunder kompetanseutvikling, heltidskultur, omstilling og velferdsteknologi.

Spesielt om etterslep på systemer og integrasjoner

I starten av kommunesammenslåingen ble det gjort flere systemvalg og anskaffelser av digitale løsninger. Disse valgene bar preg av begrenset tid til forprosjekt og implementering. Flere anskaffelser ble gjennomført som prosjekter, men organisasjonen ble ikke tilstrekkelig rigget for å forvalte og videreutvikle systemene etter innføring. Bemanningssituasjonen og andre utfordringer har i tillegg påvirket oppfølgingen av både anskaffelsene og implementeringer.

Dette har ført til mangelfull implementering og oppfølging av enkelte systemer, samt fravær av nødvendige integrasjoner. Bedre integrasjoner og arbeidsflyt vil forenkle saksbehandling og lederstøtte, sikre effektiv dokumentfangst og arkivering, og redusere risiko for feil og tidstyver.



7 Ledelse

Lederne har en sentral rolle i medarbeiderreisen for alle kommunens ansatte, fra oppstart i kommunen til opphør av arbeidsforholdet. Det velges å ta utgangspunkt i ledelse som et spesifikt område i den helhetlige planen, da lederne er mottakere og brukere av flere av administrasjonens tjenester. Lederne har stor betydning for kvaliteten på tjenesteleveransene, enten direkte eller gjennom hvordan arbeidet tilrettelegges for de ansatte. I arbeidet med å opprettholde Holmestrand kommune som en attraktiv arbeidsgiver, hvor kommunen beholder og utvikler ansatte, spiller lederne en nøkkelrolle.

7.1 Dagens situasjon i Holmestrand kommune

Det formelle lederansvaret og beslutningsmyndigheten i saker som omhandler personal-, økonomi-, fag og informasjon hos den enkelte kommunalsjef, virksomhetsleder eller avdelingsleder. Selve ansvaret for beslutninger og oppfølging er altså plassert «i linja». Det betyr at administrasjonens rådgivere rådgir, veileder og deltar i stor grad, men treffer ikke endelig beslutning i saker de er involvert i. Enkelte oppgaver utføres i samarbeid med eller på vegne av leder i enkelte situasjoner.

Lederrollen i kommunen innebærer et bredt spekter av ansvar og oppgaver, og lederne skal utøve flere former for ledelse for å sikre god styring og utvikling. Gjennom strategisk ledelse skal de sette retning og bidra til langsiktig måloppnåelse. Dette innebærer endringsledelse og å drive omstillingsarbeidet i tjenestene i møte med økende behov hos innbyggerne.

Administrativ ledelse handler om å organisere arbeidet og fordele ressurser på en effektiv måte. Gjennom mestringsorientert ledelse skal lederne støtte og utvikle medarbeidere, slik at de opplever trygghet, motivasjon og faglig vekst. All ledelse og styring i kommunen skal være preget av kommunens verdier: *Åpen, respektfull og samskapende*. Disse verdiene skal være tydelige i både beslutninger, samhandling og utviklingsprosesser.

Ledelse er et av temaene som ble prioritert som satsningsområde da [kommunens arbeidsgiverpolitikk](#) ble vedtatt våren 2021. På bakgrunn av arbeidsgiverpolitikken har det blant annet blitt utarbeidet en lederplakat for å sikre en felles plattform og tilnærming til ledelse i Holmestrand kommune. Lederplakaten bygger på kommunens verdier og 10-faktor (medarbeiderundersøkelse) som benyttes som et virkemiddel for å utvikle arbeidsmiljøene i kommunen. Dette er et tiltak som er med på å bygge en felles kultur i Holmestrand kommune.



Figur 3 - Lederplakaten

Administrasjonen fungerer som en strategisk og operativ støtte for lederne på flere nivåer. Den bidrar både i enkeltsaker og på systemnivå gjennom utvikling og bruk av relevante verktøy og rutiner. I tillegg deltar administrasjonens ansatte aktivt i utviklingsprosesser innenfor sitt fagområde, samtidig som de støtter andre programområder i deres prosjekter. Gjennom dette arbeidet bidrar administrasjonen til å styrke ledernes arbeid og gjøre dem bedre i sine roller.

7.2 Fremtidens utfordringer med ledelse i Holmestrand

Holmestrand kommune forventer at aldersfordelingen hos innbyggerne endrer seg fremover. Den demografiske endringen tilsier at kommunesektoren ikke vil kunne levere tjenester på samme måte, og heller ikke i samme omfang, som tidligere. Demografiutviklingen innebærer både en forventet økning i behovet for omsorgstjenester og en reduksjon i andelen i arbeidsfør alder – samtidig, (NOU 2023:4). Dette beskrives ytterligere under punkt 8.3.3.

Når tjenestene omstilles på grunn av endrede behov hos innbyggerne, mangel på arbeidskraft og nye arbeidsmetoder, fører det til et ytterligere press på lederne. Økt omstilling gir økt behov for å styrke lederrollen gjennom økt tilgang på lederstøtte, relevante og oppdaterte verktøy, opplæringsarenaer og



kompetanseutvikling av lederne. I tillegg er god informasjons- og systemflyt og integrasjoner en viktig brikke i dette utfordringsbildet.

7.3 Utviklingsområder

Under trekkes noen særlige områder frem. Dette er områder hvor administrasjonen fremover vil se på egne prioriteringer, for å sikre best mulig støtte til lederne i kommunen.

Rammeverk og lederstøtte

Det jobbes kontinuerlig med å utvikle verktøy til støtte i lederrollen. Administrasjonen har utviklet et rammeverk på systemnivå for oppfølging av ansatte, arbeidsmiljø og ved enkeltsaker som kan oppstå i løpet av et ansattforhold. Med systemnivå menes lett tilgjengelig informasjon til ledere om hva de skal gjøre og hvilke verktøy de kan bruke når ulike hendelser oppstår. Eksempler på dette er rutine og prosessbeskrivelse for rekruttering og mottak av nyansatte, prosedyre for omstilling, varslingsveileder, håndtering av personalsaker o.l.

Dette er områder kommunen allerede har rutiner på, men det er etterslep på dette nivået. Etterslepet knytter seg til evaluering, utvikling og vedlikehold av gjeldende rutiner, utvikling av nye rutiner og implementering av verktøy og rutiner, samt opplæring. Ved å legge til rette for oppdaterte, enkle verktøy og prosessbeskrivelser for lederne, kan arbeidsprosessene bli mer smidige og saksbehandlingen bedre. Dette innebærer også styrking av internkontrollarbeidet, som er omtalt i kapittel 8.2, og vil kunne gi gevinster i form av mer solide arbeidsprosesser også innenfor ledelse. Dette understøttes av et av svarene i lederundersøkelsen om hva de ønsker mer støtte på:

“Veiledning og støtte som leder som er satt i system, som f.eks. i forhold til HMS-arbeid og personalsaker generelt. Dette primært fra HR.”

“HR/personalsaker/sykeoppfølging”

«Jeg kan også oppleve at det er vanskelig å finne felles rutiner for kommunen i Compilo eller at de mangler helt»

Det er behov for å tilby bedre opplæring til kommunens ledere. Administrasjonen har et potensial for å sette lederne i bedre stand til å nyttiggjøre seg kommunens systemer og benytte handlingsrommet innenfor de ulike fagområdene. Det gis opplæring på ulike arenaer i dag. Eksempler på dette er at nyansatte ledere gis en introduksjonspakke på e-post for å gi informasjon om kommunen, styringslinjer, relevante kontaktpersoner og forventninger til lederrollen. Det gjennomføres månedlige fagdrypp med HR og veiledning sammen med økonomiavdelingen.

Det må kontinuerlig vurderes relevant innhold, tidsbruk og samhandlingsform for å oppnå ønskede gevinster. Det er enkelte ganger krevende å gjennomføre opplæring også med tanke på ledernes tilgjengelighet og brede oppgavespenn. Med opplæring i denne sammenheng menes ikke utelukkende kurs, men også arenaer for erfaringsdeling, egenrefleksjon og tilbakemeldinger fra andre. Det må settes av tid til egen refleksjon og kompetansedeling med andre for å hente ut gevinster av erfaringsbasert læring. Dette er tiltak som kan bidra til at kommunen i større grad oppfattes som én kommune.

Kommunens ledere får i dag støtte i enkeltsaker innenfor administrasjonens fagområder ved behov. Praktisk, daglig lederstøtte gis ofte en prioritet. Likevel viser lederundersøkelsen at det er et ønske fra flere ledere om tettere oppfølging og kortere svartid i enkeltsaker. Administrasjonen vil se på hvordan



tilgjengeligheten på støtte kan bedres. Tilbakemeldingen om tilgjengelighet og etterslepet på systemnivå varierer mellom fagområdene i administrasjonen, noe BDO-rapporten også pekte på.

Utvikling og digitalisering

Administrasjonen fungerer som fasilitator for strategisk utviklingsarbeid i programområdene på ulike måter. Det bidrar til avlastning av ledere og de får støtte i nødvendig endringsarbeid. Ansatte i administrasjonen har ulik kompetanse på prosess- og endringsarbeid, og bidrar både som prosjektledere, prosessledere og med fagkompetanse inn i utviklingsarbeid. Ett eksempel er at flere av administrasjonens ansatte har bidratt inn i arbeidet med helhetlige planer i øvrige programområder.

Andre eksempler er satsningen på velferdsteknologi innenfor helse, omsorg og mestring, utvikling av heltidskultur, implementering av nytt barnevernfaglig system, og pågående arbeid med strategisk kompetanseplan for Helse, omsorg og mestring. Det forventes et økt behov for administrasjonens støtte i strategisk utviklingsarbeid fremover, blant annet i arbeidet med å realisere øvrige helhetlige planer.

Kommunikasjon og informasjonsflyt internt

Med ressursituasjonen på kommunikasjonsavdelingen prioriteres i hovedsak ekstern kommunikasjon. Ekstern kommunikasjon avlaster virksomhetene ved å gi informasjon ut til innbyggere. Det er nylig vedtatt en ekstern kommunikasjonsstrategi av kommunedirektøren. I arbeidet med helhetlig plan har kommunen fokusert på intern kommunikasjon.

Gjennom arbeidet med helhetlig plan viser tilbakemeldinger fra ledere og ansatte at kommunen har forbedringspotensial i den interne informasjons- og kommunikasjonsflyten. Det er i dag ingen retningslinjer for hvilke informasjons- og kommunikasjonskanaler som skal brukes til hva, og det er flere kanaler til å kommunisere, informere og dokumentere i. Manglende retningslinjer medfører blant annet lite effektiv saks- og dokumenthåndtering. Det kan oppstå usikkerhet rundt hva som skal gjøres eller hva som er lagret hvor. Dette er tidstyver og gir risiko for dobbeltarbeid. I tillegg fører det i enkelte tilfeller til feil som krever tid i etterkant å rette opp.

I tillegg er det utfordring med manglende flyt i arbeidsprosesser på grunn av manglende systemintegrasjoner, jf. kapittel om etterslep. Dette er et område med svakheter hvor det er muligheter for endringer som vil gi mer effektiv drift, en bedre brukeropplevelse for kommunens ledere og smidigere arbeidsprosesser. Dette gjør seg gjeldende f.eks. ved ansettelse og rolleendringer internt i kommunen. I det videre arbeidet med helhetlig plan, vil administrasjonen se på hvordan det kan prioriteres å bygge grunnmuren for dette. Dette arbeidet henger sammen med manglende retningslinjer for informasjon, kommunikasjon og dokumentasjon, og må ses i sammenheng med dokumentasjonsplan (tidligere arkivplan) som dokumentsenteret jobber med.



8 Utvalgte hovedprosesser

Administrasjonen har ansvar for flere prosesser som går på tvers av programområdene. Ett mål med den helhetlige planen har vært å identifisere hvor det vil være størst effekt med bedre støtte fra administrasjonen, samt hvordan denne støtten kan gis mest effektivt. Under trekkes det frem noen områder hvor bedre prosessflyt og løsninger for lederne kan ha en positiv effekt på kommunens tjenester. Det vil blant annet kunne bidra til en mer prioritering, mer effektiv saksbehandling, bedre samhandling og lettere tilgang på riktig informasjon.

Det er viktig å bemerke at områdene under ikke er en uttømmende oversikt over administrasjonens arbeidsoppgaver. Det er pekt på noen hovedområder der det er behov for enten å opprettholde god ivaretagelse eller bedre utvikling av støttesystemer og prosesser.

Med prosesser menes en overordnet, gjennomgående arbeidsflyt som skaper verdi for kommunens innbyggere, ansatte og ledere. En hovedprosess kjennetegnes av at den består av flere delprosesser og rutiner. Hovedprosessene er gjerne tverrfaglige og tjenesteorienterte, ikke bare knyttet til én avdeling. De er knyttet til kommunens samfunnsoppdrag, og løses på tvers av administrasjonen/organisasjonskartet. Å forbedre, forenkle og effektivisere arbeidsprosesser, f.eks. ved bruk av digitale verktøy, krever involvering både av fagområdene i administrasjonen og av fagfolkene i de øvrige virksomhetene.

8.1 Virksomhetsstyring

8.1.1 Hva er virksomhetsstyring?

Virksomhetsstyring er avgjørende for at kommunen skal kunne levere gode tjenester, utvikle lokalsamfunnet og fungere som en demokratisk arena. En helhetlig tilnærming til ledelse, planlegging og styring bidrar til å sikre effektiv drift, utvikling og innovasjon – i tråd med politiske vedtak, lover og bærekraftsmål. En helhetlig tilnærming til virksomhetsstyring innebærer at styringen er satt i et system som sikrer at alle elementer i kommunenes tjenesteproduksjon understøtter de visjoner og mål vedtatt i kommuneplanens samfunnsdel, gjengitt i kapittel 6.

For å understøtte helhetlig virksomhetsstyring er det fire prinsipper som ligger til grunn:

1. Mål- og resultatstyring – tydelige mål og indikatorer - fra strategiske mål til konkrete aktiviteter
2. Risikostyring – forebygge uønskede hendelser
3. Internkontroll – sikre etterlevelse og læring
4. Forbedring og kvalitet – kontinuerlig utviklingsarbeid

Virksomhetsstyringen i Holmestrand kommune bygger, i tillegg til de vedtatte målene i kommuneplanens samfunnsdel, på FNs bærekraftsmål. FNs bærekraftsmål er et overordnet rammeverk for utvikling.

Kommunen skal:

- Integrere målene i all planlegging og styring
- Prioritere relevante mål lokalt
- Bruke indikatorer for å måle fremgang



8.1.2 Dagens situasjon i Holmestrand kommune

Kommunen benytter ulike styringsmodeller for å sikre effektiv ledelse og organisering av sine oppgaver. Linjestyring brukes i organisasjonen og utgjør den daglige driftsstrukturen. For utviklingsoppgaver benyttes prosjekt- og porteføljestyring, som gir fleksibilitet og målrettet innsats i endringsarbeid. Når tjenester leveres av eksterne aktører, anvendes kontraktstyring for å sikre kvalitet og oppfølging.

Kommunen har etablert et plansystem som skal sørge for et hierarki og system i planverket:

- Planstrategi – vurdering av planbehov
- Kommuneplan – samfunnsdel og arealdel
- Temaplaner – sektorvise strategier
- Handlingsprogram – økonomiplan og årsbudsjett
- Virksomhetsplaner – konkretisering av mål og tiltak

Planene skal ha en tydelig målstruktur med:

- Mål (hva vi skal oppnå)
- Strategier (hvordan vi kommer dit)
- Resultater (hvordan det går)

Holmestrand kommune har i dag system for virksomhetsstyring, som innebærer både rapporteringskanaler og involveringsaktiviteter. Eksempler på dette er at det gjennom året gjennomføres blant annet **strategiseminarer**, **tertialrapporter** og en **årsrapport**, som gir politisk nivå oversikt over måloppnåelse og prioriteringer.

Det som nå ligger på trappene er å utarbeide kommunedirektørens **oppdragsbrev til kommunalsjefer og videre til virksomhetene**, som tydeliggjør forventninger og mål. I tillegg skal det legges til rette for en **løpende styringsdialog og resultatoppfølging**, som bidrar til kontinuerlig forbedring og justering underveis.

Disse prosessene må løpende evalueres og justeres, og programområdene har implementert prosessene i ulik grad. Særlig er det behov for økt fokus på målstyring «fra strategier til konkrete handlinger», tydeligere prioriteringer og styringsdialog på bakgrunn av kommunedirektøren oppdragsbrev og en endret bruk av virksomhetsplaner. Dette ble også påpekt av BDO-rapporten, som viste at kommunen har et potensiale i å prioritere sterkere:

BDOs betraktning er at det kommuniseres i for liten grad hvordan eventuelle vedtak fra politikerne kommer til å påvirke de administrative fagområdene. Dette gjelder for eksempel prioritering opp mot løpende driftsoppgaver og gjennomføringen av utviklingsprosjekter.

Bedre virksomhetsstyring er et virkemiddel for å gjøre det lettere å prioritere internt i kommunen, og på bakgrunn av det, lettere synliggjøre konsekvenser ovenfor politisk ledelse.



8.1.3 Fremtidens utfordringer med virksomhetsstyring i Holmestrand

Det forventes både knapphet på økonomiske ressurser og tilgangen på arbeidskraft fremover. Det stiller enda strengere krav til hvilke prioriteringer som gjøres, og at både økonomiske parametere og kvalitative tiltak og aktiviteter følges opp i styringsdialogen og ses i sammenheng. Det er i dag etterslep på flere områder som henger sammen med, og er en del av, kommunens virksomhetsstyring. Rammene for virksomhetsstyring henger sammen med blant annet HMS-arbeid, internkontroll og prosjekt- og porteføljestyling. Virksomhetsstyring er en hovedprosess som både sikrer og legger til rette for at aktivitetene som gjennomføres i kommunen er i tråd med vedtatte strategier og planer.

8.1.4 Utviklingsområder

Framover vil kommunen sette av tid til å jobbe bredt med oppdragsbrev og virksomhetsplaner i samtlige deler av organisasjonen. Kommunens styringssystem *Framsikt* har flere muligheter, blant annet å utarbeide et strukturert årshjul som bidrar til forutsigbarhet i kommunens planlegging og oppfølging. Dette punktet må også ses i sammenheng med internkontroll i neste kapittel, hvor det anbefales at kapasiteten styrkes.

8.2 Internkontroll

8.2.1 Hva er internkontroll i en kommune?

Internkontroll er et systematisk arbeid for å sikre at kommunen etterlever lover, forskrifter og interne retningslinjer, samt når sine mål på en effektiv og forsvarlig måte. Internkontroll skal bidra til:

- God styring og ledelse
- Kvalitet i tjenestene
- Forebygging av feil og uønskede hendelser
- Etterlevelse av lover og regler

Internkontroll er forankret i kommuneloven, og gjelder alle sektorer og nivåer i kommunen. KS har laget en veileder på dette området, som finnes på følgende lenke: [Kommunedirektørens internkontroll](#).

8.2.2 Dagens situasjon i Holmestrand

«Prinsipp- og styringsdokument Internkontroll» (siste revidering mars 2021) ligger til grunn for utøvelse av internkontroll i Holmestrand kommune. Kort oppsummert beskriver styringsdokumentet hvordan internkontroll skal være systematisk, strategisk og tilpasset kommunens størrelse og risiko, med utgangspunkt i rammeverkene [COSO](#) og ISO 9001.

Internkontrollen bygger på tre bærebjelker:

1. Mennesker (kultur og kompetanse)
2. Verktøy (systemer og hjelpemidler)
3. Rutiner/prosedyrer

Internkontrollen skal sikre kvalitet, regeletterlevelse og måloppnåelse. I dag er internkontroll noe forankret på ledernivå, men den praktiske gjennomføringen har vært varierende og i noen grad overlatt til den enkelte virksomhets rutiner og praksis. Grunnet svært lite (ofte ingen) kapasitet på området er det mangel på helhetlig styring, opplæring og oppfølging av internkontrollarbeidet. Sterkere ledelsesforankring, tydeligere ansvarsfordeling og opplæring vil kunne bidra til økt bevissthet rundt internkontroll som et styringsverktøy.



Internkontroll utføres i henhold til mange ulike lovverk, og det er ulik tilnærming til internkontroll på ulike fagområder. Dette henger i stor grad sammen med hvor systematisk det jobbes med internkontroll innen de ulike fagområdene, og hvordan dette prioriteres. Enkelte lovverk er i mindre grad ivaretatt, grunnet lite avsatte ressurser til enkelte fagområde over tid.

Holmestrand kommune benytter Compilo som kvalitets- og internkontrollverktøy. Verktøyet har mange funksjoner som fortsatt ikke er tatt i bruk - igjen grunnet lite ressurser på området. Programområdene har egne fagrådgivere som jobber med internkontroll, og har systemadministratorroller i Compilo. Det er ingen koordinering av arbeidet systemadministratorene gjør, eller arenaer for faglig utveksling, støtte og utvikling. Administrasjonen har ikke kapasitet til en overordnet koordinering av verken fagsystemet eller overordnet internkontroll.



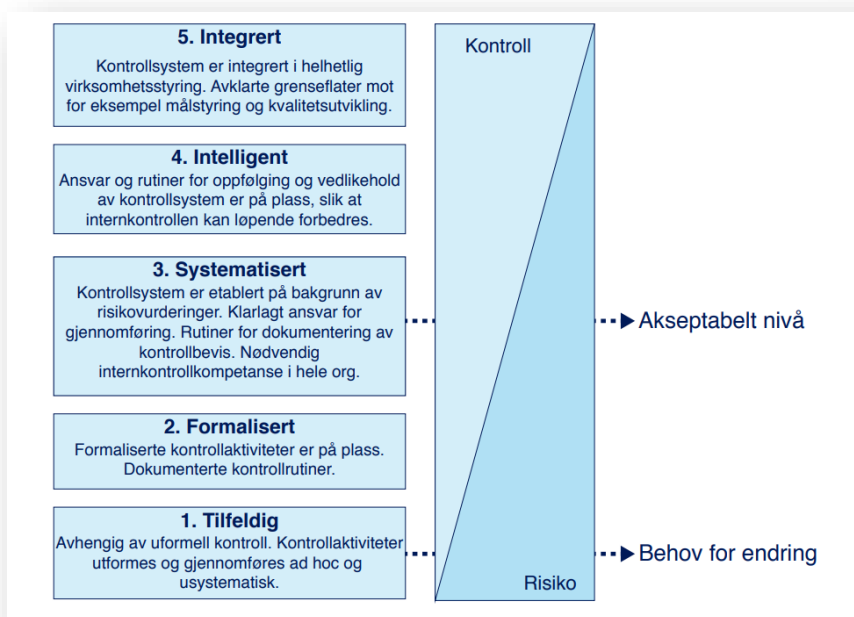
Figur 4 - Kilde: Orden i eget hus – KS

I 2023 opprettet Holmestrand kommune en ny HMS-struktur for å sikre at kunnskap om risiko, tiltak, forbedring og læring ble satt i system, og informasjonslinjer ble ivaretatt. Dette gir bedre oversikt over risikobildet i de ulike sektorene. Dokumentasjon på egenkontroll er derimot ikke tilfredsstillende ivaretatt.

Egenrapportering og BDO-rapporten viser at Holmestrand kommune har utfordringer med internkontroll, særlig på grunn av for få ressurser og lav kapasitet i sentrale administrative funksjoner. Dette fører til sårbarhet ved fravær, manglende overlapp, og begrenset mulighet for utviklingsarbeid.

Ledelsesforankringen oppleves som svak, og internkontroll blir ofte nedprioritert til fordel for andre oppgaver, noe som gir fragmentert og tilfeldig kontrollarbeid. Kvalitetssystemet brukes, men det er utfordringer med tilgjengelighet, struktur, ulik praksis og manglende opplæring, slik at systemet ikke utnyttes godt nok. Opplæring og støtte er ikke systematisk, og kunnskap forvirrer lett ved utskifting av ansatte. Organiseringen er fragmentert, med uklare ansvarsforhold og overlapp mellom fagområder, noe som gir usikkerhet om ansvar for internkontroll. Det er også etterslep i oppdatering av rutiner, risikovurderinger og avviksoppfølging, slik at internkontrollarbeidet ofte blir hendelsesbasert.

Sett opp mot modenhetsskalaene i figuren nedenfor, og BDO-rapporten, befinner Holmestrand kommune seg mellom nivåene «formalisert» og «systematisert». Dette betyr at det finnes system og rutiner, men at disse ikke er fullt ut forankret, kjent, eller brukt hensiktsmessig på tvers av organisasjonen. Internkontroll er derfor langt fra fullt ut integrert i virksomhetsstyringen, og praksisen varierer mellom virksomheter og fagområde.



Figur 5 - Modenhetsnivå for internkontroll (KRD)

Oppsummert står Holmestrand kommune overfor betydelige utfordringer knyttet til internkontroll i fremtiden. En helhetlig, strategisk satsing på internkontroll er nødvendig for å redusere risiko, styrke kvalitet og legge til rette for fremtidig utvikling.

8.2.3 Fremtidens utfordringer for internkontrollen

Noen av de viktigste utfordringene i fremtiden er:

1. **Beredskap, digitalisering og informasjonssikkerhet:** Økt bruk av digitale løsninger gir nye risikoer knyttet til personvern, informasjonssikkerhet og cyberangrep.
2. **Kompleksitet og krav:** Flere og mer komplekse lover, forskrifter og rapporteringskrav gjør internkontrollen mer krevende.
3. **Tverrfaglighet:** Økt behov for samhandling på tvers av sektorer og fagområder krever bedre koordinering av internkontrollen.
4. **Endringshastighet:** Raskere endringer i samfunnet og teknologien krever mer fleksible og dynamiske internkontrollsystemer.
5. **Kompetanse:** Behov for kontinuerlig kompetanseutvikling blant ledere og ansatte for å forstå og håndtere risiko.

Holmestrand kommune møter betydelige utfordringer i virksomhetsstyringen, særlig når det gjelder å forene strategisk ledelse med praktisk gjennomføring. Uten tilstrekkelige ressurser, tydelig ledelsesforankring og klare ansvarsforhold oppstår usikkerhet og ineffektivitet på flere nivåer. Dagens bemanningssituasjon og svak internkontroll gjør det vanskelig å avdekke og håndtere avvik tidlig, noe



som kan føre til manglende etterlevelse av lover og forskrifter, samt økt risiko for feil og uønskede hendelser.

I skrivende stund har Holmestrand totalt 1,8 årsverk som skal dekke både internkontroll og anskaffelser – og som oftest er det anskaffelser som må prioriteres. Gjennomsnittet i de andre 5K-kommunene er til sammenligning på 3,5 årsverk til å dekke de samme fagområdene – nesten dobbelt så mye ressurser.

I dagens organisering har kommunen fordelt beredskaps- og informasjonssikkerhetsarbeid på en stilling. Dette har medført et etterslep i arbeidet med å oppfylle alle krav i gjeldende regelverk. Med dagens ressurnivå vil det ta tid før kommunen har etablert gode og helhetlige systemer for oppfølging av alle krav. I tillegg har krav innen beredskap og informasjonssikkerhet har økt betydelig de siste årene, og kravene er forventet å øke i takt med samfunnsutviklingen.

Nye lover, forskrifter, retningslinjer og henstillinger trer i kraft fortløpende, ofte parallelt. Et aktuelt eksempel er innføringen av lov og forskrift om digital sikkerhet, som skjer samtidig med fristen for etablering av beredskapslager for tre måneders smittevernutstyr. Denne typen samtidige krav har preget fagområdene beredskap og informasjonssikkerhet over tid. Dette må ses i sammenheng med risikostyring, og det er behov for at kommunen følger opp tiltak for å unngå uønskede hendelser.

8.2.4 Budsjettforslag i handlingsprogram 2026-2029

En helhetlig og strategisk satsing på internkontroll danner grunnlaget for etterlevelse av regelverket og effektiv styring. Systematisk internkontroll gir kommunen bedre evne til å identifisere og håndtere risiko proaktivt, redusere sannsynligheten for avvik og feil, samt styrke kvalitet og tryggheten for ledere, ansatte og innbyggere.

Internkontroll ivaretas på flere fagområder i dag, ved at virksomhetene ute har stor grad av internkontroll på sine fagområder, samt at det også jobbes med dette på alle fagområdene i administrasjonen. Kommunedirektøren mener likevel at dette arbeidet burde være mer koordinert og styrt, og kommer derfor i forbindelse med budsjettbehandlingen til å be om at det bevilges budsjettmidler til en koordinerende stilling på overordnet internkontroll. Det er viktig å påpeke at denne anbefalingen er knyttet til dagens situasjon og ikke nødvendigvis ivaretar de fremtidige utfordringene på området.

8.2.5 Utviklingsområder

En helhetlig og strategisk satsing på internkontroll danner grunnlaget for etterlevelse av regelverket og effektiv styring. Systematisk internkontroll gir kommunen bedre evne til å identifisere og håndtere risiko proaktivt, redusere sannsynligheten for avvik og feil, samt styrke kvalitet og tryggheten for ledere, ansatte og innbyggere. Det anbefales følgende tiltak for å styrke internkontrollarbeidet i kommunen:

- Etablere og forankre internkontroll som en integrert del av virksomhetsstyringen, med tydelig lederforankring og klare ansvarsforhold.
- Systematisere opplæring og støtte i internkontroll til ledere og ansatte, herunder nyansatte.
- Bruke eksisterende fagsystem for internkontroll på en mer hensiktsmessig måte.
- Gjennomføre risikovurderinger, evaluering og internrevisjoner for å identifisere og håndtere kritiske svakheter.
- Etablere samarbeidsarenaer for rådgivere som jobber med internkontroll.

Dagens bemanningssituasjon vanskeliggjør gjennomføring av ovennevnte tiltak og det anbefales å styrke



fagområdet med ett årsverk. Styrking av internkontrollarbeidet vil eksempelvis kunne gi følgende gevinster:

- Virksomhetsstyring styrkes vesentlig når roller, ansvar og oppgaver tydeliggjøres gjennom systematisk internkontroll.
- Forbedret kvalitet og forsvarlighet i tjenesteproduksjonen gjennom systematisk avviksbehandling og risikohåndtering.
- Forbedringsarbeid blir en integrert del av virksomheten.
- Redusert organisatorisk sårbarhet, særlig ved fravær eller utskifting av nøkkelpersonell.
- Mer effektiv og målrettet ressursutnyttelse, med lavere risiko for feil og økonomiske tap.
- Styrket tillit og legitimitet overfor innbyggere, ansatte, ledere og eksterne samarbeidspartnere, gjennom høyere grad av forutsigbarhet og profesjonalitet. Dette er spesielt viktig for en kommune som forvalter offentlige midler og allmenhetens tillit.
- Bedre arbeidsmiljø og økt trygghet for ansatte og ledere gjennom tydelige strukturer og støttefunksjoner.
- Større forutsigbarhet i hverdagen og en mer rettferdig belastningsfordeling.
- Økt evne til kontinuerlig læring, forbedring og utvikling gjennom systematisk opplæring og rutinebeskrivelser, i tråd med politiske mål og endrede rammebetingelser.
- Mer effektiv samhandling, ressursbruk og bedre koordinering på tvers av programområder.
- En sterkere organisasjon hvor kompetanse bevares og deles.
- Kapasitet frigjøres til strategisk utvikling.

Når kommunen prioriterer internkontroll og etablerer solide administrative støtteprosesser, frigjøres kapasitet til strategisk utvikling. Det gir rom for innovasjon, faglig utvikling og bedre tjenesteutvikling. God internkontroll handler ikke bare om å reagere på problemer, men om å arbeide forebyggende og strategisk, slik at organisasjonen står rustet til å møte fremtidige krav, endringer i lovverk og økte samfunnsforventninger med høy kvalitet.

8.3 Økonomiplan

8.3.1 Hva er økonomiplanen?

Økonomiplanen (handlingsprogrammet) er en fireårig plan som viser hvordan kommunen skal bruke sine økonomiske ressurser. Den er lovpålagt gjennom kommuneloven og vedtas av kommunestyret. Planen skal være i balanse og bygge på realistiske forventninger om inntekter og utgifter.

Det er kun årsbudsjettet (første året i økonomiplanen) som er juridisk bindende. Økonomiplanen er en rullerende plan som gir retning og prioriteringer, men de tre siste årene er veiledende og kan endres ved neste rulling. Kommunestyret vedtar både økonomiplanen og årsbudsjettet samtidig, men det er årsbudsjettet som fungerer som et **bevilgningsdokument** og er bindende for ressursbruken i budsjettåret:

- Den sikrer langsiktig styring av kommunens økonomi.
- Den gir grunnlag for å tilpasse tjenestetilbudet til innbyggernes behov og inntektsrammene.
- Den bidrar til å utnytte ressursene best mulig og gir politisk handlingsrom.
- Den forebygger økonomisk ubalanse, som ellers kan føre til statlig kontroll (ROBEK-registeret).

Det er likevel anbefalinger om at følgende områder bør ha et lenger perspektiv enn fire år:

- **Store investeringer og gjeldsbelastning:** Vurdere konsekvenser utover fire år (10–20 år).
- **Langsiktig bærekraft:** Beregne effekter på driftsøkonomi og handlingsrom på sikt.



- **Sammenheng med kommuneplanens samfunnsdel:** Denne har ofte 12-årsperspektiv, og økonomiplanen bør støtte opp under disse målene (jf. kap. 6).

På [Økonomiplan og årsbudsjett - regjeringen.no](https://okonomiplan.og-arbudsjettt-regjeringen.no) ligger det ytterligere informasjon om økonomiplanen.

8.3.2 Dagens situasjon i Holmestrand

Som i de fleste kommuner er økonomiplanen en av de store fellesprosessene i Holmestrand. Arbeidet starter allerede på nyåret, og i løpet av første kvartal er alle virksomhetsledere og avdelingsledere (og mange andre ansatte) involvert i arbeidet. De foreløpige rammene og alle endringsbehov skal være innmeldt før sommerferien, både i drifts- og investeringsbudsjettet.

Etter sommerferien og utover høsten tiltar arbeidsmengden i administrasjonen, og det er til slutt kommunedirektørens ledergruppe som må prioritere hvilke tiltak som anbefales innlemmet i budsjettet, og hvilke det ikke er økonomiske midler til å prioritere i det enkelte året. Kommunedirektøren har i den siste salderingen fokus på hva han mener bør prioriteres over andre tiltak, med et helhetlig og faglig blikk på tvers av alle programområdene.

Kommunestyret fatter det endelige vedtaket, og politikerne kan omprioritere midler, legge til eller fjerne tiltak, og justere inntekts- og utgiftsrammer – så lenge budsjettet fortsatt er i balanse. Budsjettet vedtas i Holmestrand på programområdenivå, dvs. at eventuelle budsjettendringer *mellom* programområdene på et senere tidspunkt må vedtas av kommunestyret. Innenfor det enkelte programområde har kommunedirektøren selv fullmakt til å foreta budsjettendringer ved behov.

8.3.3 Fremtidens utfordringer for de økonomiske rammene

Holmestrand kommune forventer at innbyggerfordelingen endrer seg fremover. Det er forventet at andelen i aldersgruppen over 80 år og eldre i Norge vil øke med over 250.000 personer i årene frem mot 2040 (NOU 2023:4). Samtidig bremses veksten i tilgjengelig arbeidskraft før den stopper helt opp. Det er også forventet økt behov for omsorgstjenester i den yngre befolkningen.

Antallet personer i yrkesaktiv alder vil falle i absolutte tall og denne utviklingen vil forsterkes ytterligere etter 2040. Demografiutviklingen betyr altså både en økning i antallet eldre og en reduksjon i antallet i arbeidsfør alder – samtidig (NOU 2023:4). Veksten i den eldre befolkningen skjer samtidig med andre prioriterte områder nasjonalt, som klima, miljø og naturmangfold, fornybar energi og forsvar (NOU 2023:4). På bakgrunn av disse framskrivningene er det naturlig å ta utgangspunkt i at tilgangen på kvalifiserte fagpersoner vil gå ned for samtlige av kommunens tjenesteområder. Den demografiske endringen tilsier at kommunesektoren ikke vil kunne levere tjenester på samme måte, og heller ikke i samme omfang, som tidligere.

Av samme årsaker vil det også i forhold til økonomiske rammer bli vanskeligere i tiden fremover. Utsiktene for kommunesektoren i stort kan oppsummeres i følgende punkt:

- **Stramt økonomisk handlingsrom** vil vedvare, selv med økte statlige overføringer.
- **Netto driftsresultat** forventes å ligge under anbefalt nivå (1,75 % av driftsinntektene) i flere år fremover.
- **Behov for strukturelle grep:** Flere kommuner må vurdere samarbeid, sammenslåinger, økt eiendomsskatt og effektivisering for å opprettholde tjenestetilbudet.
- **Langsiktig risiko:** Hvis ikke tiltak settes inn, kan flere kommuner havne i ROBEK-registeret (statlig kontroll).



Dette gjelder også for Holmestrand kommune. På grunn av store fond kan Holmestrand ta seg noe bedre tid til å finne løsninger enn mange andre (fattige) kommuner. Det er i dag et underliggende driftsunderskudd, som de siste årene har blitt dekket av eksterne faktorer som økte skatteinntekter og høy avkastning på finansplasseringene. Dette er uforutsigbare forhold, som også bærer preg av å være engangsinntekter. Dersom dette driftsunderskuddet ikke vesentlig reduseres eller fjernes, vil også Holmestrand måtte ta stilling til ROBEK i løpet av noen få år.

8.3.4 Utviklingsområder

Anbefalinger i foreliggende helhetlige plan tar ikke stilling til kommunens økonomiske status, utover det som omtales i forrige kapittel – det vil bli behandlet i Handlingsprogrammet.

Det er budsjettavdelingen, sammen med kommunedirektørens ledergruppe, som har prosessansvaret for økonomiplanen. I skrivende stund er det to årsverk som er vakante eller har langvarig fravær på budsjettavdelingen, men med utgangspunkt i at alle stillingene er besatt og fullt i arbeid, anser kommunedirektøren at det er tilstrekkelig bemanning på avdelingen. Mange kommuner har flere ansatte på tilsvarende avdelinger, f.eks. mer analysekapasitet, som BDO også tok opp i sin rapport. Kommunedirektøren mener likevel at med kommunens stramme økonomi, er det andre fagområder som må prioriteres høyere.

8.4 Strategisk kompetanseplanlegging

8.4.1 Hva er strategisk kompetanseplanlegging?

Arbeidsmarkedet står ovenfor endringer, og viktige kompetanseområder som trekkes frem fremover er teknologiske ferdigheter, kunnskap om KI og kompetanse på datasikkerhet. I tillegg vil egenskaper som kreativ tenkning, fleksibilitet, samarbeid, nysgjerrighet og livslang læring være viktige (World Economic Forum, 2025).

En overordnet strategisk kompetanseplan skisserer mål og retning for hvordan kommunen skal utvikle, beholde og rekruttere nødvendig kompetanse på kort og lang sikt. En strategisk kompetanseplan vil baseres på analyser av dagens kompetansebeholdning og prognoser for fremtiden.

Strategisk kompetanseplanlegging innebærer å:

- Planlegge for fremtidig kompetansebehov
- Gjennomføre tiltak for å nå kompetansebehovet til kommunen
- Evaluere tiltakene

Kompetanse er de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle oppgaver i tråd med definerte krav og mål. - Linda Lai (Strategisk kompetanseledelse: 2021).

8.4.2 Dagens situasjon i Holmestrand

I dag jobbes det med kompetanseplaner og kompetanseutvikling i de enkelte virksomhetene. Kommunen har ingen overordnet kompetanseplan for kommunen som helhet, og risikerer at det ikke er felles retning på kompetansearbeidet. Med dagens situasjon vil det også kunne foreligge lokale



forskjeller i omfanget og hvordan kompetansehevende tilbud gis.

Tiltak for å beholde og rekruttere ansatte er en naturlig del av en strategisk kompetanseplan. I kommunen gjøres det flere tiltak, for eksempel styrket HMS- arbeid og dedikert ressurs som jobber med rekruttering. Det er tett dialog mellom programområdene og HR med tanke på konkrete tiltak for å rekruttere kvalifiserte ansatte.

Eksempler på dette er bruk av ulike publiseringskanaler, målrettet annonsering og støtte fra HR på å utarbeide annonsetekst. På samme måte som med kompetanseutvikling, ses ikke disse tiltakene i sammenheng med en strategisk kompetanseplan. En risiko ved manglende helhet er at innsatsområdene for kompetanseheving blir tilfeldige, eller varierer fra område til område.

8.4.3 Fremtidens utfordringer med kompetansearbeid

Kommunesektoren står i et landskap preget av økende kompleksitet, høyere krav fra innbyggere, og stadig raskere teknologisk utvikling. For å møte disse utfordringene må kommunen se kompetanseutvikling som en strategisk investering. Det handler ikke kun om å tilpasse seg nye systemer og rutiner, men om å utvikle en organisasjon som kontinuerlig lærer, tilpasser seg, og skaper merverdi for innbyggerne.

Dersom kommunen skal ha mulighet til å nyttiggjøre seg verdien som kan ligge i teknologiske endringer er den avhengig av at administrasjonen har ansatte med ferdigheter som muliggjør dette. Dette innebærer både tekniske ferdigheter og ferdigheter som er med på å drive endringsarbeidet fremover. Fra KS' Arbeidsgivermonitor kommer det frem at nesten syv av ti rådmenn (kommunedirektører) oppgir at det er utfordrende å realisere gevinstene av digitaliseringen i kommunene. Nesten 95 prosent av rådgivende og fylkesrådmennene opplever at de i ganske eller svært stor grad har behov for å utvikle IKT-ferdigheter/digital kompetanse hos sine medarbeidere generelt, og nesten like mange ser behov for å utvikle digital kompetanse blant lederne ([KS 2019](#)). Det er ingen grunn til å tro at dette er vesentlig annerledes i dag.

Samtidig er det nærliggende å anta at de manuelle, repetitive oppgavene kommunens administrativt ansatte utfører i dag, vil være de oppgavene som først effektiviseres gjennom teknologiske endringer. Dersom det kuttes i administrasjonen, er det de konkrete driftsoppgavene som ivaretas først. Oppgaver som innebærer å utvikle kommunen videre, vil bli nedprioritert og kanskje utgå helt. Holmestrand kommune vil i så fall ikke være en attraktiv arbeidsplass for ansatte med ferdigheter som er viktig for fremtiden. Dersom kommunen skal klare å tiltrekke seg og beholde kompetanse som er med på å utvikle kommunen fremover, må det også legges opp til en robusthet som muliggjør dette.

8.4.4 Utviklingsområder

Holmestrand kommune møter raskere endringer og et økende behov for å omstille kompetanse i hele kommunen på kort og lang sikt. Arbeidet med en strategisk kompetanseplan for kommunen eller for administrasjonen har ikke vært prioritert etter kommunesammenslåingen. Innenfor dette området er det spesielt to tiltak administrasjonen vil ha fokus på videre:

- Utarbeide en overordnet kompetanseplan for å sikre at kompetansedreiningen i kommunen er i tråd med vedtatte strategier og mål.
- Sikre en oppdatert kompetanseplan for administrasjonens fagområder, som bygger på en strategisk kompetanseplan for kommunen som helhet.



Å utarbeide strategiske kompetanseplaner både på overordnet nivå og for administrasjonen, krever bred medvirkning fra flere fagområder, i tillegg til analysearbeid.

8.5 Nærvær og HMS-arbeid

8.5.1 Hva er nærvær og HMS-arbeid?

Nærvær handler om tilstedeværelse på jobb. HMS-arbeid handler om å sikre at arbeidsplassen er trygg, helsefremmende og at arbeidsmiljøet (både fysisk og psykososialt) er godt. I denne sammenhengen handler det om å legge til rette for at ansatte i størst mulig grad står i jobb lengst mulig. Høyt nærvær betyr ofte et godt arbeidsmiljø, relevante HMS-tiltak og muligheter for tilrettelegging ved nedsatt arbeidsevne.

HMS-arbeid er lovpålagt etter arbeidsmiljøloven, og formålet er gitt i Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften). HMS-arbeidet innebærer blant annet:

- Forebygging av ulykker/skader/uønskede hendelser gjennom risikovurderinger med handlingsplaner og tiltak
- Systematisk oppfølging av arbeidsmiljøet, inkl. avvikshåndtering
- Opplæring i risikoreduserende rutiner og retningslinjer
- Oppfølging av sykefravær og tilrettelegging

8.5.2 Dagens situasjon i Holmestrand

Ansvar for oppfølging av ansatte og HMS-arbeidet i det daglige ligger til lederne i kommunen. Overordnet arbeid med HMS og sykefraværarbeid ligger i dag til HR-avdelingen og har blitt ytterligere prioritert etter ansettelse av HMS-rådgiver i 2023. Dette omfatter arbeid på strukturnivå, med kvalitetsarbeid på rutiner, oppfølgingsverktøy, og formidling av til enhver tid oppdatert kunnskap rundt virkemidler i HMS- og sykefraværarbeidet. Dette inkluderer opplæring av ledere, verneombud og tillitsvalgte, og dialog med eksterne, som NAV veiledning, NAV arbeidslivssenter og bedriftshelsetjenesten.

Nærvær- og sykefraværarbeid med støtte fra HR-avdelingen omfatter bistand til ledere i spesifikke sykefraværssaker, særlig av kompleks art. Bistanden kan bestå av analyse av fravær, bistand til oppfølging av fravær og deltagelse i samtaler og møter, råd om arbeidsmiljøutvikling og systematisk HMS-arbeid, og forslag til tiltak for den enkelte sykemeldte.

8.5.3 Fremtidens utfordringer med nærvær og HMS-arbeid

Holmestrand kommune har et høyt sykefravær. Kommunal sektor står overfor utfordringer med økonomiske innsparinger, redusert tilgang på arbeidskraft, og å ta i bruk nye arbeidsmetoder. Dette stiller stadig økte krav til ansattes omstillingshurtighet, og er forhold som peker på at å jobbe forebyggende med HMS-arbeid og nærvær for å legge til rette for størst mulig deltagelse på jobb, blir viktig også fremover.

Sykefravær har en konsekvens for arbeidsmiljøet, ved at kontinuiteten på arbeidsplassen går ned. Det påvirker kvaliteten på kommunens tjenester. I tillegg innebærer sykefravær en direkte økonomisk kostnad. For å lykkes med å redusere sykefraværet må kommunen jobbe langsiktig og i tett samarbeid med både ansatte, tillitsvalgte og bedriftshelsetjenesten. Det er en prosess som krever kontinuerlig innsats og evaluering. Det er derfor viktig å være realistisk: Å få ned et høyt sykefravær skjer ikke over natten.



HR-avdelingen støtter lederne innenfor et bredt spekter av oppgaver både på strukturelt nivå og operativt nivå. Det er fire rådgivere på HR-avdelingen som skal dekke alle områdene, og det er per i dag begrenset kapasitet til å følge tett opp over tid.

8.5.4 Budsjettforslag i handlingsprogram 2026-2029

Både Helse, omsorg og mestring og Oppvekst har lagt inn en forventning om redusert sykefravær i økonomiplanen. Det forutsetter at kommunen har kapasitet til å følge opp disse tiltakene i tilstrekkelig grad.

Det anbefales at det ansettes en rådgiver som i hovedsak/utelukkende skal jobbe med operativ oppfølging av sykefravær i avdelingene og støtte lederne i enkelte sykefraværssaker over tid. En slik stilling vil sannsynligvis i stor grad være selvfinansierende på sikt. Dette kan gjøre at lederne i større grad opplever kontinuitet og støtte, og at HR-avdelingen i større grad kan avlaste lederne i deres arbeidshverdag. Gevinster av en styrket ressurs i HR-avdelingen, som i hovedsak skal jobbe med driftsnær oppfølging av sykemeldte i samarbeid med ledere, kan blant annet være:

- Frigjort tid til ledelse
- Ytterligere kapasitet til andre aktiviteter og lederstøtte innenfor andre områder i HR-avdelingen
- Lavere sykefravær, både at fravær blir kortere, og at langtidssyke blir avklarte på et tidligere tidspunkt enn nå
- Positiv effekt på arbeidsmiljøet
- Lavere belastning og turnover på ledere

Det må påpekes at sykefravær er sammensatt, og må jobbes med på flere måter. Det er ikke *ett* tiltak som alene vil redusere sykefraværet i Holmestrand kommune, og det kan ikke trekkes direkte sammenheng mellom styrket ressurs på HR og redusert sykefravær. Mulige gevinster henger sammen med flere forhold, blant annet lederspenning, virksomhetsstyring og internkontroll.

Erfaringer fra andre kommuner:

Horten kommune har i flere år hatt to HR-rådgivere som i stor grad bistår ledere ute i drift. De bistår blant annet med analyse av sykefravær, i oppfølgingsmøter med sykemeldte ansatte, og i dialog med NAV. De skriver også alle søknader om ekspertbistand, og letter på den måten noe av arbeidsmengden for den enkelte leder. Horten kommune har de siste årene gjennomsnittlig relativt likt fravær som Holmestrand kommune, med perioder med både høyere og lavere fravær.

Sandefjord kommune lyste i sommer (2025) ut stilling i HR som rådgiver innen nærvær/sykefravær. Dette er en rolle som er tiltenkt å jobbe operativt ute i organisasjonen, på samme måte som Horten drifter. Denne rådgiveren skal jobbe tett med rådgiver på HMS og sykefravær på overordnet plan. Dette viser at flere kommuner vurderer at det har en verdi i å jobbe på ulike plan med sykefravær og nærvær.

Kommunedirektøren anbefaler at administrasjonen styrkes med ett årsverk som skal jobbe med lederstøtte innenfor sykefravær.



8.5.5 Utviklingsområder

Dersom HR-avdelingen styrkes med en ressurs som jobber innenfor operativt sykefraværsarbeid lokalt, vil det frigjøre tid fra andre HR-rådgivere som da vil kunne bidra med tettere lederoppfølging og støtte i andre type saker. Eksempler på dette er rekrutteringssaker, oppfølging av lærlinger, personalsaker, omstillinger, lønnsforhandlinger og lønnsspørsmål.

Uavhengig av om HR-avdelingen styrkes med en ressurs, vil avdelingen etterstrebe å være mer tilgjengelig og tettere på virksomhetene. Det er et kontinuerlig behov for lederstøtte i enkeltsaker. Operativ lederstøtte må balanseres mot utvikling på systemnivå, og å være en medspiller i utviklingsarbeid innenfor øvrige programområder. Det vil også bli prioritert å tilby økt opplæring til lederne innenfor HMS og personalhåndtering.

8.6 Anskaffelser og kontraktsoppfølging

8.6.1 Hva er anskaffelser og kontraktsoppfølging?

Offentlige anskaffelser i Holmestrand kommune er underlagt lov og forskrift om offentlige anskaffelser, som stiller krav til profesjonalitet, konkurranse og etterrettelighet. Kommunen har vedtatt en anskaffelsesstrategi med visjonen:

Holmestrand kommunes innkjøps- og anskaffelsesarbeid skal kjennetegnes ved etterrettelighet og profesjonalitet.

Strategien legger vekt på at alle anskaffelser skal gjennomføres etter etablerte prosedyrer, med fokus på kvalitet, miljø og kommunens vedtatte seriositetsbestemmelser – herunder menneskerettigheter, lønns- og arbeidsvilkår, samt bruk av lærlinger. Strategiens hovedmål er at kommunens anskaffelser skal:

- Bidra til effektiv bruk av ressurser og innovative løsninger.
- Fremme et seriøst arbeidsliv og ivareta kommunens samfunnsansvar.
- Sikre formålseffektivitet og kostnadseffektivitet.
- Legge til rette for lokal næringsutvikling innenfor juridiske og økonomiske rammer.

8.6.2 Dagens situasjon i Holmestrand

Til tross for dette ambisjonsnivået, er det i dag formelt kun 0,9 årsverk som arbeider med offentlige anskaffelser i kommunen. Dette er en begrenset kapasitet som gjør det utfordrende å etterleve strategien og lovverket fullt ut. I tillegg følges ikke kommunens anskaffelsesprosess systematisk ute i virksomhetene, noe som fører til svakheter i gjennomføringen og økt risiko for feil og mangler.

Et særlig kritisk område er kontraktsoppfølging, som i dag ligger ute i virksomhetene. Manglende kapasitet og kompetanse gjør at kontrakter ikke følges opp tilstrekkelig, noe som i enkelte tilfeller har ført til overfakturering og manglende kontroll med leverandørenes leveranser. Dette har både økonomiske og omdømmemessige konsekvenser.

8.6.3 Fremtidens utfordringer

Manglende etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser medfører risiko for ulovlige direkteanskaffelser, særlig når etablerte prosedyrer ikke følges eller når kontrakter brukes til formål de ikke omfatter. Dersom en virksomhet overstiger en avtales økonomiske ramme eller benytter avtalen til



kjøp som faller utenfor dens opprinnelige innhold, kan dette utløse klager fra leverandører og i verste fall føre til gebyr fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). Dette gjelder både ved anskaffelser og ved mangelfull kontraktsoppfølging, og understreker behovet for kontroll og kompetanse.

Holmestrand har en politisk vedtatt anskaffelsesstrategi som gjelder til og med 2024. Det jobbes med en revidering av denne, som vil legges frem til politisk behandling så snart som mulig, kapasiteten på området tatt i betraktning.

8.6.4 Budsjettforslag i handlingsprogram 2026-2029

Begrenset kapasitet, stadig økende kompleksitet, og krav til kvalitet i offentlige tjenester, gjør at kommunen står overfor betydelige utfordringer knyttet til offentlige anskaffelser. For å sikre at det gjøres på en profesjonell, strategisk og juridisk korrekt måte er det avgjørende å styrke ressursene som håndterer anskaffelsesprosesser. Det vil bidra til mer profesjonelle prosesser, bedre etterlevelse av både anskaffelsesstrategien og gjeldende regelverk, og ikke minst gi rom for opplæring og veiledning av ansatte i virksomhetene.

Dette er viktig for å bygge kompetanse og sikre at hele organisasjonen har et felles forståelsesgrunnlag for hvordan anskaffelser skal gjennomføres. I tillegg vil styrket kapasitet gi bedre kontraktsoppfølging og fakturakontroll, noe som er avgjørende for å redusere risikoen for økonomiske tap og brudd på regelverk.

8.6.5 Utviklingsområder

Kommunen har behov for økt kompetanse innen regelverket for offentlige anskaffelser på tvers av organisasjonen. Manglende etterlevelse av lov og forskrift, samt risiko for ulovlige direkteanskaffelser, understreker viktigheten av målrettet opplæring og veiledning. Et sentralt utviklingsområde er derfor å etablere systematiske kompetansetiltak som sikrer at ansatte har nødvendig kunnskap og forståelse for å gjennomføre anskaffelser i tråd med gjeldende regelverk og kommunens strategi. Samtidig må det utvikle en felles kultur og forståelse for anskaffelser i organisasjonen. Dette innebærer både holdningsskapende arbeid og etablering av felles praksis og standarder.

Mangelfull kontraktsoppfølging kan føre til økonomiske tap og brudd på regelverk. Det er derfor behov for å etablere tydelige rutiner og verktøy for kontraktsoppfølging og fakturakontroll. Dette vil bidra til bedre oversikt, redusert risiko og økt kvalitet i leverandøroppfølgingen.

Den gjeldende anskaffelsesstrategien gjelder til og med 2024, og det pågår arbeid med en revidert strategi. Et utviklingsområde vil være å sikre bred forankring og implementering av den nye strategien, slik at den blir et aktivt styringsverktøy i hele organisasjonen.



9 Organisering

9.1 Kommunesamarbeid

For å øke kapasitet, kompetanse og kvalitet kan det være aktuelt å vurdere om enkelte administrative tjenester hensiktsmessig kan organiseres som et kommunesamarbeid eller som et fagnettverk mellom kommuner. Det kan også være enkelte tjenester som kan være hensiktsmessig å kjøpe av ekstern tilbyder. I så fall er det flere premisser som må oppfylles der Holmestrand kommune fortrinnsvis både har en økonomisk fordel av samarbeidet, i tillegg til økt kapasitet og/eller kvalitet.

- Et vellykket kommunesamarbeid er lettere å få til når partene har noenlunde lik kapasitet og forutsetninger. Ulik størrelse kan føre til ubalanse i ansvar, ressursbruk og forventninger.
- Tjenestekvalitet avhenger ofte av hvor godt tjenesteleverandøren kjenner brukeren og den lokale konteksten. Digitalisering har endret hva «nærhet» betyr, men personlig kjennskap og kontinuitet er fortsatt viktig.
- Noen tjenester er tett integrert med andre funksjoner i kommunen. Ved samarbeid eller kjøp av tjenester må man vurdere hvordan dette påvirker samhandling, fleksibilitet og ansvar.
- Flere kollegaer i samme miljø gir bedre muligheter for faglig sparring, erfaringsutveksling og støtte i komplekse saker. Dette kan bidra til høyere kvalitet og mer helhetlige vurderinger.
- Fagmiljøer i offentlig sektor består av ansatte med felles faglig kompetanse og ansvar. De er avgjørende for å sikre kvalitet, effektivitet og utvikling i tjenestene som tilbys innbyggere og samfunnet.

9.2 Kjøp av tjenester eksternt

Kommunen kan vurdere kjøp av ressurskrevende og spesialiserte oppgaver som man eksempelvis ikke selv har ressurser og kompetanse til. Vurdering av hvilke tjenester som med fordel kan kjøpes eksternt og evaluere eksisterende eksterne løsninger bør gjøres jevnlig. Samarbeid med offentlig eller privat aktør kan gi merverdi, men det er avgjørende med god kontraktsoppfølging og kvalitetssikring. Erfaringsmessig er det en forutsetning for en vellykket løsning er at tjenesten som skal kjøpes har få eller ingen avhengigheter til andre tjenester og ressurser lokalt.

Eksempel på tjenester som i dag kjøpes eksternt:

Innfordring av kommunale krav

Fakturaer sendes ut fra kommunens eget fagsystem. Ubetalte krav overføres etter forfall til Drammen Innkreving. Tidligere drev kommunen egen inkasso som krevde 100 % stilling. Drammen Innkreving har bedre innkreivingskompetanse ved at de er en stor enhet med mange ansatte, og har god kjennskap til kommunal virksomhet. Dette gir mer effektiv og «skånsom» oppfølging av innbyggere, som kanskje sliter økonomisk.

Beregning av selvkost

Økonomiavdelingen benytter eksternt konsulentfirma for å beregne og dokumentere selvkosttjenester innenfor vann, avløp, renovasjon, feiing, plan, byggesak og oppmåling. Fordeler med å benytte ekstern tredjepart på selvkostområdet er blant annet at det kan bidra til å gi beregningene legitimitet overfor innbyggere, politikere og revisjon og at ekstern konsulent kan være en faglig sparringspartner for kommunen i de vurderingene som blir gjort. Beregningene kunne imidlertid også vært utført av kommunen selv med annet tilpasset fagsystem, og at man i større grad tilegner seg kompetanse og bruker egne ressurser.



9.3 Fagnettverk – muligheter og utfordringer

Fagnettverk kan styrke kompetanse og bidra til mer helhetlige tjenester. Samarbeid på tvers av fagområder gir rom for utvikling av gode fagmiljøer. Nettverkene kan ivareta:

- Frihet og lokale forskjeller
- Mulighet til å «plukke det beste» fra hvert område
- Felles utviklingsarbeid og ressursbruk
- Kompetanseheving

Dagens situasjon

Flere fagnettverk eksisterer allerede på tvers av kommuner. Disse har vært nyttige for å tilegne seg ny kunnskap og dele erfaringer om felles problemstillinger. Digitale møteplattformer som Teams har gjort det enklere å møtes.

Fordeler ved digitale nettverk

- Reduserte reisekostnader og tidsbruk
- Økt tilgjengelighet og fleksibilitet

Mulige tiltak og videre utvikling

- Kunnskapsdeling på tvers av nettverkene.
- Utvikle rutiner i fellesskap – gir bedre eierskap og brukervennlighet.

Utfordringer

- Begrenset kapasitet til å opprettholde nettverk.
- Ujevn deltakelse: Enkelte bidrar mer enn andre – hvordan sikre jevnere engasjement?

9.4 Pågående samarbeid

Jarlsberg IKT

Holmestrand, Tønsberg og Færder kommuner har felles IKT-driftssamarbeid, Jarlsberg IKT, som driftes som et kommunalt oppgavefellesskap. Tønsberg kommune har sagt opp sin del av samarbeidet med virkningsdato fra 1. januar 2027, og Færder og Holmestrand planlegger nå for videre drift av selskapet uten Tønsberg.

Prosjekt for å se på mulig administrativt samarbeid i Vestfold

Holmestrand kommune deltar i et pågående arbeid om kommunesamarbeid med Vestfold fylkeskommune, samt Larvik og Sandefjord kommuner, med bistand fra PwC. Resultatet av dette skal bunne ut i en rapport fra PwC i desember 2025. Basert på de forhold og premisser diskutert over avventes konklusjon og videre arbeid til denne rapporten foreligger.

5K-samarbeidet

Holmestrand kommune deltar også i 5K-samarbeidet, som er et nettverk bestående av kommunedirektør og økonomiansvarlige fra Holmestrand, Kongsberg, Lier, Horten og Færder kommuner. Hensikten med nettverket er å samarbeide om problemstillinger og dele erfaringer i kommuner med relativt like forutsetninger. Samarbeidet fungerer godt og kan danne et godt grunnlag for videre nettverkssamarbeid.



10 Oppsummering

10.1 Veien videre

Arbeidet med de utvalgte hovedprosessene vil fortsette etter at den helhetlige planen er lagt frem. Behovene som er identifisert må ses i sammenheng med andre fagområder og prioriteres – alt kan ikke gjennomføres samtidig. Selve prioriteringsarbeidet er omfattende og vil skje i den videre prosessen.

Det er behov for en grundig gjennomgang på flere områder, men tempoet avhenger av tilgjengelig kapasitet. Samtidig finnes det enkelte akutte ressursbehov som må håndteres uavhengig av planen. Kommunedirektøren anbefaler at disse stillingene lyses ut så snart som mulig, og de vil bli innarbeidet i forslaget til handlingsprogram 2026–2029.

En styrkning av administrasjonen, vil kunne bidra til bedre lederstøtte og mer effektive arbeidsprosesser. Det vil være med på å frigi tid til mer ledelse og økt tjenestekvalitet.

Planen legger et fundament for videre utvikling av administrasjonen. Selv om tiltakene ikke er konkretisert i denne omgang, gir retningen og prioriteringene et klart bilde av hva som skal til for å styrke organisasjonen og møte fremtidens krav. Planen skal fungere som et retningsgivende dokument og et felles utgangspunkt for videre arbeid. Kommunedirektøren vil involvere bredt og legge til rette for at alle deler av administrasjonen bidrar aktivt i videre arbeid med konkretiseringen av tiltak og prioriteringer i tråd med innholdet over.

Uansett hvilke vedtak som fattes, har planen synliggjort områder som bør prioriteres. Oppfølgingen organiseres som et hovedprosjekt med flere delprosjekter – en arbeidsform som har gitt gode resultater i Helse, omsorg og mestring. Dette gir bedre oversikt, sikrer informasjonsdeling og gjør det mulig å følge fremdriften løpende. Detaljene for delprosjektene fastsettes underveis.

10.2 Forslag til tiltak i handlingsprogram 2026-2029

Tabell 3 - Oppsummering tiltak til HP 2026-2029

Handlingsprogram 2026-2029				
Forslag til tiltak	Budsjett 2026	Budsjett 2027	Budsjett 2028	Budsjett 2029
Overordnet internkontroll	600	1 200	1 200	1 200
Anskaffelser	0	0	0	0
Oppfølging sykefravær	600	1 200	1 200	1 200
Innsparing admin. felles	-1 000	-1 000	-1 000	-1 000
Innsparing HTV	0	-350	-350	-350
Innsparing frivillighetskoordinator (ikke besatt)	-1 000	-1 000	-1 000	-1 000
Sum	-800	50	50	50

Tabell 3 viser kommunedirektørens konkrete forslag til budsjettendringer. De enkelte tiltakene er omtalt under sine respektive kapitler tidligere i dokumentet. Stillingen som frivillighetskoordinator ble vedtatt i budsjettbehandlingen i desember 2024. Denne stillingen har aldri blitt utlyst, og kommunedirektøren mener at intensjonen bak denne stillingen kan oppfylles ved å omdisponere eksisterende ansatte, og at



med tanke på kommunens økonomi, foreslås den nye stillingen innspart. I tillegg synliggjøres det at det også er innsparinger som forventes neste år gjennom pensjonsavgang, og som da ikke erstattes.

Kommunedirektøren har i henhold til kommuneloven fullmakt til å omdisponere stillinger innenfor samme programområde. I dette tilfellet kunne en betydelig del av stillingsøkningen vært dekket gjennom omdisponering av stillinger som nå foreslås innspart. En slik løsning ville imidlertid gjort det mindre synlig hvor behovene er størst.

Anskaffelser ligger inne med et budsjett på 0 kroner. Dette for å vise at kommunedirektøren mener at en slik stilling finansielt vil dekke seg selv.

Som tidligere omtalt gjelder de foreslåtte stillingsøkningene i hovedsak akutte behov som vil bestå selv etter at ansettelsesstoppen oppheves og dagens vakante stillinger er besatt. Kommunedirektøren vil i senere handlingsprogram (etter 2026) vurdere om det er behov for ytterligere anbefalinger. Dette må avklares med politisk nivå – både hva som forventes av administrasjonen, og hvor mye kommunen vil investere for å sikre god kvalitet i fag og personalarbeid.

Selv om BDO anbefalte å unngå kutt i administrasjonen, identifiserte de tre områder hvor reduksjoner kan vurderes dersom det vurderes å være nødvendig – dog med visse konsekvenser. Dette er omtalt i kapittel 4, som omhandler BDOs gjennomgang. De tre områdene er budsjettavdelingen, innbyggerservice og nivået på frikjøpte hovedtillitsvalgte. Kommunedirektørens vurderinger av disse forslagene fremgår av kapittel 4.2.

10.3 Håndtering av etterslepet

Vedlegg 1 gir en oppsummering av etterslepet slik det ble kartlagt av BDO. Det er viktig å merke seg at dette etterslepet oppsto før ansettelsesstoppen hadde slått fullt inn. I skrivende stund har nok dette etterslepet vokst ytterligere. Det innebærer en risiko for redusert kvalitet i tjenestene og utfordringer med å oppfylle lovpålagte krav dersom situasjonen vedvarer. Dette kan også føre til økt belastning på ansatte og svekket evne til å levere på politiske målsettinger. Samtidig gir kartleggingen et godt grunnlag for å vurdere prioriteringer og tiltak. Gjennom målrettede grep kan risikoen reduseres og forsvarlig drift sikres, både faglig og organisatorisk.

For å håndtere etterslepet ser kommunedirektøren i hovedsak to mulige tilnærminger:

1. **Øke kapasiteten, både på kort og lang sikt**, dersom omfang og kvalitet på tjenestene skal opprettholdes på dagens (opplevde) forventningsnivå.
2. **Tydeliggjøre hvilke oppgaver det ikke er kapasitet til å gjennomføre.** Dersom dette blir løsningen, må prioriteringene skje i tett dialog mellom administrasjonen, øvrige programområder og politisk nivå. Oppfyllelse av lovpålagte krav må i så fall gis førsteprioritet



11 Kilder

- BDO. (2025). Ekstern gjennomgang av administrasjonen i Holmestrand kommune. Hentet fra https://holmestrand.kommune.no/api/presentation/v2/nye-innsyn/filer/v-0bc6f856_e9cc_4d91_99a2_0bf12453b5f1-844639_1_AId-2021324375!nSPHu1?pid=1
- Holmestrand kommune. (2021). Arbeidsgiverpolitikk. Hentet fra https://holmestrand.kommune.no/f/p1/i38cab99b-08e0-40f7-a6da-fcfd09ab8bf/arbeidsgiverpolitikk_vedtatt_23-06-21-docx.pdf
- Holmestrand kommune. (2022). Kommuneplanens samfunnsdel 2022–2034. Hentet fra https://holmestrand.kommune.no/f/p1/ia2e7ca4a-e2f9-4861-8c2e-94d5950fe811/kommuneplan-samfunnsdel_enkeltsider.pdf
- KS. (2019). KS' Arbeidsgivermonitor 2019. Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/arbeidsgivermonitoren/KS-arbeidsgivermonitor2019-F36.pdf>
- KS. (2020). Kommunedirektørens internkontroll – veileder. Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-08092020.pdf>
- KS. (u.å.). COSO – Et rammeverk for internkontroll. Hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/internkontroll/coso--et-rammeverk-for-internkontroll/>
- Lai, L. (2021). Strategisk kompetanseledelse.
- NOU 2023:4. (2023). Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/337fef958f2148bebd326f0749a1213d/no/pdfs/nou_202320230004000dddpdfs.pdf
- Regjeringen.no. (u.å.). Økonomiplan og årsbudsjett. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/okonomiforvaltning/okonomiplan-og-arsbudsjett/id2006204/>
- World Economic Forum. (2025). Future of Jobs Report 2025. Hentet fra https://reports.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_Report_2025.pdf



12 Vedlegg 1 – etterslep

BDO kartla i sin undersøkelse også oppgaveetterslepet. Dette vedlegget viser en oppsummering av det de ansatte svarte på dette punktet.

1. **Regnskap**
 - Avstemming og sykerefusjoner forskyves i hektiske perioder.
2. **HR og lederoppfølging**
 - Kontinuerlig behov for opplæring til ledere.
 - Strategisk lederopplæring og kompetanseplanlegging mangler.
 - Mangelfull implementering av rutiner og retningslinjer.
 - Oppfølging av medarbeiderundersøkelsen (10-FAKTOR) forskyves.
3. **Rutiner og virksomhetsstyring**
 - Revisjon og utvikling av rutiner henger etter.
 - Manglende revisjon og oppdatering av verktøy og rutiner, livsfasepolitikk og varslingsrutiner er eksempler på dette.
 - HMS-oppfølgning og dokumentasjon krever løpende oppfølging.
4. **Systembruk og digitalisering**
 - Kommunen utnytter ikke systemene fullt ut.
 - Lovkrav til personvern og informasjonssikkerhet ikke alltid fulgt
 - E-signering og kompetansesystem ikke implementert.
 - Endringer i Compilo og intranett forskyves.
 - Manglende innføring av Websak-integrasjoner (Teams, Outlook).
 - Dårlig innsynsløsning i arkivsystemer, mangelfull deponering og struktur.
 - Ingen oppdatert dokumentasjonsplan siden før kommunesammenslåing
5. **Innkjøp og kontrakter**
 - Lite kapasitet til oppfølging av priser, vilkår og seriøsitetsbestemmelser.
 - Lite kapasitet dialog med markedet og innovative anskaffelser.
6. **Kommunikasjon og innbyggjerservice**
 - Etterspørsel etter bedre informasjon om lærlingordning.
 - Teksting av politiske møter og digital votering.
 - Etterslep på flere kommunikasjonsaktiviteter, som oppdatering av nettsider, sosiale medier o.l.
 - Gjennomgang og forbedring av profil og maler, inkl. universell utforming.
7. **Beredskap og informasjonssikkerhet**
 - Økte krav til beredskap → kommunen mangler ca. 50 % av nødvendig planverk.
 - ISMS og DigiOrden nesten ikke påbegynt (kun ca. 10 % på plass).
 - Etterslep på NSMs grunnprinsipper.
8. **Generelle utfordringer**
 - Kapasitetsproblemer → oppgaver uten frist forskyves.
 - Flaskehalser pga. ledertilgjengelighet.
 - Lite tid til samhandling og forberedelser.
 - Prosjekter uten liv/helse-risiko utsettes.
 - Kompetanseheving innen digital utvikling (KI) mangler.