

Høringsdokument

**ADMINISTRATIV
ORGANISASJONSSTRUKTUR
I FAUSKE KOMMUNE**

ALTERNATIVE LØSNINGER

**Rådmannen
19.01.2010**

Innhold:	side
0 Sammenheng	3
1 Innledning, bakgrunn for og formål med høringsnotatet	5
2 Evalueringen av dagens struktur	6
3 Krav til framtidig organisasjonsstruktur	7
3.1 - utfordringer framover – betydning for framtidig organisasjonsstruktur	7
3.2 - viktige krav til framtidig organisasjonsstruktur	8
3.3 - nærmere om de enkelte kravene til framtidig struktur	8
3.3.1 styrket operativ / faglig og strategisk ledelse	8
3.3.2 godt tilrettelagt for politisk styring	9
3.3.3 brukerorientering og samordning av beslektede tjenester	10
3.3.4 stabs- og støttefunksjoner	11
3.3.5 færre enheter enn i dag, men bygge på det beste i flat struktur	11
3.3.6 hensiktsmessige arenaer for kontakt, dialog og styring på alle nivåer	11
3.3.7 kunne bemannes innenfor dagens ressurser	12
4 Strategiske samordningsområder – viktige styringsutfordringer	12
5 Forslag til framtidig organisasjonsstruktur	14
5.1 - oversikt – forslag til hovedstruktur	14
5.2 - oppvekstområdet	14
5.2.1 viktige utfordringer og mål	14
5.2.2 forslag til framtidig organisasjonsmodell	15
5.3 - omsorgsområdet	17
5.3.1 viktige utfordringer og mål	17
5.3.2 spesielt om brukerkontor / tildelingskontor	17
5.3.2 forslag til framtidig organisasjonsmodell	18
5.4 - tekniske tjenester	19
5.4.1 viktige utfordringer og mål	19
5.4.2 forslag til framtidig organisasjonsmodell	20
5.5 - folkehelse, helse, kultur og nærmiljø	20
5.5.1 viktige utfordringer og mål	20
5.5.2 forslag til framtidig organisasjonsmodell	21
5.6 - integrering av flyktninger og innvandrere	22
5.7 - toppledelse, sentraladministrasjon og servicetorg	22
6 Viktige forutsetninger for ny organisasjonsstruktur	23
6.1 - innledning	23
6.2 - delegering av myndighet	23
6.3 - iverksetting, utvikling og sikring av ny organisasjonsstruktur	24
Vedlegg: 1 Dagens organisasjonsstruktur	26
2 Forslag til framtidig organisasjonsstruktur	27

0 Sammendrag

I dette notatet skisserer rådmannen forslag til hovedtrekk i en framtidig administrativ organisasjonsstruktur for Fauske kommune. Notatet sendes ut i organisasjonen for å få synspunkter og kommentarer før rådmannen legger fram konkret sak til politisk behandling. Notatet må ses i sammenheng med arbeidet med en framtidig Omsorgsplan som vil bli lagt fram til politisk behandling parallelt med sak om framtidig organisasjonsstruktur.

Dagens administrative struktur ble etablert i oktober 2003, med enkelte senere mindre justeringer. Det er i dag 24 enheter direkte underlagt rådmannen, pluss sentrale stabs- og støttefunksjoner organisert i "sentraladministrasjonen", se oversikt i vedlegg 1.

I løpet av 2009 ble denne administrative organisasjonsstrukturen evaluert, samtidig som strukturen og virksomheten innenfor omsorgssektoren ble grundig gjennomgått av RO-senteret. Viktige funn var:

1. Den flate organisasjonsstrukturen har ikke fungert som forutsatt, fordi viktige forutsetninger for denne strukturen ikke har vært oppfylt. Spesielt viktig har det vært at sentrale støttefunksjoner som skulle utvikle og følge opp enhetene ute i organisasjonen ikke ble styrket som forutsatt.
2. Dette har ført til for dårlig økonomistyring. Resultatenhetslederne har ikke hatt nødvendig kapasitet og kompetanse til dette, samtidig som de ikke har vært holdt reelt ansvarlige ved at det ikke har vært avklart hva konsekvensene av å ikke holde budsjettet skal være
3. Den oppdelte organisasjonsstrukturen har ført til for svak daglig samordning av tjenesteytingen og ressursbruken og for lite helhetstenking og utvikling / fornyelse av tjenestene.
4. I omsorgssektoren har den oppdelte strukturen også ført til ulik ressursbruk og ulik tjenestetildeling mellom avdelinger og soner uten at det kan begrunnes med ulike behov hos brukerne.
5. Enkelte enheter har vært så store at det har vært lite synlig ledelse

Rådmannens forslag til framtidig hovedstruktur framgår av vedlegg 2.

I arbeidet med dette er det lagt vekt på følgende mål og hensyn:

- Styrket ledelse – både operativ/faglig og helhetlig/strategisk
- Godt tilrettelagt for politisk styring
- Brukerorientering og samordning av beslektede tjenester
- Tjenestetildeling som sikrer brukernærhet, likhet, faglig kvalitet og effektiv ressursbruk
- Bedre samordning av like/beslektede tjenester (faglig likhet, samme brukergrupper)
- Hensiktsmessige arenaer for kontakt, dialog og styring på alle nivåer
- Stabs- og støttefunksjoner som sikrer god støtte både til enhetene og toppledelsen

Fordi dagens svært flate struktur har vist seg å ha betydelige svakheter, har det vært viktig å finne en struktur med færre resultatenheter enn i dag, samtidig som det er søkt en struktur som bygger på det beste i flat struktur (korte styringslinjer, beslutninger nært brukerne).

I forslaget til framtidig struktur foreslås det størst endringer innenfor de to største sektorene, dvs oppvekstsektoren og omsorgssektoren. Disse to sektorene står for ca 70 % av kommunens totale utgifter, og det er her det er viktigst å sikre bedre og mer helhetlig styring.

I oppvekstsektoren foreslås å slå sammen skolene og barnehagene til to store enheter, - med en enhetsleder for skolene og en for barnehagene. Det vil fortsatt være nødvendig med lokal ledelse ved hver enkelt skole og barnehage, men den helhetlige ledelsen og samordningen av virksomheten foreslås lagt til en enhetslederne.

I omsorgssektoren foreslås det på driftssiden (tjenesteytingen) felles ledelse av alle hjemmetjenestene i en enhet og felles ledelse av alle sykehjemstjenestene i en annen. I tillegg foreslås at PU-tjenestene beholdes i en egen enhet.

I omsorgssektoren foreslås det også å etablere et sentralt brukerkontor/tildelingskontor. Dette vil sikre at tildelingen av tjenester til enkeltbrukere baseres på lik vurdering av brukernes situasjon og hjelpebehov. Videre vil det sikre brukernes rettssikkerhet og en god og forsvarlig saksbehandling. Et slikt kontor vil også gi bedre oversikt over og kontroll med kommunens tjenesteforpliktelser og dermed også bedre grunnlag for god økonomistyring i denne sektoren.

Fordi omsorgssektoren vil stå foran store omlegginger de neste 2-4 årene – en omstilling som vil kreve betydelig støtte og oppfølging fra rådmannen – foreslås det også å etablere en egen funksjon som sentral ”omstillingsleder” for sektoren.

I teknisk sektor foreslås det å beholde dagens hovedstruktur som en foreløpig ordning, fordi kommunestyret har bestilt egne utredninger av organiseringen både av kommunaltekniske tjenester og av drift og forvaltning av kommunens eiendommer.

Når det gjelder sentraladministrasjonen og servicetorget har rådmannen nedsatt en egen arbeidsgruppe som skal gjennomgå og vurdere organisering og ressursbruk her. Dette arbeidet forutsettes ferdig før rådmannen legger fram saken om organisasjonsstruktur for de politiske organene, og rådmannen vil innarbeide konklusjonene fra dette arbeidet i saksframlegget til politisk behandling.

Viktige forutsetninger for at strukturen som foreslås skal fungere er bla at:

- Enhetslederne har ansvar for og myndighet til å avgjøre løpende og driftspregete fag-, økonomi- og personalsaker innenfor sitt område
- Det etableres interne/lokale ledelsesstrukturer innenfor de store enhetene for å sikre at ingen ledere har direkte ansvar for mer enn ca 25 medarbeidere
- Det alt vesentlige av den myndigheten som kommunestyret delegerer til rådmannen når det gjelder løpende og driftspregete saker, videredelegeres til enhetslederne

Det er også viktig å følge opp organisasjonsendringene med en målrettet leder- og ledelsesutvikling for å

- Utvikle ledere som tar ansvar både for egen enhet og for helheten i kommunen
- Hjelp lederne med å utvikle interne kulturer der medarbeiderne er motiverte for og i stand til å se sin innsats i en større helhet
- Utvikle ledelsesprosesser som fokuserer på og understøtter helhetsansvar i alle ledd i organisasjonen

Rådmannen ønsker også å bygge opp et ”3-partssamarbeidet” mellom politikk, tillitsvalgte og administrasjon som et middel til å understøtte og styre alle disse omstillingsprosessene.

Rådmannen forutsetter videre at det gode samarbeidet med vernetjenesten fortsetter.

Dette notatet legger opp til at kommunestyret skal vedta hovedtrekkene i en framtidig organisasjonsstruktur 25.03.10. Der forslagene innebærer store endringer vil det være nødvendig å arbeide videre med konkretisering og detaljering, og rådmannen vil legge opp til at konklusjonene fra dette kan legges fram for kommunestyret senere i 2010.

1 Innledning, bakgrunn for og formål med notatet

I dette notatet skisserer rådmannen et forslag til justert organisasjonsstruktur. Notatet sendes ut i organisasjonen for å få synspunkter og kommentarer før rådmannen legger fram konkret sak til politisk behandling. Rådmannen tar sikte på å gjøre ferdig en sak om justert organisasjonsstruktur slik at den kan behandles i AMU, Partssammensatt utvalg og formannskapet før den legges fram for kommunestyret 25.03.2010.

Bakgrunnen for saken kan kort oppsummeres slik:

- Dagens "flate" administrative struktur ble innført 01.10.03 etter vedtak i Kommunestyret 20.06.02. Rådmannen ble i saken gitt fullmakt til å endre antall enheter og den interne organiseringen i disse. Fram til i dag er det gjort en rekke slike endringer. Dagens struktur – slik den ser ut pr 15.12.09 – er vist i vedlegg 1. Det er i dag 24 enheter med fra 7 til 69 stillinger pluss sentraladministrasjonen. Antall årsverk i hver enkelt enhet er også vist (avrundet) i vedlegg 2.
- Vinteren 2009 ble organisasjonsstrukturen evaluert av UtviklingsParter AS (UPK) etter en bredt anlagt spørreundersøkelse - samt et heldagsmøte med enhetsledere og tillitsvalgte. UPKs rapport konkluderte med å anbefale at kommunen nå justerer organisasjons- og styringsstrukturen, men bygger videre på en struktur der mye ansvar og myndighet er lagt til enhetene. Hovedpunktene fra evalueringen omtales i avsnitt 2 nedenfor.
- 16. september 2009 la rådmannen fram sak om evalueringen for Partssammensatt utvalg. Det gjorde følgende vedtak:
 1. *Partssammensatt utvalg tar evaluering av administrativ struktur til orientering og ber rådmannen arbeide videre med de anbefalte tiltak og endringsforslag som fremkommer i evalueringsrapporten*
 2. *De to kommunalsjefstillingene lyses ut snarest, senest 1. oktober 2009*
 3. *Forslag til ny administrativ struktur legges fram til behandling i Kommunestyret inne 1. mars 2010 med ikrafttredelse fortløpende og senest innen 1. januar 2011.*

De to kommunalsjefstillingene ble besatt i Kommunestyret i desember.

- Kommunestyret gjorde sommeren 2009 prinsippvedtak om framtidig skolestruktur med nedleggelse av Kosmo skole og sammenslåing av dagens fire sentrumsskoler til to skoler. Gjennom nye vedtak i kommunestyret i desember er dette endret, og det er nå avklart at dagens skolestruktur skal videreføres.
- Administrasjonen har under arbeid en ny omsorgsplan, bl a basert på en utredning fra RO-senteret høsten 2008. Planen vil bli lagt fram for kommunestyret i mars 2010. Omsorgssektorens organisering vil også være en del av denne planen, og vurderingene av denne sektorens organisering i dette høringsnotatet bygger på og er sammenfallende med tilsvarende vurderinger i arbeidet med omsorgsplanen

Rådmannen har i oktober – januar hatt tre møter med de konstituerte kommunalsjefene, personalsjefen, hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet sammen med UPK for å finne fram til en justert organisasjonsstruktur. Det har også vært nedsatt ad-hoc-arbeidsgrupper på enkelte områder for å utrede mer detaljerte enkeltspørsmål. Dette høringsnotatet er resultatet av denne prosessen.

2 Evalueringen av dagens struktur

Dagens "flate" organisasjonsstruktur er vist i vedlegg 1. I følge evalueringsrapporten var følgende hovedmål for den flate strukturen oppnådd:

- Kortere og mer oversiktlige beslutningslinjer
- Delegert mer ansvar og myndighet til enhetene
- Større nærhet mellom beslutningstakere og brukere
- Større lokal frihet og medbestemmelse

Men evalueringen avdekket flere viktige svakheter – svakheter som til sammen innebærer at strukturen ikke har fungert som forutsatt. Bl a ble det avdekket at mange av enhetene ikke har tatt det ansvaret og brukt den myndigheten som den flate strukturen har gitt dem, slik at for mange saker er skjøvet oppover til rådmann og kommunalsjefer for avgjørelse.

Mer detaljert avdekket evalueringen:

- For dårlig kostnadskontroll, for svakt reelt økonomiansvar på enhetene
- Uklar / fragmentert oppgavefordeling og manglende samordning mellom enhetene
- For mye økonomi og for lite fag på enhetslederne
- For stor avstand mellom enhetsledere og enkelmedarbeidere i store enheter
- For lite strategisk ledelse, helhetsstyring, utvikling og nytenking

Evalueringen avdekket også at viktige forutsetninger som lå til grunn for Kommunestyrets vedtak om den flate strukturen ikke er oppfylt, eks:

- Rådmannen har ikke hatt nok ressurser til å følge opp og støtte enhetene
- Noen enheter har ikke hatt god nok kompetanse og kapasitet til økonomistyring samt andre ledelsesoppgaver
- De sentrale støttefunksjonene har ikke vært styrket

Mye av årsaken til de svakhetene som evalueringen avdekket ligger i at disse forutsetningene ikke er oppfylt:

- Gode administrative støttefunksjoner og tett oppfølging og støtte fra øverste ledelse er helt nødvendig for at enhetslederne skal kunne ta det ansvaret for fag-, økonomi- og personalsaker som organisasjonsstrukturen forutsetter. Evalueringen avdekket at det er for lite ressurser i sentraladministrasjonen på mange områder, bla fordi stab-/støttefunksjonene ikke ble styrket som forutsatt, – administrasjonen fikk tvert i mot etter hvert pålegg om å redusere støttefunksjonene sentralt og overføre ressurser til fagstillinger i tjenesteområdene.
- Når mange av enhetslederne verken har hatt god nok kompetanse eller kapasitet til å ta det lederansvaret og dekke de lederoppgavene strukturen forutsetter, har det ført til både svak økonomistyring, dårlig daglig samordning og for lite helhetstenking og utvikling og fornyelse av tjenesteytingen. De har ikke fått tilstrekkelig opplæring, støtte og oppfølging fra kommunens sentrale ledelse, - dette til tross for jevnlig felles ledermøter, nettverksmøter og felles etter- og videreutdanning
- Enhetene har dessuten i for liten grad hatt reelt ansvar for å holde sine budsjetter, og det har ikke vært tilstrekkelig avklart hva konsekvensene av å ikke holde budsjettet skulle være.

Et viktig funn i evalueringen var også for svak "helhetsstyring". Som eksempler på konsekvenser av dette kan nevnes:

- Både i omsorgssektoren og skolesektoren, to områder som til sammen står for ca 70 % av kommunebudsjettets netto utgifter, har Fauske høyere utgifter enn sammenlignbare kommuner, uten at dette uten videre kan forklares ved befolkningssammensetningen. Kommunen har også høyere utgifter til barnevern, spesialundervisning (se s. 15) og helse- og omsorgstjenester enn andre sammenlignbare kommuner.
- Den uklare og fragmenterte oppgavefordelingen og den manglende samordningen mellom enhetene har bl a ført til at det er stort sprik i ressursbruken til like tjenester i ulike deler av kommunen, uten at det kan forklares med forskjeller i brukernes behov.

Det er derfor nå nødvendig å vurdere organisasjonsstrukturen på nytt og få etablert en struktur som er "bærekraftig" – dvs en struktur der ansvars- og myndighetsfordeling og kapasitet og kompetanse er tilpasset i en balansert helhet, og slik at kommunen kan få en god styring både av "helheten" og av den daglige driften i de enkelte tjenesteytende virksomhetene.

Men det vil ikke være tilstrekkelig med rent organisatoriske grep for å forbedre denne styringen – det er minst like viktig å forbedre kommunens styringssystem og ledelseskultur.

Dette må gjøres både gjennom å utvikle bedre styrings- og oppfølgingssystemer og å utvikle ledelseskompetanse, dvs ferdigheter, holdninger og "kultur" i alle ledd i organisasjonen.

3 Krav til framtidig struktur

3.1 utfordringer framover – betydning for framtidig organisasjonsstruktur

Den største utfordringene for kommunen framover er å styre økonomien og få tilbake en nødvendig økonomisk handlefrihet.

Det er allerede gjort mye for å bedre økonomistyringen i kommunen, og den er under vesentlig bedre kontroll nå enn tidligere. Viktige økonomistyringsgrep som er gjort det siste året er:

- Økonomifunksjonen i sentraladministrasjonen styrket ved at det er ansatt ny regnskapssjef.
- Det er gjennomført betydelige reduksjoner i 2009-budsjettet ved konkrete stillingskutt, bl a en reduksjon på 24 årsverk.
- Budsjettforslaget for 2010 er vesentlig bedre underbygget fra enhetenes side, slik at det nå er mer samsvar mellom budsjetttrammer og aktivitetsnivå i de enkelte enhetene. Med dette utgangspunktet vil styringen, kontrollen og oppfølgingen av økonomien bli vesentlig bedre i 2010 enn den har vært tidligere

Det er imidlertid ikke nok med disse grepene som er gjort i 2009, utviklingen når det gjelder innbyggernes tjenestebehov og økonomiske rammebetingelser gjør at det i årene framover fortsatt er nødvendig med stram styring for å få best mulig utnyttelse av de samlede ressursene kommunen har til rådighet. Innføring av balansert målstyring vil være et viktig element.

3.2 Viktige krav til framtidig organisasjonsstruktur

Basert på evalueringen av dagens struktur og de viktige utfordringene som er nevnt ovenfor, vil rådmannen sette opp følgende overordnede krav til en god og velfungerende organisasjonsstruktur:

- Styrket operativ/faglig ledelse (samordning, ressursstyring, faglig utvikling)
- Styrket strategisk ledelse (helhet, lang sikt, overordnet)
- Godt tilrettelagt for politisk styring
- Bedre samordning av like/beslektede tjenester (faglig likhet, samme brukergrupper)
- Brukerorientert (nærhet til brukerne, enkel å forholde seg til for brukerne)
- Tjenestetildeling som sikrer brukernærhet, likhet, faglig kvalitet og effektiv ressursbruk
- Stabs- og støttefunksjoner som sikrer god støtte både til enhetene og til toppledelsen
- Færre enheter enn i dag (mer oversiktlig, ikke for små enheter)
- Bygge på det beste i flat struktur (korte styringslinjer, beslutninger nært brukerne)
- Hensiktsmessige møteplasser/arenaer for kontakt, dialog og styring på alle nivåer
- Kunne bemannes innenfor dagens ressurser

Disse kravene utdypes og begrunnes nærmere i avsnitt.

Det er også viktig å sikre at enhetslederne får godt grep om økonomistyring og håndteringen av personal- og hms-saker i sine enheter. Dette må sikres både gjennom kompetansebygging i enhetene og gjennom god bistand fra stabs- og støttefunksjonene i sentraladministrasjonen.

3.3 Nærmere om de enkelte krav og hensyn

3.3.1 Styrket operativ / faglig og strategisk ledelse

Et hovedfunn i evalueringen var at mange av enhetslederne ikke hadde tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere det ansvaret de hadde fått gjennom den flate strukturen. Dette gjaldt både økonomistyring, personalsaker og det løpende arbeidet med faglig og kvalitetsmessig utvikling av tjenestene. På evalueringsseminaret vinteren 2009 ble det særlig fremholdt at det økte ansvaret for økonomi- og personalsaker hadde gjort at enhetslederne fikk for lite tid til det faglige arbeidet de også har et ansvar for.

Det ble også påpekt at noen enheter er så store at det er umulig for enhetsleder å ha direkte kontakt med hver enkelt ansatt – dvs at de ansatte så sin egen leder for sjelden. Når samtidig toppledelsen må gå inn i mange løpende saker som i prinsippet skulle vært håndtert av enhetsledere, er det åpenbart behov for å styrke enhetsledernivået. Dette kan gjøres på flere måter, bl a:

- Styrke enhetsledernes egen kompetanse på økonomi- og personalsaker
- Bedre støtte til og oppfølging av enhetsledernes håndtering av økonomi- og personalsaker
- Bedre støtte til enhetslederne i deres arbeid med faglig utvikling og kvalitetsutvikling i tjenestetilbudet

Det er også behov for å etablere interne ledelsesstrukturer i store enheter, slik at alle ansatte kan oppleve at de har direkte og relativt ofte kontakt med "sin" nærmeste leder, og slik at enhetsleder avlastes for denne direktekontakten.

Den administrative toppledelsen – rådmannen og kommunalsjefene – har hovedansvaret for den strategiske ledelsen i kommunen. Formålet med strategisk ledelse i en kommune kan kort oppsummeres slik:

- Takle og fremme utvikling
- Sikre hensiktsmessig drift og tjenesteproduksjon

Spissformulert innebærer dette først og fremst

- Å skape og formidle veivalg til Kommunestyret
- Å flytte ressurser dit de gjør mest nytte for seg i forhold til politiske mål og effektiv drift

Som grunnlag for dette er det nødvendig å ha oversikt og opplysninger som er av direkte betydning for styring av kommunen som helhet (strategisk informasjon). Denne informasjonen må toppledelsen bruke i sin dialog både med underliggende tjeneste- og støtteenheter og med kommunens politiske organer.

En del av den strategiske ledelsens ansvar er også å sikre strategiske forutsetninger for god ledelse i hele organisasjonen, bl a gjennom

- Leder- og ledelsesutvikling gjennom gode prosesser
- Tilrettelegging for god politisk styring gjennom analyser av utfordringer, muligheter og konsekvenser
- Utvikling og bruk av ressursbesparende IKT-baserte og andre styrings og støtteverktøy

I tillegg til dette har toppledelsen et særlig ansvar for kontakten både med lokalsamfunnet generelt og pressen spesielt, samt med viktige samarbeidspartnere.

Pga løpende press på og oppmerksomhet om driftssaker har rådmannen og kommunalsjefene i lengre tid ikke kunnet ha nok fokus på den strategiske styringen av kommunen. Det er derfor viktig å styrke den daglige / operative ledelsen i resultatene slik at de fleste løpende saker kan avgjøres der.

Det er også behov for strategisk ledelse på et nivå under kommunens toppledelse – dvs innenfor tjenesteområder som henger nært sammen og som må utvikles og samordnes i en helhet for å dekke brukernes behov best mulig. Strategiske ledelsesoppgaver på dette nivået er:

- Få fram og holde oppdatert samlet strategisk utviklingsplan for området
- Sikre samordnet styring av ressurser og tjenesteproduksjon innenfor området
- Gi strategiske innspill (strategisk informasjon) til overordnet strategisk ledelse

I avsnitt 4 nedenfor er det skissert 4 slike "strategiske samordningsområder".

3.3.2 Tilrettelegging for politisk styring

Det er kommunestyret som har det øverste ansvaret for all virksomhet i kommunen. Det er derfor viktig at organisasjonen og styringssystemene tilrettelegges slik at de politiske styringsorganene kan fungere mest mulig hensiktsmessig. Dette betyr bl a at

- Organisasjonsstrukturen må gjøre det mulig for de politiske organene å se tjenesteområder og tjenestekjeder i et tydelig og helhetlig perspektiv
- Styrings- og rapporteringssystemene og ansvars- og myndighetsfordelingen mellom politiske organer og rådmannen må gjøre det mulig for politikerne å fylle alle sine roller:
 - Styringsrollen, – lede og styre virksomheten og økonomien i kommunen
 - Samfunnsutviklerrollen, – påvirke utviklingen av lokalsamfunn og levekår
 - Ombudsrollen, – være ombud/tillitsvalgt for innbyggerne
 - Arbeidsgiverrollen – overordnet arbeidsgiveransvar for alle ansatte i kommunen
- Organisasjonen må ha kapasitet og kompetanse til å gi de politiske organene gode styrings- og beslutningsunderlag som
 - Utredninger/analyser av muligheter og konsekvenser i forkant av beslutningene
 - Rapportering og tilbakemelding av resultater etter iverksetting av beslutningene

Kommunestyret har tidligere også besluttet å gjennomføre en evaluering av dagens politiske styringsstruktur. Dette er imidlertid ikke gjennomført.

3.3.3 Brukerorientering, tjenestesamordning og likebehandling

Hovedbegrunnelsen for dagens flate struktur er at organisasjonen skal være brukerorientert og at beslutninger skal tas nærmest mulig brukerne. Men et viktig funn i evalueringen var at det i dagens struktur er uklar/fragmentert oppgavefordeling og manglende samordning mot brukerne mellom enhetene, selv om hver enkelt enhet opplevde at den var "brukerorientert".

I RO-senterets gjennomgang av omsorgssektoren ble det i tillegg avdekket at både på Helsetunet og i hjemmetjenestene er det ulik ressursbruk og ulik tjenestetildeling mellom avdelinger og soner uten at det kan begrunnes med ulike behov hos brukerne. Det ble også påpekt at kommunen i en del tilfeller sannsynligvis gir for gode/for mye tjenester fordi vi ikke har tydelige standarder (normer) for utmåling av tjenester knyttet til presise beskrivelser av brukerens reelle behov.

I oppvekstsektoren er det en utfordring å sikre at de faglige støttetjenestene i sektoren brukes tidlig nok og på riktig måte når det er behov for ekstra innsats for barn med spesielle utfordringer.

Det er derfor viktig å se brukerorientering, samordning og likebehandling i et mer helhetlig perspektiv. Dette perspektivet har flere sider:

- *Tjenestetildeling – tilgjengelighet, samordning og likebehandling*
En ordning med brukerkontor/tildelingskontor slik som foreslått for omsorgstjenestene kan være en god måte å sikre lett tilgjengelighet for brukerne på, samtidig som det vil bli lettere å sikre samordning og tildeling av tjenester basert på lik vurdering av brukernes behov i hele kommunen.

En slik funksjon må bemannes med den fagkompetansen som trengs for å vurdere brukerens behov – og i tillegg kunne trekke på kompetanse i tjenesteenhetene. For nye brukere må tildelingskontoret ha tett kontakt med tjenesteproduksjonen for å avklare kapasitet og "bestille" tjenester til brukeren. For eksisterende brukere må tjenesteproduksjonen samhandle tett med tildelingskontoret for å fange opp og melde endringer i brukerens behov. En ordning med brukerkontor er nærmere beskrevet i avsnitt 4.2.2.

- *Løpende tjenestelevering / daglig drift – fokus på brukerens daglige behov*

Det dreier seg først og fremst om organisering av tjenesteproduksjonen der brukeren er, for å sikre best mulig kontakt med og behovsdekning for brukeren. Det betyr bl a daglig styring av ressursbruken, rutiner for kontakt med og oppfølging av brukeren osv, med vekt på god faglig tjenesteproduksjon.

- *Samordning av "tjenestekjeder" – se brukerens behov i en helhet*
Det er viktig å sikre at den enheten/det tjenestestedet som har primæransvaret for en bruker også ser hvilket behov brukeren har for tjenester fra andre enheter/funksjoner. Men dette er ikke nok , – det må også sikres at de andre enhetene/funksjonene ser sitt ansvar her og at det etableres et godt samarbeid om hver enkelt bruker med sammen-
satte behov.

3.3.4 Stabs- og støttefunksjoner

Det er viktig at organisasjonsstrukturen sikrer gode stabs- og støttefunksjoner både til toppledelsen og til lederne av de enkelte resultatene. Det betyr at disse funksjonene må bemannes med riktig kapasitet og kompetanse, og at det må etableres gode rutiner for samhandlingen mellom disse funksjonene og hhv toppledelsen og de enkelte resultat-
enhetene.

Den "strategiske kompetansen" på økonomi og personal/hms (og andre funksjoner som IKT, innkjøp osv) må ligge sentralt. Men en hensiktsmessig løsning når det gjelder de mer "operative" delene av støttefunksjonene avhenger av om det er en "flat" eller en "spissere" organisasjonsstruktur som skal betjenes. I en flat struktur kan det være mest hensiktsmessig å legge hovedtyngden av stab/støtte sentralt, mens det i en spissere struktur med større resultatenheter er hensiktsmessig å organisere en større del av disse funksjonene innenfor enheten selv.

3.3.5 Færre enheter enn i dag, men bygge på det beste i flat struktur

Det er ønskelig med færre resultatenheter enn i dag av flere grunner:

- Færre enheter gjør det lettere å få gode arenaer og prosesser for kontakten mellom enhetslederne og rådmann/kommunalsjefer
- Færre enheter kan også gjøre det lettere å utvikle et hensiktsmessig "3-partssamarbeid" mellom politikk, tillitsvalgte og administrasjon
- Større enheter vil gjøre enhetslederrollen mer tydelig til en lederrolle og legge til rette for mer synlig ledelse av enhetene
- Hvis beslektete tjenester/funksjoner legges inn i samme enhet vil enheten ha et tydelig ansvar for å samordne disse tjenestene til beste for brukeren

Men det er viktig at færre enheter ikke fører til lengre og mer kompliserte beslutningslinjer eller at daglige beslutninger ikke tas så nært brukerne som mulig. Med større enheter er det derfor viktig å etablere en intern ansvars- og myndighetsstruktur internt i enheten. Det vil sikre at daglige beslutninger tas nærmest mulig brukeren og at alle ansatte i førstelinjen har en leder "nært seg".

3.3.6 Hensiktsmessige arenaer for kontakt, dialog og styring på alle nivåer

Den administrative organisasjonsstrukturen består egentlig av tre strukturer:

- Et organisasjonskart med toppledergruppe, tjenesteenheter og stabs-/støttefunksjoner, og med angivelse av ansvarsområder for hver enhet / funksjon
- Et delegeringsreglement som klargjør hvilken myndighet hver leder har innenfor sitt ansvarsområde
- Prosesser og arenaer for kontakt, dialog og styring på alle nivåer

Det er derfor viktig å ikke stoppe med et organisasjonskart og et delegeringsreglement. Det er også nødvendig å sikre at prosessene og arenaene for dialog og styring er godt tilpasset og understøtter den organisasjonsstrukturen (ansvar) og den myndighetsfordelingen (delegasjonsreglement) som vedtas.

De viktigste møteplassene/arenaene for den overordnede administrative styringen i kommunen er:

- Toppledergruppen (rådmann og kommunalsjefer)
- Utvidet ledergruppe (toppledelsen, enhetslederne og stab-/støtteledere)

Den utvidete ledergruppen vil være det viktigste forumet for helhet og samordning av hele kommunens virksomhet. Det er viktig at dette forumet ikke blir for stort, samtidig som det bør være stort nok til å sikre direkte og likeverdig/balansert kontakt mellom toppledelsen og hele bredden av kommunens tjenesteenheter.

For den daglige styringen innenfor de store strategiske samordningsområdene er det også behov for egne møteplasser mellom enhetene, bl a for å samordne løpende drift, sikre likeverdige tjenestetilbud og drøfte tilbud til enkeltbrukere med sammensatte behov osv.

3.3.7 Kunne bemannes innenfor dagens ressurser

I dagens økonomisituasjon er det ikke rom for å øke budsjettet for å opprette nye stillinger, og en ny organisasjons- og ledelsesstruktur må derfor kunne bemannes innenfor de samlede ressursene i budsjettet.

Det er imidlertid viktig å ikke begrense dette bare til spørsmål om å omdisponere eller ikke omdisponere stillinger i organisasjonen, vurderingene bør gjøres i et bredere "nytte-/kostnadsperspektiv". Et viktig moment her er at bedre grep om viktige ledelsesfunksjoner og bedre og mer effektive administrative hjelpemidler (f eks IKT) bør føre til mer effektiv og hensiktsmessig ressursbruk i hele organisasjonen, og dermed også større "nytte" av den samlede virksomheten.

4 Strategiske samordningsområder – viktige styringsutfordringer

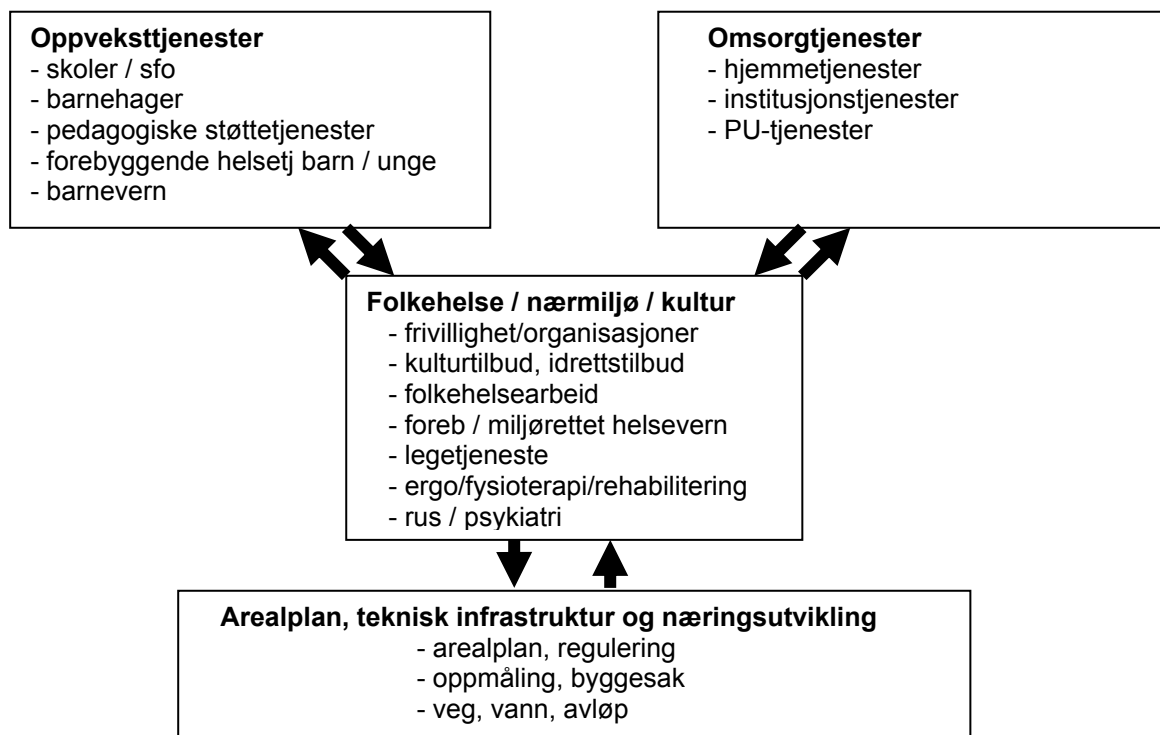
Innenfor kommunens samlede virksomhet er det noen tjenesteområder som henger nært sammen og som må utvikles og samordnes i en helhet for å dekke brukernes behov best mulig. De største og viktigste av disse er:

- Oppveksttjenester
- Omsorgstjenester
- Folkehelsearbeid og nærmiljø-/kulturtjenester
- Arealplanarbeid, byggesaker og kommunalteknisk infrastruktur

De to første av disse "samordningsområdene" er store tjenesteområder, – de utgjør til sammen ca 70 % av kommunens utgifter. Det er viktig å sikre at de oppleves av brukerne som en sammenhengende og helhetlig "tjenestepakke", at det er samordnet og effektiv ressursutnyttelse i tjenesteproduksjonen og at tjenesten har samme innhold og kvalitet uavhengig av hvilket tjenestested i kommunen tjenesten gis fra.

De to neste "samordningsområdene" er mer sammensatt og har først og fremst karakter av hhv "hard" og "myk" lokalsamfunnsutvikling.

Det mer detaljerte innholdet og sammenhengen mellom disse fire samordningsområdene kan illustreres slik:



At dette er fire viktige "strategiske samordningsområder" betyr ikke at de må ha hver sin egen ledelse, – men det betyr at det må legges til rette for og følges opp at disse områdene har et effektivt og helhetlig "strategisk fokus" og en effektiv daglig samordning og ressursutnyttelse i tjenesteproduksjonen.

I tillegg er det viktig å sikre samhandling og kontakt også mellom områdene, og at utviklingen på hvert enkelt område ses innenfor et helhetlig perspektiv og en helhetlig strategi for hele kommunens virksomhet. Dette vil være et ansvar for toppledelsen, samtidig som lederne innenfor hvert område også har et ansvar for å se sin egen virksomhet innenfor samme helhet.

5 Forslag til framtidig organisasjonsstruktur

5.1 Oversikt – forslag til hovedstruktur

I dagens struktur med til sammen 24 tjenesteenheter og i forhold til vedtatte oppgaver har rådmannen i praksis måttet bruke de tre konstituerte kommunalsjefene til driftspregete ledelsesoppgaver for hvert av de tre tjenesteområdene oppvekst, omsorg og tekniske tjenester. Dette har ført til at både kommunalsjefene og rådmannen selv har fått for lite tid til overordnede og strategiske ledelsesoppgaver.

Den framtidige organisasjonsstrukturen skal baseres på at toppledelsen består av rådmannen pluss to kommunalsjefer. For å styrke den strategiske ledelsen vil kommunalsjefene få et hovedansvar for overordnet og strategisk ledelse på hvert sitt av de to områdene:

- Styrings- og resultatoppfølging – herunder balansert målstyring
- Utvikling av organisasjonen – herunder ledelses- og kompetanseutvikling

For å styrke den operative og faglige ledelsen og sikre samordning av like tjenesteområder må antall enheter reduseres, og enhetslederne må få (og ta) et større ansvar for den løpende styringen innenfor sine enheter, - både når det gjelder fag-, økonomi- og personal-saker.

I vedlegg 2 er tegnet et forslag til ny hovedstruktur der det er søkt å balansere ut alle de krav og hensyn som er listet opp i kapittel 3.3 og underbygget i kapittel 3.4 foran.

Denne hovedstrukturen innebærer en reduksjon av antall enheter (tjenesteenheter) til 13, samtidig som den gir en tilstrekkelig bredt sammensatt "utvidet ledergruppe".

I avsnitt 5.2 – 5.5 nedenfor er forslaget til organisering innenfor hvert enkelt tjenesteområde samt for toppledelsen og de sentrale stabs- og støttefunksjonene drøftet, begrunnet og detaljert nærmere. Der er det også vist hvilke alternative løsninger for organiseringen som er vurdert innenfor hvert område.

5.2 Oppvekstområdet

5.2.1 Viktige utfordringer og mål

Med de vedtakene som er gjort i kommunestyret høsten 2009 er det gitt at dagens skolestruktur skal videreføres de nærmeste årene framover. Viktige utfordringer og mål i oppvekstsektoren de nærmeste årene er da:

- Sikre at det tilbudet som gis til kommunens barn og unge er mest mulig likt uansett hvor i kommunen en er bosatt, dvs likt tilbud og felles satsningsområder på alle skoler og barnehager. - "Fauskeskolen" -
- Kvalitetssikring i skolene med fokus på både faglige resultater og sosialt miljø, bla gjennom bruk av kommunens kvalitetsvurderingssystem og spesielle verktøy for skolevurdering. - Tilstandsrapportering, jfr opplæringslovens endring pr 01.08.09
- Kvalitetssikring i barnehagene med fokus på innhold, årsplaner og bemanning, og utvikle bruk av nytt verktøy for barnehagevurdering.
- Veiledning til, godkjenning av og tilsyn med både kommunale og private barnehager
- Styrke samhandlingen mellom Barne- og familieenheten (barnevern, forebyggende helse barn/unge, pedagogisk tjeneste) og skoler/barnehager slik at en ser det enkelte barn/den

enkelte ungdom i en "oppvekst-helhet", bl a med forebygging og/eller tidlig intervensjon/støtte til barn med spesielle behov

- Styrke kontakten mellom skolene/barnehagene og den interkommunale PP-tjenesten

5.2.2 Forslag til framtidig organisasjonsmodell

Det forventes av kommunen som skoleeier og barnehagemyndighet at den har god oversikt over den totale virksomheten, - bidrar aktivt til å utvikle virksomheten og driver aktivt oppfølgingsarbeid i tråd med sentrale føringer og lokale behov.

Det er vanskelig i en 2-nivå-modell med 7 kommunale grunnskoler og 6 kommunale barnehager direkte under rådmannen, - i tillegg til ansvaret overfor 1 privatskole og 4 private barnehager samt en familiebarnehage.

Det er derfor behov for et koordinerende ledd som skal sikre samordningen og oppfølgingen av skoler og barnehager.

Videre må en sikre samhandling mellom de ulike funksjonene i oppvekstsektoren slik at de ser det enkelte barn / den enkelte ungdom i en "oppvekst-helhet", bl a med forebygging og/eller tidlig intervensjon / støtte til barn med spesielle behov

- Skoler
- barnehager
- Barne- og familieenheten

Ved innføringen av flat struktur ble det etablert oppvekstsentre med felles ledelse av skole- og barnehagevirksomheten ved hvert senter. Begrunnelsene for dette var at det kunne gi en mer kostnadseffektiv drift og øke samarbeidet mellom barnehagen og skolen. Erfaringene har imidlertid vært at driften ikke har blitt billigere, at samarbeidet ikke er blitt vesentlig bedre og at barnehagene får mindre oppmerksomhet fra enhetsleder enn skolen får. For å få tydeligere personalledelse og tydeligere ledelsesansvar for faglig utvikling både i skolene og i barnehagene er det derfor ønskelig å gå tilbake til "rene" barnehager og skoler.

Kosmo et et unntak her, pga at dette er en meget liten enhet der det ligger godt til rette for å bruke samme personale i SFO og barnehage, og der lederen kan få et nært forhold til alle medarbeidere.

På dette området er det i dag en rekke driftspregete oppgaver som håndteres på rådmannsnivå – dels av kommunalsjef og dels av skolefaglig rådgiver i rådmannens stab – bl a:

- Elevfordeling mellom skolene
- Ressurstildeling til skolene
- Skoleskyss (samarbeid med fylkeskommune og transportører, refusjonssøknader mv)
- Spesialundervisning / spesialpedagogiske tiltak (både skoler og barnehager)
- Rekruttering og kompetanseutvikling (både skoler og barnehager)
- Tilskudd til private barnehager
- Sikring av inntektsgrunnlag i barnehagesektoren (endringsmeldinger mv)
- Private skoler
- Grunnskole for voksne

Slike oppgaver bør i prinsippet ikke saksbehandles på rådmannsnivå, samtidig som de ikke kan overlates til hver enkelt skole eller barnehage - dvs at det er behov for et nivå mellom rådmannen og de enkelte skolene og barnehagene for å håndtere slike oppgaver. Dette kan gjøres på flere måter, jfr følgende oppsett:

Alternativ A – 14 enheter	Alternativ B – 3 enheter	Alternativ C – en enhet
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erikstad skole ▪ Finneid skole ▪ Hauan skole ▪ Kosmo skole ▪ Sulitjelma skole ▪ Valnesfjord skole ▪ Vestmyra skole ▪ Erikstad barnehage ▪ Hauan barnehage ▪ Kosmo barnehage ▪ Sulitjelma barnehage ▪ Valnesfjord barnehage ▪ Vestmyra barnehage ▪ Barne- og familienhet <ul style="list-style-type: none"> - Barnevern - Foreb helse barn/unge - Pedagogiske tjeneste 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Skole-enhet <ul style="list-style-type: none"> - Erikstad skole - Finneid skole - Hauan skole - Kosmo skole - Sulitjelma skole - Valnesfjord skole - Vestmyra skole ▪ Barnehage-enhet <ul style="list-style-type: none"> - Erikstad barnehage - Hauan barnehage - Kosmo barnehage - Sulitjelma barnehage - Vestmyra barnehage - Valnesfjord barnehage ▪ Barn- og familieenhet <ul style="list-style-type: none"> - Barnevern - Foreb. helse barn/unge - Pedagogiske tjeneste 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Samlet enhet for <ul style="list-style-type: none"> - Skoler (7 stk) - Barnehager (6 stk) - Barn- og fam tiltak

Alternativ A er etter rådmannens syn umulig – det er stilt opp først og fremst for å illustrere at dette vil gi alt for mange enheter med direkte linje til rådmannen. En variant av dette alternativet kunne være å etablere en egen barnehageenhet, men der skolene er separate enheter, men rådmannen anser heller ikke dette som en god løsning.

Alternativ C vil innebære at hele oppvekstsektoren samles i en stor enhet. Det vil etter rådmannens syn bli en for stor enhet, samtidig som denne sektoren da bare vil få ett kontaktpunkt inn i rådmannens utvidete ledergruppe.

Som utgangspunkt for høringsrunden vil derfor rådmannen anbefale alternativ B med tre enheter:

- Skoler
- Barnehager
- Barn- og familieenhet

Dette forutsetter at dagens skolefaglige rådgiverstilling legges til enhet for skole. Det bør også etableres felles kontorstøttefunksjoner for alle tre enheter så langt det er hensiktsmessig. Rådmannen anbefaler samlokalisering med felles faglige og administrative støtteressurser, – det vil både kunne sikre et godt samarbeid mellom enhetene og en effektiv utnyttelse med felles støtteressurser.

Selv om Kosmo skole og Kosmo barnehage etter dette vil ligge i to ulike enheter, forutsetter rådmannen sambruk av ressurser.

Ved omleggingen til oppvekstsentre ble det flyttet ledelsesressurser fra barnehagene til skolene. Når barnehagene nå foreslås skilt fra skolene igjen, vil det bli nødvendig å vurdere ledelsesressurssituasjonen på nytt - med utgangspunkt i hva som blir de konkrete ledelsesoppgavene i hver enkelt skole og barnehage når det samtidig etableres egne enhetslederfunksjoner "over" hver enkelt skole og barnehage.

5.3 Omsorgsområdet

5.3.1 Viktige utfordringer og mål

En ekstern gjennomgang av omsorgssektoren (RO-senteret) har vist at det er behov for en betydelig omlegging av virksomheten her. Rådmannen vil legge fram en ny omsorgsplan til politisk behandling for å få lagt et grunnlag for viktige omstillingsprosesser i denne sektoren.

Viktige utfordringer og mål som vil bli konkretisert og begrunnet nærmere i saken om omsorgsplan er bl a

- Legge om driften med mer vekt på hjembaserte tjenester og mindre vekt på institusjonstjenester. Som et ledd i dette bør det etableres flere korttidsplasser i sykehjemmet samtidig som antall langtidsplasser reduseres.
- Sikre lik praksis i tildeling av tjenester i hele kommunen, uavhengig av bosted. For å få bedre styring med tjenestetildelingen, og også med den samlede ressursbruken på dette området, er det ønskelig å etablere et brukerkontor / tildelingskontor med ansvar for tildeling av tjenester i hele sektoren.
- Håndtere "Samhandlingsreformen", som tar sikte på å gi kommunene et større ansvar for finansiering av spesialisthelsetjenester (sykehustjenester). Dette vil gi kommunen store utfordringer mht å levere gode forebyggende og behandlende tjenester som kan redusere behovet for innleggelse og opphold i sykehus.
- Rekruttere, utvikle og beholde personale med nødvendig fagkompetanse, samt å oppdatere og utvikle fagkompetansen i alle deler av sektorens virksomhet.
- Det er også behov for å få større fleksibilitet i bruken av personalet i sektoren, samtidig som det er ønskelig å redusere bruken av uønskete deltidsstillinger.
- Tjenestetilbudet til den enkelte bruker bør i sterkere grad organiseres med utgangspunkt i hver enkelt brukers behov gjennom mer brukervedvirkning. Det er også behov for å tilrettelegge for aktivitetstilbud til brukerne for å unngå for mye "passiv pleie"

Samlet sett vil dette innebære en betydelig omlegging og omstrukturering av virksomheten i omsorgssektoren. Denne omleggingen må tas over flere år, og den forutsetter også betydelige investeringer bl a for å etablere nye omsorgsboliger.

5.3.2 Spesielt om brukerkontor / tildelingskontor

Spørsmålet om et brukerkontor/tildelingskontor er utredet av en intern arbeidsgruppe i omsorgssektoren i forbindelse med utarbeidingen av forslag til omsorgsplan. Et slikt kontor vil ha myndighet til å fatte vedtak om tildeling av konkrete tjenester til hver enkelt bruker, mens "produksjonen" av tjenesten (selve tjenesteytingen) skjer i de ulike driftsenhetene.

Den interne arbeidsgruppen har konkludert med at et slikt kontor vil gi

- Mer likhet i vurdering av brukernes situasjon og hjelpebehov
- Bedre kontroll med fordeling og tildeling av tjenester i forhold til hver enkelts behov
- Bedre oversikt over og kontroll med kommunens tjenesteforpliktelser, og dermed også bedre grunnlag for god økonomistyring
- Samling og oppbygging av omsorgsfaglig og juridisk / forvaltningsmessig kompetanse, og dermed større sikkerhet for god og forsvarlig saksbehandling og sikring av brukernes rettssikkerhet
- Ett sted å henvende seg for alle som ønsker pleie- og omsorgstjenester

Av uttalelser til denne arbeidsgruppen framgår det at det er bred støtte både i hjemmetjenestene og institusjonstjenestene i omsorgssektoren for å etablere et slikt kontor.

En slik ordning vil innebære at utredningen og tilmålingen av omsorgstjenester til hver enkelt bruker (myndighetsutøvelsen) er skilt fra tjenesteytingen. Brukerkontoret "bestiller" tjenester til hver enkelt bruker fra de tjenesteytende enhetene, men denne "bestillingen" må skje i tett kontakt mellom brukerkontoret og tjenesteyterne.

Mulige ulemper/problemer i en slik ordning kan være at utførerene (driftsenhetene) opplever tap av myndighet, noe som kan føre til uenighet mellom tildelingskontoret og driftsenhetene om hva som er riktige tjenester og riktig ressursbruk til den enkelte bruker. For å unngå dette tilsier erfaringer fra andre kommuner at det er behov for et tett samarbeid mellom tildelingskontoret og utførerene, særlig når det gjelder samordning og tildeling av ressurser, evaluering og løpende tilpasning av vedtak og ved søknader som krever omfattende utredning.

For å hindre skjev fordeling av økonomirammer mv mellom utførerene anbefaler arbeidsgruppen en modell som Bodø kommune har hatt positive erfaringer med, der det er de enkelte tildelingsvedtak som styrer ressurstildelingen – og der det i tillegg avsettes økonomiske midler til utjevning av mulige skjevheter f eks 4 ganger pr år.

Den interne arbeidsgruppen har konkludert med å anbefale at det etableres et brukerkontor/tildelingskontor i Fauske og at dette i første omgang bør ha ansvar for tildeling av pleie- og omsorgstjenester. Etter en innkjøringsperiode på et par år kan det så vurderes å utvide med andre, nærliggende tjenester. Arbeidsgruppen anbefaler en planleggingsfase på ca ½ år fra vedtak til iverksetting for å sikre nok tid til å etablere gode rutiner og standarder for vurdering av tjenestebehov og tildeling av tjenester samt sikre opplæring i saksbehandling og bruk av faglige tjenstedata mv.

En nærmere beskrivelse av og begrunnelse for et slikt brukerkontor/tildelingskontor vil bli gitt i omsorgsplanen.

5.3.3 Forslag til framtidig organisasjonsmodell

For å sikre best mulig styring med tjenesteytingen og en hensiktsmessig og fleksibel bruk av ressurser i omsorgssektoren er det ønskelig å få felles ledelse av alle hjemmetjenestene og felles ledelse av alle sykehjemstjenester. Det er dessuten nødvendig å etablere en ledelsesstruktur som er tilpasset at omsorgssektoren skal gjennom store omlegginger de neste 2-4 årene framover, en omstilling som vil kreve betydelig støtte og oppfølging fra rådmannen og sentrale stabs- og støttefunksjoner.

I andre kommuner med brukerkontor/tildelingskontor er denne funksjonen som regel lagt direkte under en felles leder for hele omsorgssektoren. Rådmannen vil imidlertid ikke foreslå at alle omsorgstjenester i Fauske samles i en enhet. Rådmannen vil derfor foreslå at sektoren de nærmeste årene framover organiseres på en spesiell måte:

- En sentral "omstillingsleder" og et sentralt brukerkontor direkte underlagt rådmannen
- Driftsenheter med egne enhetsledere til å forestå selve driften/tjenesteytingen.

I den grad det er hensiktsmessig kan eventuelt også felles administrative støttefunksjoner for omsorgssektoren organiseres/lokaliseres sammen med disse sentrale funksjonene.

Driftsenhetene i sektoren kan organiseres på flere måter, med økende grad av "integrasjon" av alle tjenester som i utgangspunktet ikke er institusjonstjenester (sykehjem):

Alternativ A - 5 driftsenheter	Alternativ B - 3 driftsenheter	Alternativ C - 2 driftsenheter
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hjemmetjenester ▪ Omsorgsboliger/boformer ▪ Sulitjelma Sagatun Hjemmetjeneste ▪ Miljø og habiliteringstjenesten ▪ Sykehjem 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hjemmetjenester <i>Hjemmetjenester omsorgsboliger/boformer</i> ▪ Miljø og habiliteringstjenesten ▪ Sykehjem 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hjemmetjenester <i>Hjemmetjenester Omsorgsboliger/boformer Miljø og hab.tjenesten</i> ▪ Sykehjem

Alternativ A gir etter rådmannens syn ikke tilstrekkelig samling og mulighet for samordning av ressursbruken på driftssiden.

Rådmannen vil foreslå alternativ B med en egen driftsenhet for *Miljø og habiliteringstjenesten* fordi dette er tjenester for en helt egen brukergruppe.

Det må etableres interne ledelsesstrukturer i alle tre driftsenheter for å sikre hensiktsmessig daglig arbeidsledelse samt kravet om ca 25 ansatte pr leder.

5.4 Tekniske tjenester

5.4.1 Viktige utfordringer og mål

De tradisjonelle "tekniske" tjenesteområdene i kommunen omfatter arealplan, oppmåling, byggesak, kommunalteknikk og kommunens egne bygninger og eiendommer. Dette omfatter dermed tre ulike typer tjenester:

- Myndighetsutøvelse (arealplan, arealforvaltning, oppmåling, byggesak, landbrukssaker mv)
- Tjenesteproduksjon rettet mot innbyggere og næringsliv (kommunaltekniske tjenester)
- Støttetjenester til den øvrige virksomheten i kommunen (drift og vedlikehold av kommunens eiendommer)

Viktige utfordringer og mål innenfor disse områdene er:

- Tilrettelegge og utvikle utbyggingsområder for næring og boliger
- Sikre at planleggingen og utviklingen av arealbruken i kommunen tar tilbørlig hensyn til kostnader til utbygging og drift av kommunaltekniske tjenester
- Sikre god samhandling med arbeidet med næringsutvikling i Fauna KF
- Sikre en kostnadseffektiv drift av alle tjenestene
- Sikre rekruttering og saksbehandlerkompetanse, særlig i plan- og byggesaksarbeidet

5.4.2 Forslag til framtidig organisasjonsmodell

Disse tjenestene kan organiseres på flere måter, jfr følgende eksempler:

Alternativ A – 3 enheter	Alternativ B – 2 enheter	Alternativ C – en enhet
<ul style="list-style-type: none">▪ Plan / utvikling<ul style="list-style-type: none">- PBL-saker- Oppmålingssaker- Landbrukssaker-Arealforvaltning▪ Vei, vann, avløp<ul style="list-style-type: none">- Vei, vann, avløp- Finneid kai- Lager▪ Bygg, eiendom, idrett<ul style="list-style-type: none">- Bygninger- Idrettsanlegg- Spillemidler	<ul style="list-style-type: none">▪ Myndighetsutøvelse<ul style="list-style-type: none">- PBL-saker- Oppmålingssaker- Landbrukssaker-Arealforvaltning▪ Tjenesteproduksjon<ul style="list-style-type: none">- Veg, vann, avløp- Bygninger- Idrettsanlegg	<ul style="list-style-type: none">▪ Tekniske tjenester<ul style="list-style-type: none">- Myndighetsutøvelse-Plan/utvikling- Vei, vann, avløp- Bygg/eiendom/idrett

Kommunestyret har bedt om en vurdering av styringsmodellen for kommunens virksomhet innenfor veg, vann og avløp. Kommunestyret har også bedt utredet om bygg/eiendom kan organiseres på en annen måte enn i dag, f eks som kommunalt foretak eller aksjeselskap. I tillegg har kommunestyret bedt om en utredning om kjøkkenet som i dag er knyttet opp til enhet for plan og utvikling. Dette er utredninger som det ikke har vært mulig å gjøre ferdig samtidig med utarbeiding av dette organisasjonsnotatet. Rådmannen vil derfor legge til grunn at dagens struktur i teknisk sektor opprettholdes inntil videre, og at eventuelle endringer her vurderes gjennom de utredningene kommunestyret har bestilt om dette.

5.5 **Folkehelse, helse, kultur og nærmiljø**

5.5.1 Viktige utfordringer og mål

Fauske kommune har den siste tiden satset betydelig på folkehelsearbeid, bl a med en egen 3-års engasjementstilling som folkehelserådgiver. Folkehelsearbeid er samfunnets samlede innsats for å styrke faktorer som fremmer helsen, redusere faktorer som medfører helseproblemer og beskytte mot ytre helsetrusler. Folkehelsearbeidet skal også bidra til en jevnere sosial fordeling av faktorer som påvirker helsen, og angår dermed alle sektorer i kommunen.

Fauske kommunes folkehelsearbeid innebærer og krever fokus på barnehager, skoler, bo- og nærmiljø, arbeidsliv, kultur, fritid, infrastruktur og byutvikling – dvs de aller fleste av kommunens "vanlige" tjenesteområder.

Ny plan- og bygningslov legger klare føringer for at folkehelseperspektivet skal ivaretas i kommunale plan- og styringsdokumenter. Loven innebærer at kommuneplanens "samfunnsdel" skal konkretisere overordnede mål for folkehelsefremmende tiltak, og at dette i neste omgang skal være styrende for temaplaner som f eks oppvekstplan, plan for fysisk aktivitet og friluftsliv, omsorgsplan, boligsosial plan osv.

De store utfordringene nå er derfor å:

- Få fram en sammenhengende og helhetlig "samfunnsdel" i kommuneplanen, med fokus på å bedre forholdene i Fauske når det gjelder "levekårsindeksen" generelt og "folkehelse" spesielt
- Sikre kontakt til og sammenheng med alle tjenesteområder i kommunen i dette arbeidet

5.5.2 Forslag til framtidig organisasjonsmodell

Folkehelsearbeidet har til nå vært styrt fra rådmannens stab med engasjert folkehelse-rådgiver som pådriver og samordner. Det daglige arbeidet drives i prinsippet i alle kommunens tjenesteenheter, men to enheter står særlig sentralt i dette:

- Enhet for helsetjenester (forebygging, rehabilitering, legetjeneste, rus / psykiatri)
- Enhet for kultur (kulturskole, kino, bibliotek, frivillighetsarbeid, nærmiljøarbeid)

Funksjonen som kommuneoverlege – som også har stor betydning i folkehelsearbeidet – dekkes i dag av 0,5 stilling i rådmannens stab.

Arbeidet med folkehelse kan organiseres på flere måter, jfr følgende eksempler:

Alternativ A – som i dag	Alternativ B – 2 enheter	Alternativ C – en enhet
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Folkehelserådgiver og kommuneoverlege i rådmannens stab ▪ Enhet for helsetjenester - ergo/fysio/rehab - legetjeneste - rus / psykiatri ▪ Enhet for kultur - kulturskole - kino, bibliotek - frivillighet, nærmiljø 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enhet for helsetjenester - plan og samordning - folkehelse - kommuneoverlege - ergo/fysio/rehab - legetjeneste - rus / psykiatri ▪ Enhet for kultur - kulturskole - kino, bibliotek - frivillighet, nærmiljø 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enhet for folkehelse - plan samordning - helsearbeid - kulturarbeid

Det kan også tenkes en modell der folkehelse

rådgiver legges til den enheten som har ansvar for alt øvrig arbeid under plan- og bygningsloven, og kommuneoverlegestillingen til enhet for helsetjenester.

Folkehelsearbeidet er foreløpig organisert som et prosjekt med rådgiver i engasjementstilling i rådmannens stab, og rådmannen vil opprettholde denne organiseringen i hvert fall ut prosjektperioden, dvs de neste to årene. Rådmannen vil også opprettholde plasseringen av kommunelegefunksjonen i rådmannens stab.

5.6 Integrering av flyktninger og innvandrere

Arbeidet med integrering av flyktninger og innvandrere er i dag delt mellom:

- Flyktningkontoret i rådmannens stab (mottak, bolig, helse, oppfølging)
- Voksenpedagogisk senter (språkopplæring)
- NAV (livsopphold, kommunal økonomi, trygd → kvalifiseringsprogram, jobb)

Dersom det er mulig å finne felles lokaler til flyktningkontoret og voksenpedagogisk senter vil disse to enhetene kunne slås sammen til en felles integreringsenhet, med felles ledelse og støttesystemer og bedre mulighet for samordning og felles bruk av kompetanse og ressurser enn i dag. Dersom det er mulig å finne lokaler som også kan inneholde bomuligheter ved eventuell bosetting av enslige mindreårige flyktninger, vil det gi en enda større mulighet for å skape et helhetlig kompetansemiljø og gode og helhetlige tjenester på dette området.

Rådmannen vil legge til grunn at det vil være mulig å skaffe hensiktsmessige lokaler for å samlokalisere disse tjenestene og vil derfor foreslå at flyktningkontoret og voksenpedagogisk senter slås sammen til en felles "integreringsenhet", men at dette ikke iverksettes før det er mulig å samlokalisere dem i egnete lokaler.

5.7 Toppleidelse, sentraladministrasjon og servicetorg

I dagens organisasjon er sentraladministrasjonen tegnet som en sentral "enhet" med mange ulike funksjoner, mens servicetorget er en egen, separat enhet. Ressursbruken på de ulike funksjonene her kan grovt angis slik:

Sentraladministrasjonen	Økonomiseksjonen/arbeidsgiverseksjonen	Årsverk
Rådmann og kommunalsjefer		3,0
Regnskap, budsjett		4,0
Skatt, innfordring		6,0
Personal, organisasjon, hms (heri 0,1 av skolefaglig rådgiverst)		2,6
Politisk sekretariat (% fra pers)		1,0
Lønn		2,0
IKT (i tillegg kommer 2 lærlinger)		1,2
Innkjøp (av opprinnelig IT-bemannning)		0,8
Skole- og barnehagesaker (heri 0,5 av personalkons)		1,4
Folkehelserådgiver (prosjekt)		1,0
Kommuneoverlege		0,5
		<u>23,5</u>
Flyktningkontoret		<u>3</u>
Sum		
Servicetorget		
Informasjon, tjenester "over disk"		1,9
Sentralbord, post, arkiv		3,5
Boligkontor og husbanksaker		1,5
Sum		<u>6,9</u>

Med opprettelse av egne resultatenheter for hhv skole og barnehage forutsetter rådmannen at det alt vesentlige av de skole- og barnehagesakene som i dag dekkes sentralt i framtiden skal dekkes i disse to resultatenheter.

For å sikre at hele organisasjonen kan fungere som forutsatt er det viktig at det er tilstrekkelig kapasitet og kompetanse sentralt til å dekke de viktige strategiske funksjonene innenfor økonomi, personal/hms, IKT og innkjøp. Det er også viktig å sikre at de publikumsrettede oppgavene i servicetorget kan dekkes på en god måte, og at organisasjonen kan gi god sekretariatsstøtte til de politiske styringsorganene i kommunen.

Men selv om mange av oppgavene i sentraladministrasjonen er sterkt spesialiserte, er det viktig å sikre at ressursbruken også her kan være så fleksibel som mulig, og at ressursene prioriteres til å dekke de aller høyest prioriterte oppgavene.

I organisasjonsskissen i vedlegg 2 er sentraladministrasjonen foreløpig tegnet som en enhet inndelt i tre avdelinger – økonomi, administrasjon og servicetorg – pluss de to spesialstillingene folkehelserådgiver og kommuneoverlege. I arbeidet med å utrede framtidig hovedstruktur har det imidlertid ikke vært en detaljert gjennomgang av sentraladministrasjonen, de øvrige strukturforslag måtte på plass først. Rådmannen har derfor nedsatt en egen, arbeidsgruppe som skal gå gjennom og vurdere ressursbruk og organisering i sentraladministrasjonen, inkludert servicetorget. Dette arbeidet forutsettes ferdig før rådmannen legger fram saken om organisasjonsstruktur for de politiske organene, og rådmannen vil innarbeide konklusjonene fra dette arbeidet i saksframlegget til politisk behandling.

6 Viktige forutsetninger for ny organisasjonsstruktur

6.1 Innledning

Den strukturen rådmannen foreslår i dette høringsnotatet forutsetter at

- Enhetslederne har ansvar for og myndighet til å avgjøre løpende og driftspregete fag-, økonomi- og personalsaker innenfor sitt område
- Det etableres interne/lokale ledelsesstrukturer innenfor de store enhetene for å sikre at ledere ikke har direkte ansvar for mer enn ca 25 medarbeidere
- Det utarbeides konkrete ansvars- og oppgavekart
- Det er tilstrekkelig "lokale" kontorstøttefunksjoner for å dekke det daglige / løpende merkantile arbeidet i de store enhetene – særlig enhetene for skole, barnehage og omsorg.
- De sentrale stabs- og støttefunksjonene har kapasitet til og gode rutiner for å støtte og følge opp enhetslederne i deres arbeid med økonomi- og personalsaker

Det er også ønskelig at rådmannen gis fullmakt til å detaljere, justere og tilpasse den vedtatte hovedstrukturen etter hvert som det blir behov for det – på samme måte som rådmannen fikk slik fullmakt da dagens hovedstruktur ble vedtatt i 2004.

6.2 Delegering av myndighet

Som en del av den framtidige hovedstrukturen må det utarbeides et revidert delegasjonsreglement.

Den hovedstruktur rådmann nå foreslår, forutsetter at det alt vesentlige av den myndigheten kommunestyret i dag delegerer til rådmannen - når det gjelder løpende og driftspregete saker - må videredelegeres til enhetslederne.

Den detaljerte delegeringen fra rådmannen til enhetslederne skal legges fram for kommunestyret til orientering.

I tillegg må det utarbeides interne delegasjonsreglementer innenfor hver enkelt enhet, for å tydeliggjøre hvilket ansvar og hvilken myndighet som enhetslederen videredelegerer til avdelingsledere og stedlige/lokale ledere internt i enheten. Fordi det er rådmannen som har ansvar for all videredelegering av rådmannens myndighet, bør slike interne delegasjonsreglementer innenfor hver enhet legges fram for rådmannen til godkjenning.

6.3 Iverksetting, utvikling og sikring av ny organisasjonsstruktur

Rådmannen har sett for seg et 4-års helhetlig "omstillingsprosjekt" i Fauske kommune, og omlegging av den administrative organisasjonsstrukturen er et viktig ledd i dette. I 2009 har omstillingsarbeidet først og fremst vært fokusert på kostnadskontroll og kostnadsreduksjon. I 2010 vil rådmannen fokusere spesielt på å utvikle organisasjon og ledelse for å sikre at kommunen kan levere best mulig tjenester innenfor den kostnadsrammen som er til disposisjon.

Dette notatet legger opp til at kommunestyret skal vedta hovedtrekkene i en framtidig organisasjonsstruktur 25.03.10. I samme møte vil også omsorgsplanen bli lagt fram. Det som foreslås i dette notatet og i omsorgsplanen innebærer betydelige endringer på noen områder, og bare mindre justeringer på andre områder. Der forslagene innebærer store endringer vil det være nødvendig å arbeide videre med konkretisering og detaljering, og rådmannen vil legge opp til at konklusjonene fra dette kan legges fram for kommunestyret senere i 2010 – enten rett før sommeren eller tidlig på høsten. Iverksettingen av omstillingene må imidlertid ses i et enda lengre perspektiv. Særlig innenfor omsorgssektoren vil omleggingene måtte ta tid, gjøres i etapper og kreve betydelig innsats.

Rådmannen ønsker å bygge opp "3-partssamarbeidet" mellom politikk, tillitsvalgte og administrasjon som et middel til å understøtte og styre alle disse omstillingsprosessene. Men for å få den nødvendige fleksibilitet og handlefrihet til å utforme detaljer i organisasjonen og ledelsesprosessene trenger rådmannen også betydelig handlefrihet – dvs fullmakter fra politisk ledelse. Ved forrige organisasjonsendring i 2004 fikk rådmannen fullmakt til å gjennomføre justeringer i hovedstrukturen uten politisk behandling, og rådmannen vil be kommunestyret om tilsvarende fullmakter også denne gangen.

Gjennom vedtak i kommunestyret 25.03.10 om organisasjonsplan og omsorgsplan vil det være lagt et grunnlag for betydelige omstillinger. Omstillingene kan imidlertid ikke begrenses til rene organisatoriske grep – det er like viktig og nødvendig å understøtte disse grepene gjennom en målrettet leder- og ledelsesutvikling. Hovedmålet med dette er å få fram en kultur som er fleksibel og helhetsorientert gjennom å

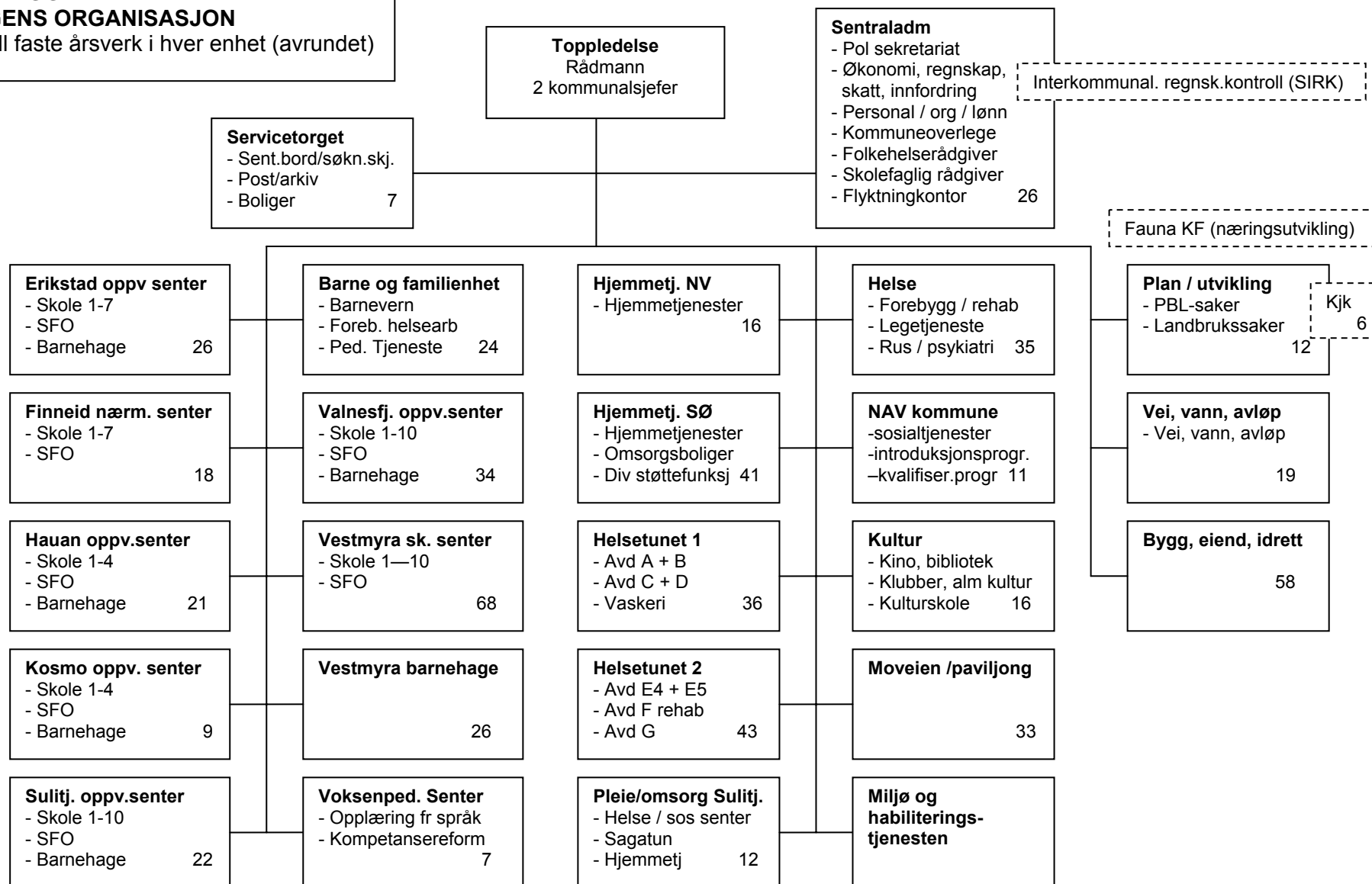
- Utvikle ledere som tar ansvar både for egen enhet og for helheten i kommunen
- Hjelp disse lederne med å utvikle interne kulturer der medarbeiderne er motivert for og i stand til å se sin innsats i en større helhet
- Utvikle ledelsesprosesser som fokuserer på og understøtter helhetsansvar i alle ledd i organisasjonen

Den organisasjonsstrukturen som foreslås i dette notatet innebærer færre enhetslederstillinger enn i dag. Isolert sett vil dette frigjøre ressurser til ledelse. Samtidig forutsetter

strukturen at det bygges opp interne ledelsesstrukturer i store enheter slik at noe av dagens ledelsesressurser også må brukes til dette. Det vil derfor bli viktig å beskrive helt konkret hvilke ledelsesoppgaver som skal ligge til hhv enhetsleder og "stedlige" ledere i hver enkelt enhet og tilmåle ledelsesressurser ut fra dette.

Samlet sett forutsetter rådmannen at ledelsesfunksjonene i den nye strukturen vil kunne dekket innenfor de totale ressursene i budsjettet - uten at det vil gå ut over tjenestene til innbyggerne. Rådmannen forutsetter at bedre grep om viktige ledelsesfunksjoner og bedre og mer effektive administrative hjelpemidler vil føre til mer effektiv, hensiktsmessig og fleksibel ressursbruk i hele organisasjonen. Dette vil både kunne gi større "nytte" av den samlede virksomheten og bidra til å "finansiere" den nødvendige styrkingen av helt nødvendige ledelses- og støttefunksjoner.

VEDLEGG 1
DAGENS ORGANISASJON
 Antall faste årsverk i hver enhet (avrundet)



Interkommunal PP-tjeneste og RKK

**VEDLEGG 2
FORSLAG TIL NY ORGANISASJON**

