

Arkivsaknr:	2017/146
Arkivkode:	
Saksbehandler:	Helge D. Akerhaugen

Saksgang

Levekårsutvalget
Administrasjonsutvalget
Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato

08.02.2018
20.02.2018
20.02.2018
06.03.2018

Organisering av Helse og sosialtjenesten i Gildeskål

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Ny organisering av helse- og sosialtjenesten vedtas.
2. Budsjettansvarsområdene innplasseres i tråd med organiseringen av tjenestene.
3. Den nye virksomheten HA2 benevnes «Familie, oppvekst og kultur».
4. Den nye virksomheten HA3 benevnes «Helse og omsorg».
5. Begge virksomhetene, HA2 og HA3 inkludert NAV og Folkehelse i rådmannens stab, hører inn under Levekårsutvalgets ansvarsområde.

Vedlegg

- 1 Høringsuttalelse omorganisering helse/sosial fra Utdanningsforbundet Gildeskål
- 2 Høringsuttalelse - ny organisering helse og sosial fra Fagforbundet Gildeskål

Bakgrunn for saken:

Kommunen må alltid lete etter gode og effektive måter å organisere tjenestene på. Det er

nødvendig at organiseringen hele tiden er tilpasset det tilbudet som skal gis til innbyggerne på alle nivåer. Politikken i Gildeskål er opptatt av dette og temaet blir reist helt konkret fra tid til annen og særlig i forbindelse med budsjettbehandlingen.

Kommunestyret har tidligere behandlet spørsmålet om å slå sammen helse og sosial og pleie og omsorg under en ledelse. Først et vedtak i forbindelse med budsjett 2012 som resulterte i en egen utredning som ble behandlet i sak 19/13. Konklusjonen her var at det ikke var noe innsparingsmulighet på ledernivå, men man lot den ene lederen få utvidet sin stilling til også å innbefatte rollen som flyktningekoordinator. Innsparingspotensialet ble ansett oppfylt med denne endringen.

Kommunestyret vedtok på nytt i saken om budsjett 2016 at «*Administrasjonen effektiviserer ledelsen med 1 mill, halvårsvirkning 2016*». Dette vedtaket peker helt konkret på administrasjonen og spesielt på ledelsen, men ikke direkte på helse og sosial. Etter dette er det gjennomført innsparingstiltak i ledelsen i rådmannens stab og på andre områder i administrasjonen med virkning for budsjett 2017

Kommunalsjefen for helse og sosial sa opp sin stilling med virkning fra 1. februar i 2017. Stillingen har stått ledig fra den datoen.

Rådmannen tok derfor initiativ til en organisasjonsgjennomgang av helse og sosial for å se om det var mulig å organisere dette på en annen måte og samtidig gjennomføre slike innsparinger kommunestyret har ønsket gjennom sitt vedtak.

Vurdering:

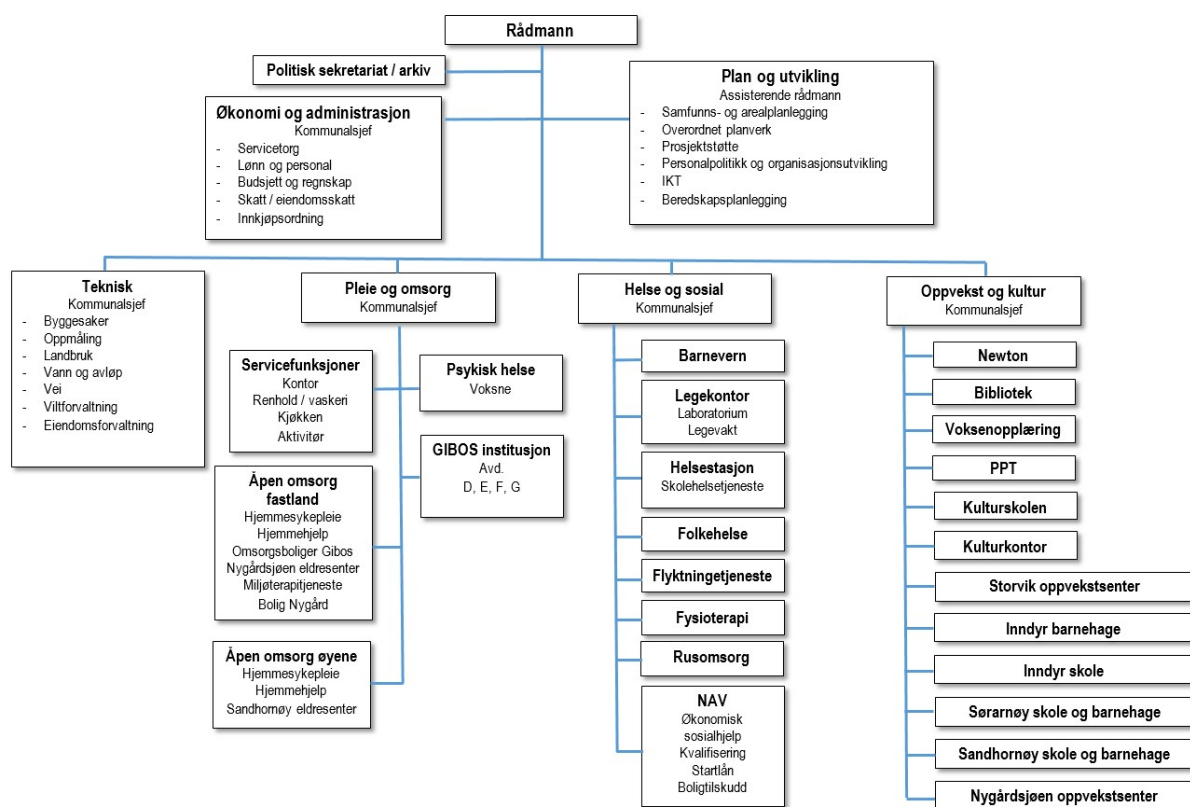
Om arbeidet

Omorganisering skal alltid drøftes med de ansattes organisasjoner. I denne saken inviterte rådmannen de ansattes organisasjoner til å arbeide sammen og komme med forslag til hvordan dette kunne organiseres.

Samtidig som dette arbeidet pågikk måtte også helse og sosialtjenestens daglige oppgaver løses. Med vakanse i toppsjefstillingen måtte de ulike avdelingene midlertidig fordeles på kommunalsjefer i ledergruppen fra første dag. Denne fordelingen skjedde i samarbeid med de berørte ansatte og de ansattes organisasjoner. Denne midlertidige organiseringen gjelder frem til ny organisering er vedtatt.

Rådmannens ledergruppe har arbeidet med organiseringen både gjennom fellesmøtene med lederne i arbeidsgruppene og på eget grunnlag.

Før arbeidet startet så Gildeskål kommunes organisasjon slik ut:



Rådmannens ledergruppe (LG) drøftet den 20.februar 2017 om hvordan arbeidet skulle legges opp, deltakere, organisering og når arbeidet skulle være ferdig. LG drøftet muligheter for å utvikle en ny organisering av helse og sosialtjenesten samtidig med argumenter for å beholde dagens løsning.

Samfunnsplanen inneholder lite som er direkte rettet mot oppgavene i HA 3 Helse og sosial. Men det finnes elementer i temaområde 1-2 og 3. I temaområdet 4 finnes det info om de overordnede målene for kommunens organisasjon. I handlingsprogrammet for 2017-2020 finner man målene HA3 helse og sosial selv utviklet for perioden og disse målene er vedtatt av kommunestyret.

Arbeidsgruppens arbeid

I samarbeid med de ansatte ble det nedsatt 3 arbeidsgrupper. Lederne i de 3 gruppene og rådmannens ledergruppe (LG) utgjorde en fellesgruppe i prosjektet. I tillegg til dette fungerte rådmannens ledergruppe (LG) som en egen arbeidsgruppe. Alle referater og konklusjoner fra arbeidsgruppen er tilgjengelig for alle på fellesområdet på serveren. De kan derfor hentes ut og studeres nærmere for dem som ønsker det.

I løpet av prosessen fant gruppe 1 og 2 ut at de hadde så mange felles drøftinger og like problemstillinger at de valgte å levere en felles sluttrapport ved innleveringen 7. april. Det foreligger derfor to rapporter fra de tre arbeidsgruppene.

De ansatte har i hovedsak foreslått en justert organisering der dagens helse og sosial H/S i prinsippet er lagt inn under pleie og omsorg PLO med noen mindre justeringer. De foreslår at rusomsorg og psykisk helse slås sammen. «Rest H/S avdelingen» under PLO har fått en ny avdelingsleder underlagt kommunalsjef PLO. Men de har foreslått noen viktige justeringer knyttet til samarbeid og samordning av tjenestene. De har også pekt på noen mangler og meldt inn behov for den nye organiseringen. Dette er blant annet mer merkantil støtte, mer fokus på ledelse kontra drift samt nye stillinger for ergoterapi, fysioterapi og miljøarbeider.

De ansattes forslag innebærer en styrket kapasitet under lederne for å få inn tydeliggjøring av fag og mer fokus på ledelse.

LG har arbeidet med dette parallelt. LG har drøftet både drift, produksjon, effektivitet og styring. LG har i sitt arbeid hatt fokus på funksjon, tjenestetype og samarbeid. LG har foreslått å dele H/S og legge noe inn under PLO og noe inn under oppvekst og kultur. LG har også foreslått noen viktige justeringer knyttet til samarbeid og samordning av tjenestene. De har, som de ansattes organisasjoner, pekt på noen mangler og meldt inn behov for den nye organiseringen. Dette er blant annet mer merkantil støtte, mer fokus på saksbehandling og analyse samt nye stillinger. LG har også pekt på behovet for ledelse kontra drift. Den største forskjellen i forslagene ligger i at LG har hatt fokus på funksjon, tjenestetype og samarbeid. LG har definert et helseperspektiv der man har sett på person og egen helse og et familieperspektiv der man har sett på tjenester inn mot familie og samordning av tjenester mot familie som enhet.

Ingen av gruppene har foreslått å videreføre dagens ordning med to likestilte virksomheter ledet av hver sin kommunalsjef.

Vurderinger knyttet til arbeidsgruppenes rapporter

Rådmannen oppfatter ikke at de to forslagene er veldig forskjellige. Begge forslagene har fokus på å løse oppgavene best mulig. LG forslag deler opp H/S, der de delene som er familierelatert legges inn under oppvekst og kultur, dette er barnevern og flyktningetjenestene. Etter rådmannens syn styrker dette samarbeidet mellom barnevern, flyktningetjenesten og voksenopplæringen, skoler og barnehager at de er organisert under en kommunalsjef. Tvilen er knyttet til helsesøstertjenesten som er lagt til PLO. Men ut ifra de erfaringene vi har nå med samarbeidet mellom helsesøstertjenesten og skolene ser vi at dette vil fungere godt selv om de er organisert under PLO og fysisk plassert ved legekantoret/legetjenesten. LG fokuserer på praktisk utøvelse av lederskap men ikke å ansette flere ledere, slik som i det andre forslaget. LG ser ikke behovet for dette i og med at H/S deles opp. Men begge syn går inn for å styrke funksjoner knyttet til merkantil støtte og miljøterapi. LG ønsker i tillegg mer analysekapasitet og mulighet for støtte ut mot mellomledere i organisasjonen. Den merkantile kapasiteten ved GIBOS, PLO og Oppvekst adm. er man enig om bør styrkes. Miljøterapi er knyttet til å styrke flyktningetjenesten, slik at denne tjenesten får en flyktningskonsulent og en miljøterapeut. Dette vil sikre oppfølging av flykninger og samarbeid med voksenopplæringen. Det er i tillegg reist spørsmål om behovet for en miljøarbeider

Rådmannen har vurdert ledelse og lederskap i en ny organisasjon. Særlig knyttet til ledelse i tjenester som samarbeider mye:

- Voksenopplæring, flyktningetjenesten og NAV
- Sykehjem, hjemmetjenesten, legekantor, fysioterapi
- Psykisk helse og rusomsorg
- Helsestasjon, skoler og barnehager

For å fremme samarbeidet og effektivitet på tjenesteområdene mener rådmannen at det er fornuftig og samle de viktigste samarbeidspartene under en ledelse. Dette gir kortere beslutningsveier. Det er også verd å merke seg at rådmannens syn, i det vesentlige, er sammenfallende med det de ansatte selv foreslo som en umiddelbart løsning på utfordringen da kommunen hadde mottatt oppsigelse med øyeblikkelig fratredelse fra kommunalsjefen for helse og sosial.

NAV og Folkehelse

I LG sin vurdering faller folkehelse og NAV utenfor hovedprinsippet. LG har derfor foreslått å legge disse direkte under rådmannen. Forslaget fra de ansattes organisasjoner er at folkehelse legges til rådmannen (evt PLO), men ikke NAV som legges til PLO.

Gildeskål kommune har egen folkehelsekoordinator i 50% stilling. Kommunen har også inngått avtale med Nordland Fylkeskommune, politisk forankret. Nordland Fylkeskommune engasjerte PwC til å gjøre en evaluering av folkehelsearbeidet i Nordland. Rapporten forelå i september 2017. Relevant for vår sak her er særlig to forhold. For å lykkes med folkehelsearbeidet i kommunen hevder PwC at kommunen må ha en dyktig og engasjert folkehelsekoordinator og at rådmannen må ha engasjement og forståelse og er nøkkelen til politisk og administrativ forankring av folkehelsearbeidet.

Folkehelsearbeidet er sektorovergripende og det er viktig å få folkehelseiltak innarbeidet i kommunens planverk. Rådmannens vurdering er at folkehelsekoordinatoren og folkehelsearbeidet må inngå i rådmannens stab.

Rådmannen vurderer også NAV som sektorovergripende. Den kommunale delen av NAVs virksomhet, sosialtjenesten, berører både oppvekst og pleie og omsorg. Samtidig kan tjenester fra begge disse sektorene være involvert i en sak. Rådmannen ser derfor praktiske fordeler med å ha NAV som en selvstendig enhet underlagt rådmannen og at NAV-leder møter i rådmannens Ledergruppe ved behov.

Høring

Rådmannen mener at hensynet til samordning av tjenestene og ledelse og lederskap er viktig. Rådmannen legger videre til grunn LGs familie og helseperspektiv og foreslår ny organisering i tråd med dette. Rådmannens forslag er ikke veldig forskjellig fra det de ansattes arbeidsgrupper har foreslått, men det er forskjeller. Rådmannens forslag er tidligere presentert som et utkast og har vært på høring til de ansattes organisasjoner, ledergruppen og arbeidsgruppene i prosjektet. Etter høringsrunden kom det inn to hørings svar, disse er elektronisk vedlegg til saken.

Fagforbundet har uttrykt bekymring for at ansvarsområdene for kommunalsjefene blir veldig store. Dette vil stille krav til ledelse og delegasjon og de mener at avdelingslederne må tilføres mer ressurser for å ivareta nye oppgaver som følge av at kommunalsjefen har større ansvarsfelt. Både fagforbundet og Utdanningsforbundet ønsker en samlokalisering mellom flyktningetjenesten og voksenopplæringen. Arbeidsgruppene referater og hørings svarene gir rådmannen dessuten gode råd også om praktiske tilnærminger for å få en bedre tjeneste i en ny organisering.

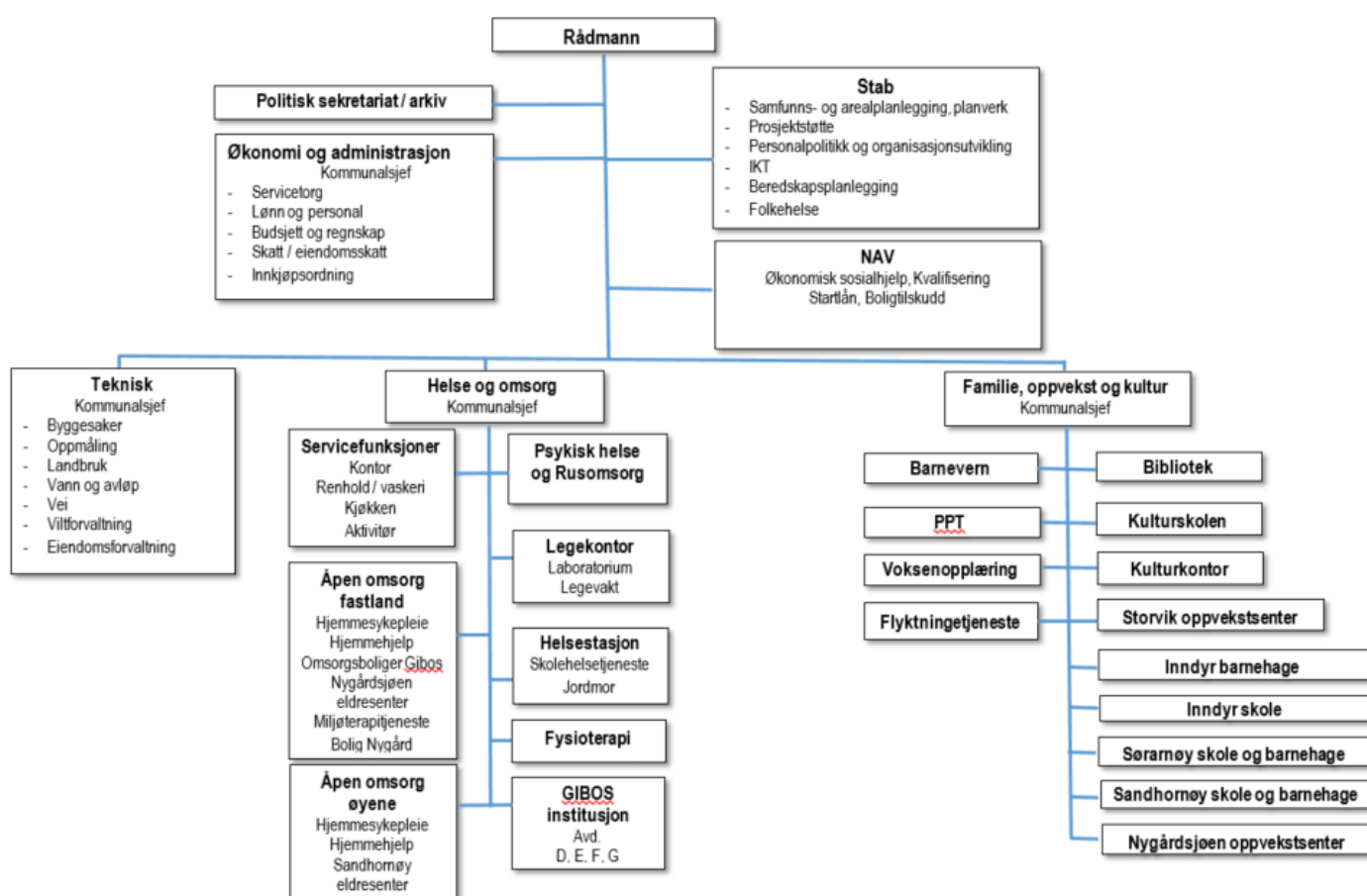
Et annet moment som også har fått betydning for forslaget til ny organisering er at rådmannens forslag er nesten likt det de ansatte selv foreslo i en krisesituasjon.

Møtet med de ansatte dagen etter at kommunalsjefen hadde fratrudd hadde som tema: «*Dette er situasjonen - hva gjør vi nå?*» Det som skjedde på dette møte var at de ansatte, fra mange fagområder, selv kom med forslag til hvordan situasjonen skulle løses. Dette skjedde i en situasjon under usikkerhet og med høy stressfaktor. Det måtte skje fort og skulle virke med en gang. Tjenestene overfor publikum skulle gå som normalt. Det eneste de hadde av hjelpemidler i denne situasjonen var egen fagkunnskap, erfaring og sterke motivasjon for å få til en best mulig løsning. Den organiseringen man ble enig om ble iverksatt umiddelbart. Det var først etter dette at arbeidet i grupper startet.

Rådmannen var opptatt av at organisasjonsarbeidet skulle skje fort og stilte strenge krav til hastigheten i prosjektet. De ansatte som deltok leverte som forutsatt og arbeidet var ferdig innen fristen. Under denne prosessen fungerte den midlertidige organiseringen.

Da arbeidet var ferdig ble det etter hvert laget et forslag som ble sendt på høring. Men andre oppgaver pålagt rådmannen har gjort at saken kommer frem først nå, nærmere ett år etter at den midlertidige organiseringen ble iverksatt. Andre får vurdere om tidsbruken er kritikkverdig. Rådmannens vurdering i denne situasjonen har vært at det faktisk fungerer, og at det som fungerer omtrent er i identisk med det som ville bli det endelige forslaget etter høringsrunden. Forslaget er bygget på de ansattes umiddelbare forslag til hva som er den beste løsningen til ny organisasjon.

Rådmannens forslag til ny organisering



Med dette forslaget er toppledelsen i den nye organisering på plass idet eksisterende kommunalsjefer overtar avdelinger fra gamle H/S. Stillingen som kommunalsjef helse og sosial kan dermed tas bort.

Stillinger

I forslaget er avdelinger i Helse og Sosial fordelt til PLO og Oppvekst og kultur og rådmannens stab. Kommunalsjefene for PLO og Oppvekst og kultur får i forslaget utvidet sitt fagområde med nye avdelinger. Dette er avdelinger som faglig sett passer sammen med eksisterende avdelinger. Det øverste ledelsesnivået er dermed ivaretatt uten nye ansettelsler.

Oppvekst og kultur har i forslaget fått overført flyktningetjenesten og barnevern. Barnevern er bemannet som tidligere, kommunalsjef oppvekst og kultur blir leder for barnevern. I Flyktningetjenesten sluttet de to ansatte, hvorav den ene var kommunalsjefen med funksjonen flyktningekoordinator i sin stilling. Dette er erstattet i det flyktningekoordinator og miljøterapeut er ansatt og har vært i organisasjonen siden august/sept 2017. Gjennom denne endringen er flyktningetjenesten styrket fordi flyktningekoordinatoren ikke har andre oppgaver slik som tilfelle var da denne funksjonen lå i stillingen til kommunalsjefen. Arbeidsgruppene i prosjektet mente det var viktig å styrke flyktningetjenesten, det er gjort med denne endringen.

Det er meldt behov for merkantil støtte til oppvekst og kultur. Det er ikke tatt inn i dette forslaget til ny organisering. Spørsmålet er til løpende vurdering og det arbeides med flere alternativer. Det er også til vurdering å styrke administrasjon og ledelse med en skolefaglig rådgiver. Dersom dette medfører behov for budsjettendring/økning av budsjetttrammen, vil det bli fremmet egen sak med begrunnelse for endringen.

Pleie og omsorg har i forslaget fått overført rusomsorg (som er lagt inn under psykisk helse), legekantoret, helsestasjon og fysioterapi. Det er her meldt behov for merkantil støtte. Dette henger også sammen med at servicefunksjoner har vakanse i stilling og oppgavene er midlertidig fordelt på andre, samtidig som det foregår et arbeid for om mulig å få til et samarbeid med Bodø kommune om det sentrale systemet Gerica.

Det er videre meldt inn behov for andre typer stillinger som ergoterapi, fysioterapi og a. som ikke var en del av helse og sosial før forslaget til omorganisering. For denne type stillinger vil det være snakk om etablering av nye stillinger som må sees i et større perspektiv. Det arbeides med alternativer for dette spørsmålet, hvis dette resulterer i behov for budsjettendring/økning av budsjetttrammen, vil det bli fremmet egen sak med begrunnelse for endringen.

Styrking av de merkantile ressursene og andre nye stillinger er en funksjon og må sees i sammenheng med budsjettet for øvrig. Dette gjelder i de tilfellene der det ikke allerede er stilling og lønnsmidler i budsjetttrammen fra før. Skal budsjetttrammen økes for å få til slike nye stillinger må det fremmes forslag om dette.

Rådmannen mener videre at en ny organisering må få lov å gå seg til og fungere noe over tid. Det foreslås derfor en evaluering av ny organisasjon etter 12 mnd. En slik evalueringsperiode vil sannsynligvis konkret vise hvor det er størst behov for styrking av funksjoner.

Navn på organisasjonsledd

Rådmannen mener at de gamle navnene Pleie og omsorg og Oppvekst og kultur ikke lenger er dekkende for den tjenesten som leveres i disse to nye tjenesteområdene. Rådmannen foreslår å benevne disse som «Helse og Omsorg» og «Familie, oppvekst og kultur»

Økonomiske og budsjettmessige konsekvenser

Det er i utgangspunktet en innsparing i form av en kommunalsjefstilling. Men denne stillingen var tidligere gjort om og flyktningekoordinatorstillingen lå inn under kommunalsjefstillingen. Når vi nå har ansatt en egen flyktningekoordinator er den økonomiske virkningen forskjellen mellom kommunalsjeflønn og flyktningekoordinatorlønn, ca 300 000,- + sosiale kostnader.

Organisasjonsendringen medfører at hele tjenesteområder flyttes inn under ny daglig ledelse. Budsjettmessig flyttes også hele tjenesteområdet og innplasseres i den nye organisasjonen.

Politisk vil hele endringen sortere under Levekårsutvalget og Levekårsutvalgets budsjettområde endres ikke. Folkehelse og NAV plasseres i rådmannens stab uten at budsjettområdet flyttes fra Levekårsutvalget.

I saken er det vurdert behov for flere stillinger. I hovedsak er det merkantil ressurs som vurderes. Det er ikke foreslått å øke antall stillinger. Det jobbes allikevel med dette behovet for å se hvor det er riktig å evt sette inn mere ressurser. Medfører dette behov for budsjettendring/økt budsjetttramme, vil det bli fremmet egen sak om dette.

Konklusjon:

Rådmannens forslag til ny organisering av Helse og sosial virksomheten i kommunen er et godt forslag til ny organisering av denne virksomheten. Forslaget er utarbeidet i nært samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner. I tillegg har den nye organiseringen i praksis fungert over tid og har vist seg å fungere godt. Rådmannen anbefaler derfor at denne organiseringen vedtas og at budsjettansvarsområdene innplasseres i tråd med organiseringen av tjenestene. Rådmannen foreslår å kalle de nye virksomhetene «Helse og omsorg» og «Familie, oppvekst og kultur». Begge virksomhetene, inkludert NAV og Folkehelse i rådmannens stab, hører inn under Levekårsutvalget.