

Arkivsaknr:	2019/510
Arkivkode:	
Saksbehandler:	Helge D. Akerhaugen

**Saksgang**

Formannskapet  
Kommunestyret

**Møtedato**

27.02.2020  
03.04.2020

**Budsjettjustering 4% 6,5 MNOK**

---

**Rådmannens forslag til vedtak:**

1. Innsparingskravet skal oppnås ved å endre tjenestestrukturen i kommunen gjennom utredning med bred deltakelse fra involverte parter, og i nært samarbeid med de ansattes organisasjoner.
2. Ordningen med at formannskapet behandler vakanser opphører.

**Vedlegg**

- 1 Oversikt ledige stillinger I
- 2 Rekruttering 2019
- 3 Saksbehandlerkapasitet
- 4 Saksfremlegg for utlysning av stilling
- 5 Seniorer
- 7 Stillingsstopp i Gildeskål kommune - rådmannens vedtak

**Bakgrunn for saken:**

Kommunestyret vedtok innsparinger på lønnsområdet i forbindelse med budsjettbehandlingen

i sak 108/19. Kommunestyret har senere på møte 4. februar 2020 presisert sitt eget vedtak. De to pkt 1 og 6 som er mest relevant for denne saken er satt inn nedenfor.

Kommunestyrets vedtak:

1. a) *Kommunestyrets vedtak i sak 108/19, pkt. 12.4 – første setning, endres slik:*

⌚ *Da en stor del av kommunens budsjett består av lønninger og reduksjon av totale lønninger er en måte å effektivt kunne redusere kommunens driftsnivå på innføres det stillingsstopp og en ordning der alle vakanser skal vurderes av økonomiutvalget (formannskapet) før ny tilsetting i stillinger eventuelt foretas.*

b) *Kommunestyrets vedtak i sak 108/19, pkt. 12.4 – andre avsnitt, endres slik:*

⌚ *Budsjettets lønnpott reduseres med 4% (6,5 MNOK) i 2020 og dette holdes ut økonomiplanperioden. Rådmannen kommer tilbake med forslag til budsjettregulering for hvordan dette foreslås løst konkret i første kommunestyremøte 2020.*

6. *Det forventes en budsjettregulering til 12. mars som regulerer kostnadene i budsjettet ned slik vedtaket sier.*

Rådmannen legger nå frem sak i henhold til vedtaket.

## **Vurdering:**

### Om budsjettregulering pkt 6

I møtet den 12. desember 2019 gjorde kommunestyret slikt vedtak: *Rådmannen kommer tilbake med budsjettregulering for hvordan dette løses rent praktisk i første kommunestyremøte 2020.*

I møtet 4 februar ble dette presisert til å være: *Rådmannen kommer tilbake med forslag til budsjettregulering for hvordan dette foreslås løst konkret i første kommunestyremøte 2020.*

Rådmannen oppfattet at kommunestyret den 12. desember 2019 vedtok at budsjettet skulle reguleres ned med 6,5 mnok fordelt likt med 4% på alle hovedansvarsområder. Rådmannen oppfattet videre at *"hvordan dette løses rent praktisk"* innebar en oversikt over hvilke stillinger som ved å holdes vakant, senere kunne fjernes og på den måten lykkes med innsparingen.

Konsekvensen av rådmannens vurdering er at budsjettet den 12. desember ble regulert ned med 4% likt på alle hovedansvarsområder og den nye posten er betegnet som "lønn" og er en redusert utgiftsart. Protokollen fra dette møtet, med disse endringene, er godkjent. Budsjettet er oversendt fylkesmannen innen fristen og er Gildeskål kommunes offisielle budsjett.

I ettertid kan det også tolkes som om kommunestyret hadde ment å gjøre et utsettende vedtak, der kommunestyret selv skulle gjøre reguleringen i et nytt vedtak og at innsparingsmålet på 4% var en ramme for rådmannens forslag til innsparing som skulle legges frem den 12. Mars. Kommunestyrets presisering den 4 februar tyder på at denne forståelsen også kan være riktig. Denne tolkningen ville medført at kommunestyret hadde vedtatt budsjettet med underdekning på 6,5 mnok. I så fall et ulovlig vedtak, så rådmannen mener at denne tolkningen ikke kan være riktig.

Forskjellen i disse to tolkningene og virkningene av dem kan kommunestyret selv endre gjennom vedtak. Rådmannens vurdering er at det ikke har noen praktisk betydning at budsjettet allerede er redusert med 4% på lønn. Kommunestyret kan gjennom nytt vedtak endre dette og også endre fordelingen mellom hovedansvarsområdene.

### Om vakante stillinger og rekruttering

Kommunestyret har konkretisert innsparingskravet til et beløp 6,5mnok. Dette beløpet fremkommer som 4% av totale lønnskostnader i rådmannens forslag til budsjett som var på 164 782 610 nok inkl. sosiale kostnader. Kommunestyret vedtok videre at alle vakanser skal vurderes av formannskapet før det evt. gjøres utlysning/ansettelse.

Rådmannen oppfattet vedtaket først til å omfatte all ledighet i stillinger uansett årsak. Det er nå omforent forståelse av betydning av betegnelsen vakant, som innebærer at en stilling står ubesatt. Det betyr at sykefravær ikke omfattes av betydningen av vakant, stillingen er besatt men arbeidstakeren har sykefravær. Tolkningen innebærer også at fravær som følge av permisjon i forbindelse med etter og videreutdanning, stillingen er besatt men arbeidstakeren har permisjon. Tolkningen innebærer at det heller ikke omfatter fødselspermisjon.

Dersom ordningen skal opprettholdes mener rådmannen at det er klokt at formannskapet også får til behandling saker om vikariater. Formannskapet skal etter vedtaket bare behandle vakanser. Men kommunen har et sykefravær som innebærer en innsparingsmulighet, dersom man ikke setter inn vikar. Gildeskål kommune mottok 8,6 mnok i refusjon sykepenges i 2019. For at formannskapet skal få full oversikt over situasjonen, vil det derfor bli lagt frem saker om bruk av vikar eller ikke. Dersom sakene ikke er av prinsipiell art blir de lagt frem som informasjonsaker til orientering.

Innsparingskravet synes å være konkretisert til et beløp som er knyttet til at stillinger holdes vakant. Vakanse oppstår når en arbeidstaker sier opp. Alle ansatte i kommunen har arbeidsoppgaver og ved å holde en stilling vakant skal arbeidsoppgavene bortfalle. Kommunestyret har i tolkning av sitt vedtak fastslått at dette innebærer at mål ikke kan forventes nådd på samme måte som om stillingen var besatt.

I 2019 hadde Gildeskål kommune omtrent 50 stillinger der vi rekrutterte både eksternt og internt. Dersom vi får samme antall i 2020 må formannskapet påregne å behandle ca 50 saker om en stilling skal holdes vakant eller ikke. Vi har gjort en foreløpig undersøkelse blant ledere i Gildeskål kommune og per februar ser det ut til å være ca 33 stillinger i bevegelse. I flere av disse stillingene kan det være rekkefølgeproblematikk. Det vil si at en ansatt er i permisjon og det er satt inn vikar, vikaren har igjen permisjon og det kan være vikar for vikaren. Dersom den første stillingshaveren sier opp som varslet, skal stillingen vurderes vakant eller ikke. Det vil så ha konsekvenser for de underliggende forhold.

Mange av stillingene som etterhvert kommer til behandling i formannskapet er stillinger som inngår i undervisning eller turnus. Dette er stillinger som ikke kan settes vakant samtidig som tjenesteområdet skal opprettholdes. Et eksempel på dette er at en sykepleier i turnus sier opp. Det er da denne stillingen som skal vurderes holdt vakant. Vedtas det så vil ikke turnusen kunne gjennomføres. Følgelig må stillingen besettes for å opprettholde tjenesteområdet. Dersom man sier at tjenesteområdet skal avvikles kan man se på alle stillingene i den turnusen og øvrige stillinger som inngår i tjenesteområdet. Det å avvikle et tjenesteområde krever en helt annen prosess enn å sette en stilling vakant. Der er regler i arbeidslivet som må følges når ansattes arbeidssituasjon endres.

## Særlig om stillingsstopp – formannskapetets behandling av vakanser

Vi har nå en svært kompleks problemstilling som krever betydelige ressurser i administrasjonen. Kommunens ansettelsesreglement inneholder krav om hvilke vurderinger en leder skal gjøre før en stilling lyses ut. Fra reglementets pkt 2.1 hitsettes:

### **2.1 Vurdering av stilling**

*Før utlysning gjøres følgende vurderinger:*

- kan stillingen inndras?
- kan oppgavene ivaretas på andre og mer hensiktsmessige måter?
- bør stillingen endres innholdsmessig?
- foreta en gjennomgang av arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger.
- Fortrinnsberettigede – finnes det noen som kan klare jobben?

Leder vurderer i samråd med personalenheten om den ansatte med fortrinnsrett tilfredsstiller kravene til stillingen. En eventuell overføring /omplassing iverksettes.

Dette administreres av personalenheten. Følgende kan være fortrinnsberettiget:

- Arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge for arbeidstakere med redusert arbeidsevne/attføring/omplassing av ansatte jf arbeidsmiljøloven § 4-6
- De som er oppsagt grunnet arbeidsgivers forhold.
- Utvidelse av deltidsstilling etter arbeidsmiljøloven § 14-2 og etter Hovedtariffavtalen kap. 1 § 2.3

Rådmannen er ikke involvert i sakene, de behandles lokalt etter delegasjon. Disse vurderingene gjøres nå av formannskapet med bakgrunn i et saksfremlegg. Det innebærer at rådmannen, med stab, er involvert i alle sakene. Det skrives saksfremlegg, sendes innkalling og vi deltar i møtene. Dette er tidkrevende og påvirker selvfølgelig muligheten rådmannen og stab har til å engasjere seg på andre områder.

Vi har i denne saken vist til at dersom vi får like mange ansettelsessaker i år som i 2019, innebærer oppfølgingen av dette vedtaket betydelig ressursbruk. Hvis formannskapet samtidig skal ha ordinær møtegodtgjørelse (6750,- pr møte) innebærer det også en kostnadsøkning. Rådmannen er av den oppfatningen at kommunestyret her har gjort et unødvendig vedtak og at ordningen med at formannskapet behandler vakanser bør opphøre. Rådmannen har på sin side gjort vedtak om stillingsstopp som alle ledere i Gildeskål kommune må følge. Ressursbesparelsen ligger i at formannskapet ikke involveres med ytterligere saksfremlegg og møtevirkosmhet.

I kommunestyrets vedtak pkt 1, 5 og 6 henvises det til rådmannens forslag til budsjettregulering som skal legges frem 12. Mars.

Kommunestyret har ikke sagt noe om oppsigelser er et alternativ for å få ned lønnskostnadene. Det kan bli et alternativ dersom et tjenesteområde legges ned. Kommunestyret har heller ikke sagt noe om tjenesteområder som kan legges ned. Rådmannen fastholder, som foreslått i budsjettsaken, at skal man spare penger og lønnskostnadene reduseres, må det gjennomføres strukturelle endringer. Det betyr færre skoler, færre eldresentre, opphør av tjenester, redusert kapasitet og lengre saksbehandlingstider.

Alt dette er politiske valg og kommunestyret har allerede vedtatt at rådmannen skal legge frem forslag til mandat for ny skolestruktur og ny struktur for omsorg.

Gjennomføres en strukturendring på disse områdene vil det bli behov for færre ansatte. Da oppstår den situasjonen at arbeidsgiver kan, etter forhandlinger med de ansattes organisasjoner, avvikle stillinger. Sammensetningen av arbeidsstokken per i dag gjør at dette sannsynligvis kan løses gjennom naturlig avgang og omplasseringer. Rådmannen påpeker her at disse to prosjektene foreløpig ikke er vedtatt igangsatt.

#### Oversikt over ansatte i kommunen:

Antall fast ansatte i kommunen er 268 stk (223 årsverk), disse fordeler seg slik mellom virksomhetene:

- Administrasjon (rådmann m/stab og økonomiktr) 20 stk (16 årsverk)
- Plan eiendom og teknisk 22 stk (19 årsverk)
- Helse og omsorg 139 stk (97 årsverk)
- Familie, oppvekst og kultur 102 stk (90 årsverk)

De store virksomhetene er altså helse og omsorg og familie, oppvekst og kultur. Disse virksomhetene inngår i rådmannens forslag om strukturendringer og det foreligger forslag til mandat for utredning av ny struktur til politisk behandling. Etter rådmannens syn er det størst sannsynlighet for å lykkes med en reell nedbemanning og dermed redusert lønnskostnad, hvis man gjennomfører strukturelle endringer på disse to områdene.

Rådmannen har vurdert kapasitetene på rådhuset og i stab. Denne undersøkelsen viser at det i praksis er få saksbehandlere i kommunen. Vi har 10 saksbehandlere (her inngår rådmann og 4 kommunalsjefer) som skriver saker av utviklingskarakter. Dette innebærer undersøkelser for å utvikle beslutningsgrunnlag for et kommunestyrevedtak. Vi har i tillegg 7-8 saksbehandlere som behandler driftssaker og enkeltvedtak, som ikke kommer til politiske behandling eller evt behandling i fagutvalg. Vi har renholdere og vaktmestre, samt ansatte i utedriften. Vi har vurdert tekniske tjenester, men ser ingen åpenbare innsparingsmuligheter på kort sikt, men om ett-to år når noen går av med pensjon åpnes muligheter.

#### Mulige seniortiltak:

Kommunestyret har ikke signalisert nedbemanningstiltak ut over at stillinger kan holdes vakant. I budsjettsaken under kapittelet om rekruttering og kompetansebehov, redegjorde rådmannen for at det er ca 30 ansatte som har fylt 62 år og kan ha muligheten til å gå av med pensjon. Rådmannen har derfor vurdert om man skal utvikle seniortiltak som fører til at ansatte velger å ta tidligere pensjon enn de ellers hadde planlagt. Samfunnsmessige føringer går i motsatt vei, at arbeidsgivere utvikler ordninger som gjør at folk kan stå lenger i jobb. I Gildeskål kommune har vi et slikt tiltak, der seniorer kan innvilges 10% redusert arbeidstid, uten lønnsreduksjon.

Aktuelle tiltak for å fremskynde pensjon er som regel en økonomisk kompensasjon. Vi har undersøkt regler rundt dette og det er mulig å gi ansatte økt lønn, mot at de velger å gå av med pensjon innen en avtalt tidsperiode. Motivasjon for å inngå en slik avtale er at den enkelte får noe høyere pensjon.

Når vi ser på hvem som inngår i målgruppen for et slikt tiltak, konstaterer vi at uten strukturendringer som nevnt over, eller avvikling av et tjenestoområde, vil så mange i denne gruppen måtte erstattes, at vi har latt dette ligge inntil videre. Men det kan være aktuelt å ta opp på et senere tidspunkt.

## Innsparingskravet må løses gjennom strukturelle endringer

Rådmannen sier over at: *Innsparingskravet synes å være konkretisert til et beløp som er knyttet til at stillinger holdes vakant.* Hvis man ser bort fra denne tolkningen og betrakter vedtaket om behandling av vakanser som et tiltak for å hjelpe til med å spare penger.

Hoveddelen av vedtaket vil da være. *Budsjettets lønnsnett reduseres med 4% (6,5 MNOK) i 2020 og dette holdes ut økonomiplanperioden. Rådmannen kommer tilbake med forslag til budsjettregulering for hvordan dette foreslås løst konkret i første kommunestyremøte 2020.*

Lønn er fortsatt nært knyttet til oppgaver. Skal man legge frem et forslag til hvordan dette skal løses må man foreslå å ta bort oppgaver og avvikle tjenesteområder. Ansatte har stillingsvern og kan ikke sies opp hvis noen andre overtar oppgaven, det betyr at oppgaven må avvikles. Å avvikle en tjeneste er en krevende oppgave og forutsetter medvirkning fra flere parter, ikke minst de ansattes organisasjoner og politikken. Rådmannen mener fortsatt at å avvikle et tjenesteområde er et politisk spørsmål. Det kan gjerne komme til debatt og vedtak etter forslag fra rådmannen. For å komme frem til et forslag må det gjennomføres en prosess med involvering fra partene som er berørt. Dette er begrunnelsen for at rådmannen i budsjettsaken nettopp foreslo å redusere kommunens aktivitet etter å ha gjennomført en prosess, som nå foreslås gjennom fremlegges av to saker om mandat for utredning av ny struktur i skolen og omsorgstjenestene. I disse to tjenestene er det tilsammen 226 ansatte av kommunens totalt 268 ansatte. Etter rådmannens syn er det åpenbart at skal man få til en nedbemanning er det innen disse to områdene man har mulighet for å lykkes med en nedbemanning. Det er også innen disse to områdene at vi har flest seniorer. Noe som kan føre til at vi kan lykkes med en nedbemanning uten oppsigelser og uten å utvikle seniortiltak.

Fordelen med å gjennomføre slike prosesser er at man får vurdert øvrige driftskostnader, ikke bare lønn. Man får kanskje muligheten til å avvikle bygg. Det vil gi innsparinger på strøm, innkjøp, renhold, vedlikehold osv i tillegg til lønn. Dette er svært relevant når man ser til vedtatt innsparingsbeløp på 6,5 mnok. Det er i sum totale driftskostnader som må reduseres.

For å lykkes med innsparingen må det gjennomføres strukturelle endringer. Kommunestyret kan oppnå dette ved å vedta de to mandatene rådmannen har lagt frem til behandling. Dette vil føre til to utredninger med tiltak kommunestyret senere kan velge å gjennomføre. Dersom et antall stillinger er vakant når kommunestyret vedtar gjennomføring av strukturtiltak, kan det åpne et større mulighetsrom for å gjennomføre endringene og kanskje også gjennomføre endringene uten å måtte si opp ansatte.

Rådmannen har ikke lagt fram forslag til mandat for utredning av administrasjonen eller de tekniske tjenestene. Grunnen er at det er så få ansatte at sannsynligheten for å lykkes med noe er liten. Ressursbruken for å utrede vurderes å ikke stå i forhold til hva man eventuelt kan oppnå.

Rådmannen anbefaler at kommunestyret selv også gjør en slik vurdering. Dersom det politisk er åpenbart at en strukturendring eller ny organisering av en tjeneste ikke vil bli gjennomført, bør man heller ikke vedta å utrede det.

Ved en oppsigelse bør det alltid gjøres konkrete vurderinger der oppsigelsen kommer, slik det også fremgår av ansettelsesreglementet. Man kan kanskje lykkes med mindre endringer i hvert enkelt tilfelle og at dette tilsammen allikevel gir en innsparing. I slike

saker vil rådmannen legge frem vurderinger om opphør av tjenester mot innbyggerne, økt saksbehandlingstid osv på enkelte områder om gangen.

### **Konklusjon:**

Rådmannen mener det ikke er mulig å gjennomføre innsparing på 4%/6,5 mnok i 2020 utelukkende ved at formannskapet vurderer om stillinger skal holdes vakant. I beste fall er dette tiltaket et supplement til det kommunen må gjøre. Rådmannen mener at innsparingskravet kun kan oppnås gjennom å endre tjenestestrukturen i kommunen. Det betyr færre skoler, færre eldresentre, opphør av tjenester, redusert kapasitet og lengre saksbehandlingstider. Beslutninger om dette kan videre bare skje gjennom utredning med bred deltakelse fra involverte parter, og i nært samarbeid med de ansattes organisasjoner. Utredninger innen omsorgsområdet kan gjennomføres i 2020 med virkning fra høsten 2020 eller tidlig i 2021. Utredninger innen oppvekstområdet kan gjennomføres i 2020 med virkning fra høsten 2022 eller 2023.