Prosjektforslag:

**«Prosjekt Karasjok»**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Prosjektnummer:** | **Saksnummer:** |  | |
|  |  |  | |
| **Behandlet dato:** | **Behandlet av / Prosjekteier:** | **Utarbeidet av:** | |
| 25.09.18 | Fylkesmannen i Finnmark | Jakob N. Øien | |
| **Beslutning:** | | | |
| Prosjektforslag for forprosjekt godkjennes, og forprosjektet går over i gjennomføringsfase i henhold til aktivitetsplan nedenfor. | | | |
| **Bemanning av neste fase** | | | **Neste fase ferdig:** |
| Prosjektleder: Jakob N. Øien / Ekstern konsulent  Andre: Hver enkelt avdeling hos Fylkesmannen / enhet i kommunen utpeker nødvendig representasjon til styringsgruppe og arbeidsgruppe. | | | 30.06.18 |
| **Signatur ved godkjenning (BP2):**  **(prosjekteier)** | | | |
|  | | | |

Innhold

[1. Innledning 2](#_Toc525913210)

[2. Bakgrunn og begrunnelse for prosjekt 2](#_Toc525913211)

[3. Konseptvalgvurderinger 2](#_Toc525913212)

[4. Interessenter 2](#_Toc525913213)

[5. Rammebetingelser 2](#_Toc525913214)

[6. Forprosjektets resultat og effekt 2](#_Toc525913215)

[7. Prosjektorganisering 2](#_Toc525913216)

[8. Kritiske forutsettinger 2](#_Toc525913217)

[9. Prosjektplan 2](#_Toc525913218)

# 1. Innledning

Dette dokumentet er formulert som en forprosjektskisse som følger malen for «Prosjektforslag» fra DIFIs prosjektveiviser (heretter kalt veiviseren). Prosjektforslaget skal gi «et solid og fullstendig fundament for å igangsette prosjektet». Prosjektforslaget er basert på arbeidet gjort i «Konseptfasen» og inneholder således nødvendig grunnlag for beslutningspunkt 2 (BP2) i veiviseren. I og med at beslutningspunkt 1 (BP1) allerede er passert, vil arbeidet i konseptfasen bygge på referater fra møtene som allerede er gjennomført og den dokumentasjon som foreligger i forbindelse med Fylkesmannens utarbeidelse av kommunebildet for Karasjok.

Gjeldende prosjektforslag inneholder de vurderinger som tar prosjektet fra idé, gjennom konseptfasen, til BP2 og over i planleggingsfasen. Ved oppstart av planleggingsfasen kan man si at forprosjektet er i gang. Arbeidet i planleggingsfasen vil bestå av nødvendige forberedelser til gjennomføringen av forprosjektet med etablering av prosjektorganisasjon, tidslinje for gjennomføring og anbudsutlysning på ekstern bistand til prosjektledelse. Etter endt gjennomføring vil forprosjektet vil danne grunnlag for å gå videre med hovedprosjektet som også vil organiseres etter Difis prosjektveileder.

Fig. 1: Difis prosjektveiviser

# 2. Bakgrunn og begrunnelse for prosjekt

## 2.1 Bakgrunn og kort historikk

Fylkesmannen i Finnmark har gjennom tilsyn og utarbeidelsen av kommunebilder for Karasjok kommune kunnet observere en bekymringsverdig utvikling i kommunen. Karasjok har store utfordringer innen flere deler av kommunens ordinære oppgaver og ansvar. Fylkesmannen og andre statsetater har gjennom tilsyn og klagebehandling kunnet avdekke alvorlige mangler innen flere sektorer som har konsekvenser for kommunens innbyggere gjennom manglende tjenestetilbud, sikkerhet og rettssikkerhet.

Etter en omfattende dialog mellom kommunen og Fylkesmannen, har saken om den alvorlige situasjonen blitt satt på den politiske dagsorden i kommunen. Fylkesmannen har gjennomført møter med både kommunestyret og formannskapet, hvor kommunepolitikerne har blitt gjort oppmerksomme på alvorlighetsgraden i de utfordringene kommunen står overfor. Kommunestyret i Karasjok har behandlet saken og i vedtaks form erkjent de store problemene kommunen står overfor. Videre erkjenner kommunestyret at kommunen har behov for bistand og ber Fylkesmannen om hjelp til å sikre finansiering og gjennomføring av arbeidet. Kommunestyrets vedtak gir også fullmakt til ordfører og rådmann, samt at administrasjonen pålegges å delta aktivt i arbeidet.

Fylkesmannen i Finnmark sendte 09.06.18 en bekymringsmelding til kommunal- og moderniseringsministeren med forespørsel om å etablere en dialog med KMD i den videre oppfølgingen av kommunen. Kommunal- og moderniseringsministeren inviterte Fylkesmannen og kommuneledelsen til et møte 21.08.18 hvor saken ble diskutert. I møtet ga KMD Fylkesmannen anledning til å tildele skjønnsmidler uten søknad til Karasjok kommune for å gjennomføre et forprosjekt.

## 2.3 Prosjektbegrunnelse

Fylkesmannen ser behov for store endringer i Karasjok kommunes organisasjon. Mange av avvikene som Fylkesmannen og andre statsetater har avdekt gjennom tilsyn, klager og lovlighetskontroll, finner sin begrunnelse i overordnede sektorovergripende mangler i kommuneorganisasjonen. Hovedutfordringene kan kategoriseres tematisk slik:

* Forholdet mellom politikk og administrasjon
* Ledelseskultur og forholdet mellom ledere og medarbeidere
* Manglende forståelse for ordinære beslutningsstrukturer og grunnleggende prinsipper innen offentlig forvaltning
* Utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse
* Manglende systemer for internkontroll
* Store regnskapsmessige svingninger og lav grad av økonomisk kontroll

Mange av kommunens utfordringer har svært alvorlige konsekvenser. Kommunens manglende evne til å håndtere forvaltningsoppdraget går ut over innbyggernes tjenestetilbud, rettigheter, sikkerhet og rettssikkerhet. De samme utfordringene er i stor grad årsak til at situasjonen vedvarer og får lov til å forverres – med andre ord er ikke kommunen i stand til å gjøre noe med situasjonen på egen hånd. Fylkesmannen har i en årrekke forsøkt å bidra gjennom Fylkesmannens ordinære virkemidler uten at dette heller har bidratt til en bedring av situasjonen.

Dersom situasjonen for kommunens innbyggere skal kunne forbedres og normaliseres, må man først sette kommunen i stand til å ta fatt i utfordringene selv. Kommunen trenger bistand til å komme i gang med prosessen, og Fylkesmannen mener det er riktig å organisere arbeidet som et prosjekt.

# 3. Konseptvalgvurderinger

## 3.1 Alternative konsepter

### 3.1.1 Konsept 1: Ordinære virkemidler

Fylkesmannen og andre statsetater har over flere år forsøkt å få kommunen til å ta tak i sine utfordringer gjennom ordinære virkemidler. Fylkesmannen har benyttet store ressurser på tilsyn og pålegg, oppfølging, rådgiving, veiledning, klagebehandling og kommunebesøk, samt at det er gjennomført møter med kommunestyre, formannskap, ordfører, varaordfører, rådmann og ledergruppa i kommunen. Bistand gjennom ordinære virkemidler kan således sies å være konsept 1, og konseptfasen i dette prosjektet kan derfor sies å ha pågått i lengre tid.

Til tross for Fylkesmannens innsats gjennom ordinære virkemidler, har den vanskelige situasjonen utviklet seg til det verre, noe som betyr at dette konseptet ikke vil være egnet til å løse kommunens utfordringer.

### 3.1.2 Konsept 2: Egeninitiert prosjekt

I Fylkesmannens arbeid med kommunebildet og bistand med ordinære virkemidler har man diskutert ulike tilnærminger til å løse kommunens utfordringer. Karasjok kommune ble i 2013/14 tildelt skjønnsmidler til et omstillingsprosjekt knyttet til kommunens økonomiske situasjon med målsetting om å få kommunen ut av ROBEK. Prosjektet medførte en positiv endring, selv om kommunen fortsatt har store økonomiske utfordringer. I denne sammenheng har Fylkesmannen også vurdert et større overordnet prosjekt i kommunens regi som en mulig vei å gå med tanke på det store problemkomplekset som kommunen står overfor. Dette har, på grunn av de ovenstående vurderingene knyttet til kommunens kompetanse- og kapasitetssituasjon, ikke blitt sett på som et realistisk konsept for å bedre situasjonen i kommunen.

## 3.2 Anbefalt konsept

På bakgrunn av kommunens situasjon og de vurderinger som er gjort knyttet til kommunens utfordringer vil Fylkesmannen anbefale å gjennomføre et større endringsprosjekt som initieres av Fylkesmannen og som gjennomføres i dialog og samarbeid mellom kommunen, fylkeskommunen, relevante statsetater og KMD.

Det vil være behov for et forprosjekt med målsetting om å kartlegge situasjonen på bakgrunn av foreliggende informasjon, planlegge og utarbeide prosjektskisse for hovedprosjektet, samt utarbeide konkurransegrunnlag for anbudsutlysning på ekstern bistand. Forprosjektet må også avklare eierskap til- og organisering av hovedprosjektet.

Det skal i forprosjektfasen også tas stilling til behovet for et parallelt forskningsprosjekt for å utrede bakenforliggende årsaksfaktorer for hvordan kommunen har havnet i denne situasjonen. Dette vil være viktig for å kunne forhindre at kommunen ikke havner i samme situasjon etter endt prosjekt, men også for å sikre overføringsverdi til andre kommuner i liknende situasjoner.

Forprosjektet igangsettes og eies av Fylkesmannen, men gjennomføres i tett samarbeid med kommunen. Alle prosjektets faser må forankres politisk og administrativt i kommunen.

# 4. Interessenter

Interessenter er i denne sammenheng personer og virksomheter som på ulike vis kan bidra inn i forprosjektet. Det kan være gjennom deltakelse i prosjektgjennomføringen, direkte in-put i prosjektet, eller mer indirekte ved å bidra til å involvere viktige ressurspersoner på et senere tidspunkt.

Andre interessenter kan være personer som påvirkes direkte av prosjektet, eksempelvis ansatte i kommunen. På grunn av omfanget av utfordringene som prosjektet skal ta tak i vil dette være en stor interessentgruppe.

Det skal i løpet av gjennomføringen av forprosjektet gjøres en interessentanalyse som skal konkludere med en oversikt over prosjektets interessenter. Denne oversikten skal inngå som en del av prosjektskissen for hovedprosjektet.

# 5. Rammebetingelser

## 5.1 Føringer

Føringer for dette forprosjektet legges i hovedsak av embetsledelsen i dialog med KMD og kommunestyret i Karasjok. Gjennomføringen av forprosjektet skal kartlegge relevante føringer for hovedprosjektet som dokumenteres i prosjektskissen. Eksempler på føringer er relevant lovverk, føringer gitt av Fylkesmannen gjennom tilsyn og pålegg og de beslutninger som tas underveis i forprosjektfasen.

## 5.2 Avgrensninger

Forprosjektet skal avgrenses til å kartlegge forhold som er relevant for gjennomføringen av hovedprosjektet. En viktig del av arbeidet i forprosjektet vil være å avgrense hovedprosjektet og de ulike delprosjektene. Avgrensningen må skje gjennom å avklare hva som er tilstrekkelig for å nå prosjektets målsettinger. Det skal også gjøres vurderinger med tanke på hvilke utredningsaktiviteter som kan inngå i et parallelt forskningsprosjekt og som således ikke trenger inngå i hovedprosjektet.

## 5.3 Prinsipielle spørsmål

Det må i forprosjektet gjøre prinsipielle vurderinger knyttet til prosjektets eventuelle inngripen i det kommunale selvstyret. Et grunnleggende premiss er at kommunen selv skal gjennomføre hovedprosjektet, og at Fylkesmannen skal bidra med kompetanse, finansiering og forankring, slik at kommunen selv gjøres i stand til å ta riktige beslutninger på egne vegne.

# 6. Forprosjektets resultat og effekt

## 6.1 Resultatmål

Forprosjektet skal resultere i en detaljert og gjennomarbeidet prosjektplan for hovedprosjektet inkludert strukturering av overordnet styringsprosjekt og tema-/sektorbaserte delprosjekt. Videre skal forprosjektet produsere konkurransegrunnlag for anbudsutlysning av overordnet prosjektledelse for hovedprosjektet. Et viktig resultatmål vil også være at Karasjok kommune er godt forberedt på oppstart av hovedprosjektet, med en god forståelse av problemstillingen og hva som skal til for å løse den.

## 6.2 Effektmål

Forprosjektets effektmål er etablering og igangsetting av det overordnede hovedprosjektet.

# 7. Prosjektorganisering

## 7.1 Prosjektorganisasjon

Prosjekteier: Fylkesmannen i Finnmark

Styringsgruppe: Karasjok kommune, ordfører

Karasjok kommune, rådmann

Karasjok kommune, prosjektkoordinator

Fylkesmannen i Finnmark, ass. fylkesmann

Fylkesmannen i Finnmark, prosjektkoordinator

Prosjektleder: Ekstern konsulent

Faggruppe (ved behov): Fylkesmannen i Finnmark ved:

* + - * + Relevante fagavdelinger

Karasjok kommune ved:

* Relevante avdelingsledere

## 7.2 Forankring

Fylkesmannen:

* Embetsledelsen
* Avdelings- og seksjonsledelse

Karasjok kommune:

* Politisk, gjennom (enstemmig) vedtak i kommunestyret
* Rådmann og avdelingsledelse
* Mellomledere og medarbeidere på alle nivåer (allmøte)

# 8. Kritiske forutsettinger

* Enstemmig politisk forankring i kommunestyret i Karasjok
* Politisk ledelse i Karasjok deltar aktivt i prosjektet
* God forankring administrativt blant alle medarbeidere og ledere på berørte avdelinger
* God forankring i embetsledelsen og avdelingsledelsen hos Fylkesmannen i Finnmark
* Finansiering fra KMD

# 9. Prosjektplan

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Aktivitet** | **Ansvarlig** | **Kostnad** | **Frist** | **Finansiering** |
| Utarbeidelse av konkurransegrunnlag | FMFI | - | 15.nov | Egen |
| Begrenset anbudsrunde | FMFI | - | 12.jan | Egen |
| Oppstartsmøte | FMFI/KK | 10,000 | 31.jan | Prosjektmidler |
| Skjønnsmiddelsøknad finansiering av prosjektkoordinator | KK/FMFI | - | 1.feb | Egen |
| Tilsetting av prosjektkoordinator, Karasjok | KK/FMFI | - | 15.mar | 50/50 FMFI/KK |
| Gjennomføring av styringsgruppemøter | Prosjektleder | 25,000 | Fortløpende v/behov | Prosjektmidler |
| Kartlegging av status i Karasjok | Prosjektleder | 175,000 | 1.mai | Prosjektmidler |
| Utarbeidelse av prosjektskisse hovedprosjekt | Prosjektleder | 200,000 | 1.jun | Prosjektmidler |
| Utarbeidelse av konkurransegrunnlag, hovedprosjekt | Prosjektleder | 60,000 | 1.jun | Prosjektmidler |
| Sluttbehandling kommunestyret i Karasjok | KK/rådmann | - | 1.jul | - |
| Uforutsett |  | 30,000 |  |  |
| **Sum Kostnad, forprosjekt** |  | **500,000** |  |  |