



KS KONSULENT

Fremtidens Karasjok

Prosjektrapport fra Forprosjekt



Innhold

Forord.....	4
1. BAKGRUNN.....	5
2. ORGANISERING AV FORPROSJEKT.....	9
3. HELSE OG OMSORG	11
3.1 Innledning.....	11
3.2 Gjennomgående funn fra møte med ansatte, tillitsvalgte og ledere	12
3.2.1 Tjenestenivå	12
3.2.2 Ledelse og planlegging	13
3.2.3 Kompetanse og bemanning	14
3.2.4 Kvalitet	16
4 OPPVEKST	18
4.1 Status/situasjonsbeskrivelse	19
4.1.1 Felles for oppvekstområdet	19
4.1.2 Barnehage	20
4.1.3 Grunnskole	21
5 PLAN, TEKNISK, MILJØ OG NÆRING	23
5.1 Status i sektoren	23
5.1.1 Vann, avløp og renovasjon	23
5.1.2 Brann og redning.....	23
5.1.3 Formålsbygg	24
5.1.4 Veier	24
5.1.5 Planer	24
5.1.6 Næringsutvikling	24
5.2 Ledelse og organisasjon	25
5.2.1 Organisering.....	25
5.2.2 Ledelse	25
5.2.3 Digitalisering	26
5.3 Status/situasjonsbeskrivelse	26
5.3.1 Behov i sektoren	26
5.3.2 Forvaltning, drift og vedlikehold (FDV).....	26
5.3.3 Vann- og avløp	26
5.3.4 Brann og redning.....	27

5.3.5	Investeringer	27
6	REKRUTTERING AV PROSJEKTLEDER.....	28
7	OPPSUMMERING OG TILRÅDNINGER	30
7.1	Oppsummering	30
7.1.1	Samspill og ledelse	30
7.1.2	Organisasjonsklarhet	30
7.1.3	Kvalitet og tjenesteleveranser	31
7.1.4	Økonomi og styring.....	31
7.2	Tilrådninger.....	31
7.2.1	Helse og omsorg.....	31
7.2.2	Oppvekst	33
7.2.3	Plan, teknisk, miljø, og næringsutvikling	35
8	VEDLEGG.....	37
9	AVSLUTNING.....	38

Forord

Dette er sluttrapporten for forprosjektet til «Fremtidens Karasjok». Rapporten sammenfatter hovedfunnene fra alle de dokumentasjonsprosessene som er gjort gjennom forprosjektet, samt de viktigste funnen i tidligere dokumentasjon.

Karasjok kommune har betydelige og omfattende utfordringer på de fleste områder og på alle nivåer i organisasjonen. Utfordringene handler om store svakheter og mangler i samspill og ledelse, organisasjonsklarhet, tjenestekvalitet og styring og ledelse. De er av en slik gjennomgående karakter at det snarest må settes i gang et omfattende, langsiktig og dyptgripende utviklingsprosjekt for å sikre at Karasjok levere de tjenestene som innbyggerne har krav på, i et arbeidsmiljø som er godt for den enkelte, og med en økonomistyring som sikrer en langsiktig og bærekraftig kommuneøkonomi.

KS-Konsulent anbefaler at det igangsettes et helhetlig og omfattende utviklingsarbeid i Karasjok kommune for å støtte de utviklingsprosessene som kommune er helt avhengige av for å komme opp på nivået med gjennomsnittet av norske kommuner.

Det er utarbeidet en egen prosjektplan for Hovedprosjektet; KS-K rapport 08/19 «Fremtidens Karasjok - Prosjektplan hovedprosjekt TRINN 1 - BASIS». Denne rapporten må sees i sammenheng med den prosjektplanen.

Lillestrøm, mai 2019

1. BAKGRUNN

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

På bakgrunn av den vanskelige situasjonen i Karasjok kommune og det at Fylkesmannen har brukt mye tid og ressurser på kommunen uten å oppnå resultater, besluttet Fylkesmannen i Finnmark høsten 2018 å etablere et omfattende endringsprosjekt i Karasjok kommune. Etter en langvarig dialog mellom kommunen og Fylkesmannen, ble saken satt på den politiske dagsorden i kommunen. Fylkesmannen gjennomførte møter både med kommunestyret og formannskapet, hvor kommunepolitikerne ble gjort oppmerksomme på alvorlighetsgraden i de utfordringene kommunen står overfor. Kommunestyret i Karasjok behandlet saken og i vedtaks form erkjente de problemene som kommunen står overfor. Videre erkjente kommunestyret at kommunen var avhengig av bistand og ba Fylkesmannen om hjelp til å sikre finansiering og gjennomføring av arbeidet.

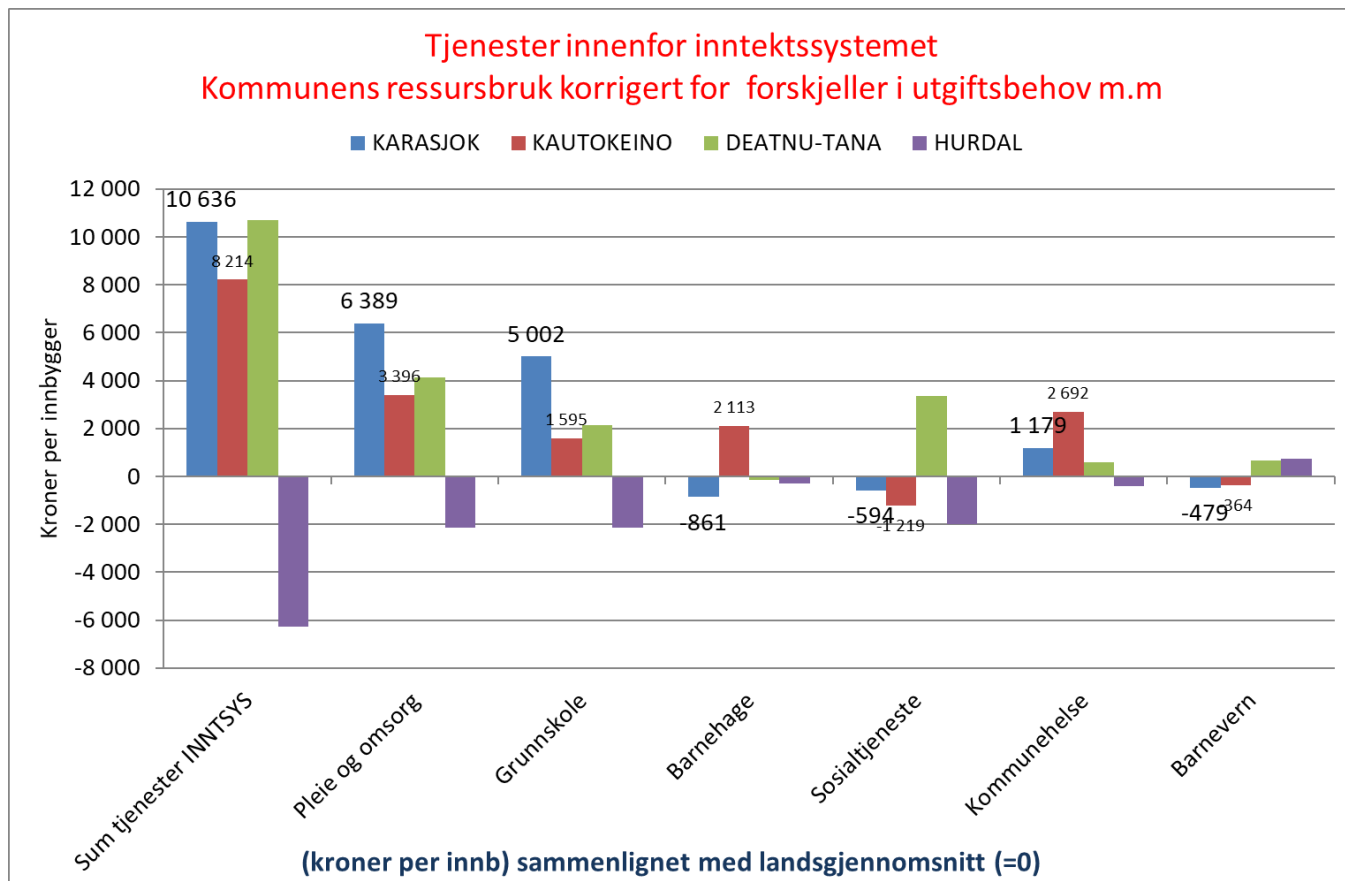
Fylkesmannen i Finnmark sendte også en bekymringsmelding til kommunal- og moderniseringsministeren med forespørsel om å etablere en dialog med KMD i den videre oppfølgingen av kommunen. Kommunal- og moderniseringsministeren inviterte Fylkesmannen og kommuneledelsen til et møte i august 2018 hvor saken ble diskutert. I møtet ga KMD Fylkesmannen anledning til å tildele skjønnsmidler uten søknad til Karasjok kommune for å gjennomføre et forprosjekt.

I desember 2018 ble det utlyst et forprosjekt som skulle berede grunnen for hovedprosjektet, og KS-Konsulent as (heretter KS-K) ble valgt som leverandør til gjennomføring av forprosjektet. Navnet på forprosjekt (og hovedprosjektet) ble i første styringsgruppemøte vedtatt å være «**Fremtidens Karasjok**».

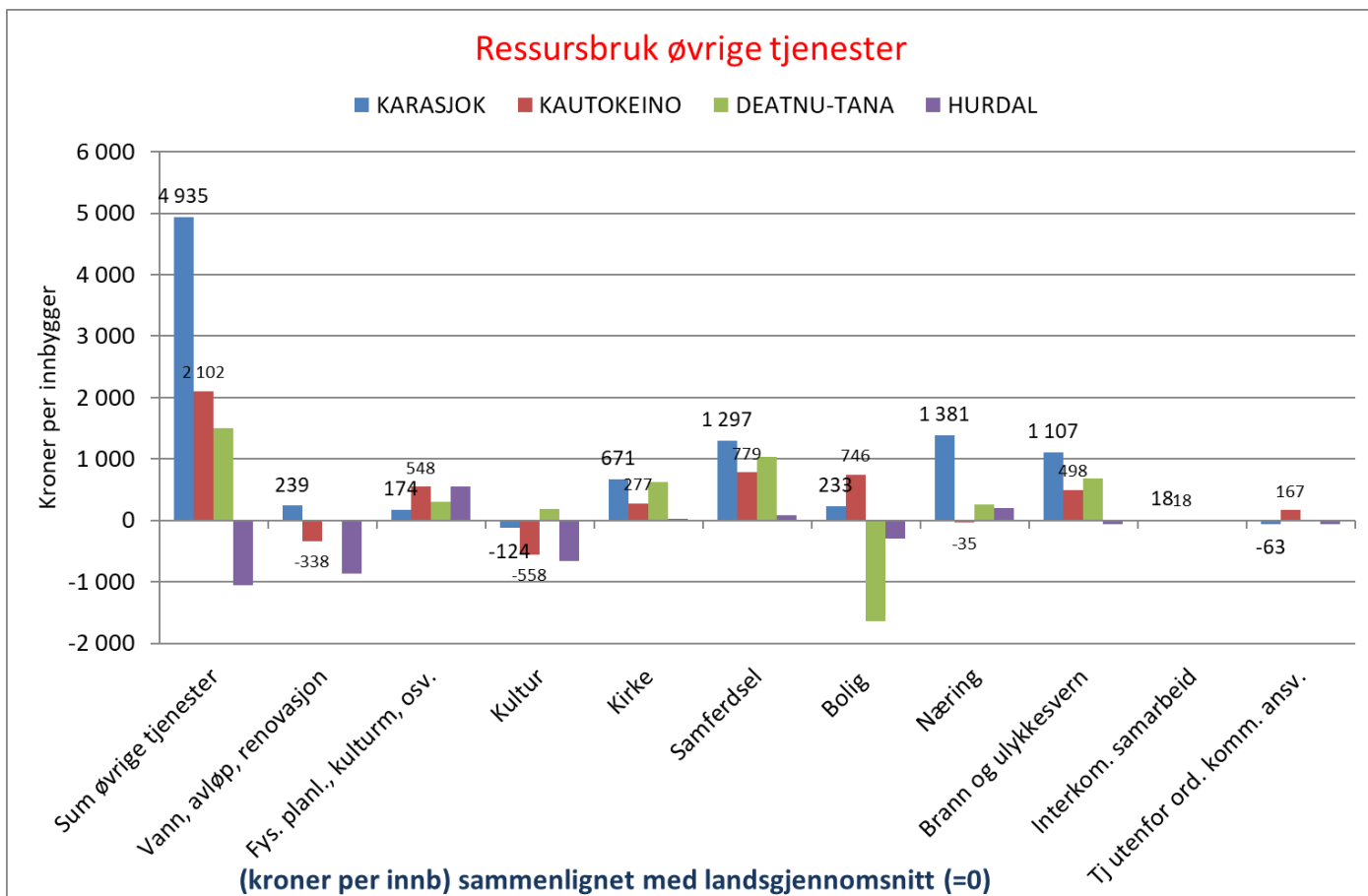
Som nevnt over er det gjennomført flere tilsyn og evalueringer som viser at kommunen har store mangler i egen forvaltningspraksis når det gjelder tjenesteleveranser og rettsikkerhet for innbyggerne. Høsten 2018 ble det også gjennomført en KOSTRA-analyse¹ som viser at Karasjok kommune har en meget svak kommuneøkonomi. Ressursbruken er gjennomgående høy på alle de store

¹ KS-K rapport 20/2018

sektorene. KS har laget en modell hvor kommunene kan sammenligne seg med andre kommuner *korrigert for utgiftsbehov pr innbygger* basert på de frie inntektene som kommer igjennom inntektssystemet. Hvis man ser på ressursbruken innenfor inntektssystemet (dvs hvordan man disponerer ressursene gitt at de bare skulle finansieres av skatt og rammetilskudd) så finner man følgende:



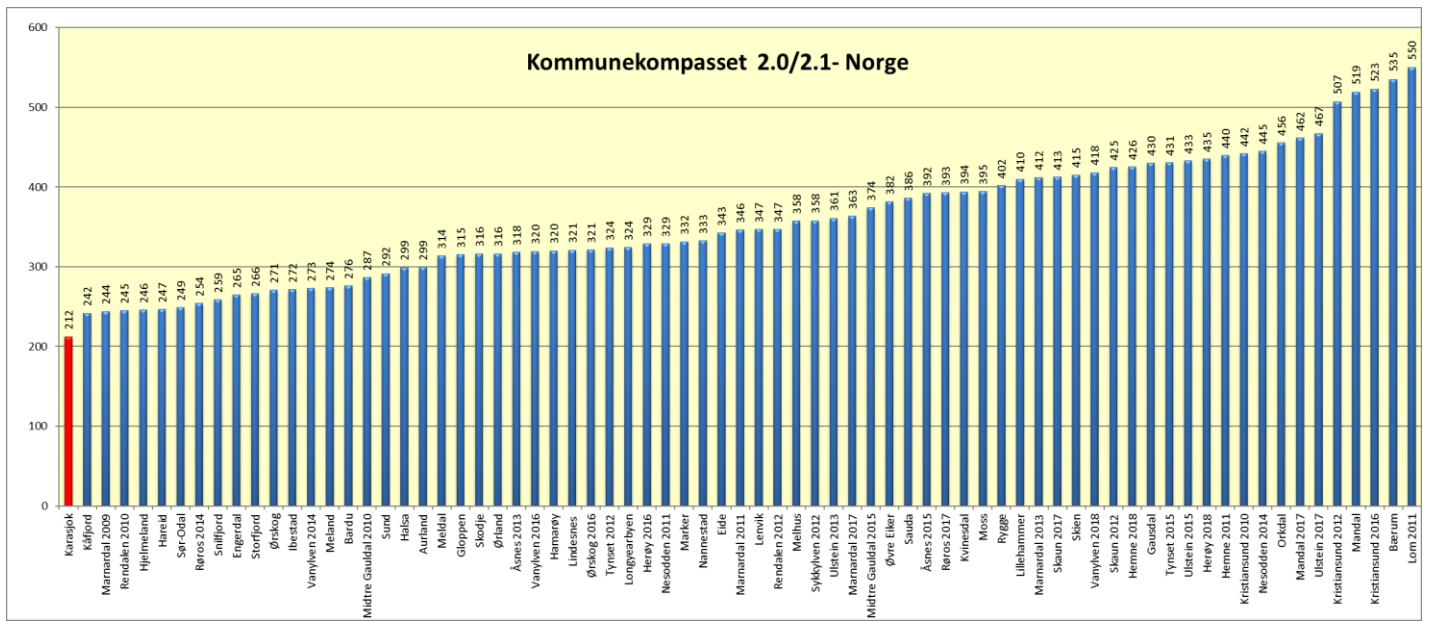
Her ser man at Karasjok bruker mer (og til dels betydelig mer) på pleie- og omsorgstjenesten, grunnskole og kommunehelse, enn det man faktisk får i forhold til utgiftsbehovet definert igjennom inntektssystemet (det vil si uten at man tar med de lokale inntektene og regionalpolitiske virkemidler). For pleie og omsorgstjenesten utgjør dette kr 6 389 pr innbygger eller 17,2 millioner mer enn det man ville ha brukt hvis man hadde hatt et «penger-følger-brukeren» system i Norge. På grunnskole bruker Karasjok kr 5 002 mer pr innbygger eller totalt 13,5 millioner mer. På helsetjenester bruker man kr 1 179 mer pr innbygger eller totalt 3,2 mill mer enn det man objektivt sett skulle gjøre i henhold til kostnadsnøklenes fordeling. På barnehager, sosialtjenesten og barnevernstjenesten bruker man noe mindre. Dette er tjenestene som ligger innenfor kostnadsnøklen i inntektssystemet. Ser man på tjenesten som ligger utenfor så finner man følgende:



Karasjok bruker noe mer på alle områder (unntatt kultur) enn det som ligger til grunn i det objektivt beregnede utgiftsbehovet, men det er særlig samferdsel (3,5 mill), næring (3,7 mill) og brann (2,9 mill) hvor ressursbruken er signifikant høyere enn det som det objektive utgiftsbehovet skulle tilsi. Som man ser er ressursbruken vesentlig høyere enn i Kautokeino, Tana og Hurdal. Karasjok har med andre ord både et vesentlig omstillingsbehov og omstillingspotensial.

I januar 2019 ble det gjennomført en evaluering av den organisatoriske forvaltningspraksisen ved hjelp av Kommunekompasset² som metode. Denne viser også at Karasjok kommune har store mangler og utfordringer i egen organisasjonspraksis i forhold til gjennomsnittet av norske kommuner (og i forhold til beste praksis), når det gjelder demokrati og deltagelse, tjenesteleveranser og service, styring og ledelse og kommunen som arbeidsgiver. Karasjok kommune skåret 212 poeng (av 800 mulige) i Kommunekompasset, noe som er den klart laveste skåren som er gitt noen gang av de over 400 evalueringene som er gjennomført av norske og svenske kommuner ved hjelp av denne metoden:

² KS-K rapport 3/2019



2. ORGANISERING AV FORPROSJEKT

KS-K fikk følgende oppdrag for gjennomføring av forprosjektet:

1. Forestå prosjektledelse av forprosjektet i «Prosjekt Karasjok».
2. Kartlegge situasjonen i Karasjok kommune på bakgrunn av foreliggende informasjon
3. Utarbeide dokumentasjon bestående av en prosjektrapport for forprosjektet og en detaljert prosjektplan for hovedprosjektet
4. Gjennomføre rekruttering av prosjektkoordinator til Hovedprosjektet

Prosjektet har vært organisert med en styringsgruppe bestående av formannskapet i Karasjok kommune og to representanter fra Fylkesmann i Finnmark. I tillegg har rådmann i Karasjok møtt på alle møter. KS-K har vært sekretær for styringsgruppa og det har vært avholdt tre styringsgruppemøter i løpet av forprosjektet³.

KS Konsulent har (etter vedtak i styringsgruppa) lagt følgende gjennomføringsplan til grunn for gjennomføring av forprosjektet:



På bakgrunn av eksisterende dokumenter og analyser (særlig tilsynsrapporter, KOSTRA-analyse og Kommunekompassvaluering), samt gjennom intervjuer med et stort utvalg politikere, ledere, ansatte, og tillitsvalgte i hver av de tre store sektorene i Karasjok, har KS-K utarbeidet tre arbeidsnotater:

³ Det sakspapirer og protokoll for de tre styringsgruppemøtene

- Arbeidsnotat Helse og Omsorg
- Arbeidsnotat Oppvekst
- Arbeidsnotat Plan, teknisk, miljø og næringsutvikling

I det påfølgende gjennomgås hver av disse tre sektorene. Gjennomgangen er betydelig kortet ned i forhold til arbeidsnotatene, så for de som skal jobbe videre med disse områdene anbefaler vi å forholde seg til arbeidsnotatene.

3. HELSE OG OMSORG

3.1 Innledning

Pleie og omsorgstjenesten er volumtjeneste og vil være den tjenesten i kommunen som får størst vekst i årene framover på grunn av demografiske endringer.

Framskrivning i folketall etter alder for Karasjok viser følgende:

Tabell 4: Fremskrivning av folketallet i Karasjok kommune 2008 – 2030. Kilde: SSB

Alder	2008	2010	2015	2020	2025	2030
67 – 79 år	240	234	273	321	379	420
80 år og eldre	96	103	112	117	127	157
Totalt	336	337	385	438	506	577

**Kommunen vil få en betydelig økning i antall eldre over 67 år de kommende 10 årene*

Omsorgstjenestene kjennetegnes også av store variasjoner i driften som følge av både endring i brukersammensetning og brukerbehov. Men sektoren har også utfordringer med høyt sykefravær og dermed ustabilitet og variasjoner i innsatsfaktor nummer 1; ansatte i sektoren. Dette gir følgelig også ustabilitet i faglighet, kvalitet og kontinuitet. Tilsammen gir slike variasjoner spesielt stort utslag i mindre kommuner som i mindre grad kan «balansere dette mellom forskjellige enheter» og det fordrer derfor stor grad av fleksibilitet i tjenesten for å sikre faglig forsvarlig drift innenfor gitte økonomiske rammer. Sektoren har over tid hatt et stort økonomisk gap mellom budsjett og regnskap, og det er driften i de enkelte enhetene som står for de store avvikene.

Sektoren ledes av en kommunalleder, som er del av rådmannens ledergruppe. Kommunalleder har ansvar for både helsetjenesten og omsorgstjenesten. Kommunalleder er leder for en organisasjon med totalt 6 lederstillinger. Samtlige av lederstillingene er helt eller delvis ubesatt pr - mars 2019. Sektoren ble omorganisert i 2018 og har en tradisjonell struktur basert på institusjon, hjemmetjeneste, omsorgsboliger og egen enhet for tjenester for unge funksjonshemmede (bo og avlastning). Kommunen er også tillagt ansvar for fylkets Utviklingssenteret for omsorgstjenester.

Det ble høsten 2018 utarbeidet en KOSTRA-analyse for Karasjok kommune med fokus på prioriteringer, dekningsgrader og produktivitet⁴. I denne dokumenteres det at Helse og omsorg har svært høy ressursinnsats, høye dekningsgrader og generelt lav produktivitet i hele tjenesten.

⁴ KS-K rapport 20/2018_side 30

3.2 Gjennomgående funn fra møte med ansatte, tillitsvalgte og ledere

KS-K møtte både ledere og ansatte som vil det beste og er positive til prosessen som Karasjok kommune nå er inne i. Det vises også en vilje til å mobilisere både ressurser og tid for at brukerne skal få den hjelpen de trenger.

Utfordringene i tjenesten er mange og store men det er fem områder som særlig peker seg ut både med hensyn til kvalitet og økonomi:

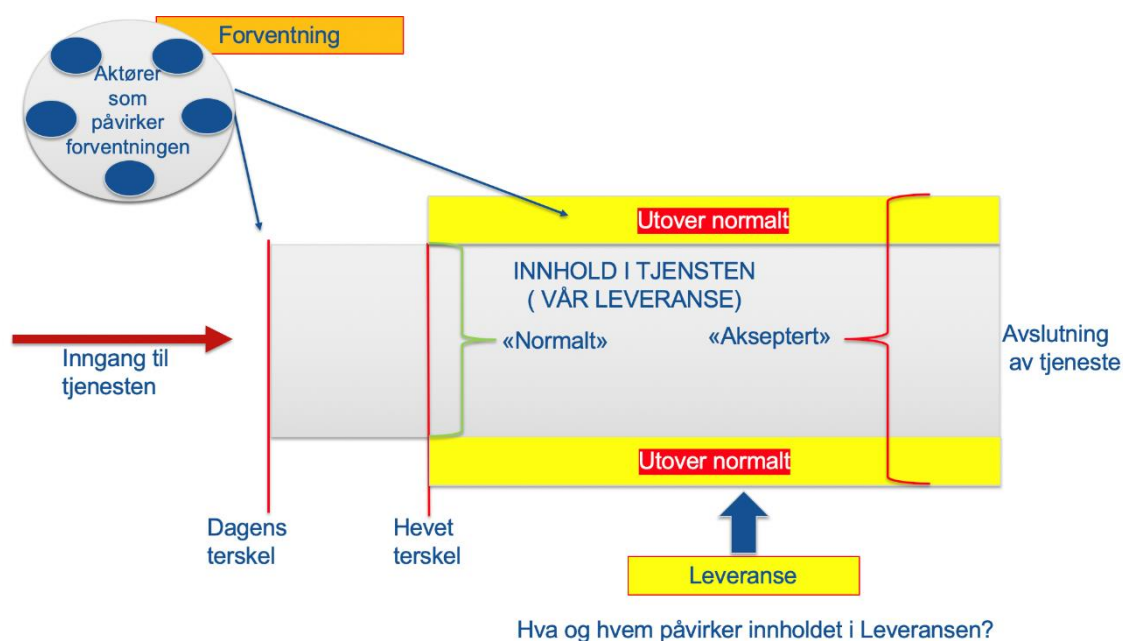
- Tjenestnivå
- Ledelse og planlegging
- Bemanning og kompetanse (bemanningsstyring)
- Kvalitet
- Helhet og sammenheng- tverrfaglig samarbeid mellom sektorene

3.2.1 Tjenestnivå

Omfang, innhold og volum på omsorgstjenestene påvirkes av mange faktorer.

Modellen nedenfor kan gi et bilde på dette:

Oversiktsbilde- kostnadsdrivere i omsorgstjenesten



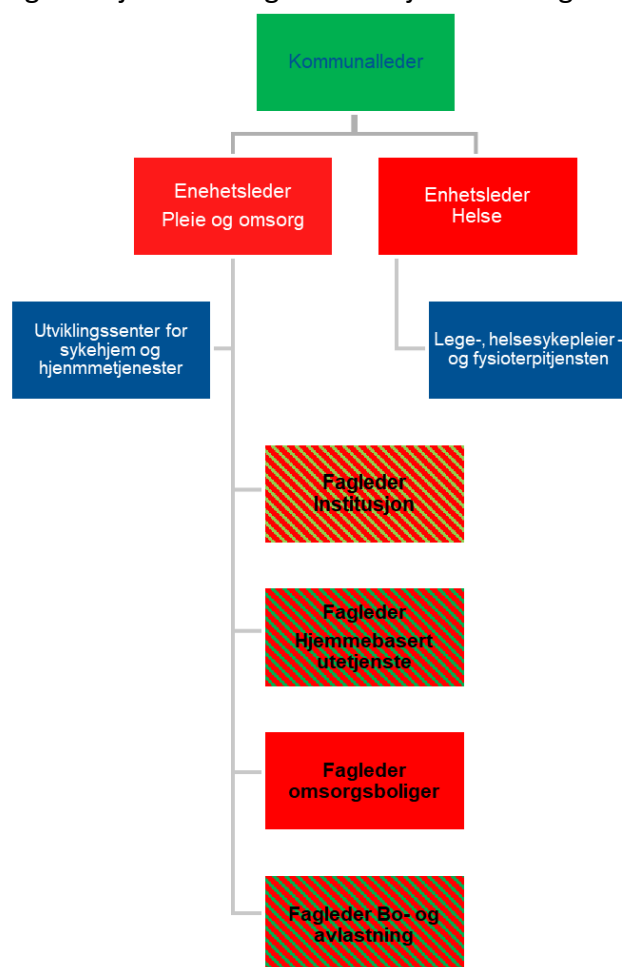
Inngangen til tjenesten (dagens terskel) for tildeling kan blant annet styres av den enkelte søkers eller pårørendes forventning, sykehusets praksis, statens ambisjoner, politikere (strategiske planer) eller av den enkelte ansatte, dette vil i stor grad påvirke volum på tjenesten, antall mottakere av tjenester og på hvilket nivå tjenesten gis. Innholdet i selve tjenesten vil i større grad påvirkes av ansatte og deres kompetanse som avgjør, selv om servicegrad i noen grad også vil påvirkes av andre aktører.

Analysen viser at det er lav terskel og høy ressursbruk i tjenesten, og at kommunen gir relativt mye tjenester til mange. Mens behovsprofilen skulle ikke tilsi at kommunen har ekstra krevende brukere. Dette bekreftes i intervjuene på spørsmål om hvordan tjenesten oppfattes. Ved den interne gjennomgang er det avdekket at det gis mye praktisk bistand og at jobbes med å redusere antall mottakere av lavterskeltilbud i hjemmetjenesten.

3.2.2 Ledelse og planlegging

Ut fra informasjonen som er gitt, har vi vurdert **manglende ledelseskapasitet som mest kritisk for kommunen** og at de de øvrige funnene langt på vei kan forklares som en konsekvens av dette.

Lederkart/organisasjonskart dagens situasjon viser følgende.



Det er pr. dato kun stillingen som kommunalleder som er besatt (vist som grønn felt). De skraverte feltene markerer at det er konstituerte ansatte i rollen. Rollen som faglederstilling institusjon deles av flere. Fagleder omsorgsboliger (rødt felt) er ikke besatt og ivaretas i dag av konstituert leder for hjemmebaserte tjenester. Dagens situasjon preges av at det kun blir de mest kritiske oppgavene som løses. Lav

faktisk kompetanse på de enkelte vakter gjør at leder også må ivareta faglige oppgaver. Planlegging og utviklingsarbeid blir nedprioritert.

Kommunen mangler det koordinere ledd mellom tjenestene og dermed også god samlet saksbehandlingspraksis og vurderingskompetanse. I dag ivaretas det av et inntaksteam bestående av konstituerte ledere og legetjenesten. Dette har i og for seg fungert, men er preget av utskifting og manglete tydelighet i roller. Slik vi forstår det, er mandatet for teamet å behandle søknad om institusjon og omsorgsbolig, men ikke hjemmetjenester som hjemmesykepleie og praktisk bistand. Dette medfører en del utydighet og ulike forventninger.

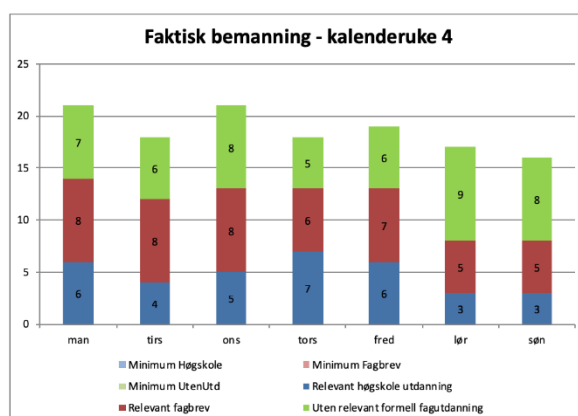
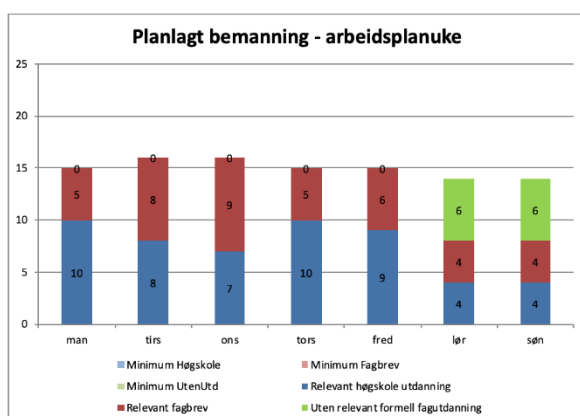
3.2.3 Kompetanse og bemanning

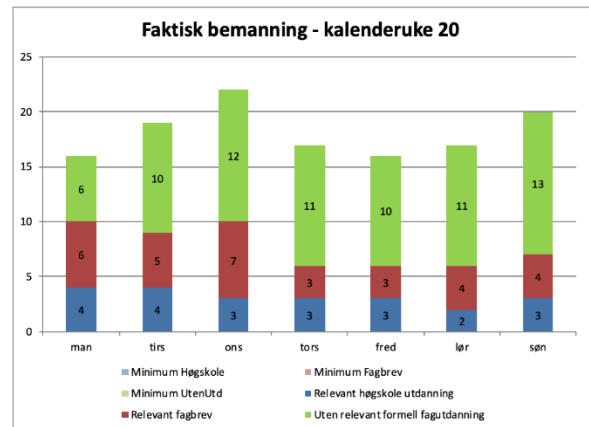
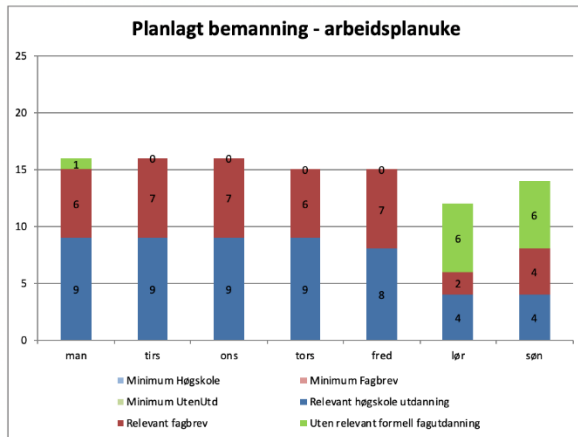
KS-Konsulent har utviklet en modell for analyse av kompetanse og bemanning i sektoren. Med utgangspunkt i planlagt bemanning og kompetanse (godkjent turnus) i den enkelte enhet, så bruker vi kommunens egen programvare for ressursstyring for å hente ut data for hvordan den faktiske bemanningen og kompetanse-sammensettingen har vært, dvs. den bemanning og sammensetning som til enhver tid leverer tjenestene og som bruker/tjenestemottaker møter. Nedenfor viser vi diagrammer der forskjellen mellom planlagt og faktisk bemanning sammenstilles for sykehjem og hjemmetjenester.

Sykehjem

Det er valgt to tilfeldige arbeidsuker, her uke 4 og uke 20. fargekodene viser:

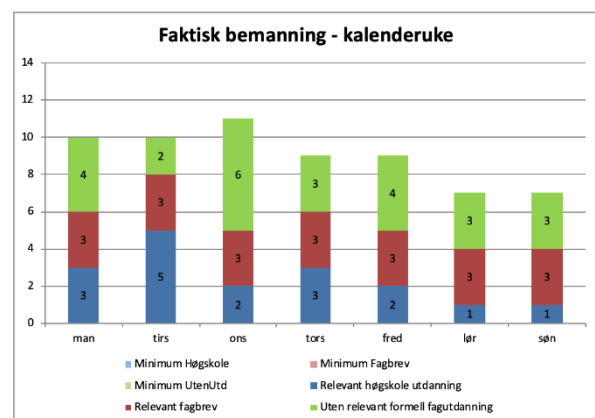
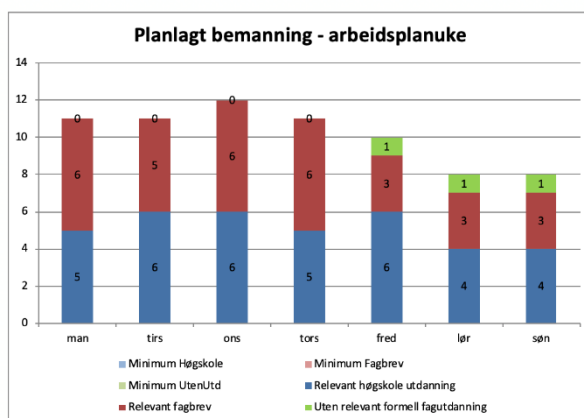
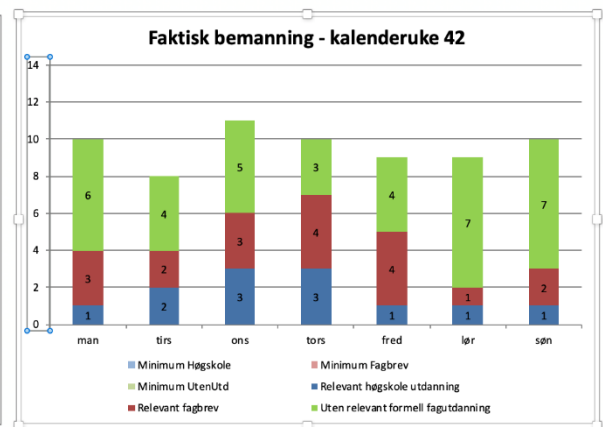
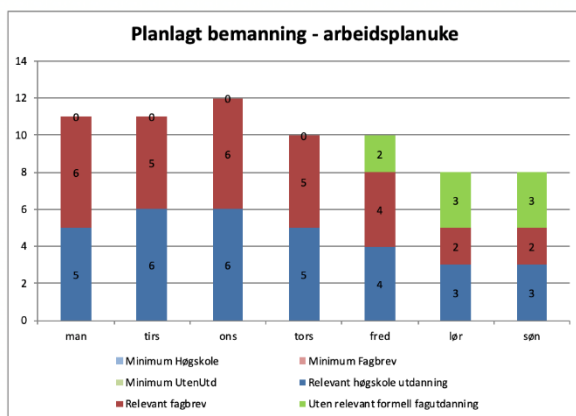
- Grønn: medarbeidere uten formell kompetanse
- Rød: ansatte med fagarbeiderutdanning
- Blå: Ansatte med relevant høyskoleutdanning





Funnene viser at det er konsekvent mye lavere kompetanse på vakt enn planlagt. Det viser også at det driftes med flere personer på vakt enn budsjettet/planlagt. For uke 4 utgjør dette omlag 25 vakter mer enn planlagt og dermed et merforbruk på omlag 5 årsverk.

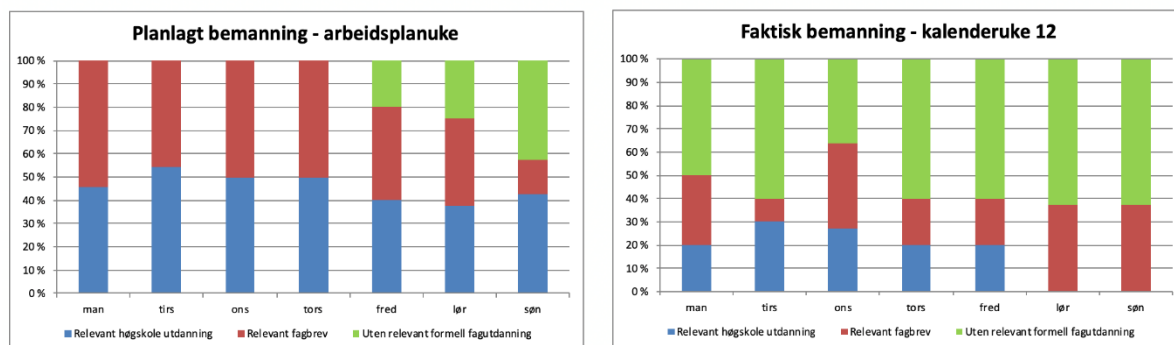
Hjemmetjeneste



Vi ser samme tendensen i hjemmetjenesten med stor bruk av ansatte og vikarer uten formell kompetanse. Det er ikke samme tendensen til økt ressursbruk, men i

hjemmetjenesten vil behovet i større grad variere enn i institusjon, noe som kan forklare dette for den gitte perioden.

Funnene forsterkes ytterligere i ferie og tradisjonelle friuker. Vi har valgt å vise uke 12 i 2018, som blir betegnet som «konfirmasjonsuken» i intervjuene:



Vi ser også her en betydelig lavere kompetanssammensetting enn planlagt.

Det er ikke foretatt kartlegging av enheten for Tjenesten for utviklingshemmede (bo og avlastning), men i henhold til tilbakemeldinger fra ledergruppen er det større kontinuitet og bedre fagsammensetning i denne tjenesten.

Kommunen hadde i 2016/2017 et sykefravær i helse- og omsorgstjenestene (i turnus) på 16,8 %. Gjennomsnitt for Norge var da ca 11,5 %. Kommunen har hatt en jevn økning i sykefraværet fra 12,2 % i 2012. Sykefraværet i 2017 medførte at en av seks arbeidstakere til enhver tid er fraværende. I tillegg er det en stor andel vakante stillinger.

Som en følge av manglende planlegging utøves en ad hoc praksis med en stor grad av tilpasning på ansattes premisser og lite fokus på brukerbehov. Dagens praksis utløser mye arbeid med innleie av vikarer og manglende bemanningsstyring medfører igjen at kommune blir «avhengig» av mange lett tilgjengelige vikarer. Ledernes tid går i stor grad med til å dekke løpende drift og da gjerne ad hoc.

3.2.4 Kvalitet

Vi ser at høgskoleutdannet personell og til dels også fagarbeidere er i mindretall og langt under en planlagt sammensetning basert på en standard av som er tenkt å gi en faglig forsvarlig tjeneste. For høgskolegruppen betyr det at det i stor grad blir de mest kritiske medisinske oppgavene som må prioriteres og det er nærliggende å anta at faglig utvikling og opplæring blir nedprioritert.

Det er et system for behandling av avvik i ledermøter, men stor turnover i stillinger medfører manglende systematikk. Manglende avviksmeldinger kan også være en

indikasjon på manglende ledelse, manglende systemtilgang og/eller faglig forståelse. I en slik kultur vil de som setter standarden på tjenesten i stor grad værere ansatte uten formalkompetanse. Disse blir bærebjelken i tjenesten og gjør en god innsats, men fagligheten blir skadelidende og tjenesten kan i større grad blir preget av høyt servicenivå, noe som kan forklare en del av den høye ressursbruken. Det er også et stort behov for å sette i gang en prosess med bedre samordning på tvers av sektorene. Dette vil gi langt bedre tjenester til utsatte grupper, og vil også bidra til at kommunen til enhver tid får den refusjon fra statens som den har krav på.

4 OPPVEKST

I forprosjektet er det primært fokus på grunnskolen, og samarbeidet mellom skoleeier og skolen. Det er på dette området det er påpekt størst risiko, både når det gjelder økonomi og tjenestetilbud. Det er også sett på barnehage, og på hvordan PPT og eventuelt andre som jobber med barn og unge i kommunen samarbeider med barnehage og skole.

Sektoren ledes av en kommunalleder, som er del av rådmannens ledergruppe. Kommunalleder har gradvis fått større og større oppgaveportefølje og ansvarsområde, og skal nå dekke barnehager, grunnskolen m/SFO og skolekantine, PPT, barnevern, kulturskolen, kulturkontor, folkebibliotek, språksenter og flyktningetjeneste. Kommunalleder er forbindelsen til politisk nivå, og skal ivareta eier- og myndighetsoppgaver i hverdagen.

Karasjok kommune har én grunnskole. Barneskole og ungdomsskole ble sammenslått i 2006. Trinnene har tilhold i hver sine bygg, men innenfor samme geografiske område. Skolen følger Kunnskapsløftet 2006 – samisk og tilbyr fjernundervisning for elever som bor i kommuner utenfor det samiske forvaltningsområdet. Kommunen har gradvis fått færre innbyggere i grunnskolealder og antall ansatte ved skolen er i noen grad redusert som følge av dette. Men reduksjonen i antall elever er større enn reduksjonen i antall ansatte, slik at man i dag har langt flere voksne i skolen pr elev enn for 10 år siden. Skolen har egen skolefritidsordning (SFO).

I skolen har de ansatte gjennomgående høy fagkompetanse, helt opp på lektornivå. De har hatt tradisjon for å innvilge deltakelse i etter- og videreutdanning ut fra enkeltpersoners ønsker. Skolen har også deltatt i flere nasjonale satsinger i regi av Utdanningsdirektoratet (Udir), som Vurdering for læring (VFL), Ungdomstrinn i Utvikling (UiU), Kompetanse for Kvalitet (KFK), Språkløyper og Realfagskommune. De har i tillegg over flere år hatt bistand fra Utdanningsdirektoratets veilederkorps, som har bidratt med tydelige analyser og anbefalinger ut fra styrker og forbedringsområder.

Nåværende rektor er inne i sitt tredje år, og leder en administrasjon med 2 undervisningsinspektører (i hhv 100 % og 50 % administrativ stilling) og 2 kontorassistenter i 100 % stilling. I følge skolens nettsted defineres også spesialpedagogisk koordinator og SFO-leder inn i ledelsen. Før nåværende rektor tiltrådte, hadde skolen perioder med delvis fraværende ledelse enten forårsaket av vakanser eller at stillingsinnehaver hadde dobbeltrolle som rektor og kommunalleder. I følge ansattrepresentanter førte dette til en svært selvstendig ansattgruppe, som selv måtte ta tak og ordne opp i oppgaver som strengt tatt lå til ledelsen. Timeplanlegging er et eksempel på dette. Selv om slike oppgaver nå utføres av skoleledelsen, har perioden påvirket kulturen ved skolen og forholdet mellom ansatte og ledelse.

Sykefravær har vært stabilt svært høyt (+/- 10 %) over lang tid. Selv om kurven er nedadgående, beskrives terskelen for å sykmelde seg som lav. Samtidig har det over tid vært etablert praksis at det alltid settes inn vikar ved sykdom. Dette gjelder både ordinær opplæring og spesialundervisning.

Skolen har hatt varierende resultater på elevenes læring og trivsel. I følge kommunens kvalitetsmelding for 2018 er det spesielt viktig å forbedre seg på læringsmiljø (på grunn av høye mobbetall), lesing, språk og matematikk. Her er det satt inn tiltak og disse er forankret i skolens årlige utviklingsplan. Ledelsen melder om en positiv utvikling som følge av tiltakene.

Skolen har over tid hatt svært høy andel elever med spesialundervisning, pr oktober 2018 12,5 %. Beskrivelser fra ansatte og ledelse tilsier at terskelen for å henvise elever til PPT har vært og fremdeles er svært lav.

4.1 Status/situasjonsbeskrivelse

4.1.1 Felles for oppvekstområdet

Uten unntak har vi fått tilbakemeldinger på at det er nødvendig med store grep. Grepene som nevnes handler både om økonomi, forvaltningspraksis, systematikk, kultur og ledelse. Samtidig sier de aller fleste at grepene handler om andre enn dem selv. KS-K har fått mange beskrivelser som handler om andre ledere og andre ansatte som ikke gjør det de skal, eller ikke gjør det på den måten de skal. Dette blir også ofte brukt som en forklaring for hvorfor personen selv nærmest er maktesløs i sin situasjon. Roller og ansvar er gjennomgående nøkkelbegrep:

- For mye er basert på muntlige og uformelle avklaringer. Det foreligger ingen skriftlig delegering fra rådmann og ned i linja. Dette medfører uklarhet om hvem som har ansvar for hva. Det kan forklare hvorfor forvaltningsoppgaver ikke blir utført, at de utføres feil, eller av personer som ikke har myndighet til å utføre dem. For eksempel fatter skoleledelsen enkeltvedtak uten at den er delegert denne myndigheten.
- Arbeids-/stillingsbeskrivelser foreligger ikke. Dermed blir det opp til den enkelte å vurdere både innhold og kvalitetsstandard for sin stilling. Et hederlig unntak her er barnehagene, der styrerne i fellesskap har utarbeidet arbeidsbeskrivelser for alle ansattgrupper.
- Mangel på ansvarliggjøring er gjennomgående i linja. Bestillinger på leveranser, for eksempel i budsjettsammenheng eller i politiske saksprosesser, følges ofte ikke opp. Mangelen på oppfølging har ingen konsekvenser, og kan like gjerne brukes av bestilleren som en unnskyldning og hvilepute for at frister og pålegg ikke følges.
- KS-K har også gjennom samtaler fått beskrivelser av rolleblanding mellom politiske verv og ansettelsesforhold i kommunen.

Bortsett fra samarbeidet med PPT, er det ingen som nevner tverrfaglig eller tverrsektoriell samhandling om barn og unge. Dermed nevnes heller ikke potensialet som ligger i en helhetlig og samordnet tjenesteyting, noe som spesielt ville gagne

utsatte barn og unge som får oppfølging fra flere kommunale enheter. Kommunen henger etter på digitalisering. Dette gjør internsamarbeid og prosessflyt ineffektivt, og svekker også innbyggerinvolvering og omdømme.

Samtalene viser at det ofte er vanskelig å gi uttrykk for hva som oppleves positivt og hva man lykkes med. «Ryggmargsrefleksen» er å omtale det og de som ikke fungerer. Dette kan i sum skape en lite mestringsorientert kultur.

4.1.2 Barnehage

Det er to kommunale og én privat barnehage i kommunen. Kommunen har praktisert løpende opptak og antall barnehageplasser har vært tilstrekkelig. Inneværende år er det imidlertid ventelister, noe det er stor politisk oppmerksomhet rundt fordi det kan redusere sannsynligheten for at barnefamilier flytter til kommunen. Både politikerne og barnehagestyrerne er tydelige på at dette burde administrasjonen ha forutsett. Når nytt barnehagebygg åpnes høsten 2019 antas det at kapasiteten igjen vil være tilstrekkelig. Nybygget blir større enn dagens, men regelverkskravene knyttet til arealnorm pr barn og pedagogtetthet kan likevel legge begrensninger på antall plasser.

Barnehagene jobber kontinuerlig med implementeringen av ny rammeplan, og har som del av dette stor oppmerksomhet rundt samisk språk, kultur og identitet.

Styrerne uttrykker at de har svært god støtte i hverandre, fordi de på mange måter opplever å være overlatt til seg selv i hverdagen. De savner både støtte og veiledning fra kommunenivået, og skulle svært gjerne brukt mer av sin arbeidstid på pedagogisk ledelse. Nå brukes svært mye tid på administrative oppgaver, budsjett og økonomioppfølging samt oppfølging av sykefravær. Styrerne uttrykker en viss usikkerhet om hvem som ivaretar kommunens ansvar og oppgaver som barnehagemyndighet og barnehageeier. Fylkesmannen i Finnmark gjennomførte tilsyn med Karasjok kommune i 2018, der myndighets- og eierrollen var et sentralt tema. Tilsynet ble lukket i mars 2019.

Sykefraværet har gått ned fra ca 20 % til ca 12 %, noe som er en positiv reduksjon. Sykefraværet er likevel fremdeles svært høyt og det medfører mye bruk av arbeidstid for styrerne.

Det er kommunalleder som fatter enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp, noe styrerne sier tar for lang tid. For barnehagene er det krevende at de pr dato ikke har besatt stilling som spesialpedagog. En hovedutfordring for barnehagene er å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse. Dette gjelder særlig barnehagelærere og spesialpedagog. Pr dato har kommunen flere dispensasjoner fra utdanningskrav, noe som over tid forringer kvaliteten på barnehagetilbudet.

Når det gjelder barnehagenes samarbeid med skolen, barnevern og PPT, uttrykker styrerne et forbedringspotensial. De opplever få initiativ fra skolen, og redd for å mase når de ønsker bedre faglig sammenheng mellom barnehage og skole. For barn med spesialpedagogisk hjelp er det imidlertid etablert gode overgangsrutiner.

Styrene mener at de burde samarbeidet bedre med barneverntjenesten, og har sendt få bekymringsmeldinger. Samarbeidet med PPT har også et stort forbedringspotensial. Barnehageloven er tydelig på at PPT skal bruke sin kompetanse til å bidra med kompetanseheving og organisasjonsutvikling, og således jobbe forebyggende og systemrettet. Dette skjer ikke, ifølge styrene.

Barnehagene har holdt seg innenfor de økonomiske rammene over flere år.

4.1.3 Grunnskole

Med én grunnskole i kommunen er det svært viktig at opplæringstilbudet ved denne skolen har god kvalitet og at den har tydelige kjennetegn på felles grunnsyn og praksis. Her hviler et moralsk og legalt ansvar på alle ansatte, på skoleledelsen og på kommunen som politisk og administrativ skoleeier. KS-K vil fastslå at her gjenstår mye viktig arbeid. Kommunens årsmeldinger og budsjett/økonomiplan er tydelige på at det også er behov for omfattende økonomiske grep.

Sykefraværet er høyt (+/- 10 %) og det har vært stabilt høyt over tid. Terskelen for å sykmelde seg er lav. Oppfølging av sykmeldte gjøres, men får fort et reaktivt og lite målrettet preg. Skolen har et eget «mini-AMU», men engasjementet er lavt.

Det er tradisjon for å sette inn vikar fra første time. Eneste begrunnelse for dette er at det er gammel tradisjon. Av økonomiske hensyn er det mest vanlig med ekstern innleie i form av ufaglært ungdom. Eneste krav er at videregående skole er fullført. Dagens praksis blir en meget stor kostnadsdriver, og den blir direkte forårsaket av sykefraværsprosenten. I 2017 var vikarbudsjetten kr 50 000 mens det reelle (over)forbruket var på nesten kr 2 000 000. Det må nevnes at oppgaveansvaret for vikarordningen er lagt til skolens teamledere, altså utenfor ledelsen.

Over 20 % av skolens årstimer er relatert til spesialundervisning, og situasjonen har vært stabil over tid. Det vil si at store ressurser bindes opp til tiltak overfor enkeltelever. Enkeltelever med store hjelpebehov får oppfølging én til én, noen får sin spesialpedagogiske oppfølging i klassefellesskapet, mens de fleste får det som del av mindre grupper. Verken skoleeier eller skole har analysert hvilke drivere som forårsaker så mye spesialundervisning. Dette er en betydelig kostnadsdriver, som i tillegg ofte har relativt liten effekt.

Skolen har høye mobbetall over tid. Spesielt gjelder dette barnetrinnet. Ledelsen erkjenner at de ikke alltid har vært raske nok med å fange opp og følge opp elever som opplever at de blir krenket, noe som har utløst mye støy eksternt. Oppfølging av skolens læringsmiljø er hovedtema for veilederkorpsets videre arbeid i Karasjok kommune.

Karasjok skole har ut fra sin størrelse en usedvanlig stor skoleadministrasjon. Gruppen fremstår i tillegg lite effektiv, lite koordinerte og med lite trykk på utvikling. Det er mangel på skriftlige rutiner og rolleavklaringer, og mye arbeidstid går bort i møter enten internt eller på kommunenivå. Det beskrives også dårlige samarbeidsrelasjoner og lav gjensidig tillit internt i administrasjonen, noe som setter

et klart negativt preg på arbeidshverdagen. Skoleledelsen er tydelig på at noe må gjøres, og at antallet stillinger i administrasjonen må reduseres.

Gjennom samtaler får vi tilbakemeldinger om en skoleledelse som både er ustrukturert, lite prosessorientert, lite involverende og hierarkisk styrende. Samspillet mellom ansatte og ledelse er preget av negativ samarbeidsrelasjon og manglende gjensidig tillit. Det er derfor behov for å jobbe mer inngående med hva som kjennetegner god ledelse.

Nylig gjennomført KOSTRA-analyse viser tydelig at grunnskolen har økonomiske utfordringer. Dette erkjennes også av kommunen, blant annet gjennom årsrapport og budsjett/økonomiplan. Budsjett 2019 pålegger skolen å gjennomføre markante innsparingstiltak. Dette er foreløpig ikke tatt tak i.

Skolebygget er av eldre årgang. KS-K har ikke hatt tilgang til tilstandsrapporter på bygget, men det omtales som både lite funksjonelt og delvis nedslitt. Det foreligger store investeringsbehov, uten at kommunen i sin nåværende økonomiske situasjon ser ut til å ha mulighet til å gjøre noe med det.

5 PLAN, TEKNISK, MILJØ OG NÆRING

Sektorens tjenesteområder er vann, avløp og renovasjon, kommunale veier, brannvern, oppmåling, byggesaksbehandling, planlegging, landbruk, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygg og anlegg, prosjekter, utbygging, næringsutvikling og miljø.

Folkevalgte organ for denne sektoren er Hovedutvalget for Miljø, plan og samfunnsutvikling og Utmarksutvalget. Utmarksutvalget ble opprettet av kommunestyret i 2017.

5.1 Status i sektoren

5.1.1 Vann, avløp og renovasjon

Plan for fortløpende utbedring av vann- og avløpsanlegg og infrastruktur i bakken er utarbeidet og brukes som grunnlag for langtidsbudsjettering og årsbudsjett. Planen gjelder for perioden 2019 - 2026, og oppfattes som er godt virkemiddel for å få utført helt nødvendige utbedringer. Det er innledet et samarbeid om reservevannanlegg og renseanlegg sammen med Utsjok kommune i Finland. Mattilsynet har etter tilsyn gitt flere avvik. Disse ble ikke lukket på tilfredsstillende måte, og kommunen har i en periode betalt dagmulkt for to forhold. Begge avvikene er nå lukket.

Kommunen er medeier i det interkommunale selskapet Finnmark Miljøtjeneste AS, og får utført renovasjonstjenestene gjennom dette samarbeidet.

5.1.2 Brann og redning

Kommunal brann- og redningstjeneste er regulert gjennom brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrift. Dimensjoneringsforskriften regulerer organisering, bemanning og kompetanse for den kommunale brann- og redningstjenesten. Det er den enkelte kommune som må utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse, og ut fra denne dimensjonere sin brann- og redningstjeneste. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) utførte tilsyn i 2015. Tre forhold ble rapportert med avvik: å innfri kravene til stillinger, stillingsstørrelse og kompetanse i henhold til dimensjoneringsforskriften, revidere brannordningen og å dokumentere øvelser.

I Brann- og eksplosjonsvernlovens § 15 står det at «kommuner skal samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av samlede ressurser». Kommunen har startet en vurdering av et mulig interkommunalt samarbeid innenfor brann- og redning. Kommunens brannstasjon tilfredsstiller ikke kravene for helse, miljø og sikkerhet. Bygging av ny brannstasjon er vedtatt og forprosjekt gjennomføres i 2019. Forventet ferdigstilling er i 2020 eller 2021.

5.1.3 Formålsbygg

Kommunen har totalt 40 bygg. Mange er gamle og er ikke tilpasset dagens standard og tjenesteytingen for barnehager, skole, helse og andre tjenester. Mange av byggene er svært nedslitt, og i en del tilfelle mangelfullt reparert etter skader. Etter tilsyn fra Arbeidstilsynet har avvik blitt rapportert. Det har de siste årene vært arbeidet for å lukke avvik i de aktuelle byggene.

Det er behov for en gjennomgang av alle formålsbygg og kommunale anlegg for å få en oversikt over standard, funksjonalitet og investerings- og renoveringsbehov. En slik tilstandsrapport bør også dokumentere bygg og anlegg som kan leies ut, selges eller på annen måte tas ut av den kommunale eiendomsdriften.

Utbygging av ny barnehage er igangsatt i 2018, og skal tas i bruk høsten 2019. Prosjektering av nytt skolebygg er startet.

5.1.4 Veier

Kommunen har høye utgifter på vedlikehold og brøyting av kommunale veier. Med mange grusveger øker vedlikeholdsbehovet. Mange veistrekninger er nærmest som privat veg for en eller noen få boliger eller gårdsbruk. Kommunen er i gang med å vurdere å endre vegstrekninger fra kommunal til privat veg for å redusere kommunale kostnader.

5.1.5 Planer

Karasjok kommune har en vedtatt kommuneplanen - samfunnsdel for perioden 2009-2021. Denne oppleves å være utdatert og lite relevant. Planen har ikke et eget handlingsprogram som er rullert årlig. Planen er derfor ikke lenger et egnet beslutningsgrunnlag hverken politisk eller administrativt. Det oppgis at arealplanen er fra 2005.

Plan- og bygningslovens kapittel 10 regulerer kommunal planlegging. Kommunen følger ikke disse bestemmelsene. Det er behov for å utarbeide ny kommuneplan – både samfunnsdel og arealdel i samsvar med loven og kommunens behov for et langsiktig planverk.

Planverket vil være et viktig virkemiddel i den kommunale saksbehandlingen, og vil bidra til å sikre innbyggerne likebehandling ut fra nye og relevante planer. I dag er dispensasjonsvedtak brukt i mange saker. Kommunen har vinteren 2019 utarbeidet et planprogram for å utarbeide en Klima- og miljøplan.

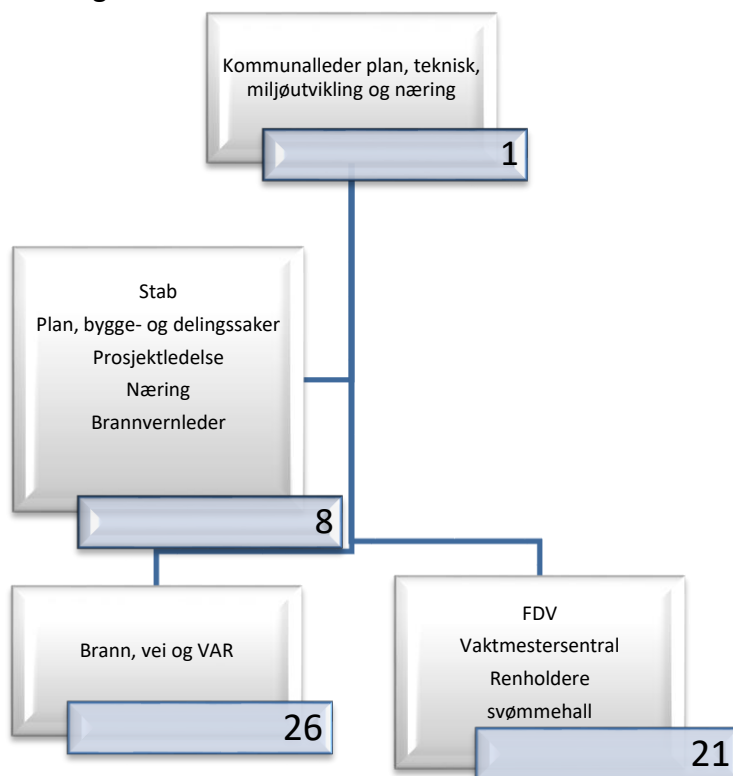
5.1.6 Næringsutvikling

Kommunen har ansatt næringskonsulent. Mange tjenester, som for eksempel alle førstelinjetjenester og næringslivsundersøkelser, utføres av SAPMI Næringshage. Kommunen kjøper tjenester herfra. Kommunen jobber ikke direkte selv med å fremme det lokale næringslivet regionalt og nasjonalt, men igjennom SAPMI Næringshage. Kommunen har kommunalt næringsfond og primærnæringsfond, som støtter nyetableringer.

5.2 Ledelse og organisasjon

5.2.1 Organisering

Organiseringen av sektoren framgår nedenfor. Denne ble vedtatt i 2016, og det er seinere politisk vedtak om å dele brann, vei og VAR i to enheter. Dette er ikke gjennomført på grunn av økonomiske årsaker. Endringen skal skje fra 01.08.19. Tallet angir antall stillinger.



De ansatte opplever manglende informasjon om hva som skjer i kommunen. Det er ikke oppdaterte stillingsbeskrivelser eller delegeringsreglement. Avdelingsmøter og medbestemmelse etter hovedavtalen er ikke satt i system med fast møteplan. Medarbeiderne har stor grad av selvstendighet; noe det både settes pris på, og samtidig etterspørres en klarere ledelse og en mer effektiv organisering og arbeidsflyt. Det er i mange saker lav framdrift og ofte må man begynne på nytt fordi man ikke har avklart eller fått gjort ferdig oppgaver. Det er et etterslep i å løse sektorens oppgaver.

5.2.2 Ledelse

Sektoren har vært ledet av en konstituert kommunalleder i ca. fire år. Ny kommunalleder tiltrådte 1. april 2019. Som følge av konstitueringen av kommunalleder har også andre ledere vært konstituert over flere år. Midlertidigheten og mange foreløpige løsninger har preget ledelsen og organiseringen av sektoren. Fra og med 01.04.19 har alle konstitueringer opphørt.

Å sette mål for sektoren og gjennomføre mål- og resultatoppfølging har i begrenset grad vært utført. Lederne uttrykker å ha alt for lite tid til å arbeide langsiktig og

strategisk. Samspillet mellom politisk og administrativ ledelse bør også styrkes og utvikles.

5.2.3 Digitalisering

Kommunen har gjort anskaffelser både av generelle dataprogrammer, fagsystemer og kvalitetssikringssystemer. Implementeringen har ikke blitt vellykket, og gevinstene synes å være svært små. Og for en del områder nødvendig med parallelle manuelle systemer for å sikre betryggende kontroll. Kommunen bruker i for stor grad manuelle systemer. Som eksempel føres fortsatt timelister og reiseregninger manuelt på papir. Det er iverksatt et arbeide for å starte pånytt med å ta i bruk flere av fagsystemene.

5.3 Status/situasjonsbeskrivelse

5.3.1 Behov i sektoren

Med bakgrunn i beskrivelsene i forrige kapittel er de viktigste behovene for hele sektoren:

- Utvikle forståelse for og vilje til å gjennomføre et omfattende endringsarbeid
- Utarbeide, vedta og benytte planer som beslutningsgrunnlag
- Ha ledere i permanente stillinger og å utvikle strategisk og operativ ledelse
- Utvikle klare ansvars- og tjenestelinjer
- Organisere sektoren og enhetene for å sikre effektiv arbeidsflyt med utgangspunkt i innbyggernes situasjon og behov
- Etablere struktur og rutiner som sikrer felles løsninger, likebehandling og økt skriftlighet internt og eksternt
- Ta i bruk digitale systemer og verktøy og å hente gevinst av dette
- Utvikle felles kommunal informasjon til alle ansatte
- Starte en strategisk kompetanseutvikling og eventuell rekruttering ut fra forventet pensjonering og nye kompetansebehov

5.3.2 Forvaltning, drift og vedlikehold (FDV)

Vedlikeholdet av kommunens bygg og anlegg har vært nedprioritert økonomisk. Det finnes ingen vedlikeholdsplan for hvert bygg. Organiseringen av vaktmestertjenestene og disponering av ressursene må gjennomgås for å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av arbeidstimer, kompetanse og økonomiske ressurser. Den omtalte tilstandsrapporten bør gjennomføres først; eller parallelt slik at disse dokumentene sees i sammenheng. Mulig avhending av eiendommer bør også vurderes.

5.3.3 Vann- og avløp

Kommunen må utvikle vann- og avløpskompetansen blant sine ansatte. De planer som er utviklet for å lukke avvik må gjøres til en del av arbeidsmetodikken. Planen for investeringer i vann- og avløpsanlegg må følges opp med årlige bevilgninger, og arbeidet bli gjennomført etter planen. For å sikre vannsikkerhet og å ha beredskap ved driftsstans i rensanleggene, må sårbarheten reduseres. En videreføring av et eventuelt samarbeid med andre kommuner anbefales.

5.3.4 Brann og redning

Dagens organisering i enheten for vann og avløp og brann- og redning omfatter mange store fagområder. Det er krevende å fylle alle funksjoner. Kravene i dimensjoneringsforskriften forutsetter en gjennomgang av organiseringen av brannberedskapen og det brannforebyggende arbeidet. Vedtatt organisering med brann- og redning som egen enhet bør gjennomføres som planlagt fra 01.08.19.

5.3.5 Investeringer

Kommunen har over tid forsømt å ivareta store verdier i bygninger og anlegg. Dette viser seg ofte å være svært kostbart over tid. En langsiktig og sterkt prioritert investeringsplan må utarbeides. Samtidig må nye bygg inngå i vedlikeholdsplanen.

6 REKRUTTERING AV PROSJEKTLEDER

KS-K har som en del av oppdraget hatt jobben med å rekruttere prosjektleder til prosjekt Fremtidens Karasjok.

Styringsgruppen fikk i sitt møte 7. mars framlagt plan og rammer for rekruttering av prosjektkoordinator. Styringsgruppen godkjente oppstart av rekruttering av prosjektkoordinator for en 3 års-periode og delegert til rådmannen og opprette intervjueteam for gjennomføring av rekrutteringsprosessen og å ansette prosjektkoordinator. Styringsgruppen ble orientert underveis i prosessen i sitt styringsgruppemøte 30. april og i et ekstraordinært styringsgruppemøte 15. mai

Rådmannen opprettet intervjueteam bestående av personalrådgiver Inger Lise Nordsletten, seniorrådgiver Jakob Nielsen Øien (Fylkesmannen i Troms og Finnmark), tillitsvalgt og rådmann Kurt Maurstad. Seniorrådgiver Olve Molvik fra KS-Konsulent har vært rådgiver og brukt til å gjennomføre og tilrettelegge prosessen. Karasjok sine prosedyrer for rekruttering og ansettelse har blitt lagt til grunn for prosessen. Selve ansettelsesvedtaket er det ansettelsesutvalget som gjør.

Det ble utarbeidet kravspesifikasjon basert på samtaler og innhenting av informasjon. På bakgrunn av dette ble det utarbeidet stillingsannonse som var grunnlag for profilering av stillingen i aviser (papir og digitale flater), nettsteder for stillingsannonser og sosiale medier.

Prosjektkoordinatorstillingen ble utlyst og profilert i perioden 29. mars – 28. april. Den ble annonsert på print (papiravis) og digitale flater i Nord-Norge og i Kommunal Rapport. Hovedprofilering var gjennom digitale flater i landsdekkende kanaler (ulike stillingsannonsemedier) og gjennom generell profilering på sosiale medier og direkte mot målgruppen for stillingen. Man har hatt over 12 000 unike klikk på annonsen og andre visningstall viser at annonsen har nådd bredt ut og er gjort godt kjent.

Karasjok kommune laget også et opplegg for profilering av stillingen på egen Facebook-side som ga mye oppmerksomhet, engasjement og deling av annonsen. Annonsen ble også spredd gjennom deling på andre sosiale medier.

I utlysingsperioden har 10 kandidater tatt kontakt for å få mer informasjon om stillingen. Videre har flere potensielle kandidater blitt kontakt av konsulent for å gi aktivt informasjon og ha dialog om stillingen. Generelt blir det gitt uttrykk for at det er en spennende stilling og at de har fått med seg profileringen av stillingen. Flere av de potensielle kandidatene er i attraktive stillinger og tidspunktet for oppstart medfører at det ikke blir aktuelt å søke på stillingen. Andre gir uttrykk for at det er en usikkerhet knyttet til stillingens funksjon som følge av at forprosjektet ikke er avsluttet.

Ved søknadsfristen utløp var det mottatt fire søkere. Intervjueteamet var enige om at utvalget var noe begrenset og det var enighet om å forlenge søknadsfristen og følge opp noen av de potensielle kandidatene som det hadde vært kontakt med om stillingen. I denne hadde man tett dialog med ytterligere tre aktuelle kandidater.

Intervjuteamet hadde en intervjudag 23. mai hvor man snakket med xx kandidater.

7 OPPSUMMERING OG TILRÅDNINGER

7.1 Oppsummering

Basert på tilsynsrapporter, KOSTRA-analysen, Kommunekompassevalueringen og de tre arbeidsnotatene fremkommer det at Karasjok har betydelig og gjennomgripende utfordringer. Basert på all denne informasjonen vil KS-K løfte frem fire gjennomgripende utfordringer for Karasjok kommune som organisasjon:

- **Samspill og ledelse**
- **Organisasjonsklarhet**
- **Kvalitet og tjenesteleveranser**
- **Økonomi og styring**

7.1.1 Samspill og ledelse

Karasjok har en betydelig utfordring med manglende ledelse og en gjennomgripende svak og lite hensiktsmessig organisasjonskultur. Det finnes selvfølgelig en del hederlige unntak rundt om i organisasjonen, men gjennomgående er det store utfordringer på alle nivåer. Internt i det politiske miljøet, mellom politikk og administrasjon, internt i ledelsen og mellom ledelse og ansatte, ser man et samspill som er preget av liten tillit, liten vilje til å finne kompromisser, liten vilje de å se andres gode intensjoner og ønsker. Klima for samhandling er til dels fraværende og man rir sine egne kjepphester og skylder på alle andre. Det er liten vilje og evne til å se seg selv i perspektiv og hvordan man gjennom egne holdninger, ord og handlinger påvirker organisasjonskulturen. Det er alltid «de andre» sin skyld at ting er blitt som det er blitt og at jeg ikke har fått gjort mitt. Gamle «nederlag» huskes, bæres og dyrkes lenge. Det er liten grad av «pliktfølelse» i organisasjonen. Man sier «jeg rakk ikke det» og så ble det ikke gjort, uten at man føler noe stort ansvar for å få det på plass.

Karasjok preges også av gjennomgående svak ledelse på alle nivå. Man har lav kompetanse på ledelse, stor grad av frihet på å definere hva som er god ledelse, og liten vilje til å utøve ledelse. Det er generelt både liten vilje til å ta og utøve ledelse og liten vilje til å akseptere ledelse og la seg lede. Begreper som endringsledelse og strategisk ledelse synes ikke å være kjente konsepter. Dette gjelder på alle nivå og i alle sektorer i organisasjonen – fra politisk ledelse og helt ned til den enkelte ansatte.

7.1.2 Organisasjonsklarhet

Karasjok kommune har liten grad av organisasjonsklarhet. Man mangler eller har utydelige delegasjoner, rollebeskrivelser, fullmakter og ansvarsområder. Det er mange vakante stillinger som man ikke får besatt, noe som medfører at folk blir beordret, med den følge at det kun er de høyst nødvendige oppgavene som blir utført. Det finnes få (om noen) tydelige gjennomgående mål for organisasjonen. Også på tjenestenivå er det svak plan- og målstyring. Kommunen er i stor grad hendelses- og tiltaksstyrt, og i liten grad strategisk og proaktivt/forebyggende styrt.

Kommunekompassevalueringen viser også at den organisatoriske forvaltningspraksisen er svært dårlig. Det er få om noen gjennomgående systemer som finnes, etterleves og følges opp av alle i henhold til vedtatte prosedyrer og prosesser. Man definerer til enhver tid hva man synes er hensiktsmessig og så gjør man det. Karasjok bruker også alt for lang tid på å reagere på endringsinitiativ. Det er beslutningsvegring og manglende gjennomføringskraft når beslutningene endelig kommer. Man blir sittende å snakke om alt som er galt og hva man selv og andre skulle ha gjort, men strever med å få tatt tak og følge det opp i handling og ny praksis.

7.1.3 Kvalitet og tjenesteleveranser

Karasjok kommune har mye formell kompetanse på plass i organisasjonen og flinke folk som ønsker å gjøre en god jobb. Men fordi man er systemisk svak på så mange områder, får man begrenset effekt ut av denne kompetansen. Et stort antall tilsynsrapporter og arbeidsnotater dokumenterer en kultur og praksis preget av høy formell faglig kompetanse, men fordi denne ikke er styrt godt nok - og med høyt sykefravær i tillegg - så risikerer kommunen å ende opp med en praksis der man har ansatte med feil kompetanse, på feil oppgave, på feil tid.

Det er liten grad av tverrfaglig og flerfaglig fokus på alle tjenesteområder. Man jobber med sitt og har lite blikk for - og systemer for å sikre - koordinerte enhetsoverskridende og sektoroverskridende prosesser. Dette gjelder på alle områder, både internt i de ulike sektorene og mellom sektorene.

7.1.4 Økonomi og styring

KOSTRA-analysen viser at Karasjok har store og grunnleggende økonomiske utfordringer. Dette gjelder både produktivitet (evne til å levere en tjeneste til lav kostnad), prioritering (evne til å levere riktig tjeneste på riktig nivå) og dekningsgrader (levere riktig mengde tjenester til riktig målgruppe). Karasjok kommune (og det samfunnet for øvrig) har forandret seg mye når det gjelder demografi og tjenestebehov, mens Karasjok kommune som organisasjon i stor grad fortsetter å gi tjenester på den «gamle» måten, uavhengig av at samfunnets behov og sammensetning har endret seg.

7.2 Tilrådninger

I det påfølgende er det listet opp hva man **Må** begynne med, hva **Bør** man følge opp med i løpet av prosjektperioden og hva man **Kan** man jobbe med i prosjektet hvis man kommer godt i gang og har overskuddskapasitet for hver av de tre sektorene:

7.2.1 Helse og omsorg

Hva **Må** man begynne med høsten 2019, og hvordan?

1. Mange av de funn som er synliggjort i denne gjennomgangen kan adresseres til manglende kontinuitet og kvalitet i ledelse. Det viktigste kommunen kan

gjøre er å styrke innsatsen for å rekruttere og beholde ledere på alle nivåer i tjenesten.

2. Økonomisk innsparing. Man må få kontroll på ressursbruken i helse og omsorgssektoren.
3. For strategisk nivå vil vi anbefale at det raskest mulig startes et arbeid med å utarbeide en strategisk plan for sektoren for å tydeliggjøre forventninger og retning for tjenesten. Dette bør gjøres i tett samarbeid med politisk nivå
4. Vi anbefaler at det startes en prosess der kommunen opparbeider større kompetanse på bemanningsstyring. Dette vil gi bedre planlegging og forutsigbarhet i tjenestene og direkte påvirke kvalitet og ressursbruk. Dette vil være starten på å bygge en heltidskultur i tjenesten. Det anbefales også at det tilbys coaching i praktisk ledelse siden dette er et arbeid som i stor grad vil utfordre dagens organisasjonskultur.

Hva **Bør** man følge opp med i løpet av prosjektperioden, og hvordan?

5. Det bør etableres et koordinerende team som også får ansvar for å utarbeide planer også for helhet og sammenheng i tjenesten på tvers av kommunalområdene. Sammensetningen i teamet bør speile dette. Koordinerende team bør også få ansvar for å bistå de enkelte avdelingene i å utarbeide tjenestebeskrivelser for sine kjerneaktiviteter.
6. Utviklingssenteret med faste møteplasser. Strategisk ledergruppe bør få et tydelig mandat med en langsiktighet der det i løpet av tre år skal bygges en organisasjon med robusthet for å kunne håndtere de utfordringer som kommune står overfor (jf. økonomiplan 2018-2021 og forsterkende funn i delrapporten her). I dette bør det inngå å bygge kompetanse og rekruttere internt til operative lederstillinger for å sikre kontinuitet. Det må gjøres attraktivt å stå i disse stillingene, både innholdsmessig og strukturelt.
7. Det er behov for en styrking av kompetanse på flere områder, men vi anbefaler at følgende tiltak bør prioriteres:
 - Forskrift for ledelse og kvalitetsforbedring heri dokumentasjonskrav. Dette vil gi en god oversikt over kritiske områder og en felles forståelse for kvalitet i tjenesten og den enkeltes ansvar
 - Hverdagsmestring/hverdagsrehabilitering vil bidra til å styrke fokus på den enkelte mottakers ressurser og potensiale, og i mindre grad på «service» og styrker brukeres mulighet til å påvirke tjenestens innhold
8. Som en del av prosessen med å øke den tverrfaglige innsatsen startes med koordinering av refusjonsordning for ressurskrevende brukere:
 - Skaffe oversikt over kommunens tjenester

- Felles system for enkeltvedtak
- Koordinering av søknad

9. Deretter bør det utarbeides samarbeidsrutiner som kan bidra til bedre forståelse på tvers:

- Koordinering av tjenesten som bør sees i sammenheng med etablering av koordinerende enhet.

Hva **Kan** man jobbe med i prosjektet hvis man kommer godt i gang og har overskuddskapasitet, og hvordan?

- En dør inn, samhandling av brukermedvirkning, en kommune (samtykkeskjema)
- Lage rutiner og fora for samhandling
- Etterlyse parallelle tjenester
- Kommunikasjon, opplysninger og informasjon på tvers av taushetsbarrierer, på tvers av lovverk
- Felles målsettinger
- Forventningsavklaringer
- Bygge opp relasjoner
- Kompetansekartlegging, hvor har vi kompetansen, hvordan bruker vi kompetansen.
- Felles bruk av ansatte, BPA
- Kompetanse på tvers, sammenheng mellom helsetjenestene og de pedagogiske tjenestene
- Heltidskultur i oppvekst
- Barnevernets ressursbruk, barnevernets kompetanse
- Skape nysgjerrighet på andres kompetanse

7.2.2 Oppvekst

Hva **Må** man begynne med høsten 2019, og hvordan?

1. Økonomisk innsparingsprosess
 - a. Eget delprosjekt, med tydelige mål og krav til innsparing
 - b. Områder innenfor oppvekst det må tas tak i: Bemanning fag og administrasjon, vikarordning, klassesdeling, spesialundervisning, bygg, digitaliseringspotensial
 - c. Vurdere om det er områder som bør styrkes ressursmessig, for å oppnå nødvendig effektivisering og kvalitetsutvikling
 - d. Analyse av muligheter for effektivisering (og bedre opplevd kvalitet) ved å utnytte ressurser på tvers av sektorer, eksempelvis brukerstyrt personlig assistent (BPA)
2. Lederutvikling (planlegging og om mulig oppstart)
 - a. Omfattende lederutviklingsprogram (LUP), med bl.a følgende tema

- i. 10-faktor, inkludert mestringsorientert ledelse og kompetansemobilisering
 - ii. Lærende organisasjoner
 - iii. Lærende møter og møtekultur
 - iv. Digitalisering og innovasjon
 - v. Kommunikasjon
 - vi. Fra ord til handling (fra plan til praksis)
- 3. Klargjøring roller og ansvar
 - a. Utarbeide rådmannens delegeringsreglement (i egen linje)
 - b. Prosessbeskrivelse for hvordan delegeringsreglementet skal forankres i linja, og hvordan det jevnlig skal evalueres
 - c. Ta i bruk aktuelle verktøy, eksempelvis rolle- og ansvarsmatrise
- 4. Etablere god forvaltningskultur
 - a. Oppstart (kravspesifikasjon) kvalitetssystem inkludert internkontroll. Som del av dette, vurdere om bruk av www.1310.no er tilstrekkelig ihht regelverkskrav og interne behov
 - b. Møtestruktur inkludert krav til dokumentasjon
 - c. Kompetanseheving forvaltningsloven og annet aktuelt regelverk
- 5. Oppstart folkevalgtopplæring
 - a. Utarbeide program i samarbeid med politisk ledelse, i etterkant av valget høsten 2019
 - b. Unngå et standardisert program, legg vekt på egenarten i Karasjok, og sørg for at politikerne føler eierskap og motivasjon for kommunens muligheter og utfordringer

Hva **Bør** man følge opp med i løpet av prosjektperioden, og hvordan?

- 6. Målrettet forebygging av sykefravær
 - a. Delprosjekt heltidskultur (kan også være del av LUP)
 - b. Konkrete tiltak for ansatte rettet mot livsstil, fysisk aktivitet og trivsel
- 7. Bedre innbyggerinvolvering og medvirkning
 - c. Tjenestedesign som metode for innovasjon og utvikling
 - d. Introdusere og tilpasse «Kommune 3.0»
 - e. Aktivt bruk av skolens elevråd og kommunens ungdomsråd i utviklingsprosesser
 - f. Kompetanseheving FNs Barnekonvensjon
- 8. Grunnskole: Fagfornyelsen
 - g. Ny overordnet del
 - i. Elevsyn og verdigrunnlag
 - ii. Dybdelæring
 - iii. Profesjonsfellesskap
 - h. Nye læreplaner
 - i. Sikre at disse implementeres i tråd med ny overordnet del
- 9. Evaluering tilpasset opplæring inkludert spesialundervisning

- i. Ekstern forvaltningsrevisjon
10. Organisasjonsgjennomgang oppvekstområdet
- j. Analyse av hvilke endringer som kan føre til bedre effektivitet og/eller høyere kvalitet på tjenestene
 - i. Endre strukturer der det er nødvendig
 - ii. Ledernivå og delegasjoner
 - iii. Heltidskultur (som nevnt, aktuelt som eget delprosjekt)
 - iv. Møtearena og andre strukturer som understøtter tverrfaglig samhandling

Hva **Kan** man jobbe med i prosjektet hvis man kommer godt i gang og har overskuddskapasitet, og hvordan?

- Individuell lederveiledning som del av LUP

7.2.3 Plan, teknisk, miljø, og næringsutvikling

Hva **Må** man begynne med høsten 2019?

1. Sektorens nye leder må bli gitt gode muligheter for å utøve ledelse og å utvikle sektoren.
2. Alle konstitueringer av ledere må avvikles, og lederstillingene må ha ansatte i permanente stillinger
3. Organiseringen av sektorene og enhetene må gjennomgås og fornyes
4. Delegering – ansvar og myndighet og stillingsbeskrivelser må utarbeides
5. Ta i bruk digitale verktøy som allerede er kjøpt
6. Redusere restanser i alle saker overfor innbyggere, næringsinteresser og offentlige virksomheter
7. Etablere en god styringsdialog gjennom alle nivåer
8. Lederutviklingsprogram med svært praktisk og situasjonsbestemt innhold for å utvikle en arbeidsform som ser helhetlig på de kommunale tjenestene, utarbeide delegeringsreglement, utvikle organisasjonskulturen og verdier for ledelse.
9. Styrke samspillet mellom politikk og administrasjon
10. Gjennomføre folkevalgtopplæring etter konstituering av nytt kommunestyre.
11. Lukke avvikene fra DSB, og sikre at disse tiltakene blir permanente
12. Utarbeide en tilstandsrapport for alle bygg, og ut fra dette utarbeide en vedlikeholdsplan som rulleres årlig.

Hva **Bør** man følge opp med i løpet av prosjektperioden?

13. Gjennomføre en LEAN-prosess for utvalgte tjenester. Blant annet FDV-enheten og stabsenheten
14. Ta innbyggerne med i å utvikle tjenestene gjennom et tjenstedesignprosjekt
15. Utarbeide en strategisk kompetanseplan for å sikre rett rekruttering og å utvikle nåværende medarbeidere.

Hva **Kan** man jobbe med i prosjektet hvis man kommer godt i gang og har overskuddskapasitet?

- Utvikle nåværende og nytt interkommunalt samarbeid både hva gjelder eierstyring, tjenestekvalitet, effektivitet og kostnadsreducerende tiltak.

8 VEDLEGG

Følgende dokumenter bør leses/sees i sammenheng med denne rapporten:

- Fremtidens Karasjok - **Prosjektplan hovedprosjekt TRINN 1 - BASIS**
- Forprosjekt – Arbeidsnotat **Helse og Omsorg**
- Forprosjekt – Arbeidsnotat **Plan, teknisk, miljøutvikling og næring**
- Forprosjekt – Arbeidsnotat **Oppvekst**
- KOSTRA-analyse av Karasjok kommune - KS-K rapport 20/2018
- Kommunekompassevaluering av Karasjok kommune - KS-K rapport 3/2019
- Fylkesmannens tilsynsrapporter

9 AVSLUTNING

Det er igjennom denne rapporten sammenstilt og dokumentert at Karasjok kommune har gjennomgående og dyptgripende utfordringer. Problemene er så omfattende, dyptgripende og gjennomgående at det må settes i gang et betydelig omstillingsprosjekt i Karasjok. Problemene løses ikke av enkelttiltak eller hendelsesbaserte prosjekter, men forutsetter et helhetlig, langsiktig og gjennomgripende utviklingsprogram over lang tid for å støtte utviklingen av en sunn forvaltningspraksis som sikrer at innbyggerne på tjenester i henhold til lov og behov, at Karasjok kommune klarer å ivareta sitt ansvar som arbeidsgiver og at dette skjer innenfor rammen av en økonomistyring som sikrer en sunn og bærekraftig kommuneøkonomi. KS-K viser til prosjektplan for hovedprosjektet «Fremtidens Karasjok» for hvordan det kan legges et løp for å skape varige positive endringer i Karasjok kommune.

KS-Konsulent as
Postboks 1378 Vika
0114 OSLO
www.kskonsulent.no
konsulent@ks.no
24 13 26 00