

Forslag til tjenesteutvikling for
barn og unge med særlige behov

“Omorganisering for helhetlige tjenester”

PROSJEKTRAPPORT 4/4

Innhold

A: Generell del	4
Bakgrunn	4
Organisering	4
Medvirkning	4
Informasjon	5
Økonomiske og personellmessige konsekvenser.....	5
B: Prosjektgruppe “Barn med særlige behov”	6
Utfordringer ved dagens situasjon.....	6
Mandatet.....	7
Prosess.....	7
Målsettinger og milepæler	7
Forslag fra prosjektgruppen	8
Vurderinger	9
Forholdet til de andre prosjektgruppene.....	12
Veien videre.....	12

A: Generell del

Bakgrunn

Det er ca. 10 år siden forrige gang organiseringen av administrasjonen ble gjennomgått på et helhetlig grunnlag, slik det er beskrevet i K-sak 121/01. Omstillingsarbeidet ved årtusenskiftet var preget av følgende hovedretninger/modeller: resultatmodellen, bestiller- og utførermodellen og servicemodellen. Eksempler på konkrete endringene som fulgte av disse modellene er hhv. opprettelse av resultatenheter med klarere resultatansvar, opprettelse av Bodø Bydrift, og opprettelse av servicekontor. Det var også et mål om å styrke forbindelsen mellom toppledelsen og linjeledelsen gjennom en flat organisasjonsstruktur (to-nivåmodellen), og redusere ressursandelen som brukes til administrative tjenester. Noe senere ble også en del administrative ressurser sentralisert, bl.a. på områdene personal, økonomi og IKT.

Situasjonen i dag preges av en erkjennelse av at “verden har endret seg”, og at organisasjonen må justeres for å møte nye behov. De store utskiftningene i kommunens administrative og politiske ledelse i det siste året medfører økt fokus på behovet for en gjennomgang av flere områder i organisasjonen.

Organisering

Rådmannen har opprettet en prosjektorganisasjon som skal utrede og utarbeide løsningsforslag for administrativ og politisk ledelse. Prosjekteier er rådmannen. Rådmannens ledergruppe er styringsgruppe. Prosjektledelsen er ved Personal- og organisasjonskontoret.

Prosjektets formål er å gi et grunnlag for justeringer av ansvarsforhold i den kommunale organisasjonen, herunder hensiktsmessig omorganisering. En mer helhetlig organisering skal bidra til bedre tjenester og service til innbyggerne, forbedre strategisk styring, samarbeid og samfunnsutvikling, og gi mer effektiv drift.

Hovedmålene for prosjektet er:

- Foreslå organisering av ny stabsenhet for strategisk samfunns- og næringsutvikling.
- Utrede hensiktsmessig organisering av sentraladministrasjon (SA) og staber.
- Vurdere ny organisering av områdene næring og landbruk, herunder Team Bodø.
- Vurdere ny organisering av områdene bydrift, byggservice, eiendom og boligstiftelsen. Vurdere ansvarsforhold mellom OK/HS/ Eiendomskontoret (eierskap, brukervtaler, drift, vedlikehold).
- Vurdere justeringer mellom OK-avd. og HS-avd. mht. barn og unge med krav om tjenester fra flere faggrupper/virksomheter.

For hvert hovedmål er det opprettet delprosjekter. I hvert delprosjekt er det etablert prosjektgruppe med 8-9 representanter fra ulike deler av organisasjonen.

Medvirkning

Hovedsammenslutningene er representert med to hovedtillitsvalgte/tillitsvalgte i hver prosjektgruppe. Hovedverneombud er representert i fire av fem prosjektgrupper.

Informasjon

Rådmannen og prosjektleder inviterte arbeidstakerorganisasjonene til informasjonsmøte onsdag 5.10.2011. Her ble arbeidstakerorganisasjonenes videre deltakelse og medvirkning i prosjektet avklart.

Organisasjonsutvalget ble orientert om prosjektet i møte den 22.11.2011.

Det er opprettet egen ekstranettside for prosjektet: <http://prosjekter/omorganisering>. All relevant informasjon legges ut på dette området. Alle ansatte har tilgang til disse informasjonssidene, og kan dermed holde seg løpende oppdatert. I perioden 4/11-11 – 12/3-2012 har det vært ca. 15 000 sidevisninger på området, fordelt på over tusen besøk. Besøktallene tyder på at dokumenter knyttet til organisering av Sentraladministrasjonen har fått mest interesse.

Den enkelte virksomhetsleder er ansvarlig for å informere egne ansatte om prosjektet.

Økonomiske og personnlemessige konsekvenser

Prosjektet skal legge til rette for innsparingskravet som påligger sentraladministrasjonen. Det vil bl.a. si at det må søkes "stordriftsfordeler" i organiseringen. Det er likevel en forutsetning at ingen ansatte skal sies opp som følge av omorganiseringen.

Lederstruktur vil stokkes om, med intensjon om at ingen ledere vil bli overtallige. Ledere bør kunne beholde sine virksomhetsfelt, men noen vil bli underlagt annen ledelse enn tidligere. Andre vil få utvidet sitt myndighetsområde til å omfatte nye virksomhetsfelt.

Det er foretatt risikovurderinger i deler av prosjektet. Risikorapportene beskriver både risikofaktorer og tiltak som burde iverksettes der risikoen vurderes som uakseptabel.

"Sjekkliste ved organisasjonsendring" følger som vedlegg i utfylt stand.

B: Prosjektgruppe “Barn med særlige behov”

Utfordringer ved dagens situasjon

Utfordringene ved dagens situasjon kan kategoriseres i tre nivå, jf. egen utredning i 2010:

1. **Utfordringer på systemnivå** (lover, forskrift, rutiner, organisering, samarbeid, m.m.)
2. **Utfordringer på medarbeidernivå** (medarbeidere med riktig kompetanse, tilstrekkelig myndighet)
3. **Utfordringer ved adferd i møte med brukeren** (kommunikasjon, medmenneskelighet, medvirkning, anerkjennelse, verdier)

For prosjektgruppen har det vært mest relevant å konsentrere seg om *utfordringer på systemnivå*. Konkret omfatter dette bl.a.

OK og HS ikke godt nok samordnet, og ikke godt nok samarbeid mot felles mål

- man ser brukerne ulikt, fokus på ulike ting, ulike forventninger
- mangel på felles arena og felles satsningsområder på tvers av OK og HS
- ulike rutiner og praksis
- mangelfull oppfølging av felles oppfatninger og rutiner
- variabel samhandlingsevne/ -vilje i ulike skoler som samarbeidspart
- ansvarsfraskrivelse mellom ulike tjenester
- gjelder spesielt dagtilbud og fritidstilbud (fragmentert)?
- gjelder spesielt Barneverntjenestens og Tildelingskontorets ulikheter og uenigheter (lovverkets gråsoner, hvem koordinerer, brukere blir forespeilet ytelser)

Mangelfulle rutiner

- ansvarsgrupper og individuell plan
- brukermedvirkning
- delegasjon (skolen har stor definisjonsmakt)

Mangelfull tilgjengelighet for brukerne

- savner ”en-dør”-tankegang/ -praksis
- Vanskelig å orientere seg ift. hvem, hvor, hva i det kommunale tjenestetilbudet
- Informasjon, tilgjengelighet / leservennlighet. Intern/ ekstern info.

Ferie/ skolestengt, avvik fra hverdagen en utfordring for mange brukere/ klienter

- gjelder utvidet SFO, samarbeid med ordinær SFO, alternativ samorganisering knyttet til ferie (ungdomsskoleelever med særskilte behov)
- gjelder barnehager, samarbeid med avlastningstilbudet

Utilstrekkelig ressursituasjon

- ikke nok til tilstrekkelig hjelp i tidlig fase
- konsekvenser for ventetid, faglig hensiktsmessighet.

”press” på kommunen – rammefaktorer

- Prioriteringer i spesialisthelsetjenesten legger føringer for oppfølging i kommunehelsetjenesten, særlig på kompetanse

Mandatet

Prosjektgruppen er satt ned for å vurdere justeringer mellom OK-avd. og HS-avd. mht. barn og unge med krav om tjenester fra flere fagfelt/virksomheter.

Prosess

I perioden 28.10.2011 til 14.2.2012 har prosjektgruppen avholdt 10 møter på til sammen ca. 23 timer. Prosessen har vært preget av arbeid med målsettinger/milepæler og diskusjoner rundt løsningsforslag. Noe arbeid er utført av hver enkelt mellom møter. Referater fra alle møter er lagt ut fortløpende på prosjektområdet, det samme er andre relevante dokumenter. Det er til sammen lagt ut 10 dokumenter utenom referater.

Målsettinger og milepæler

Målsettinger er utarbeidet i de første møtene i prosjektgruppen.

Nivå 1: Effektmål:

- *Endret organisering gir et mer helhetlig, individuelt tilpasset tilbud til brukerne*
- *Endret organisering gjør arbeidet mer effektivt (smartere, raskere og med økonomisk gevinst på sikt)*
- *Endret organisering bidrar til mer samarbeid og mer meningsfulle arbeidsplasser*

Nivå 2: Resultatmål:

- *Forslag til ny organisering leveres til styringsgruppa innen oppsatt tid.*

Nivå 3: Aktivitetsmål:

- *Kartlegge hvilke teknologiske muligheter det kan være aktuelt å ta i bruk i større grad, herunder muligheter for felles journal- og dokumentasjonssystem.*
- *Kartlegge beslutningsprosesser rundt noen konkrete saker.*
- *Utrede felles koordinerende forvaltningsenhet.*
- *Vurdere organisatorisk flytting av utøvende enheter.*
- *Organisatorisk koordinering av individuelle planer.*
- *Utarbeide en hensiktsmessig organisasjons- og leder-/beslutningsstruktur.*
- *Gjennomføre risikovurdering.*

Milepæler:

- *Kartlegge teknologiske muligheter (forberedelser + 1 møte)*
- *Kartlegge beslutningsprosesser (2 møter)*
- *Utrede felles koordinerende forvaltningsenhet og organisatorisk koordinering av individuelle planer (1 dag)*
- *Vurdere organisatorisk flytting av utøvende enheter (2 møter)*
- *Utarbeide en hensiktsmessig organisasjons- og leder-/beslutningsstruktur (1 møte)*
- *Gjennomføre risikovurdering (2 møter)*

De reviderte milepælene er ikke nådd innen oppsatt tidsplan. Utredning av felles koordinerende enhet viste seg å være et større arbeide enn først antatt. Risikovurdering er ikke foretatt.

Forslag fra prosjektgruppen

Prosjektgruppen leverer ikke forslag i tråd med prosjektets målsettinger, utredningen kan heller betraktes som et forprosjekt. Prosjektgruppen fremmer derfor forslag rundt hvilken tjenesteutvikling som synes nødvendig for at de samlede tjenestene for barn og unge med særlige behov skal forbedres. Det er økt behov for:

- tidlige beslutninger og langsiktige tiltak, stabilitet
- avklarte ansvars- og myndighetsforhold, tydelig beslutningsstruktur og lojalitet i oppfølgingen
- god dialog mellom aktører i kommunen, og mellom kommunen og andre aktører
- koordinering i ansvarsgrupper, individuell plan, rutiner, overganger, m.m.
- å se individuelle, fleksible løsninger, kompetanse og det økonomiske handlingsrommet mer samlet og i enkeltsaker
- å se det forebyggende perspektivet

Prosjektgruppen mener at det må jobbes parallelt med flere tiltak for å møte disse behovene. Et organisatorisk tiltak er endring i strukturen rundt vedtaksmyndigheten for barn med særlige behov. Vedtaksmyndigheten er i dag fordelt slik:

- Tildelingskontoret, vedtak etter [lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.](#)
- Barneverntjenesten, vedtak etter [lov om barneverntjenester](#)
- Grunnskolen v/ rektor, vedtak etter [lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa](#)

I tillegg kan følgende vedtaksmyndighet være relatert til problemstillingene ovenfor:

- Barnehagen v/styrer, etter [lov om barnehager](#) (vedtak om barnehageplass)
- NAV, vedtak etter [lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen](#)
- BUP, vedtak etter [lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern](#)

For å øke koordineringen mellom utøvelsen av ulike lovverk kan man se på en organisatorisk samling av ressursene som har vedtaksmyndighet i dag. Dette kan skje på ulike steder i den kommunale organisasjonen:

- lokal koordinering rundt den enkelte barnehage/ skole
- koordinering rundt familiesenter
- opprettelse av en koordinerende enhet for barn og unge (i OK-avdelingen)
- opprettelse av en felles koordinerende enhet for alle, uavhengig av alder (i SA)

Spørsmålet om hvilken av disse modellene som synes mest hensiktsmessig gjenstår. Prosjektgruppen foreslår at de ulike alternativene utredes på en hensiktsmessig måte.

Vurderinger

Målgruppe

Prosjektgruppen har forholdt seg til målgruppen "Barn med særlige behov". Dette er de barn som er født med åpenbare funksjonsnedsettelse, det kan være fysisk, sosialt eller psykisk. Det kan også være barn som har "skjulte" medfødte funksjonsnedsettelse, eller barn med "potensielle" funksjonsnedsettelse. I tillegg hører familiene til ovennevnte barn naturlig inn under denne målgruppen.

Hvem er så disse barna? Prosjektgruppen har gjort en begrenset kartlegging blant involverte aktører og kommet frem til følgende tall:

- Tildelingskontoret har registrert 387 barn i denne målgruppen.
- Støttekontakt og privatavlastning: vedtak rundt 193 barn og unge (opp til 18 år, 2011). Det virker som det er et noe økende antall de siste årene.
- Fysioterapi/ergoterapi: 55 barn under 18 år har tilbud om ergoterapi, 185 barn har tilbud om fysioterapi
- Skolen: 1155 elever (ca. 20 % av antall elever totalt) har spesielle behov i skolen (men det er store variasjoner mellom skolene mht. søknad om spesialundervisning, fravær, m.m.).
- Barnehagesektoren: 31 barn har enkeltvedtak.
- Barneverntjenesten: av 224 aktive saker pr. dato har 37 særlige behov.
- BUP: 400 nye tilmeldinger fra Bodø kommune i 2011

Det vil være behov for en grundigere gjennomgang av disse tallene dersom man skal kunne si noe mer om hvem disse tallene representerer.

Bakgrunn

I september 2010 ble det igangsatt et arbeid for å finne løsninger på tverretatlige problemstillinger aktualisert gjennom prosjektene "Rett tjeneste til rett tid" og "Familieveiviseren". Arbeidsgruppa besto av oppvekstkoordinator, ledende helsesøster, leder for Tildelingskontoret, leder for avlastning/dagtilbud, leder for ReHabiliteringssenteret, leder for PPT, leder for Barneverntjenesten og organisasjonsrådgiver. Målet var å sette organisasjonen i stand til å "følge brukerne" bedre. Dette handler om å følge brukerne *der brukerne er, fra første kontakt, gjennom livsløp og på tvers i organisasjonen*. Arbeidsgruppa kom fram til følgende anbefalinger på systemnivå:

- Økt koordinering mellom OK og HS
- Felles møtearena for OK og HS
- Felles økonomisk fokus for barn og unge med særlige behov

I 2011 ble det etablert faste møter mellom ledere i HS- og OK-avdelingen.

Teknologiske muligheter

Prosjektgruppen "Barn med særlige behov" har søkt videre avklaringer på mange av de samme spørsmålene som er reist tidligere. Som en mulighet for å øke koordinering mellom involverte aktører har prosjektgruppen sett på hvordan de teknologiske mulighetene kan utnyttes bedre. Vil det

f.eks. være muligheter for ett dokumentasjonssystem for alle involverte tjenester? Oppsummert kan det konkluderes med følgende:

- Utarbeidet “familieveiviser” kan gjøres mer tilgjengelig på internett.
- Ny borgerportal kan utnyttes for å kommunisere bedre med innbyggerne.
- Ny medarbeiderportal kan brukes mer aktivt for å informere om interne prosesser.
- Kommunens konferanseutstyr for nettmøter må gjøres mer kjent i organisasjonen.
- De systemene kommunen allerede råder over kan utnyttes bedre “på tvers”.
- Det virker ikke som om andre kommuner har funnet “løsningen” på dette problemet.
- Helseregisterloven (§7) setter begrensninger for hvilke opplysninger som kan registreres

Beslutningsprosesser

Prosjektgruppen har vurdert konkrete eksempler som beskriver hovedutfordringer i tjenestetilbudet. Det synes tydelig at de beslutningsprosesser som skjer i stor grad har innvirkning på det endelige resultatet. Gode beslutningsprosesser kan karakteriseres av følgende:

- tidlige beslutninger (riktig beslutning så tidlig som mulig)
- beslutninger med langsiktig perspektiv (skaper stabilitet rundt beslutninger)
- beslutninger i et helhetlig perspektiv (individuelle behov, kompetanse og økonomiske hensyn)
- avklarte ansvars- og myndighetsforhold (tydelig beslutningsstruktur)

I oppfølgingen av beslutninger er det viktig at alle involverte har lojalitet til de beslutninger som er fattet, samtidig som dialog og samarbeid mellom involverte aktører fremmes. *Individuell plan* er bl.a. et verktøy og en metode for å koordinere oppfølgingen.

Individuell plan

Formålet med Individuell plan er i følge [Helsedirektoratet](#):

- Individuell plan skal bidra til at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Det skal sikres at det til en hver tid er en tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølgingen av tjenestemottakeren.
- Tjenestemottakerens mål, ressurser og behov for tjenester skal avklares. Videre skal det foretas en vurdering og tiltak som kan bidra til å dekke tjenestemottakers bistandsbehov skal koordineres.
- Individuell plan skal styrke samhandlingen mellom tjenesteyter og tjenestemottaker og eventuelt pårørende, og etater innen et forvaltningsnivå eller på tvers av forvaltningsnivåene.

Ansvar, myndighet og koordinering

Hvem "eier problemstillingen" og har ansvaret for å samle informasjon om barnet og familien slik at beslutningsprosessen blir god? Hvem har myndighet til å fatte vedtak i situasjonen? Hvor skal koordinering skje?

Spørsmålene over reiser noen dilemma og utfordringer for organisasjonen. Den kommunale organisasjonen ønsker generelt sett at myndighet samles i linja, og det er et ønske om tydelig ledelse. Flere kommunale aktører er involvert, og det forventes at disse koordinerer seg på best mulig måte. Forskjellsbehandling skal unngås, rettssikkerheten skal ivaretas. Samtidig uttrykkes det intensjoner om at tjenestemottakere skal myndiggjøres i større grad, og vi ser en utvikling mot økende myndiggjøring av medarbeiderne. Hvordan skal kommunen balansere behovene for selvstendige tjenestemottakere, medarbeidere med beslutningsmyndighet, ønsket om koordinerte tjenester, tverrfaglig forståelse, likebehandling og tydelighet i linja?

Videre arbeid med disse problemstillingene kan konsentreres om ulike løsninger:

- Verktøy og metoder for koordinering, bl.a. Individuell plan kan forbedres og tas i bruk på en bedre måte i organisasjonen. Se på koordinering rundt Individuell plan på tvers av avdelingene i kommunen.
- Økonomisystemene i kommunen kan tilpasses de økonomiske utfordringene man står overfor. Kan f.eks. en type "brukerfinansiering" hvor pengene følger tjenestemottakeren på tvers av organisatoriske grenser utredes?
- Nye eller eksisterende møtearena for involverte aktører kan utvikles/videreutvikles med tanke på beslutningsprosesser og koordinering.
- Organisatoriske grep for å samle ansvar og myndighet, samt forbedre koordinering. Dette kan skje på ulike steder i den kommunale organisasjonen:
 - lokal koordinering rundt den enkelte barnehage/ skole
 - koordinering rundt familiesenter
 - opprettelse av en koordinerende enhet for barn og unge (i OK-avdelingen)
 - opprettelse av en felles koordinerende enhet for alle, uavhengig av alder (i SA)
- En gjennomgang av eksisterende beslutningsstrukturer for å avklare ansvars- og myndighetsforhold. Justere disse mellom aktører (virksomheter) og/eller mellom organisatoriske nivå (leder/medarbeider) for mer hensiktsmessige beslutningsstrukturer.
- Sørge for å løse de mest åpenbare, konkrete utfordringene i organisasjonen, som f.eks. forholdet mellom SFO og avlastningstilbudet.

Sammenhenger

Helhetsperspektivet må være til stede. Utviklingsarbeid foregår flere steder i organisasjonen, og det vil være behov for å se flere deler i en større sammenheng.

- Det vil bl.a. være aktuelt å knytte skole og barnehage nærmere det øvrige hjelpeapparatet, se familieperspektivet i større grad. Det vil kunne være flere forhold som bør ses i sammenheng, f.eks. helårs SFO med begrunnelse i hensynet til "barn med særlige behov".
- Det bør ses på erfaringer fra andre aktuelle prosjekter og praksis innenfor området "levkår", bl.a. oppfølgingen av fokusområder som er vedtatt av Bystyret. Her er det også bevilget en million i skjønnsmidler fra Fylkesmannen til utvikling av levekår i Bodø kommune.
- FNs Barnekonvensjonen – "Vårres unga – vårres framtid" (jf. sak til Komité for levekår) kan også ses i sammenheng med levekår og barn med særlige behov.

- Utviklingen av familiesenter vil være en naturlig del å se i sammenheng med øvrig utvikling.
- “Det nye barnevernet” skal følges opp og bør kobles nærmere øvrig utvikling.

Organisering av videre utredningsarbeid

Dersom kommunens ledelse ønsker at det skal arbeides videre med de spørsmålsstillinger som her er reist rundt “Barn og unge med særlige behov”, anbefales det at det tas en grundig vurdering av hvordan dette arbeidet bør organiseres. Nye prosesser bør bl.a. risikovurderes med tanke på:

- Grunnlag/ bakgrunnsinformasjon
- Organisasjons-/arbeidsform
- Ev. prosjektorganisering/ prosjektledelse
- Ev. sammensetting av en ny prosjektgruppe
- Forankring og beslutningsstrukturer
- Involvering og medvirkning
- Informasjon og kommunikasjon
- Tid, ressurser og kompetanse
- Kost/nytte
- Sammenhenger med andre prosesser
- M.m.

Forholdet til de andre prosjektgruppene

Beslutninger rundt utredningsområder i de andre prosjektgruppene kan i all hovedsak tas uavhengig av anbefalinger i denne rapporten.

Veien videre

Prosjektgruppen foreslår følgende prosess videre:

1. Rapport fra prosjektgruppen “Barn med særlige behov” behandles i RKD, men ikke nødvendigvis sammen med rapportene fra de andre prosjektgruppene.
2. Rådmannen og kommunaldirektørene for HS- og OK-avdelingen fatter beslutninger rundt videre prosess.