



Til styringsgruppa i Kvalitetskommuneprogrammet

Deres ref:

Vår ref: ANWO 2008/628

Dato: 26.10.2009

Kvalitetskommuneprogrammet fra prosjekt til drift

Bakgrunn og saksopplysninger

Verdal kommune og Levanger kommune har deltatt i kvalitetskommuneprogrammet siden oppstarten i 2007. Nærmere 140 kommuner har i løpet av de siste to årene arbeidet i programmet. Innsatsområdene har kommunene selv valgt, hovedsakelig basert på allerede eksisterende utviklings- og prosjektarbeid på det tidspunktet det ble søkt om deltakelse. Delprosjektene har i stor grad hatt sin egen prosjektorganisering, og mål- og framdriftsplan.

Våre kommuner har hatt en omfattende portefølje i sitt kvalitetskommuneprogram, og følgende delprosjekter har vært lagt inn i denne:

- § Redusert uønsket deltid (begge kommuner)
- § Redusert sykefravær (Levanger)
- § Medarbeiderskap (begge kommuner)
- § Helhetlige oppvekstplaner (Verdal)
- § Elektronisk kvalitetssystem (begge kommuner)

Evaluering av delprosjektene er vedlagt dette notatet. Det er likevel verdt å nevne at Verdal kommune fikk en gledelig anerkjennelse for sitt arbeid med helhetlige oppvekstplaner ved å få "Pris for fremragende kvalitetsarbeid" på Kvalitetskonferansen i august 2009.

Kvalitetskommuneprogrammets sentrale mål har vært å øke kvaliteten og effektiviteten på det kommunale tjenestetilbudet. Dette blant annet gjennom en konstruktiv samhandling mellom de folkevalgte, lederne og de ansatte slik at innbyggeren merker en forbedring. Den bærende ideen er at det er mer å hente i et konstruktivt trepartssamarbeid lokalt i forhold til utvikling av kvalitet og effektivitet i tjenestetilbudet. Det har vært et sentralt og gjennomgående mål å redusere sykefraværet i kommunesektoren.

Som en del av programmet, er det blitt arrangert nasjonale og lokale nettverkssamlinger 1-2 ganger i året. I tillegg er det arrangert to store kvalitetskonferanser, som har samlet alle deltakerkommunene. Utgiftene til nasjonale og regionale samlinger er blitt dekket av programmet sentralt, mens kommunene selv har måttet dekke utgifter til sine utviklingsprosjekter. Kvalitetskommuneprogrammet avsluttes i løpet av 2009 (tidlig 2010).

Det anses som viktig for våre kommuner å videreføre arbeidet og grunnideene i kvalitetskommuneprogrammet. Med utgangspunkt i programmets hensikt og formål, og erfaringene fra våre delprosjekt, anses følgende områder som viktige å drøfte videreutvikling av i etterkant av kvalitetskommuneprogrammet.

1. Partssamarbeid og medvirkning
2. Nærværsarbeid og helsefremmende arbeidsplasser
3. Uønsket deltid
4. Etikk og etisk kompetanseheving
5. Omdømme og informasjonsarbeid
6. Ansvarsplassering og organisering av det systematiske kvalitetsarbeidet, inkl. drifting av kvalitetssystemet "Kvalitetslosen".

Helhetlige oppvekstplaner i Verdal er et delprosjekt som følger egen prosjektplan etter 2009, og som til dels også er lagt inn i driftsorganisasjonen. Denne omhandles derfor ikke her.

1. Partssamarbeid og medvirkning

Våre kommuners erfaringer med trepartssamarbeidet som et redskap for kvalitetsforbedring har vært varierende, og det er grunn til å antyde at samarbeidet slik det er organisert til nå ikke har ført til ønskede prosesser og/eller resultater. På overordnet nivå har det bl.a. vært vanskelig å samle en styringsgruppe med mange deltakere til felles diskusjoner og beslutninger omkring strategiske vegvalg i utviklingsarbeidet.

Det har også vært krevende å involvere alle tre parter i de ulike delprosjektene, og i arbeidet ute på enhetene/virksomhetsområdene. Kanskje trenger samarbeidet å legges inn i den ordinære driftsorganisasjonen for å fungere bedre? Det vil si at vi i større grad bruker allerede etablerte fora, og at man videreutvikler disse.

På overordnet nivå (i stedet for dagens styringsgruppe), kan en vitalisering av Administrasjonsutvalgets rolle og mandat være et mulig tiltak, slik dette ble lagt inn i ISK3-søknaden. Det er godt kjent at departementet har synspunkter til forslaget som er inntatt i ISK3-søknaden, bl.a. er det problematisk med et felles utvalg med beslutningsmyndighet for begge kommuner. Departementet peker imidlertid på at alle tre parters deltakelse i utvalget kan løses lokalt sammen med de ansattes organisasjoner gjennom bruk av det avtaleverket som er inngått mellom partene sentralt. Det bør derfor fortsatt være et mål å realisere et felles Administrasjonsutvalg, organisert som en del av ISK3, der trepartssamarbeidet mellom både folkevalgte, tillitsvalgte og administrasjon formaliseres.

Problemstillinger til diskusjon og avklaring:

- *Er det ønskelig å gjøre Administrasjonsutvalget til et likeverdig trepartsfora?*
- *Hvordan kan dette evt. gjøres formelt og praktisk?*

Under pkt. 6 vil partssamarbeid og medvirkning på administrativt nivå drøftes.

2. Nærværsarbeid og helsefremmende arbeidsplasser

Økt fokus på helsefremmende arbeidsplasser, kan ses på som en videreutvikling av både tradisjonelt fokus på sykefraværsarbeid og utviklingsprogrammet Medarbeiderskap. Helsefremmende arbeidsplasser setter fokus på hvordan vi kan skape et arbeidsmiljø og en samværskultur som gir god helse og utvikling for alle som arbeider i en organisasjon. Viktige elementer er å holde fokus på det som bidrar til "langtidsfriskhet" både individuelt og organisatorisk, bl.a. ved å fremme aktiv deltakelse fra ansatte og å styrke personlig og faglig utvikling. Det dreier seg altså om et grunnleggende fokusskifte; arbeidet og arbeidsplassene skal FREMME helse i stedet for å "tappe" helsa.

Problemstillinger til diskusjon og avklaring:

- *Skal helsefremmende arbeidsplasser være en "ledestjerne" i nærværarbeidet i våre kommuner, i stedet for tradisjonelt fokus på "sykefraværet"?*
- *Hvordan skal dette evt utmeisles som en strategi som fører til utvikling og forbedring?*

3. Uønsket deltid

Arbeidet i kvalitetskommuneprogrammet har bidratt til at kommunene har blitt bevisstgjort på at vi i framtida må tenke "nytt" med tanke på turnus og arbeidstidsordninger bl.a. for å løse utfordringer omkring uønsket deltid. Dette har allerede vært drøftet i ulike fora hvor både arbeidsgiver, politikere og tillitsvalgte har deltatt. Flere andre kommuner har erfaring med at fleksible arbeidstidsordninger, f.eks "oljeturnus" og årsturnus kan ha effekt for å nå målene. Flere avdelinger i pleie og omsorg er i gang med ulike prosesser knyttet til dette som en oppfølging av de konklusjonene som ble nedfelt etter felles samling i juni 2009, hvor det ble belyst bruk av flere virkemidler for å redusere uønsket deltid i våre kommuner innenfor eksisterende økonomiske rammer. Påbegynte prosesser knyttet til dette bør fortsette også etter at prosjektet er avsluttet, og legges inn som en naturlig del av driftsorganisasjonen med rapportering av tiltak og måloppnåelse "i linja". Enhetene som måtte ha behov for det må få veiledning og prosessbistand i det videre arbeidet.

Problemstillinger til diskusjon og avklaring:

- *Reduksjon av uønsket deltid bør fortsette i en driftsform som i større grad legger arbeidet og tiltakene i driftsorganisasjonen, og ikke som enkeltstående prosjekter. Arbeidet må i større grad sees i sammenheng med kommune(del)plan, økonomiplan- og budsjettprosess – og ikke minst legges inn som en sentral del av rapporteringsstrukturen. Er dette mulig og ønskelig?*
- *Hvis dette ikke er mulig og/eller ønskelig, må man vurdere om målsettingene og satsingen på å redusere uønsket deltid bør revideres.*

4. Etikk og etisk kompetanseheving

Etikk og etisk refleksjon kan betegnes som en av kvalitetsarbeidets "myke sider". Helse- og omsorgsdepartementet, KS og fagforbundene har i etterkant av kvalitetskommune-programmet satt i gang et prosjekt for å forbedre kompetansen omkring etikk og etisk refleksjon i norske kommuner, bl.a. fordi dette anses som en sentral del av kvalitetsarbeidet hovedformål: "kvalitet i møte med brukeren". Verdal kommune er gjennom Undervisnings-sykehjemmet allerede innlemmet i dette arbeidet.

Hvorfor er det viktig å jobbe med etikk og etisk refleksjon?

- For å ivareta brukernes integritet, verdighet og behov for trygghet.
- For å kunne ta riktige valg i en presset hverdag.
- For å utvikle en god organisasjonskultur.
- For å skape dialog på tvers av fag og mellom ulike nivåer i organisasjonen.

Hva kan systematisk arbeid med etiske problemstillinger bidra til?

- Styrket fagmiljø (motivasjon, kreativitet, mindre utbrenthet)
- Styrket omdømme (lettere å rekruttere, større forståelse)
- Styrket praksis (mindre bruk av tvang, økt brukermedvirkning, kloke avgjørelser, bedre tjenester)

Problemstillinger til diskusjon og avklaring:

→ *Er etikk og etisk refleksjon en dimensjon ved kvalitetsarbeidet som våre kommuner i større grad skal sette fokus på - også innenfor andre tjenesteområder enn pleie- og omsorg?*

Temaet vil i så fall også ha tilknytning til arbeidet omkring helsefremmende arbeidsplasser og medarbeiderskap.

5. Omdømme og informasjonsarbeid

Begrepet "omdømme" er et vidt begrep hvor tillit og legitimitet er av stor betydning. Omdømmet sier noe om hvilket inntrykk folk har av kommunen - hva andre offentlige instanser, private aktører og folk flest mener om den.

Omdømmet har også en emosjonell komponent. Det er ikke nødvendigvis det samme som "virkeligheten". Et godt – eller dårlig – omdømme behøver ikke nødvendigvis å være fortjent. Men et godt omdømme er normalt basert på opparbeidet tillit.

Betydningen av omdømmet viser seg først og fremst når det er dårlig. For de ansatte har det betydning for motivasjon, engasjement og lojalitet. I en kamp om knappe arbeidskraftressurser vil det ha betydning for rekrutteringen. For folk flest vil et dårlig omdømme kunne svekke lokalforvaltningens legitimitet. Det er derfor av stor betydning at kommunesektoren kan opprettholde et godt omdømme.

Dette er et arbeid som må forankres i kommunene selv. Regler, kontrollordninger og etiske retningslinjer alene er ikke nok. Gode regler og systemer for styring og kontroll er viktige, men kan ikke erstatte den etiske bevisstheten hos hver enkelt tjenestemann og folkevalgt. Det er avgjørende at etiske retningslinjer og holdninger bygges inn i forvaltningskulturen på hvert enkelt arbeidssted, slik at det kan skje en bevisstgjøring hos den enkelte ansatte eller folkevalgte. Temaet har forøvrig nær tilknytning til arbeidet omkring etikk og etisk refleksjon.

Problemstillinger til diskusjon og besvarelse:

→ *Er det nødvendig for våre kommuner å arbeide enda mer systematisk med intern og ekstern informasjon og omdømmebygging? Hvordan kan dette i så fall organiseres?*

→ *Hvordan bli enda bedre til å formidle de gode historiene?*

6. Ansvarsplassering og organisering av det systematiske kvalitetsarbeidet

Kvalitetsforbedring og kvalitetssikring av kommunale tjenester krever kontinuerlig og systematisk arbeid, og må skje på alle nivå i organisasjonen. Det systematiske kvalitetsarbeidet handler i stor grad om å optimalisere, effektivisere og videreutvikle de kommunale tjenestene basert på bl.a. lover, retningslinjer, planer som styrer oss gjennom aktiv utvikling og bruk av prosedyrer og avvikssystem. Det er også nødvendig å se dette arbeidet i nær sammenheng med kommune(del)plan-, økonomiplan- og budsjettprosess.

Kvalitetssikring og –utvikling av tjenester og organisasjon er først og fremst et lederansvar. Ledere med fag- og personalansvar er ansatt for å ivareta dette ansvaret. Dette er imidlertid i liten grad vektlagt i styrings- og rapportsystemet mellom rådmannen og enhetene/virksomhetsområdene. Det er derfor behov for å tydeliggjøre ledelsens ansvar i enda større grad – både rådmannens og enhetsleder/virksomhetsleder sitt ansvar og oppgaver.

Men selv om hovedansvaret hviler på ledelsen, er det viktig å involvere og ansvarliggjøre ansatte, folkevalgte og brukere/innbyggere. Spesielt er det viktig å myndiggjøre alle ansatte, som skal overlevere tjenestene på en måte som positivt påvirker kvaliteten på tjenestene. Det

betyr at ansatte aktivt må forholde seg til sitt ansvar og sin rolle i kvalitetsarbeidet og tjenesteutøvelsen. Alle parter skal oppleve at de tar del i et planlagt, systematisk arbeid, og blir informert og involvert når det er nødvendig og hensiktsmessig.

Nedenfor er det skissert et forslag til innhold i det systematiske kvalitets- og forbedringsarbeid og hvordan dette kan organiseres i aksene mellom rådmannsnivå og enhets-/virksomhetsnivå (opplistingen er ikke ment å være uttømmende):

Rådmannens ansvar og oppgaver i det systematiske kvalitetsarbeidet *)	Enhetsleders/virksomhetsleder ansvar og oppgaver i det systematiske kvalitetsarbeidet
<ul style="list-style-type: none"> • Strategisk planlegging (kommune(del)-plan, økonomiplan m.m.) og analyse. • Styringsdialog med enhetsledere/ virksomhetsleder (eks. gjennom lederavtaler) <p><u>Iverksette...</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • bruker- og medarbeiderundersøkelser • strategier for å forbedre nærværsarbeidet og arbeid med helsefremmende arbeidsplasser • strategier for å forsterke arbeidet med uønsket deltid • strategier for å forsterke omdømmet og ivareta god informasjon internt og eksternt <p><u>Etterspørre fra enhetene/virksomhetsområdene...</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • tiltak etter bruker- og medarbeiderundersøkelsene, som tar utgangspunkt i lokale utfordringer og underbygger mål og vegvalg • avviksrapporter og forbedringstiltak knyttet til avvik • tiltak som forsterker nærværsarbeidet • tiltak som reduserer uønsket deltid <p><u>Rapportere...</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • hovedtrekkene av tiltak og måloppnåelse i henhold til årshjulet <p><u>Driftsansvar:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • System- og driftsansvar for kvalitetssystemet • Kvalitetsloven • Saksutredning i kvalitetsarbeidet til Administrasjonsutvalg, Arbeidsmiljøutvalg og Brukerråd • Veiledning og prosessbistand i enhetenes kvalitetsarbeid • m.m. <p><u>Partssamarbeid og medvirkning</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dialogseminar - <i>årlig</i> • Økonomiplanseminar - <i>årlig</i> • Administrasjonsutvalg – <i>etter møteplan</i> • Arbeidsmiljøutvalg – <i>etter møteplan</i> • Brukerråd – <i>etter møteplan</i> • Forum for tillitsvalgte – <i>etter møteplan</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvar for at mål, vegvalg og styrende dokumenter blir gjort kjent og realisert i enheten/virksomhetsområdet <p><u>Sikre at mål blir realisert gjennom bl.a. følgende aktivitet:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utarbeide og godkjenne nødvendige prosedyrer for tjenesteutøvelsen. Samarbeid med andre enhetsledere/virksomhetsledere når prosedyrene skal være felles. • Informasjon til ansatte om avviksprosedyrer og avviksbehandling. Stimulere de ansatte til å melde avvik og forbedringsforslag. Behandle avvik når disse blir meldt. • Gjennomgå status ang. avvik og klager, drøfte forbedringstiltak med lokalt kvalitetsutvalg • Gjennomgå bruker- og medarbeiderundersøkelser og drøfte forbedringstiltak med lokalt kvalitetsutvalg • Kompetanseheving ihht. kompetanseplan, og som understøtter mål og tiltak <p><u>Rapportere:</u></p> <p>I henhold til årshjulet, samt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aggregerte avviksrapporter • Tiltak etter bruker- og medarbeiderundersøkelsene • Tiltak for å bedre nærværet i enheten • Tiltak for å redusere uønsket deltid • Tiltak omkring etikk og etisk refleksjon • Omfang på formidling av ”de gode historier” <p><u>Partssamarbeid og medvirkning:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Personalmøter - <i>jevnlig</i> • Medbestemmelsesfora; benevnes som ”lokale kvalitetsutvalg” - <i>månedlig</i> • Samarbeidsutvalg – (<i>egen sak for oppvekst og PO til snarlig behandling i Levanger</i>) <p>Avdelingsledere/rektorer/styrere med fag- og personalansvar, som er underlagt en enhetsleder/virksomhetsleder, får delegert likelydende ansvar fra sin enhetsleder/ virksomhetsleder.</p>

*) Når det gjelder deler av rådmannens ansvar og oppgaver, kan rådmannen delegere dette til en støtteenhet. I forbindelse med ISK3 og mulig reorganisering av ISK-enhetene, anses den beste løsningen å legge dette til en evt. ny utviklingsenhet i ISK.

Problemstillinger til diskusjon og besvarelse:

- *Skal hele eller deler av aktiviteten som er beskrevet over skal være frivillig eller obligatorisk for de ulike administrative nivåene?*
- *Skal enhetsleder/virksomhetsleder selv få bestemme innhold og frekvens på sitt systematiske kvalitetsarbeid?*
- *Hvordan realisere og revitalisere partssamarbeidet på alle nivå i organisasjonen?*
- *Bør samarbeidsutvalgenes rolle og funksjon gjennomgås og evt. revitaliseres?*

Generell problemstilling til drøfting. Skal ikke besvares nå - vil bli en del av prosessen omkring utmeisling av ISK3 vinteren 2010:

- *Hvordan bør våre kommuner og ISK organiseres for drive fram utviklings- og kvalitetsarbeidet i begge kommuner på en mer koordinert og kraftfull måte?*

Dette notatet danner grunnlaget for diskusjon i styringsgruppas møte 30. oktober 2009. Det er nødvendig at styringsgruppa avklarer problemstillinger som er lagt inn i notatet, evt. også andre aktuelle problemstillinger som ikke er belyst her.

I tillegg må styringsgruppa avklare hvilke problemstillinger som evt. skal løftes til formell politisk behandling.

26. oktober 2009
Anne Grete Wold
Prosjektleder