

Arkiv: FE-030, TI-&85, HIST-
ESA-16/3931
JournalpostID: 17/21236
Saksbehandler: Aasbjørn Pålshaugen
Dato: 19.05.2017

Saksframlegg

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
	Formannskapet	
	Kommunestyret	

Endring av organisasjonsmodell for Gjøvik krisesenter - ny behandling etter høring

Rådmannens forslag til vedtak:

Forslag til samarbeidsavtale mellom kommunene Nordre Land, Søndre Land, Vestre Toten, Østre Toten og Gjøvik kommune om etablering av et vertskommunesamarbeid om krisesentertjenester etter Kommune洛vens § 28-1 b, godkjennes. Det forutsettes at alle samarbeidskommunene nevnt i pkt 1, godkjenner forslag til avtale og delegerer myndighet til å treffe nødvendige administrative avgjørelser på samarbeidskommunens vegne til vertskommunen, Gjøvik kommune.

Fakta:

«Endring av organisasjonsmodell for Gjøvik krisesenter» ble i F-sak 36/2017 vedtatt sendt ut på høring til representantskapet, styret ved Gjøvik krisesenter, ansattes organisasjoner og andre interesseorganisasjoner med høringsfrist 15.05.17.

Høringsinstansenes hovedkonklusjoner:

Representantskapet tar saken til orientering og henviser til den videre kommunale behandlingen i kommunestyrene.

Styret for Gjøvik Krisesenter IKS mener at den beste driftsformen for Krisesenteret fortsatt vil være dagens selskapsform.

Fagforbundet Gjøvik støtter forslaget til ny organisasjonsmodell og mener det vil føre til et bedre totaltilbud til brukerne.

Flerkulturell Kvinneforening støtter forslaget om en omorganisering av krisesenteret.

Krisesentersekretariatet anbefaler at krisesenteret i Gjøvik består som et eget rettssubjekt i nåværende form.

Alle høringsinstansene har levert høringsvar. For fullstendig høringsuttalelser, se vedlegg.

Det har også vært avholdt et uformelt møte mellom de ansatte ved Krisesenteret og rådmann Arne Skogsbakken fra rådmannsutvalget i Gjøvikregionen, rådmann Magnus Mathisen og HR-sjef Elin Limoseth. Styreleder i Krisesenteret Odd Inge Sanden deltok også på møtet. Hensikten var å informere om prosessen og konsekvenser av omorganiseringen samt å besvare spørsmål de ansatte måtte ha til dette. De ansatte ble på møtet oppfordret til å sende egen høringsuttalelse i tillegg til den som sendes fra deres fagforening. Det er ikke mottatt en slik høringsuttalelse.

Fra saksutredningen i F-sak 36/2017

Bakgrunn

Lov om kommunale krisesentertilbud trådte i kraft 1. januar 2010. I loven er kommunene pålagt å gi et likeverdig krisesentertilbud til kvinner, menn og barn.

Krisesenterloven inneholder krav om *ei heilskapleg oppfølging gjennom samordning av tiltak mellom krisesentertilbodet og andre delar av tenesteapparatet* og at denne oppfølgingen kan samordnes gjennom bruk av individuell plan. Dette kravet om samordning og samarbeid er også nedfelt i lovgrunnlaget for andre tjenester som kommunen har ansvar for som i sosialtjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven og barnevernsloven.

Det er etter loven opp til kommunene selv hvordan denne samordningen og samarbeidet konkret skal organiseres.

Dagens organisering av krisesenteret

Kommunestyrene i Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Nordre Land og Søndre Land kommuner godkjente høsten 2011 en selskapsavtale for Gjøvik Krisesenter IKS som grunnlag for et samarbeid om denne tjenesten.

Gjøvik Krisesenter IKS er lokalisert i Gjøvik kommune. Kommunestyrene i de fem samarbeidskommunene vedtok høsten 2016 å bygge nye lokaler for Krisesenteret i regi av Gjøvik Boligstiftelse. Nye lokaler er planlagt å kunne tas i bruk i 2018.

Utredning av omorganisering av Gjøvik Krisesenter IKS

Rådmannsutvalget i Gjøvikregionen (RUG) vedtok i møte 30.09.16 å få utredet en omorganisering av krisesenteret fra et IKS til et vertskommunesamarbeid med Gjøvik kommune som vertskommune. Rådmannsutvalgets vedtok følgende mandat for arbeidet:

Det skal utarbeides en fagrapport som beskriver forutsetningene for og konsekvensene av å endre organisasjonsmodell for Gjøvik Krisesenter fra et IKS til et vertskommunesamarbeid, jf Kommunelovens § 28 a, b og e. Gjøvik kommune skal være vertskommune.

Fagrapporten skal inneholde

- *en beskrivelse av formell prosess og forslag til prosedyre/framdriftsplan*
- *forslag til samarbeidsavtale*
- *administrative konsekvenser, HR, regnskap, pensjonsforpliktelser, mm*
- *en beskrivelse av personmessige konsekvenser og forhold, med tilhørende prosedyrer, som må ivaretas ved en omorganisering til vertskommune*
- *konsekvenser for økonomistyring, herunder evt behov for endring i styringsmodell og rutiner*

Avgrensning

- *Utredningen skal ikke omhandle krisesenterets lokalisering, indre organisering, tjenestetilbud og drift*
- *En omorganisering skal ikke medføre behov for endring av de økonomiske rammene for senterets drift*
- *Nåværende modell for kostnadsfordeling/finansiering videreføres*

Spesialrådgiver Aasbjørn Pålshaugen, Gjøvik kommune har vært ansvarlig for utredningen og rapportert til RUG v/rådmann Arne Skogsbakken og rådmann Magnus Mathisen for vertskommunen. Ansvarlige og berørte parter i forhold til Gjøvik krisesenter IKS og kommunene for øvrig har vært involvert og trukket inn i arbeidet.

Om organisasjonsmodell

De lovfestede modellene for interkommunalt samarbeid omfatter i tillegg til vertskommunemodellen og IKS, samkommune, § 27 styre og AS. I denne saken er et administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28-1b aktuelt som et alternativ til dagens IKS-modell.

Selskapsformen IKS ble i sin tid (IKS-loven av 29. januar 1999 nr. 6) utviklet for samarbeid om

oppgaver av *mer forretningspreget karakter*. IKS-modellen innebærer at kommunenes ansvar og innflytelse er noe begrenset og kommunens administrative rolle noe svekket, da linjen går direkte fra kommunestyret til representantskapet. I et IKS vil de ansatte være ansatt i selskapet.

Styringsmodell ved IKS:

Kommunestyre ⇒ *Representantskap* ⇒ *Styre* ⇒ *Daglig leder*

Styringsmodell ved vertskommunesamarbeid:

Kommunestyre ⇒ *Rådmann* ⇒ *Tjenesteleder e.l.*

Et hovedformål med etableringen av vertskommunemodellen (Tatt inn i kap 5 i kommuneloven fra 1. januar 2007), var å tilby en mer hensiktsmessig lovregulering av interkommunalt samarbeid om de lovpålagte og *mer individrettede tjenestene* som innebærer mer eller mindre grad av offentlig myndighetsutøvelse. De ansatte vil i denne modellen være ansatt i vertskommunen.

Fra utredningen

Rapporten fra utredningen beskriver noen sentrale forutsetninger for og konsekvenser av å endre organisasjonsmodell for Gjøvik Kriesesenter fra et IKS til et vertskommunesamarbeid med Gjøvik kommune som vertskommune, jfr. Kommunelovens § 28 a, b og e.

De formelle hovedpunktene i en slik endringsprosess vil være

- Kommunestyrene inngår en samarbeidsavtale i hht krav i KL § 28 e om vertskommunesamarbeid, herunder tidspunkt for iverksettelse.
- Kommunestyrene gir sin rådmann instruks om å delegere sin kompetanse til å treffe vedtak i enkeltsaker til rådmannen i vertskommunen på de områder det skal samarbeides om. I tillegg bør kommunestyrene delegere til rådmannen å utforme andre bestemmelser utover minimumskravene som kan bidra til å gjøre samarbeidet best mulig, f.eks. retningslinjer og rutiner for ulike deler av samhandlingen mellom deltakerkommunene.
- Representantskapet behandler oppløsning av Gjøvik Kriesesenter IKS.
- De ansatte i Gjøvik Kriesesenter IKS tilbys overføring til Gjøvik kommune i hht reglene/prosedyrene som er nedfelt i AML § 16 om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse.
- De ulike avtaler Gjøvik Kriesesenter IKS har vedr pensjon, forsikring, regnskapsføring, revisjon, bankforbindelse, etc. gjennomgås/avvikles og implementeres i størst mulig grad i vertskommunens administrative systemer, rutiner og portefølje.
- Gjøvik kommune som vertskommune orienterer fylkesmannen ved å oversende kopi av samarbeidsavtalen.
- Deltakerkommunene har ansvar for tilstrekkelig informasjon til sine innbyggere og organisasjoner om endringen og tjenesten.

Om samarbeidsavtalen

For et vertskommunesamarbeid skal det i hht kommunelovens § 28-1 e, opprettes en skriftlig samarbeidsavtale. I kommuneloven er det fastsatt at en slik avtale som et minimum skal inneholde bestemmelser om:

- Deltakere og hvem som er vertskommune
- Hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som legges til vertskommunen
- Tidspunktet for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet
- Underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen
- Det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen
- Nærmere regler for utreden og avvikling av samarbeidet
- Annet som etter lov krever avtale.

Samarbeidsavtalene som inngås mellom den enkelte deltakerkommune og vertskommunen i et administrativt vertskommunesamarbeid, vil være *bilaterale*. Dette i motsetning til vertskommune med nemnd der avtalen må være *felles* for alle deltakerne. Det betyr at det i denne saken må inngås *separate* avtaler mellom hver enkelt deltaker og vertskommunen, men disse kan likevel være likelydende.

Dersom samarbeidsavtalene senere skal endres på noen av *de lovfestede punktene*, må kommunestyret i den enkelte deltakerkommune vedta dette. Samarbeidsavtalen vil utgjøre grunnlaget for samarbeidet. Kommunene står derfor fritt til også å regulere *andre forhold* enn det som følger av loven. Slike bestemmelser kan for eksempel omhandle retningslinjer og rutiner for ulike deler av samhandlingen mellom deltakerkommunene. Slike *andre forhold* som blir regulert i samarbeidsavtalen kan kommunestyrene på ordinær måte delegerer til rådmennene i deltakerkommunene å utforme eller endre. Dette vil kunne bidra til å gjøre samarbeidet mer smidig.

Andre forhold

Utover det som evt. måtte bli regulert i samarbeidsavtalen, vil Gjøvik kommune som vertskommune ha den alminnelige styringsrett som arbeidsgiver. Samarbeidskommunene kan ikke gi retningslinjer for organisering av arbeidet, gi instruksjoner eller på annen måte gripe inn på en måte som kommer i strid med dette.

Et vertskommunesamarbeid er en del av virksomheten til den kommunen som er vertskommune for samarbeidet. Kontrollutvalget i (verts)kommunen skal derfor etter de vanlige reglene i kommuneloven § 77 føre løpende tilsyn også med den delen av virksomheten i kommunen som dreier seg om saker som er delegert fra de andre kommunene i samarbeidet.

I et vertskommunesamarbeid, der vertskommunen etter avtale og delegering skal stå for den aktuelle tjenesten, skal på samme måte, statlig tilsyn og eventuelle pålegg rettes mot vertskommunen.

Om oppløsning av Gjøvik Krisesenter IKS

Oppløsning av selskapet er regulert i «Selskapsavtale Gjøvik Krisesenter IKS § 13». Her heter det:

Oppløsning av selskapet kan vedtas av representantskapet med ¾ flertall av representantskapets medlemmer. Blir det ikke flertall for oppløsning kan saken kreves behandlet på nytt representantskap der det kreves ¾ flertall blant de frammøtte representanter. Ved oppløsning kan selskapets midler etter vedtak i representantskapet tilfalle lokal forankret organisasjon som prioriterer arbeidet for samme målgruppe.

Administrative prosesser og tilpasninger i vertskommunen

Gjøvik kommune vil som vertskommune få ansvar for prosessen med å gjennomføre overføring av ansatte. Overføringen forutsettes gjennomført ihht reglene i AML § 16 om ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse.

Gjøvik kommune vil som vertskommune få ansvaret for å implementere Gjøvik Krisesenter som en virksomhet i kommunens organisasjon og administrative portefølje, herunder de nødvendige prosesser knyttet til avtaler og økonomiske forhold som blir påvirket ved endring av organisasjonsmodell.

Administrative kostnader

I mandatet er det forutsatt at

en omorganisering skal ikke medføre behov for endring av de økonomiske rammene for senterets drift

Det er imidlertid behov for å foreta en gjennomgang av de administrative kostnadene som belastes vertskommunen etter overgang til en vertskommunemodell og innarbeide disse i økonomioppgjøret. Dette er imidlertid kostnader som i all hovedsak dekkes innen dagens økonomiske rammer som f.eks.

regnskapsføring, dagens pensjonskostnader, forsikringer etc. men som må tilpasses kostnadsnivået etter overgangen til kommunale ordninger.

En endelig vurdering av de ulike elementene og i hvilken grad dette påvirker de økonomiske rammene, bør forventes til prosessen med overføring av de ansatte er gjennomført. Herunder konsekvensene av de nødvendige avklaringene i hht AML § 16. En foreløpig gjennomgang og analyse av de økonomiske konsekvensene av omorganiseringen, viser at det vil kunne bli en relativt beskjeden merutgift for kommunene, i hovedsak knyttet til pensjon.

Når de nye lokalitetene tas i bruk, vil det også være behov for å innarbeide de tilhørende kostnadene i det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen.

Forslag til samarbeidsavtale

I vedlagte forslag til samarbeidsavtale er inntatt de bestemmelser loven fastsetter. Avtalen bygger på nåværende selskapsavtale og det er i pkt 7 tatt inn bestemmelser om samarbeid og et samarbeidsråd som erstatter dagens kontaktmøter og deler av representantskapets oppgaver.

Det vises for øvrig til vedlagte forslag til samarbeidsavtale. Forslaget er likelydende for alle samarbeidskommunene.

Egenvurdering:

Til grunn for rådmannsutvalgets vedtak om å utrede organiseringsform for krisesenteret lå bl.a. den økte økonomiske forpliktelsen og de øvrige endringer i forutsetninger som følge av kommunestyrenes vedtak om etablering av nye lokaler for krisesenteret. I tillegg ble behovet for tett og nær kontakt med det øvrige kommunale tjenesteapparatet slik det framgår av loven, vektlagt. Gjøvik Krisesenter IKS uttrykker også i sin årsrapport for 2015 et ønske om i økt grad å bli integrert i den lokale tiltakskjeden rundt personer som er utsatt for vold i nære relasjoner. Det påpekes videre at dersom kommunene skal kunne oppfylle lovens krav må det øvrige hjelpeapparatet sterkere på banen.

Det er etter loven opp til at kommunene selv avgjør hvordan denne samordningen og samarbeidet konkret skal organiseres. Rådmannsutvalget mener en slik samordning av tjenester kan bli bedre ivaretatt ved at krisesentertjenesten knyttes sterkere til kommunene og organiseres som en del av det helhetlige kommunale tjenesteapparatet.

Interkommunalt samarbeid om tjenesten kan etter avtale etableres på frivillig grunnlag med hjemmel i flere lover. Formålet med samarbeidet er av betydning for valg av samarbeidsmodell.

Vertskommunemodellen er utviklet for denne type tjeneste og sikrer en hensiktsmessig lovregulering av interkommunalt samarbeid om slike lovpålagte og *individrettede tjenester*, samtidig som den ivaretar demokratiske og rettssikkerhetsmessige hensyn. Modellen vurderes av rådmannsutvalget som enklere og mer oversiktlig enn IKS-modellen. Vertskommunen vil være ansvarlig, mens deltagerkommunene delegerer myndighet, kjøper tjenester og har en kontroll-/tilsynsfunksjon med virksomheten. Deltagerkommunenes innflytelse og innsyn i driften sikres gjennom en samarbeidsavtale.

Rådmannsutvalget har på denne bakgrunn konkludert med å anbefale at Gjøvik Krisesenter IKS avvikles og at tjenesten videreføres i et administrativt vertskommunesamarbeid med Gjøvik kommune som vertskommune, etter § 28 b i kommuneloven.

Omorganiseringen håndteres som en virksomhetsoverdragelse. De ansattes rettigheter vil dermed bli håndtert i henhold til arbeidsmiljølovens *Kapittel 16. Arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse*.

I Gjøvik kommunes organisasjon vil krisesenteret bli en virksomhet i sektor oppvekst, tjeneste barn og familie.

Til enkelte momenter i styrets høringsuttalelse:

Til pkt 1 i avtalen:

Styret påpeker i sin uttalelse til forslaget om samarbeidsavtale at dersom organisasjonsendringen blir vedtatt, vil det kreve at pkt. 1 i avtalen bør forsterkes og presiseres m.h.p. formål med forslag til endret ordlyd, jfr høringsuttalelsen.

Rådmannens har med bakgrunn i dette innspillet fra styret, innarbeidet en presisering og et tillegg i forslaget til avtale, slik at pkt *1 Omfang og formål* vil være som følger:

Avtalen omfatter tjenester for alle innbyggere (barn, unge, voksne, eldre – både kvinner og menn) hjemlet i *Lov om kommunale krisesentertilbud* (krisesenterloven).

Tilbudet skal være tilgjengelig for personer som er utsatt for vold eller trusler i nære relasjoner, og som har behov for et trygt og midlertidig botilbud. Tilbudet skal være faglig forsvarlig, dvs. ihht gjeldende lov- og forskriftskrav, herunder

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (BUF) «Veileder til krisesenterloven» med kommentarer til lovbestemmelsene
- Forskrift om fysisk sikkerheit i krisesentertilbudet

Myndighetenes føringer for krisesentrenes virksomhet vil utvikles over tid og det er etter rådmannens oppfatning derfor viktig å forankre avtalenes formuleringer i lov og de til enhver tid gjeldende føringer og retningslinjer. BUF's veileder er et slikt eksempel på tydelige og operative føringer for senterets aktivitet som etter rådmannens oppfatning også omhandler flere av de elementene styret påpeker.

Til pkt 8 i avtalen:

Styret foreslår en presisering og forsterkning av avtalens pkt 8 for å sikre at vertskommunen minst en gang i året informerer direkte til kommunestyrene om virksomheten ved Krisesenteret.

En slik informasjon vil etter rådmannens oppfatning inngå i og avtales som en del av den løpende styrings- og rapporteringsdialogen mellom vertskommunen og deltagerkommunene.

Konsekvens for folkehelse:

Ingen.

Vedlegg:

22.05.2017	Fagrapport - endring av organisasjonsmodell ver 1.0
22.05.2017	Utkast til SAMARBEIDSAVTALE OM KRISESENTER - Gjøvikregionen ver 1.1
22.05.2017	Representantskapet - høringsuttalelse
22.05.2017	Styret - høringsuttalelse
22.05.2017	Fagforbundet Gjøvik - høringsuttalelse
22.05.2017	Flerkulturell Kvinneforening - høringsuttalelse
22.05.2017	Krisesentersekretariatet - høringsuttalelse