



HAMMERFEST KOMMUNE KONTROLLUTVALGET

Hammerfest kommune v/ kommunestyret
her

Arkivkode
4/1 02
Journalnr.
2011/12020-18

SÆRUTSKRIFT Møte 24.mai 2011

Sak15/2011 Forvaltningsrevisjonsrapport Økonomistyring i pleie og omsorgssektoren

Fagansvarlig forvaltningsrevisor Bente Willumsen redegjorde for rapporten og svarte på spørsmål.

Sekretariatets tilråkning:

- 1 Kontrollutvalget tar opplysningene og konklusjonene i forvaltningsrevisjonsrapporten "Økonomistyring i pleie- og omsorgssektoren til orientering, og slutter seg til anbefalingene som fremkommer i tilhørende saksdokument fra kommunerevisjonen.
- 2 Kontrollutvalget oversender saken til kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret tar opplysningene og konklusjonene i forvaltningsrapporten "Økonomistyring i pleie og omsorgssektoren" til orientering, og slutter seg til rapportens anbefalinger.

Kontrollutvalgets behandling:

Kontrollutvalget sluttet seg enstemmig til sekretariatets tilråkning.

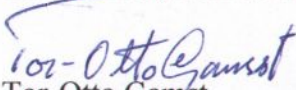
Vedtak:

- 1 Kontrollutvalget tar opplysningene og konklusjonene i forvaltningsrevisjonsrapporten "Økonomistyring i pleie- og omsorgssektoren til orientering, og slutter seg til anbefalingene som fremkommer i tilhørende saksdokument fra kommunerevisjonen.
- 2 Kontrollutvalget oversender saken til kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret tar opplysningene og konklusjonene i forvaltningsrapporten "Økonomistyring i pleie og omsorgssektoren" til orientering, og slutter seg til rapportens anbefalinger.

Rett utskrift bekreftes.

Hammerfest, den 27. mai 2011


Tor-Otto Gamst
Sekretær for kontrollutvalget

Vedlegg: -Rapport Økonomistyring i pleie- og omsorgssektoren
-Saksutredning ved kontrollutvalgets behandling av sak 15/2011
-Rådmannens kommentarer til rapporten

Kopi: Hammerfest kommune v/ rådmannen



HAMMERFEST KOMMUNE KONTROLLUTVALGET

Møte nr. 2/2011

24. mai 2011

Arkivkode
4/1 02
Journalnr.
2011/12020-12

S A K S F R E M L E G G

SAK 15 - 2011

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT - ØKONOMISTYRING I PLEIE- OG OMSORGSSEKTOREN

Saksbehandler: Tor-Otto Gamst

Bakgrunn: - Hammerfest kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2008-2010, vedtatt av kommunestyret 19.06.2008.

Saksdokumenter fra revisjonen(vedlagt):

- Saksutredning Rapport - Forvaltningsrevisjon: "Økonomistyring i pleie- og omsorgssektoren"
- Forvaltningsrevisjonsrapporten "*Økonomistyring i pleie og omsorgssektoren*"

Saksopplysninger:

Det vises til vedlagte forvaltningsrevisjonsrapport "Økonomistyring i pleie-omsorgssektoren" og til revisjonens utredning med utfyllende opplysninger om prosjektet.

Sekretariatet har i henhold til kontrollutvalgsforskriften § 20 et selvstendig ansvar for å påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet.

I tråd med vedtatt plan for forvaltningsrevisjon 2008-2010, og kontrollutvalgets prioriteringer, behandlet kontrollutvalget i sak 12/2010 Oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjekt "*Økonomistyring i pleie- og omsorgssektoren*". Kontrollutvalget la da nærmere premisser for prosjektet med overordnede problemstillinger som skulle besvares i rapporten.

Etter sekretariatets vurdering er forvaltningsrevisjonsrapporten fra revisjonen i tråd med intensjonene i Hammerfest kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2008-2010, og behandler de problemstillinger som kontrollutvalget vedtok i sak 12/2010.

Sekretariatet har for øvrig ingen merknader til de opplysninger og anbefalinger som fremkommer i tilhørende saksutredning fra revisjonen.

Sekretariatets tilrådning:

1. Kontrollutvalget tar opplysningene og konklusjonene i forvaltningsrevisjonsrapporten "Økonomistyring i pleie- og omsorgssektoren til orientering, og slutter seg til anbefalingene som fremkommer i tilhørende saksdokument fra kommunerevisjonen.
2. Kontrollutvalget oversender saken til kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret tar opplysningene og konklusjonene i forvaltningsrapporten "Økonomistyring i pleie og omsorgssektoren" til orientering, og slutter seg til rapportens anbefalinger.



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT- ØKONOMISTYRING I PLEIE- OG OMSORGSSEKTOREN

Saksbehandler: Bente Willumsen (Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS)

Følgende dokumenter er vedlagt:

- Forvaltningsrevisjonsrapporten "Økonomistyring i pleie- og omsorgssektoren"

Følgende dokumenter legges fram i møtet:

- Rådmannens kommentarer til rapporten

SAKSOPPLYSNINGER

INNLEDNING

Revisjonen legger med dette fram rapporten "Økonomistyring i pleie- og omsorgssektoren" for kontrollutvalget til behandling. Dette skjer i henhold til § 8 i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. hvor det heter at revisor fortløpende skal rapportere til kontrollutvalget om resultatene av gjennomførte forvaltningsrevisjoner.

BAKGRUNN OG FORMÅL

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2010*, vedtatt av kommunestyret i Hammerfest 19.6.2008 (sak 57/08). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av økonomistyringen i pleie- og omsorgssektoren.

Formålet med dette prosjektet har vært å undersøke om sektor for pleie og omsorg (seinere helse og pleie) har hatt en tilfredsstillende økonomistyring, og om mulig forklare de store avvikene mellom budsjett og regnskap i årene 2008-2010.

PROBLEMSTILLINGER I UNDERSØKELSEN

Hovedproblemstillingene ble vedtatt av kontrollutvalget den 7. april 2010 (sak 12/10). Underproblemstillingene er utledet av revisjonen etter fullmakt fra kontrollutvalget.

Hvordan er situasjonen i pleie- og omsorgssektoren i Hammerfest kommune?

- *Hvordan er sektoren organisert?*
- *Hvordan er bemanningssituasjonen?*
- *Hvordan er ressursbruken?*

Er økonomistyringen i pleie- og omsorgssektoren tilfredsstillende?

- *Er budsjettet realistisk?*
- *Er det etablert en betryggende kontroll?*
- *Er rapporteringen tilfredsstillende?*

REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 § 45, 46 og 47
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) av 15.12.2000
- COSO-rapporten, norsk oversettelse 1996

GJENNOMFØRINGEN AV UNDERSØKELSEN

Standard for forvaltningsrevisjon

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon (fastsatt av styret i Norges kommunerevisorforbund).

Oppstartsmøter

Det ble sendt oppstartsbrev til rådmannen i Hammerfest kommune den 20.1.10, og det ble avholdt oppstartsmøte med rådmannen den 9.2.2010, og med sektorleder den 24.3.2010.

Behandling i kontrollutvalget

Hovedproblemstillingene ble vedtatt av kontrollutvalget den 7.4. 2010 (sak 12/10).

Om intervju

Vi har gjennomført intervju med kommunalsjef for sektoren, tidligere sektorleder og to virksomhetsledere.

Om dokumentanalyse

Aktuelle dokumenter har vært budsjett, regnskap, årsmeldinger, tertialmeldinger, diverse utredninger og saksframlegg.

Verifisering

Utkast til rapport ble sendt på verifisering til informantene den 15. april 2011. Fristen for å komme med tilbakemeldinger ble satt til 3. mai 2011. Revisjonen mottok svar fra to av informantene innen fristen, og fra en av informantene dagen etter. Vi har foretatt noen mindre justeringer i rapporten som følge av de innkomne tilbakemeldingene.

Høring

Rapporten ble sendt på høring til rådmannen den 5. mai 2011, jf. kommuneloven § 77 nr. 6. Svarfristen ble satt til den 19. mai 2011. Rådmannens kommentarer vil bli lagt fram i kontrollutvalgets møte den 24. mai 2011.

KONKLUSJONER I RAPPORTEN

Hvordan er situasjonen i pleie- og omsorgssektoren i kommunen?

Hvordan er sektoren organisert?

Fra 2010 har Hammerfest kommune vært organisert i tre sektorer, som hver ledes av en kommunalsjef som inngår i rådmannens ledergruppe. Pleie- og omsorgstjenestene inngår i sektor for helse og pleie, som fra 2011 består av ni virksomheter, som hver ledes av en virksomhetsleder med budsjettansvar.

Hvordan er bemanningssituasjonen?

Bemanningssituasjonen i sektoren har vært svært utfordrende med et stort antall vakante stillinger, som kombinert med relativt høyt sykefravær, har resultert i omfattende og til dels ukontrollert bruk av overtid og kjøp av vikartjenester.

Hvordan er ressursbruken?

Budsjett og regnskap for de tre siste årene viser en eskalerende kostnadsutvikling, og stort årlig merforbruk. KOSTRA-tall viser at mens Hammerfest kommune i 2008 lå under eller på nivå med sammenligningskommunene, hadde kommunen i 2010 en dyrere pleie- og omsorgstjeneste enn sammenlignbare kommuner og gjennomsnittene for kommunegruppene.

Er økonomistyringen i pleie- og omsorgssektoren tilfredsstillende?

Er budsjettet realistisk?

Etter revisjonens vurdering har ikke budsjettene ved de undersøkte virksomhetene i pleie og omsorg vært verken realistiske eller fullstendige i perioden. Det har ikke blitt tatt høyde for vekst i antall brukere og flere brukere med omfattende behov for hjelp, og tiltak som er iverksatt er ikke tatt inn i budsjettet. Videre er viktige budsjettposter utelatt, eller sterkt underbudsjettet.

Er det etablert en betryggende kontroll?

Det er ikke etablert en betryggende kontroll, i form av et dokumentert og etterprøvbart system for internkontroll.

Er rapporteringen tilfredsstillende?

Rapporteringen fra virksomhetene er ikke tilfredsstillende i henhold til etablert rutine om rapportering annenhver måned. Rapporteringen til politisk nivå er gjennomført i henhold til regelverket.

Hovedkonklusjon

Økonomistyringen innenfor sektor for helse og pleie (og tidligere pleie og omsorg) har ikke vært tilfredsstillende i den reviderte perioden. Det begrunnes med at:

- budsjettene har vært urealistiske og ufullstendige i forhold til driftsnivået
- det ikke er etablert en betryggende kontroll i form av et system for internkontroll
- rapporteringen fra virksomhetene har vært mangelfull

ANBEFALINGER:

Med utgangspunkt i de hovedfunn som er gjort i undersøkelsen vil revisjonen anbefale Hammerfest kommune å iverksette tiltak for å bedre økonomistyringen. Det gjelder særlig kravene om:

- realistiske budsjetter, som er fullstendige og bygger på forventet utvikling.
- betryggende kontroll, i form av et system for økonomisk internkontroll, som omfatter alle nivå i organisasjonen, og som overvåkes av ledelsen
- korrekt og informativ rapportering internt i administrasjonen og til politisk nivå

FORSLAG TIL VEDTAK:

Kontrollutvalget tar opplysningene og konklusjonene i forvaltningsrevisjonsrapporten "Økonomistyring i pleie og omsorg" til orientering, og slutter seg til rapportens anbefalinger.

Kontrollutvalget oversender saken til kommunestyret.

Vår ref
2010/1598-4/140

Deres ref:

Saksbehandler
Leif Vidar OlsenDato
18.05.2011

Økonomistyring i pleie- og omsorgssektoren

Rådmannen viser til rapport av 5.5.11 "Økonomistyring i pleie og omsorgssektoren". Rådmannen er gjort kjent med rapporten og spesielt konklusjonene og anbefalingene i rapporten.

Hovedkonklusjonen er slik:

Økonomistyringen innenfor sektor for helse og pleie (og tidligere pleie og omsorg) har ikke vært tilfredsstillende i den reviderte perioden. Det begrunnes med at:

- *budsjettene har vært urealistiske og ufullstendige i forhold til driftsnivået*
- *det ikke er etablert en betryggende kontroll i form av et system for internkontroll*
- *rapporteringen fra virksomhetene er mangelfull*

Anbefalingen er slik:

Med utgangspunkt i de funn som er gjort i undersøkelsen vil revisjonen anbefale Hammerfest kommune å iverksette tiltak for å bedre økonomistyringen i helse og pleie. Det gjelder særlig kravene om:

- *realistiske budsjetter, som er fullstendige og bygger på forventet utvikling.*
- *betryggende kontroll, i form av et system for økonomisk internkontroll, som omfatter alle nivå i organisasjonen, og som overvåkes av ledelsen*
- *korrekt og informativ rapportering internt i administrasjonen og til politisk nivå*

Selv om undersøkelsen er gjort i sektor for helse og pleie er anbefalingene gyldige for hele kommunen.

Generelt vil rådmannen bemerke at organisasjonen har i den undersøkte perioden vært preget av forarbeid til omorganisering og omorganisering. Det har vært stort fokus på budsjettkontroll og -oppfølging i hele organisasjonen. Kommunen hadde et regnskapsunderskudd i 2009, mens resultatet var 0 i 2010. Det har vært en utfordring å få dette til.

I denne sektoren har hensikten blant annet vært å få bort "gapet" mellom budsjett og regnskap. Et eksempel på dette er hjemmetjenesten hvor forholdet er redusert fra 14% i 2008 til 4% i 2010. Tabell 10 viser også en positiv utvikling ved Rypefjord 2. etasje, hvor forholdet er redusert fra 24% til 14%. Dette er viktige utviklingstrekk.

Postadresse
Hammerfest kommune
Postboks 1224 k, 9616 Hammerfest
E-post: postmottak@hammerfest.kommune.no

Besøksadresse
Rådhusplassen 1
www.hammerfest.no

Telefon
78 40 20 00
Telefaks
78 40 25 17

Bank
7592.05.00080
Org.nr
964 830 533



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON 2011

***Økonomistyring i
pleie- og omsorgssektoren***

HAMMERFEST KOMMUNE

FORORD

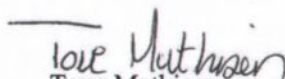
Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2008 – 2010*, vedtatt av kommunestyret i Hammerfest den 19.6.2008 (sak 57/08). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av økonomistyring i pleie- og omsorgssektoren.

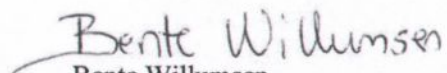
Undersøkelsen er gjennomført av fagansvarlig forvaltningsrevisor Bente Willumsen og revisor Ranveig Olaussen. Rapporten er kvalitetssikret av revisjonssjef Tove Mathisen.

Våre informanter i kommunen har vært kommunalsjef Kaj Gunnar Dahl, rådgiver Grethe Gebhardt (tidligere sektorleder for pleie- og omsorg), virksomhetsleder ved Rypefjord sykehjem Trine Nylund og virksomhetsleder ved hjemmetjenesten Turid Forberg Løkke.

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, 5.mai 2011


Tove Mathisen
revisjonssjef


Bente Willumsen
fagansvarlig forvaltningsrevisor

INNHold

0. SAMMENDRAG.....	1
0.1 Formålet med prosjektet.....	1
0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner.....	1
0.3 Anbefalinger.....	2
1. INNLEDNING.....	3
1.1 Prosjektets bakgrunn og formål.....	3
1.1.1 Bakgrunn.....	3
1.1.2 Formål.....	3
1.2 Problemstillinger.....	3
1.3 Revisjonskriterier.....	3
1.3.1 Kilder til kriterier.....	4
1.3.2 Utledning av revisjonskriterier.....	4
1.3.3 Utledning av underproblemstillinger.....	6
1.4 Metode.....	7
1.4.1 Datainnsamling.....	7
1.4.2 Avgrensing.....	7
1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet.....	7
2. HVORDAN ER SITUASJONEN I PLEIE – OG OMSORGSSEKTOREN I HAMMERFEST KOMMUNE?	7
2.1 Organisering.....	8
2.2 Hvordan er bemanningssituasjonen?.....	9
2.2.1 Grunnbemanning.....	9
2.2.2 Sykefravær.....	10
2.2.3 Overtid og vikarbruk.....	10
2.3 Hvordan er ressursbruken?.....	11
2.3.1 Budsjett og regnskap 2008, 2009 og 2010.....	11
2.3.2 Sammenligning med andre kommuner – KOSTRA.....	12
2.4 Oppsummering.....	13
3. ER ØKNOMISTRYRINGEN I PLEIE – OG OMSORGSSEKTOREN TILFREDSSTILLENDE?.....	14
3.1 Er budsjettet realistisk?.....	14
3.1.1 Data.....	14
3.1.2 Vurderinger.....	15
3.1.3 Delkonklusjon.....	16
3.2 Er det etablert en betryggende kontroll?.....	16
3.2.1 Data.....	16
3.2.2 Vurdering.....	18
3.2.3 Delkonklusjon.....	19
3.3 Er rapporteringen tilfredsstillende?.....	19
3.3.1 Data.....	19
3.3.2 Vurderinger.....	20
3.3.3. Delkonklusjon.....	21
4. AVSLUTTENDE KOMMENTARER.....	21
5. KONKLUSJONER.....	21
6. ANBEFALINGER.....	22

LITTERATUR	23
RÅDMANNENS KOMMENTARER.....	24
VEDLEGG	26

TABELLER

Tabell 1: Underproblemstillinger, kontrollspørsmål og kriterier til problemstilling 2.....	7
Tabell 2: Årsverk.....	9
Tabell 3: Antall ansatte i utvalgte virksomheter i 2010.....	9
Tabell 4: Sykefravær pleie og omsorg 2008 - 2010	10
Tabell 5: Sykefravær i utvalgte virksomheter i 2010	10
Tabell 6: Kjøp av vikartjenester fordelt på virksomheter 2010.....	10
Tabell 7: Leverandører vikartjenester 2010	11
Tabell 8: Budsjett og regnskap i sektor for pleie og omsorg.....	11
Tabell 9: Hjemmetjenesten (Hjemmesykepleie + praktisk bistand).....	14
Tabell 10: Rypefjord, 2. etasje (+ infeksjonsavdelingen).....	14
Tabell 11: Tjenesten for funksjonshemmede (inkludert omsorgsbolig Skaidiveien).....	14
Tabell 12: Netto driftsutgifter, pleie og omsorg, per innbygger 67 år og over	28
Tabell 13: Korrigerte brutto driftsutgifter, per mottaker av kommunale pleie og omsorgstjenester	28

FIGURER

Figur 1: COSO-rammeverket.....	5
Figur 2: Organisering fra 2010.....	8
Figur 3: Netto driftsutgifter, pleie og omsorg, per innbygger 67 år og over.....	12
Figur 4: Korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker av kommunale pleie og omsorgstjenester.....	12
Figur 5: Organisering av pleie- og omsorgssektoren før 2010.....	25
Figur 6: Politisk organisering.....	26

0. SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om sektor for pleie og omsorg (og helse og pleie) har hatt en tilfredsstillende økonomistyring, og om mulig forklare de store avvikene mellom budsjett og regnskap i årene 2008-2010.

0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Hvordan er situasjonen i pleie- og omsorgssektoren i kommunen?

Hvordan er sektoren organisert?

Fra 2010 har Hammerfest kommune vært organisert i tre sektorer, som hver ledes av en kommunalsjef som inngår i rådmannens ledergruppe. Pleie- og omsorgstjenestene inngår i sektor for helse og pleie, som fra 2011 består av ni virksomheter, som hver ledes av en virksomhetsleder med budsjettansvar.

Hvordan er bemanningssituasjonen?

Bemanningssituasjonen i sektoren har vært svært utfordrende med et stort antall vakante stillinger, som kombinert med relativt høyt sykefravær, har resultert i omfattende og til dels ukontrollert bruk av overtid og kjøp av vikartjenester.

Hvordan er ressursbruken?

Budsjett og regnskap for de tre siste årene viser en eskalerende kostnadsutvikling, og stort årlig merforbruk. KOSTRA-tall viser at mens Hammerfest kommune i 2008 lå under eller på nivå med sammenligningskommunene, hadde kommunen i 2010 en dyrere pleie- og omsorgstjeneste enn sammenlignbare kommuner og gjennomsnittene for kommunegruppene.

Er økonomistyringen i pleie- og omsorgssektoren tilfredsstillende?

Er budsjettet realistisk?

Etter revisjonens vurdering har ikke budsjettene ved de undersøkte virksomhetene i pleie og omsorg vært verken realistiske eller fullstendige i perioden. Det har ikke blitt tatt høyde for vekst i antall brukere og flere brukere med omfattende behov for hjelp, og tiltak som er iverksatt er ikke tatt inn i budsjettet. Videre er viktige budsjettposter utelatt, eller sterkt underbudsjettet.

Er det etablert en betryggende kontroll?

Det er ikke etablert en betryggende kontroll, i form av et dokumentert og etterprøvbart system for internkontroll.

Er rapporteringen tilfredsstillende?

Rapporteringen fra virksomhetene har ikke vært tilfredsstillende i henhold til etablert rutine om rapportering annenhver måned. Rapporteringen til politisk nivå er gjennomført i henhold til regelverket.

Hovedkonklusjon

Økonomistyringen innenfor sektor for helse og pleie (og tidligere pleie og omsorg) har ikke vært tilfredsstillende i den reviderte perioden. Det begrunnes med at:

- budsjettene har vært urealistiske og ufullstendige i forhold til driftsnivået
- det ikke er etablert en betryggende kontroll i form av et system for internkontroll
- rapporteringen fra virksomhetene har vært mangelfull

0.3 Anbefalinger

Med utgangspunkt i de hovedfunn som er gjort i undersøkelsen vil revisjonen anbefale Hammerfest kommune å iverksette tiltak for å bedre økonomistyringen. Det gjelder særlig kravene om:

- realistiske budsjetter, som er fullstendige og bygger på forventet utvikling.
- betryggende kontroll, i form av et system for økonomisk internkontroll, som omfatter alle nivå i organisasjonen, og som overvåkes av ledelsen
- korrekt og informativ rapportering internt i administrasjonen og til politisk nivå

1. INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Denne rapporten er et resultat av *Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2010*, vedtatt av kommunestyret i Hammerfest 19.6.2008 (sak 57/08). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av økonomistyring i pleie- og omsorgssektoren.¹ Bakgrunnen var at regnskapet for 2007 viste et stort merforbruk i forhold til vedtatt budsjett. I årsmeldingen for 2007 ble merforbruket forklart med bruk av overtid og innleie av vikarer på grunn av høyt sykefravær. Det ble også rapportert om utfordringer i forhold til rekruttering.

Pleie- og omsorgssektoren har videre hatt store overskridelser i forhold til vedtatt budsjett både i 2008, 2009 og 2010. Det er rapportert om mange ubesatte stillinger som er dekket opp ved bruk av overtid og innleie av vikarer. Sykefraværet i sektoren har også vært relativt høyt.

1.1.2 Formål

Formålet med prosjektet har vært å undersøke mulige årsaker til de store avvikene mellom budsjett og regnskap på pleie- og omsorgssektoren, og kontrollere om sektoren har en betryggende økonomistyring.²

1.2 Problemstillinger

Problemstillingene ble vedtatt av kontrollutvalget den 7. april 2010 (sak 12/10).

1. Hvordan er situasjonen i pleie- og omsorgssektoren i Hammerfest kommune?

For å besvare denne problemstillingen har vi sett på grunnbemanning, fravær og vikarbruk. Vi har også sett på ressursbruken de tre siste årene, og sammenlignet ressursbruken til pleie og omsorg i Hammerfest kommune med andre kommuner. Til denne problemstillingen har vi ikke satt opp revisjonskriterier, men forsøkt å beskrive tilstanden for å gi et mer helhetlig bilde av situasjonen og danne et bakteppe for neste problemstilling.

2. Er økonomistyringen i pleie- og omsorgssektoren tilfredsstillende?

Dette er hovedproblemstillingen i undersøkelsen. Med tilfredsstillende mener vi her om økonomistyringen er i henhold til lov og forskrift, og anerkjent teori for internkontroll. Vi vil komme tilbake til flere underproblemstillinger etter utledningen av revisjonskriteriene.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot

¹ Vi har valgt å bruke benevnelsen pleie- og omsorgssektoren selv om sektoren fra 2010 heter helse og pleie

² Det finnes flere definisjoner av økonomistyring. Vi nevner her to definisjoner:

"Økonomistyring er ledelse rettet mot å nå økonomiske mål" (Busch, Johnsen, Vanebo: Økonomistyring i det offentlige (2009) Universitetsforlaget")

"Økonomistyring er den aktiviteten i en organisasjon som tar sikte på å styre ressursbruken mot maksimering av overordnede mål" (Pettersen, Magnussen, Nyland og Bjørnenak: Økonomi og helse (2008) Cappelen Akademiske forlag, Oslo)

faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 § 45, 46 og 47
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) av 15.12.2000
- COSO-rapporten, norsk oversettelse 1996

1.3.2 Utledning av revisjonskriterier

Om årsbudsjettets innhold

Kommuneloven § 45 pålegger kommunestyret selv innen utgangen av året å vedta et budsjett for det kommende budsjettår. Det framgår videre av kommuneloven § 46 nr. 2 at årsbudsjettet skal omfatte hele kommunen sin virksomhet, og i § 46 nr. 3 er det slått fast at **årsbudsjettet skal være realistisk**, og at det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret. Bestemmelsene er utdypet i forskrift om årsbudsjett, der det i § 6 fjerde ledd er slått fast at årsbudsjettet skal stilles opp slik at alle forventede inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger, samt utgifter, utbetalinger og avsetninger i året tas med.

Ut fra bestemmelsene over kan vi utlede følgende revisjonskriterier (krav):

- Årsbudsjettet skal være realistisk
- Årsbudsjettet skal være fullstendig

Om betryggende (intern)kontroll

I kommuneloven § 23.2³ er det slått fast at **administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen** drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den **er gjenstand for betryggende kontroll**. Siktemålet med bestemmelsen er å understreke at rådmannen har ansvar for å føre kontroll med administrasjonens virksomhet, og herunder etablere tilfredsstillende **rutiner for internkontroll**.⁴

COSO-rapporten,⁵ som ble oversatt til norsk i 1996,⁶ har fått en dominerende stilling i forhold til å sette rammer for internkontroll. Internkontroll defineres i COSO-rapporten som: *"Intern kontroll defineres i videste forstand som en prosess, iscenesatt og gjennomført av foretakets styrende organer, ledelse og ansatte. Den utformes for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse innen følgende områder:*

- *Målrettet og effektiv drift*
- *Pålitelig regnskapsrapportering*
- *Overholdelse av gjeldende lover og regler*

På pleie- og omsorg vil blant annet internkontroll i forhold til overholdelse av lovverket som regulerer tjenestetilbudet være aktuelt. Fokus i denne rapporten er imidlertid internkontroll knyttet til økonomistyringen.

³Kravet om internkontroll er også nedfelt i flere av særlovene som regulerer virksomheten i kommunene

⁴Overå, Oddvar og Bernt, Jan Fridthjof: *Kommuneloven med kommentarer* (2006)

⁵Utarbeidet i 1992 av The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

⁶*Intern kontroll – et integrert rammeverk*, Oversettelse av COSO rapporten. Cappelen Akademiske forlag: 1996

I følge COSO består internkontroll av fem innbyrdes sammenhengende komponenter:

Kontrollmiljø

Kontrollmiljøet er grunnmuren som de andre komponentene bygger på og omfatter menneskene i virksomheten, deres individuelle egenskaper, verdier, holdninger og kompetanse, og hvordan virksomheten er organisert. Ledelsesfilosofi og ledelsesstil inngår også i kontrollmiljøet.

Risikovurderinger

Risikovurdering forutsetter at det fastsettes mål for virksomheten og aktivitetene, og risikoen for at virksomheten ikke når målene må kartlegges og analyseres. Analysen danner grunnlaget for hva ledelsen velger å gjøre for å kontrollere risikoene.

Kontrollaktiviteter

Kontrollaktivitetene henger nøye sammen med risikovurderingen. De skal sørge for at det settes i verk tiltak for å møte risikoene, og bidra til at rutiner og systemer fungerer som bestemt.

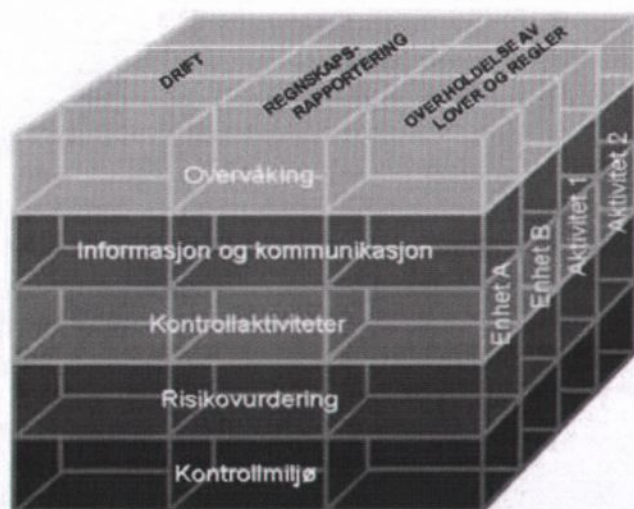
Informasjon og kommunikasjon

Informasjon og kommunikasjon må være effektiv og virke både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Tilstrekkelig og relevant informasjon til rett tid skal gjøre det mulig for den enkelte å ivareta det ansvar de er blitt tildelt. Tilgangen på økonomisk informasjon er viktig som styringsinformasjon for ledelsen og de politiske beslutningstakerne. Informasjon bør være oppdatert til enhver tid og skje så ofte at ansvarlig beslutningsinstans kan gjøre nødvendige prioriteringer og beslutte hvilket tiltak som eventuelt må iverksettes.

Oppfølging/overvåking

Oppfølging/overvåking skal sikre at nødvendige handlinger eller endringer blir gjennomført. Overvåking kan skje kontinuerlig parallelt med driften og som målrettede evalueringer. Overvåking av den interne kontrollen er en ledelsesaktivitet.

Figur 1: COSO - rammeverket



Ut fra bestemmelser og teori over kan vi utlede følgende revisjonskriterier (krav):

- Rådmannen skal påse at forvaltningen er gjenstand for en betryggende kontroll
- Det bør være etablert rutiner for internkontroll, herunder
 - Risikovurdering
 - Kontrollaktiviteter
 - Kommunikasjon og informasjonsflyt
 - Overvåking

Om årsbudsjettets bindende virkning og rapportering

Årsbudsjettets bindende virkning understrekes i kommuneloven § 47 der det står at **kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende** for underordnede organer. Dette gjelder imidlertid ikke for utbetalinger kommunen er rettslig forpliktet til å foreta. Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal rådmannen gi melding til kommunestyret, som må foreta de nødvendige endringer i budsjettet. Dette er utdypet i forskrift om årsbudsjett § 10 der det framgår at **rådmannen gjennom budsjettåret skal legge fram rapporter for kommunestyret** som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom rådmannen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak. For at rådmannen skal kunne gi rettidig og korrekt rapportering til de folkevalgte er det avgjørende at det rapporteres jevnlig om økonomiutviklingen internt i administrasjonen.

Ut fra bestemmelsene over kan vi utlede følgende revisjonskriterium (krav):

- Det bør rapporteres jevnlig om økonomiutviklingen internt i administrasjonen
- Rådmannen skal rapportere til kommunestyret om utviklingen av inntekter og utgifter i forhold til vedtatt årsbudsjett

1.3.3 Utledning av underproblemstillinger

Hvordan er situasjonen i pleie- og omsorgssektoren i Hammerfest kommune?

- *Hvordan er sektoren organisert?*
- *Hvordan er bemanningssituasjonen?*
 - *Grunnbemanning*
 - *Sykefravær*
 - *Vikarbruk*
- *Hvordan er ressursbruken?*
 - *Budsjett og regnskap de tre siste årene*
 - *Sammenligning med andre kommuner ved hjelp av KOSTRA*

Er økonomistyringen i pleie- og omsorgssektoren tilfredsstillende?

- *Er budsjettet realistisk?*
- *Er det etablert en betryggende kontroll?*
- *Er rapporteringen tilfredsstillende?*

Tabell 1: Underproblemstillinger, kontrollspørsmål og kriterier til problemstilling 2

Underproblemstillinger	Kontrollspørsmål	Kilder til kriterier
Er budsjettet realistisk?	- Hvordan er forholdet mellom budsjett og regnskap? - Er budsjettet fullstendig?	Kommuneloven § 46 Forskrift om årsbudsjett § 6
Er det etablert en betryggende kontroll?	- Er forutsetningene for god økonomistyring til stede i organisasjonen? - Er det foretatt noen risikovurdering? - Er det etablert rutiner og praksis for økonomioppfølging og budsjettkontroll? - Er det god kommunikasjon og informasjonsflyt internt i organisasjonen? - Hvordan overvåker ledelsen de interne rutinene?	COSO: Kontrollmiljø Kommuneloven § 23 COSO: Risikovurdering COSO: Kontrollaktiviteter COSO: Informasjon og kommunikasjon COSO: Overvåking
Er rapporteringen tilfredsstillende?	- Rapporteres det rutinemessig om status og prognoser for den økonomiske utviklingen internt i administrasjonen? - Er rapporteringen fra administrasjonen til politisk nivå gjennomført i henhold til regelverket?	COSO: Informasjon og kommunikasjon Kommuneloven § 47 Forskrift om årsbudsjett § 10

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Metoden i denne undersøkelsen har vært intervju og dokumentanalyse. Det er gjennomført intervju med kommunalsjef Kaj Gunnar Dahl, rådgiver Grethe Gebhardt (tidligere sektorleder for pleie- og omsorg), virksomhetsleder ved Rypefjord sykehjem Trine Nylund og virksomhetsleder ved hjemmetjenesten Turid Forberg Løkke. Vi har også mottatt informasjon fra rådgiver ved økonomiavdelingen Eva Wulff. Aktuelle dokumenter har vært budsjett, regnskap, årsmeldinger, tertialmeldinger, diverse utredninger og saksframlegg.

1.4.2 Avgrensning

Tidsmessig er undersøkelsen avgrenset til årene 2008, 2009 og 2010. Vi har sett på hele pleie- og omsorgssektoren når det gjelder budsjett- og regnskapsanalyse. Når det gjelder kartlegging av rutiner har vi valgt ut de to virksomhetene Rypefjord sykehjem (2.etg) og hjemmetjenesten.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Vi mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene, ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Det er likevel viktig å være klar over at opplysningene i rapporten representerer et utvalg av fakta. Vi har blant annet bare snakket med virksomhetslederne for to av ti enheter i sektoren.

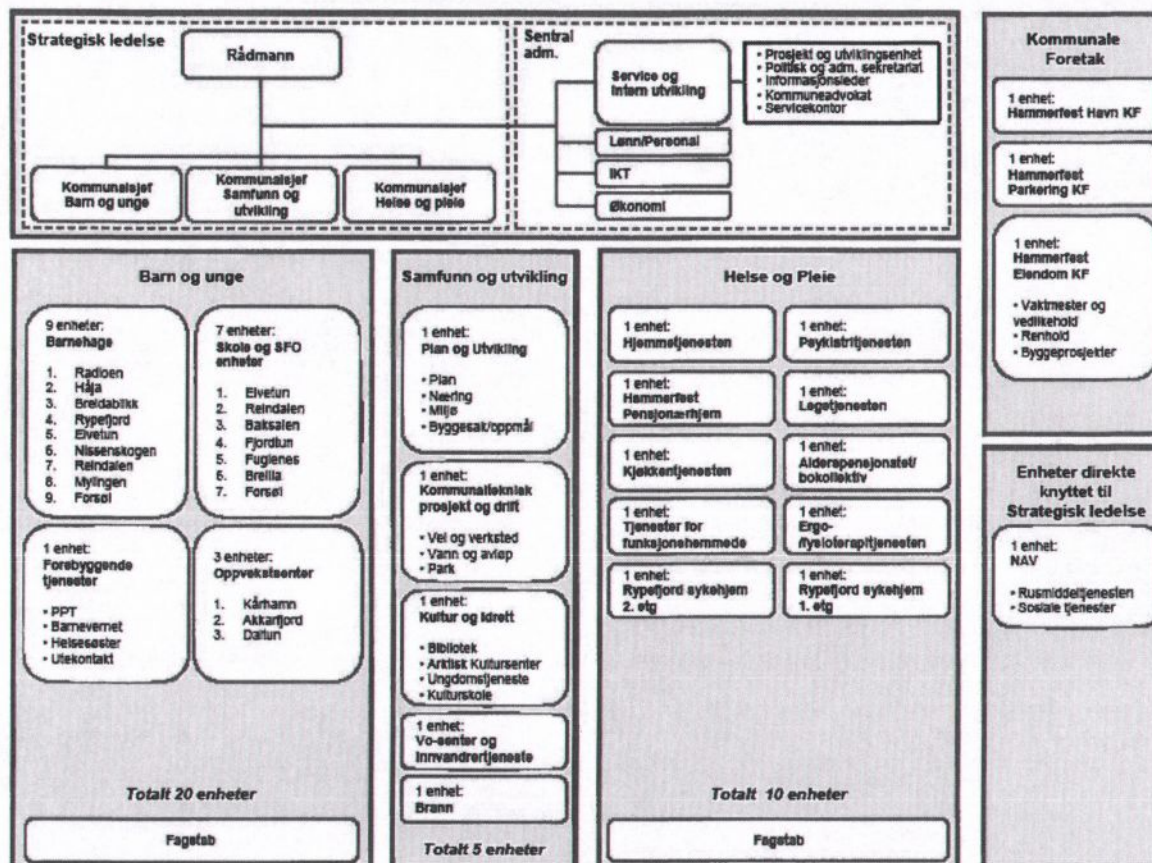
Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivarettatt ved intern kvalitetssikring av tallmateriale, og verifisering av faktaopplysninger framkommet i intervju og samtaler. Tilliten til analyseresultatene er styrket ved at det er samsvar mellom data som er framkommet i dokumenter og i intervju. 2. Hvordan er situasjonen i pleie – og omsorgssektoren i Hammerfest kommune?

2.1 Organisering

Fram til 1.1. 2010 var kommunen organisert i syv sektorer, som hver ble ledet av en sektorleder. Sektor for pleie – og omsorg bestod av ni ulike virksomheter innen institusjonsdrift sykehjem, hjemmetjeneste, psykiatritjeneste, servicetjeneste og tjenester for funksjonshemmede (se vedlegg 1).

Fra 1.1.2010 har kommunen vært organisert i tre ulike sektorer. Hver sektor ledes av en kommunalsjef som inngår i rådmannens ledergruppe. Sektor for helse og sektor for pleie og omsorg ble slått sammen til sektor for helse og pleie med ti virksomheter. Åtte av dem inngikk i den tidligere pleie- og omsorgssektoren. I tillegg kom to virksomheter fra den tidligere helsesektoren.⁷ Fra 2011 er også Ryperfjord sykehjem 1. og 2. etasje slått sammen til en virksomhet.

Figur 2: Organisering fra 2010



I rapporten har vi i stor grad valgt å bruke benevnelsen pleie- og omsorgssektoren, selv om sektoren fra 2010 heter helse og pleie. Dette fordi vi i undersøkelsen fokuserer på den delen av sektoren som utgjør pleie- og omsorgstjenesten. Sektoren består i tillegg av legetjenesten og ergo- og fysioterapitjenesten.

⁷ Legetjenesten og fysioterapitjenesten. Helsesøstertjenesten, er flyttet til barn- og ungesektoren.

Om de undersøkte enhetene

Hjemmetjenesten leverer praktisk bistand, personlig assistanse og hjemmesykepleie hele døgnet. Tjenesten har ansvaret for matombringning, trygghetsalarm, omsorgslønn, omsorgsboliger ledsagerbevis og psykiatritjeneste.

Rypefjord sykehjem tilbyr ulike typer opphold for eldre mennesker, herunder langtidsopphold, kortidsopphold, dagsopphold, avlastningsopphold og rehabiliteringsopphold.

Tjenesten for funksjonshemmede (TFF) omfatter fire ulike driftsenheter (Skaidiveien, barneboliger, Avlastningen og Lakseveien/Isveien).

2.2 Hvordan er bemanningssituasjonen?

2.2.1 Grunnbemanning

Tabell 2: Årsverk

	2008	2009	2010
Ansatte	673		743
Årsverk	240	239	317

I 2008 hadde sektoren pleie og omsorg 240 årsverk og 673 ansatte.⁸ I 2009 ble det oppgitt at sektoren hadde 239 årsverk.⁹ På det meste var 48 årsverk ubesatt, det vil si 20 % av samlede årsverk i sektoren. Det var særlig stor mangel på helgestillinger, og generelt liten søknad på fagstillinger.¹⁰ Problemene i forhold til rekruttering og bemanning ble behandlet i en egen sak for kommunestyret 4. mars 2010 (sak 8/10), og det ble vedtatt en rekke tiltak for å bedre situasjonen.¹¹ I 2010 hadde sektor for helse og pleie 317 årsverk og 743 ansatte.¹² Per 1.1.2011 var det 10 ubesatte årsverk i sektoren.

Tabell 3: Antall ansatte i utvalgte virksomheter i 2010

Hjemmetjenesten	Rypefjord sykehjem, 2. etg.	TFF
103	58 (+22)	215

Oversikt over ansatte i pleie- og omsorgstjenesten viser at hjemmetjenesten hadde 103 ansatte i 2010, fordelt på 73 ansatte i hjemmesykepleie og 30 ansatte i praktisk bistand. I følge leder av hjemmetjenesten utgjør dette totalt 48 årsverk fordelt på 36,5 på hjemmetjenesten og 11,5 på praktisk bistand. Rypefjord sykehjem 2. etasje hadde 58 ansatte. I følge leder av avdelingen utgjør det totalt 22 årsverk. I tillegg kommer infeksjonsavdelingen med 22 ansatte. Første etasje på sykehjemmet hadde 47 ansatte i 2010. Tjenesten for funksjonshemmede hadde totalt 215 ansatte fordelt på Avlastningen (46), bolig Blinken (12), omsorgsbolig Isveien (39), omsorgsbolig Lakseveien (34), barnebolig (12) og omsorgsbolig Skaidiveien (72).

⁸ Årsrapport 2008, Hammerfest kommune

⁹ Antall ansatte er ikke oppgitt.

¹⁰ Årsmelding 2009, Hammerfest kommune

¹¹ Det ble blant annet vedtatt å lyse ut og tilsette i faste stillinger, bruke variable lønnsmidler til å øke stillingsprosjenter, innhente erfaringer fra andre kommuner i forhold til å redusere vakanser og sykefravær og utrede behovet for gjennomgangsboliger.

¹² Oversikt over ansatte i fraværstatistikk for helse og omsorg for 2010

2.2.2 Sykefravær

Tabell 4: Sykefravær pleie og omsorg 2008 - 2010

	2008	2009	2010
Kommunen	10,7	9,8	
Pleie og omsorg	12,2	12	11,5

Sykefraværet i sektor for pleie og omsorg har ligget rundt 12 % de tre siste årene, men snittet gikk noe ned i 2010. En forklaring kan være at legetjenesten og ergo/fysioterapitjenesten er med i snittet for 2010. Disse virksomhetene har lavt sykefravær, og drar gjennomsnittet ned. Det er også store variasjoner mellom de ulike virksomhetene i sektoren.

Tabell 5: Sykefravær i utvalgte virksomheter i 2010

Hjemmetjenesten	Rypefjord sykehjem, 2.etg.	TFF
5,7 %	16,1 %	14,5 %

Statistikken viser at hjemmetjenesten hadde et gjennomsnittlig sykefravær på 5,7 prosent i 2010, fordelt på 5,9 prosent fravær i hjemmesykepleien og 5,4 prosent fravær i praktisk bistand. Rypefjord sykehjem 2. etasje hadde 16,1 prosent sykefravær. Infeksjonsavdelingen hadde 11,3 prosent og første etasje på sykehjemmet hadde 18,1 prosent fravær. Vi har regnet ut at tjenesten for funksjonshemmede hadde et gjennomsnittlig fravær i 2010 på 14,5 prosent. Fraværet varierte mellom de ulike enhetene og var høyest i omsorgsbolig Isveien med 21 prosent. En annen virksomhet innenfor pleie- og omsorgssektoren med svært høyt sykefravær i 2010 var Hammerfest pensjonærhjem med 19,9 prosent.

2.2.3 Overtid og vikarbruk

Mangelen på personell og høyt sykefravær (jf. kap. 2.2.1 og 2.2.2.) førte til stor overtidbelastning på eget personell og omfattende behov for å leie ekstern arbeidskraft.¹³ I 2009 ble det registrert 33 300 timer overtid på eget personell. Det var nærmere 40 personer som hadde over 300 timer overtid. Det ble i tillegg kjøpt ekstern arbeidskraft fra vikarbyrå for 11,4 mill.¹⁴ I 2010 ble det registrert 25 300 timer overtid, og 10 ansatte hadde over 300 timer overtid. Det ble kjøpt ekstern arbeidskraft for kr 16,2 mill.¹⁵ Det er avdekket alvorlige brudd på arbeidstidsbestemmelsene både i 2009 og 2010. Det er søkt om dispensasjon fra 200 til 300 timer for noen ansatte, men også denne grensen er brutt. I tillegg har flere enn de det er søkt dispensasjon for arbeidet over 200 timer overtid.

Tabell 6: Kjøp av vikartjenester fordelt på virksomheter 2010

Hjemmetjenesten	Rypefjord sykehjem, 2.etg.	TFF
1 592	567	9 808

Oversikt over kjøp av vikartjenester fra regnskapet 2010 viser at hjemmetjenesten har kjøpt vikartjenester for cirka 1,6 mill., fordelt på 1,18 mill. til hjemmesykepleien og kr 412 000 til praktisk bistand. Rypefjord sykehjem 2. etasje har kjøpt vikartjenester for kr 567 000, mens sykehjemmets første etasje har kjøpt for nesten 3 mill. Tjenesten for funksjonshemmede hadde totalt kjøpt tjenester for 9,8 mill. De virksomhetene som hadde kjøpt mest

¹³ Årsmelding 2009, Hammerfest kommune

¹⁴ Årsmelding 2009, Hammerfest kommune

¹⁵ Opplysninger i e-post fra kommunalsjef helse og pleie 5.5..2011

vikartjenester var omsorgsbolig Lakseveien (cirka 4,2 mill.) og omsorgsbolig Skaidiveien (cirka 2,1 mill.).

Kommunen har kjøpt tjenester til pleie og omsorg fra flere forskjellige vikarbyrå. I 2010 fordelte kjøpene seg som vist i tabellen under.

Tabell 7: Leverandører vikartjenester 2010

Selskap	Adecco	Ambio Helse	Xtra Personell	Agito Norge
Beløp	753 532	12 993 985	2 320 466	142 995

Kommunen har hatt rammeavtale med Adecco, men selskapet har nesten ikke vært i stand til å levere de tjenestene kommunen har etterspurt. En av årsakene er i følge kommunalsjefen at kommunens bestilling var for dårlig spesifisert. Hovedleverandøren har vært Ambio Helse, som blant annet kan tilby spesialkompetanse med funksjonshemmede.

Det faller utenfor problemstillingene for denne undersøkelsen å gå inn på innholdet i kontraktene og betingelsene i de ulike selskapene, men kommunen opplyser at de etter at "Adecco-skandalen" ble avdekket har bedt de ulike selskapene om dokumentasjon på lønns- og arbeidsbetingelser for ansatte. Per mars 2011 gjennomførte Hammerfest kommune en anbudskonkurranse for innkjøp av vikartjenester i helse og pleie. Kommunen ønsker å inngå rammeavtaler med tre ulike leverandører. I konkurransen er det stilt krav om at leverandørene følger tarifflønn og arbeidstidsbestemmelser.

2.3 Hvordan er ressursbruken?

2.3.1 Budsjett og regnskap 2008, 2009 og 2010

Tabell 8: Budsjett og regnskap i sektor for pleie og omsorg

2008		2009		2010	
Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett
117 866	101 053	134 864	115 838	144 610	134 072
Merforbruk					
16 813 (17 %)		19 026 (16 %)		10 538 (8 %)	

Sammenligning av regnskapene for de tre siste årene viser at kostnadene har økt med nesten 27 millioner i perioden. Sammenligning av budsjett og regnskap det enkelte år viser stort merforbruk i forhold til budsjett.

I 2008 hadde pleie- og omsorgssektoren et merforbruk på 16,8 mill. Av dette var mesteparten avvik på lønn. Avviket fordelte seg på merforbruk på fast lønn med 3,4 mill., vikarer 3,5 mill.¹⁶, variabel lønn 7,2 mill. og økte sosiale utgifter på 2,3 mill. (på grunn av økte lønnsutgifter). De store overskridelsene på variabel lønn skyldtes overtid.

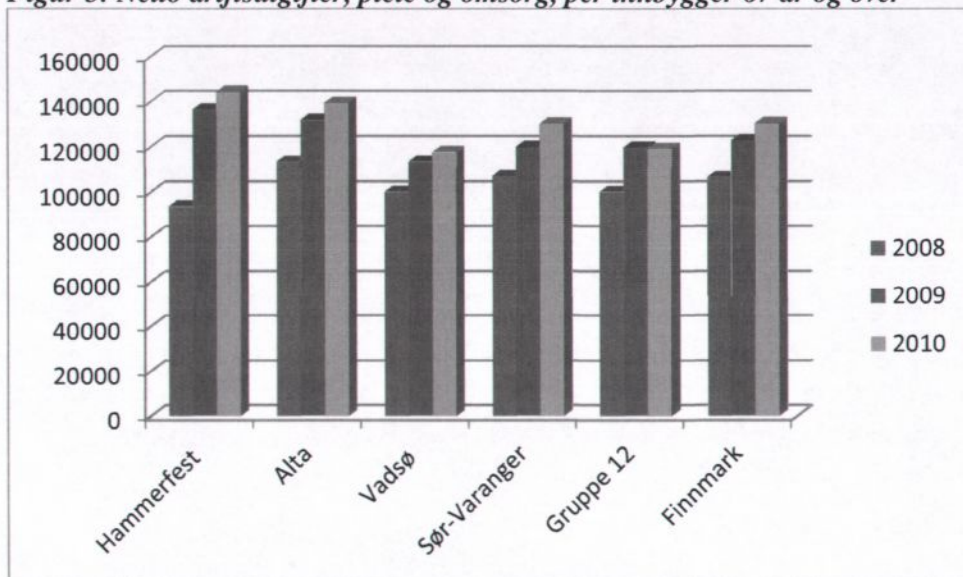
I 2009 hadde sektoren et merforbruk på vel 19 millioner. Det største avviket var på kjøp av varer og tjenester med 13,4 mill., herav 11, 4 i ekstern arbeidskraft (vikarer), variabel lønn med 8,5 mill. og fast lønn med 3,1 mill. Tjenesten for funksjonshemmede hadde et samlet negativt avvik på nær 8,6 mill. og sykehjemsdriften på nær 7,3 mill. Forklaringene på begge områdene var mye vakanser, innleie av vikarer og overtid.

¹⁶ Må ses i sammenheng med refusjoner sykelønn, slik at netto merforbruk er 2,7 mill.

I 2010 hadde sektor for helse og pleie et merforbruk på cirka 12 mill., herav cirka 10 mill. på tjenesteområdene som tilsvarer den gamle pleie- og omsorgssektoren. Det er omsorgsboligene og Rypefjord sykehjem som har størst avvik. Avvikene skyldes i hovedsak overtid og innleie av vikarer.

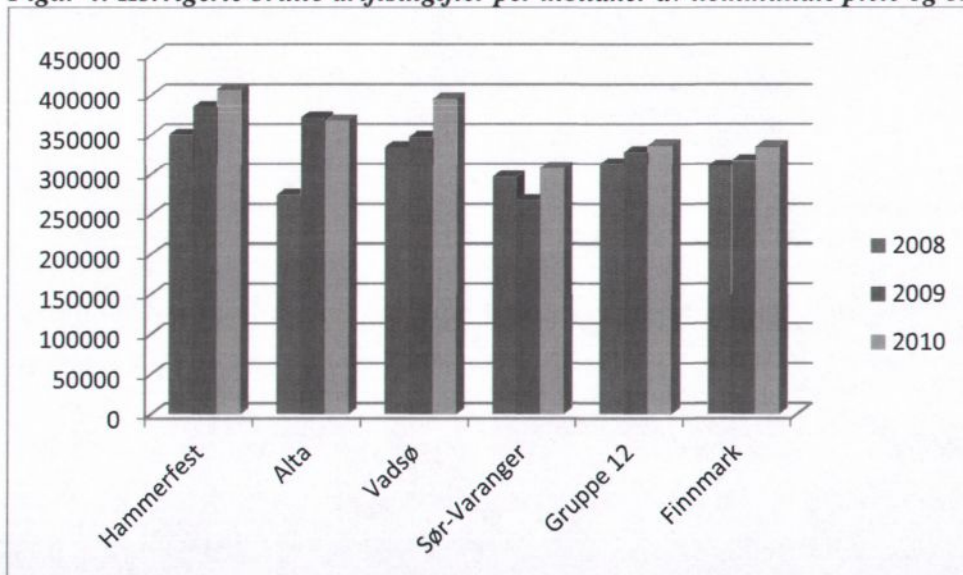
2.3.2 Sammenligning med andre kommuner – KOSTRA¹⁷

Figur 3: Netto driftsutgifter, pleie og omsorg, per innbygger 67 år og over



KOSTRA-tall for de tre siste årene viser at mens Hammerfest kommune i 2008 hadde lavest netto driftsutgifter til pleie og omsorg *per innbygger over 67 år* i forhold til sammenlignbare kommuner, og lå under gjennomsnittene for gruppe 12 og kommunene i Finnmark, hadde kommunen i 2010 høyere netto driftsutgifter enn sammenligningskommunene og lå godt over gjennomsnittene for kommunegruppene.

Figur 4: Korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker av kommunale pleie og omsorgstjenester



¹⁷ Tallene bak figurene ligger i tabeller i vedlegg 2 til rapporten.

En sammenligning av korrigerte brutto driftsutgifter *per mottaker* av kommunale pleie- og omsorgstjenester viser at Hammerfest kommune i 2010 brukte mer per mottaker enn sammenligningskommunene og lå over gjennomsnittene for gruppe 12 og kommunene i Finnmark.

2.4 Oppsummering

Hammerfest kommune har vært gjennom en stor omorganisering, der antall sektorer er redusert fra syv til tre. Sektor for pleie og omsorg inngår nå i den større sektoren for helse og pleie. Målet med omorganiseringen har vært færre sektorer, færre virksomheter og rendyrking av lederrollene. Tjenesten for funksjonshemmede er den største virksomheten, men hjemmetjenesten er også en stor virksomhet. Fra 2011 er også de to etasjene ved Rypefjord sykehjem slått sammen til en større virksomhet.

Den største utfordringen for sektoren har vært et stort antall vakante stillinger, som kombinert med relativt høyt sykefravær, har resultert i omfattende og til dels ukontrollert bruk av overtid og kjøp av vikartjenester.

Konsekvensen har blitt en kraftig økning i kostnadene til pleie og omsorg de tre siste årene, og årlig merforbruk i forhold til vedtatte budsjetter. KOSTRA-tall viser at Hammerfest kommune i 2010 hadde en dyrere pleie- og omsorgstjeneste enn sammenlignbare kommuner og gjennomsnittene for kommunegruppene.

3. ER ØKNOMISTRYRINGEN I PLEIE – OG OMSORGSSEKTOREN TILFREDSSTILLENDE?

3.1 Er budsjettet realistisk?

3.1.1 Data

Hvordan er forholdet mellom budsjett og regnskap?

Tabell 9: Hjemmetjenesten (Hjemmesykepleie + praktisk bistand)

2008		2009		2010	
Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett
19 722	17 284	22 535	20 190	24 060	23 208
2 488 (14 %)		2 345 (12 %)		852 (4 %)	

Sammenligning av budsjett og regnskap ved hjemmetjenesten for de tre siste årene viser at det har vært merforbruk i forhold til revidert budsjett på 14 % i 2008 og 12 % i 2009, mens merforbruket i 2010 var i underkant av 4 %.

Tabell 10: Rypefjord, 2. etasje (+ infeksjonsavdelingen)

2008		2009		2010	
Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett
13 043	10 494	13 753	11 085	15 396	13 476
2 549 (24 %)		2 668 (24 %)		1920 (14 %)	

Budsjett- og regnskapstallene for Rypefjord sykehjem 2. etasje, inkludert infeksjonsavdelingen, viser at det var et merforbruk på cirka 24 % både i 2008 og 2009, og et merforbruk på 14 % i 2010.

Tabell 11: Tjenesten for funksjonshemmede (inkludert omsorgsbolig Skaidiveien)

2008		2009		2010	
Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett
34 489	27 296	42 276	33 710	53 989	42 283
7 193 (26 %)		9 106 (27 %)		11 706 (28 %)	

Sammenligning av budsjett- og regnskapstall for tjenesten for funksjonshemmede viser et merforbruk de tre siste årene fra 26 % til 28 %.

Som tabellene over viser har det vært merforbruk i flere virksomheter i sektor for pleie og omsorg de tre siste årene. I 2010 ble merforbruket redusert i hjemmetjenesten og ved Rypefjord 2. etasje, men økte i tjenesten for funksjonshemmede. Noen av forklaringene på merforbruket, gitt i tertialrapporter og årsmeldinger, er økning i ressurskrevende brukere i hjemmetjenesten og tjenesten for funksjonshemmede og etableringen av infeksjonsavdelingen ved Rypefjord sykehjem. Felles for alle virksomhetene har vært sykefravær og mange ubesatte stillinger som er dekket opp av overtid og vikarer. Tjenesten for funksjonshemmede har hatt de største utfordringene.

Gjennom intervju har det også framkommet et par forhold vedrørende statlige refusjoner for brukere med ressurskrevende tjenester som bør nevnes fordi det har påvirket resultatene for virksomhetene. Det framkommer for det første at kommunen har hatt utfordringer i forhold til

registrering og dokumentering av utgifter til disse brukerne. Det resulterte i at kommunen i 2008 tapte refusjoner. I 2009 ble det gjort en jobb med å registrere og dokumentere utgifter og inntektene ble da høyere enn budsjettert. I 2010 ble det derimot budsjettert med for mye refusjoner fordi kommunen ikke hadde skilt mellom brukere med ressurskrevende tjenester og psykisk utviklingshemmede, og det gis ulike typer tilskudd og refusjoner til de to gruppene. I følge kommunalsjefen skyldes feilbudsjettering av refusjoner for ressurskrevende brukere for 2010 (rundt 44 mill.) at deler av refusjonene kommer som skjønnstilskudd (34 mill.), mens resten kommer som en del av rammetilskuddet (nærmere 10 mill.). Sistnevnte andel er en kronesats for antall utviklingshemmede over og under 16 år. For 2010 ble denne satsen også endret i forhold til 2009. Endringene ble gjort av departementet etter at kommunens budsjetter var satt. Det ble derfor behov for å korrigere etterskuddsvis når satser, egenandeler og innslagspunkt for refusjoner fra sentralt hold ble kjent. Kommunalsjefen opplyser at i budsjett for 2011 er disse forholdene korrigert.¹⁸

Et annet forhold som må nevnes er at de statlige refusjonene (inntektene) ikke har vært ført på de virksomhetene der utgiftene er ført.¹⁹ Dette har gjort at ansvaret/virksomhetene er belastet med kostnadene, men ikke har fått refusjonsbeløpet. Dette har igjen påvirket resultatet for virksomhetene negativt slik at budsjettavvikene framstår som større enn de ville ha gjort dersom refusjonene (inntektene) ble ført på samme ansvar som utgiftene. I følge kommunalsjefen er dette endret fra 2011 slik at refusjonene inntektsføres på virksomheten som har utgiftene.

Er budsjettet fullstendig?

Sammenligning av budsjett og regnskap for de tre siste årene viser at rammene for virksomhetene og sektoren er overskredet. Det framgår både av intervju og kommunens egen rapportering i tertialrapporter at budsjettet ikke har vært fullstendig. For 2008 og 2009 nevnes at infeksjonsavdelingen ved Rypefjord sykehjem ikke var budsjettert. Det vil si at ikke alle årsverkene som har gått med til å drifte avdelingen var lagt inn i budsjettet.

Det framkommer videre at vesentlige deler av drifta for funksjonshemmede ikke har vært budsjettert. I tertialrapporten for 2. tertial 2009 framkommer det at sektoren har hatt store utfordringer i forhold til budsjettering og kartlegging av eksisterende driftskostnader. Flere av virksomhetene opererte med vesentlig større bemanning enn budsjettert. Det framkommer av intervju at budsjettene ikke har vært realistiske i forhold til økning i brukere og i forhold til den store andelen vakanser.

Gjennomgang av regnskap og budsjett for hjemmetjenesten, Rypefjord sykehjem 2. etasje og tjenesten for funksjonshemmede viser mindreforbruk på fast lønn, og merforbruk på overtid og kjøp av vikartjenester. I hjemmetjenesten var det ikke budsjettert med vikartjenester, mens regnskapet viser kjøp av vikartjenester for cirka 1,6 mill. Ved Rypefjord sykehjem 2. etasje var det heller ikke budsjettert med kjøp av vikartjenester, men regnskapet viser kjøp for nærmere 0,6 mill. I tjenesten for funksjonshemmede var det budsjettert med 1 mill. til kjøp av vikartjenester, mens regnskapet viser at det er kjøpt for 9,8 mill.

3.1.2 Vurderinger

Det framgår av kommuneloven § 46 nr.3 at årsbudsjettet skal være *realistisk*. Sammenligning av budsjett og regnskap for de tre siste årene viser merforbruk både på sektoren totalt og på de

¹⁸ Opplysninger fra kommunalsjefen i e-post av 5.5.2011

¹⁹ Inntektene er ført på område 8 (andre statlige overføringer)

enkelte virksomhetene. Avvik mellom budsjett og regnskap er ikke ensbetydende med at budsjettet er urealistisk, men det har både gjennom rapportering og intervju blitt hevdet at budsjettene ikke har vært realistiske i forhold til driftsnivået.

Det heter videre i kommunelovens § 46.3 at årsbudsjettet skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan *forvente* i budsjettåret. Det vil alltid være elementer av usikkerhet når forventet utvikling skal predikeres. Noen elementer bør være kjent, mens andre kan være usikker. Det bør for normalt være mulig å beregne utgifter til fast lønn med relativ stor sikkerhet, mens utgifter til bruk av vikar, overtid og ekstrahjelp kan være vanskeligere å anslå, da disse utgiftene i stor grad vil avhenge av sykefraværet. Fast lønn må beregnes ut fra antall stillingshjemler. Regnskapet for de undersøkte virksomhetene viser imidlertid et stort mindreforbruk av fast lønn. Dette skyldes alle vakansene, og må ses i sammenheng med merforbruket på overtid og kjøp av vikartjenester. Når det gjelder kjøp av vikartjenester har det vært manglende budsjettering. Dette til tross for at det har vært en bevisst (og nødvendig) strategi å bruke vikarer for å klare å ivareta oppgavene i tjenestene og lette belastningen på egne ansatte. Det vil si at en ut fra situasjonen kunne forvente store utgifter til vikartjenester.

Det fremgår videre av kommunelovens § 46.3 og budsjettforskriftens § 6 at budsjettet skal være fullstendig. En forståelse av begrepet er at alle kjente inntekter og utgifter skal være med i årsbudsjettet. Et minstekrav er at ingen større budsjettposter er utelatt. Undersøkelsen viser at blant annet kjøp av vikartjenester ikke er tatt med i budsjettet for hjemmetjenesten og Rypefjord sykehjem 2. etasje, og denne posten er sterkt underbudsjettet i tjenesten for funksjonshemmede.

3.1.3 Delkonklusjon

Etter revisjonens mening har ikke budsjettene ved de undersøkte virksomhetene i pleie og omsorg vært verken realistiske eller fullstendige i perioden. Det har ikke blitt tatt høyde for veksten i antall brukere og brukere med omfattende behov for hjelp, og tiltak som er iverksatt er ikke tatt inn i budsjettet. Videre er viktige budsjettposter utelatt, eller sterkt underbudsjettet.

3.2 Er det etablert en betryggende kontroll?

3.2.1 Data

Er forutsetningene for god økonomistyring til stede i organisasjonen?

Som det framgår foran har pleie- og omsorgssektoren hatt store utfordringer i forhold til vakanser og sykefravær. Det har vært mest utfordringer i tjenesten for funksjonshemmede. Det skyldes krav om spesialkompetanse, store rekrutteringsproblemer og høyt sykefravær. Driften har også utfordringer i forhold til selve boligmassen. Beboerne er plassert i lite egnede leiligheter spredt flere steder i byen, noe som medfører kostbar drift.²⁰ Kommunestyret vedtok imidlertid i desember 2010 bygging av 28 omsorgsboliger for utviklingshemmede i fire ulike bofellesskap (sak 86/10).

Det har i flere tertialmeldinger blitt rapportert om økning i antall brukere i hjemmetjenesten og tjenesten for funksjonshemmede, og at det opereres med større bemanning enn budsjettet

²⁰ Sak 86/10 Omsorgsboliger for utviklingshemmede

som følge av akutte tiltak og økning i ressurskrevende brukere. Det har også blitt hevdet i intervju at det tidligere ikke var oversikt over årsverk i sektoren, men at dette nå er på plass.

Det framkommer også at det har vært høy “turnover” blant virksomhetslederne i pleie og omsorg. Unntaket er leder for hjemmetjenesten og leder for Rypefjord sykehjem (tidligere leder av 2.etasje) som begge har vært i stillingene over flere år.

I følge prosjektrapport fra prosjektet “Forbedret ressursbruk” var målsettingen færre virksomheter enn tidligere (sammenslåing) og at virksomhetslederrollen skulle rendyrkes som lederrolle.²¹ Virksomhetsleder for hjemmetjenesten gir imidlertid uttrykk for at det er en utfordring å styre en stor virksomhet, der mye ansvar og mange oppgaver er lagt til virksomhetsleder, samtidig som det er lite merkantilt personell og støttefunksjoner. Fra 2011 vil også Rypefjord sykehjem driftes som en virksomhet, og virksomhetsleder vil få ansvar for dobbelt så mange ansatte og beboere som før. Hun vil imidlertid få to fagledere under seg. Tjenesten for funksjonshemmede er blitt den største virksomheten, og virksomhetsleder har fire fagledere under seg.

Virksomhetsleder i hjemmetjenesten har vedtaksmyndighet ved tildeling av tjenester, mens ved sykehjemmet avgjøres tildeling av sykehjems plass av et inntaksteam. Det er virksomhetslederne som har myndighet til å leie inn vikarer og beordre overtid, men i en døgnkontinuerlig tjeneste er det i praksis ansvarlig sykepleier på vakt som til enhver tid må sørge for at tjenesten er forsvarlig bemannet.

Virksomhetslederne vi har snakket med gir uttrykk for at det er en målsetting å styre innenfor budsjettet, men leder ved sykehjemmet sier at dersom økonomiske og faglige hensyn settes opp mot hverandre så går det faglige (kvalitet i tjenesten) foran økonomi. Leder ved hjemmetjenesten sier at hun ofte må forklare ansatte hvorfor virksomheten må være “streng” på tildeling av nye tjenester, men mener samtidig at tjenesten har god kvalitet og at det gis et godt tilbud til innbyggerne.

Er det foretatt noen risikovurdering?

Det kommer fram av intervju med virksomhetsledere og kommunalsjefen at det er gjort risikovurderinger i forhold til brann og ulykker, men ikke i forhold til økonomistyring. Kommunalsjefen sier imidlertid at hans vurdering er at det som skal til for å få kontroll på økonomien er å få bemannet alle stillingene, og ha en robust grunnbemanning slik at virksomhetene er mindre sårbare for fravær.

Er det etablert rutiner og praksis for økonomioppfølging og budsjettkontroll?

Det er etablert en rutine for før økonomioppfølging og budsjettkontroll som går ut på at virksomhetsledere skal rapportere seks ganger i året, med månedsrapporter i februar, juni og oktober, tertialrapporter i april og oktober og årsrapport i desember. Økonomirådgiver skal kvalitetssikre tall og sammenstille rapport til kommunalsjefen, som skal godkjenne rapporten og følge opp med tiltak. Rutinen er dokumentert i et notat utarbeidet av økonomiavdelingen, og i en presentasjon lagt fram i ledergruppemøte 11. desember 2009. I følge rådgiver ved økonomiavdelingen er også et budsjett- og økonomireglement under utarbeidelse. Økonomiavdelingen har også en kontrollfunksjon i forhold til budsjettkontroll og økonomirapportering. De kontrolltiltakene som nevnes av virksomhetslederne er at de følger med i regnskapet og at de rapporterer til sektorledelsen. Kommunen benytter

²¹ Delprosjekt 1 – Ledelse, arbeidsgiverpolitikk og lederstruktur

økonomistyringssystemet Unique. Alle virksomhetslederne har tilgang til regnskapet og mulighet til å følge med i virksomhetens forbruk. Vi har imidlertid skjønnet at ikke alle synes systemet er like bra eller like enkelt å bruke. Sektoren har i løpet av 2010 også tatt i bruk turnusprogrammet Shift Manager i hjemmetjenesten, ved sykehjemmene og i to enheter i tjenesten for funksjonshemmede. Turnusprogrammet gir blant mulighet for å følge med i overtidbruk. Det er også mulig å legge inn eksterne vikarer i programmet. Noen av boenhetene i tjenesten for funksjonshemmede har ikke tatt i bruk Shift Manager. De samme enhetene har heller ikke lovlig turnus, og har ikke kontroll på overtidbruken. Det har medført svært høy overtidbruk både på egne ansatte og vikarer. På spørsmål om kontrollaktiviteter viser virksomhetslederne også til kontroll av timelister og kontroll gjennom anvisningsmyndighet. Både i hjemmetjenesten og på sykehjemmet er anvisningsmyndigheten lagt til virksomhetsleder, som er budsjettansvarlig, mens flere har attestasjonsmyndighet.

Er det god informasjonsflyt mellom virksomhetene og ledelsen?

Før 2010 var rutinen at sektorleder hadde månedlige møter med virksomhetslederne. Etter 2010 har rutinen vært at faglig leder av helse- og omsorgssektoren har månedlige møter med virksomhetslederne, mens kommunalsjefen møter virksomhetslederne hver 6. uke. Disse møtene har blant annet fokus på budsjett, regnskap og rekruttering. I tillegg har alle virksomhetslederne "storledermøter" med rådmannen fire ganger i året. Leder for hjemmetjenesten sier at behovet for møter med ledelsen er ulike for "ferske" og mer erfarne virksomhetsledere, og at hun tar kontakt med ledelsen ved behov og at det er uproblematisk. Den rutinemessige rapporteringen av regnskapstall, og spesielt kommentarene knyttet til disse, er også en del av informasjonsflyten i sektoren.

Er det etablert et internkontrollsystem som overvåkes av ledelsen?

Det er ikke etablert internkontroll på økonomiområdet i form av regler og rutiner for økonomistyring og budsjettkontroll som kan overvåkes av ledelsen. Det er imidlertid etablert et system for rapportering/kommentering fra virksomhetslederne til sektorledelsen og økonomikontoret (jf. kap. 3.3.1).

3.2.2 Vurdering

I kommuneloven § 23.2 er det slått fast at administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll. Siktemålet med bestemmelsen er å understreke at rådmannen har ansvar for å føre kontroll med administrasjonens virksomhet, og herunder etablere tilfredsstillende rutiner for internkontroll. Etter kommunelovens ordlyd er det ikke satt formelle form- eller innholdskrav til internkontrollen, ei heller at den skal være skriftlig dokumentert. Ser en til ulovfestede prinsipper om god forvaltningsskikk og god praksis for internkontroll, er det nærliggende å tolke kommuneloven § 23.2 i retning av at "betryggende kontroll" innebærer et kontrollsystem som er *etterprøvbart* og som bidrar til at ledelsen er i stand til å føre kontroll med virksomheten. Men dette innebærer ikke at det er satt krav til systemets oppbygning og innretning.

I følge teori om internkontroll (COSO) er *kontrollmiljøet*, det vil si menneskene i virksomheten og deres egenskaper, holdninger og kompetanse, den grunnmuren som et internkontrollsystem bygger på. På grunn av vakanser, mangel på fagfolk, turnover blant ledere og relativt høyt sykefravær, kan en vel si at grunnmuren har vaklet og at forutsetningene for internkontroll og god økonomistyring ikke har vært de beste på pleie- og omsorgssektoren de siste tre årene. En kan heller ikke se bort fra at følelsen av at situasjonen er ute av kontroll har gjort noe med holdningene til virksomhetslederne. De lederne vi har

snakket med uttrykte imidlertid et ønske om å styre etter budsjett, men sa samtidig at budsjettene de siste årene ikke hadde vært realistiske.

I teori om internkontroll nevnes videre risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjonsflyt og overvåking som viktige elementer. Undersøkelsen viser at det ikke har vært foretatt noen systematisk *risikoanalyse* på økonomiområdet, men det har vært fokus og prosesser på tiltak som kan redusere kostnader, herunder organisering og tiltak for å øke fast bemanning, og dermed minimere bruken av overtid og vikarer.

Det er etablert en rutine for *kontrollaktiviteter* i tilknytning til økonomistyring og budsjettkontroll i form av en rutine for rapportering. Det er en forutsetning for den rapportering som virksomhetslederne skal gjøre at de følger med i virksomhetenes forbruk i forhold til budsjett. Forutsetningene for dette er absolutt til stede gjennom det elektroniske økonomistyringssystemet som alle virksomhetslederne har tilgang til, og det er viktig at alle blir gitt god nok opplæring i bruk av systemet. I tillegg ligger det gode muligheter for kontrollaktiviteter gjennom turnusprogrammet Shift Manager, og dette bør gjøres tilgjengelig for og tas i bruk av alle virksomhetene.

Den formelle *informasjonsflyten* går gjennom faste møter og rutiner for rapportering. I tillegg sier virksomhetslederne at det ikke er noe problem å ta kontakt med ledelsen ved spesielle behov.

Det er ikke dokumentert et *system* for internkontroll etter de kravene som her er satt. Det bør etableres en internkontroll på området økonomistyring som dokumenteres i en form og et omfang som er nødvendig. Ved etablering av et internkontrollsystem er det viktig at dette er et system som er i utvikling og som gir praktisk nytteverdi. Det innebærer at det må følges opp og vedlikeholdes, og at systemet er tilgjengelig og har effekt. Kontinuerlige prosesser og aktiviteter er suksessfaktorer for en levende internkontroll.

3.2.3 Delkonklusjon

Det er ikke etablert en betryggende kontroll, i form av et dokumentert og etterprøvbart system for internkontroll.

3.3 Er rapporteringen tilfredsstillende?

3.3.1 Data

Rapportering internt i administrasjonen

Det er etablert en rutine for rapportering internt i administrasjonen, dokumentert av økonomiavdelingen og kommunalsjefen (jf. kap. 3.2.1). I rutinebeskrivelse fra økonomiavdelingen framkommer det at økonomiavdelingen skal sette opp og sende ut en økonomisk oversikt for hver virksomhet seks ganger i året.²² Tallene skal kommenteres av den enkelte virksomhetsleder innen en fastsatt frist. I kommentarene skal budsjettavvik kommenteres spesielt, og det skal beskrives hvilke tiltak virksomheten vil sette i verk for å rette opp i eventuelle negative avvik. I månedene uten kommentarer fra virksomhetene skal økonomiavdelingen sette opp en forenklet rapport. Gjennom intervju har det imidlertid framkommet noe ulike svar når det gjelder rapportering. I følge rådgiver ved

²² Februar, april (tertialrapport), juni, august (tertialrapport), oktober, desember (årsrapport).

økonomiavdelingen er det ulik praksis for rapportering blant virksomhetslederne ved at noen tar ut tall selv og noen får dem tilsendt fra økonomiavdelingen. I måneder med tertialrapporteringer sender alltid økonomiavdelingen ut tall og ber om kommentarer. Rapportene skal sendes til kommunalsjefen med kopi til økonomiavdelingen. Det framkommer også at ikke alle virksomhetslederne rapporterer, og at dette ikke får noen konsekvenser. En gjennomgang av et utvalg av rapporter fra 2010 bekrefter at rapportene er ulike og at det ikke rapporteres i det omfang som rutinen legger opp til.

Rapportering til politisk nivå

Det framkommer gjennom intervju at rapportering til politisk nivå skjer gjennom tertialrapporter og årsrapporter til kommunestyret. Gjennomgang av sakslister og protokoller viser at det har vært rapportert rutinemessig til formannskapet og kommunestyret gjennom tertialrapporter og årsrapporter de tre siste årene. Kommunestyret i Hammerfest har avholdt fra åtte til ti møter i året de tre siste årene. I junimøtet behandles blant annet årsregnskap og årsrapport fra foregående år, samt tertialrapport for 1. tertial og budsjettregulering. Tertialrapporten for 2. tertial behandles i november. I tertialrapportene framkommer regnskapstall og periodisert budsjett, og avvikene kommenteres. Formannskapet behandler de samme sakene i siste møte før kommunestyremøte. Styret for kultur, omsorg og undervisning (KOU) har også behandlet tertialrapporter og årsrapporter.²³

3.3.2 Vurderinger

Gjennom kommuneloven og budsjettforskriften er rådmannen pålagt å legge fram rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i utgifter og inntekter gjennom året. Kommuneloven med forskrifter har ingen bestemmelser om rapportering internt i administrasjonen, men dette er et viktig element i teori om internkontroll og en naturlig del av budsjettkontrollen, og noen kommuner har tatt bestemmelser om intern rapportering inn i økonomireglementet.

Det er etablert en rutine for økonomisk rapportering internt i administrasjonen i Hammerfest kommune, som viser hvilke tidspunkter økonomiavdelingen skal ta ut økonomirapporter, og hvilke av disse som skal kommenteres av virksomhetslederne. Undersøkelsen viser at rapporteringen fra virksomhetslederne ikke fungerer tilfredsstillende. Selv om økonomiavdelingen kan ta ut tall for rapportering til politisk nivå, er det viktig at virksomhetslederne, som har budsjettansvar, får et bevisst forhold til forbruk, budsjettkontroll og rapportering. Det er også de som har nærhet til drifta og kan forklare avvik og foreslå tiltak. Dersom kommuneledelsen ønsker en sterkere forankring av rapporteringen bør dette inngå i økonomireglementet som er under utarbeidelse.

Undersøkelsen viser at rapporteringen til politisk nivå har skjedd i henhold til bestemmelsene i kommuneloven og budsjettforskriften. Vi har ikke her tatt stilling til hvor korrekt rapporteringen er. Det kan stilles spørsmål ved om det er seint å legge rapportering for 1. tertial fram for kommunestyret i juni. Hensikten med rapporteringen er budsjettstyring. Dersom rådmannen finner grunn til å tro at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt budsjett, skal det foreslås tiltak eller endringer for kommunestyret. Kommunestyret må selv foreta de nødvendige endringer i årsbudsjettet.

²³ Unntaket er 2. tertial 2009 som vi ikke kan se har vært behandlet i KOU

3.3.3. Delkonklusjon

Rapporteringen fra virksomhetene har ikke vært tilfredsstillende i henhold til etablert rutine om rapportering annenhver måned. Rapporteringen til politisk nivå er gjennomført i henhold til regelverket.

4. AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Økonomistyringen i sektoren kan ikke isoleres fra økonomistyringen i kommunen den er en del av, og det hører med til dette bildet at kommunen ikke har klart å levere årsregnskapet til rett tid de tre siste årene. Fristen for å avlevere årsregnskap er 15. februar, mens regnskapet har blitt levert henholdsvis i midten av mars (2008) og i midten av april (2009 og 2010). Dette vitner ikke om en tilfredsstillende økonomistyring.

En må også se kommunen i en større kontekst der det er mange faktorer som slår inn og påvirker økonomistyringen, spesielt innenfor helse og pleie. For det første gir lovverket rettigheter i forhold til visse helse- og omsorgstjenester. Det vi si at kommunen ikke kan la være å gi lovpålagt hjelp selv om det fører til budsjettoverskridelser. For det andre er mottakernes/brukernes antall og behov uforutsigbart, og generelt er det en vekst i brukermassen. For det tredje utfordres kommunene av mangel på fagfolk og kompetanse i stillingene innenfor helse og omsorg. Det betyr at god økonomistyring innenfor denne sektoren er en krevende øvelse. Men nettopp innenfor rammen av det uforutsigbare er det viktig med gode rutiner for budsjettarbeid, god internkontroll og korrekt og informativ rapportering. I et godt system for internkontroll må det også legges inn risikovurderinger i forhold til de uforutsigbare elementene som kan slå inn.

De store overskridelsene innenfor pleie og – omsorgstjenesten i Hammerfest de siste årene er trolig en kombinasjon av urealistiske budsjetter, mangelfull internkontroll og kontekstuelle faktorer (særlig bemanningsproblemene). Det er avgjørende for god økonomistyring at det eksisterer et system for intern kontroll med overvåking og rapportering. Det er imidlertid ingen garanti for at dette vil føre til mindre forbruk. Likevel vil god økonomistyring gi bedre grunnlag for grep og justeringer i forhold til økonomien.

5. KONKLUSJONER

5.1 Hvordan er situasjonen i pleie- og omsorgssektoren i kommunen?

Hvordan er sektoren organisert?

Fra 2010 har Hammerfest kommune vært organisert i tre sektorer, som hver ledes av en kommunalsjef som inngår i rådmannens ledergruppe. Pleie- og omsorgstjenestene inngår i sektor for helse og pleie, som fra 2011 består av ni virksomheter, som hver ledes av en virksomhetsleder med budsjettansvar.

Hvordan er bemanningssituasjonen?

Bemanningssituasjonen i sektoren har vært svært utfordrende med et stort antall vakante stillinger, som kombinert med relativt høyt sykefravær, har resultert i omfattende og til dels ukontrollert bruk av overtid og kjøp av vikartjenester.

Hvordan er ressursbruken?

Budsjett og regnskap for de tre siste årene viser en eskalerende kostnadsutvikling, og stort årlig merforbruk. KOSTRA-tall viser at mens Hammerfest kommune i 2008 lå under eller på nivå med sammenligningskommunene, hadde kommunen i 2010 en dyrere pleie- og omsorgstjeneste enn sammenlignbare kommuner og gjennomsnittene for kommunegruppene.

5.2 Er økonomistyringen i pleie- og omsorgssektoren tilfredsstillende?

Er budsjettet realistisk?

Etter revisjonens vurdering har ikke budsjettene ved de undersøkte virksomhetene i pleie og omsorg vært verken realistiske eller fullstendige i perioden. Det har ikke blitt tatt høyde for vekst i antall brukere med omfattende behov for hjelp, og tiltak som er iverksatt er ikke tatt inn i budsjettet. Videre er viktige budsjettposter utelatt, eller sterkt underbudsjettet.

Er det etablert en betryggende kontroll?

Det er ikke etablert en betryggende kontroll, i form av et dokumentert og etterprøvbart system for internkontroll.

Er rapporteringen tilfredsstillende?

Rapporteringen fra virksomhetene har ikke vært tilfredsstillende i henhold til etablert rutine om rapportering annenhver måned. Rapporteringen til politisk nivå er gjennomført i henhold til regelverket.

5.3 Hovedkonklusjon

Økonomistyringen innenfor sektor for helse og pleie (og tidligere pleie og omsorg) har ikke vært tilfredsstillende i den reviderte perioden. Det begrunnes med at:

- budsjettene har vært urealistiske og ufullstendige i forhold til driftsnivået
- det ikke er etablert en betryggende kontroll i form av et system for internkontroll
- rapporteringen fra virksomhetene har vært mangelfull

6. ANBEFALINGER

Med utgangspunkt i de funn som er gjort i undersøkelsen vil revisjonen anbefale Hammerfest kommune å iverksette tiltak for å bedre økonomistyringen i helse og pleie. Det gjelder særlig kravene om:

- realistiske budsjetter, som er fullstendige og bygger på forventet utvikling.
- betryggende kontroll, i form av et system for økonomisk internkontroll, som omfatter alle nivå i organisasjonen, og som overvåkes av ledelsen
- korrekt og informativ rapportering internt i administrasjonen og til politisk nivå

Selv om undersøkelsen er gjort i sektor for helse og pleie er anbefalingene gyldige for hele kommunen.

LITTERATURLISTE

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.92 (Kommuneloven)

Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) av 15.12.2000

Overå, Oddvar og Bernt, Jan Fridthjof: Kommuneloven med kommentarer (2006)

Intern kontroll – et integrert rammeverk, Oversettelse av COSO rapporten. Cappelen Akademiske forlag: Oslo 1996.

Devold, Rune (2010) Drifts- og ressursanalyse pleie- og omsorgssektoren

Sluttrapport for kvalitetskommuneprogrammet i Hammerfest kommune (2010)

Forbedret ressursbruk, strategisk analyse (2008)

Forbedret ressursbruk – videreutvikling av pleie og omsorg

Forbedret ressursbruk – Delprosjekt 1 - Ledelse, arbeidsgiverpolitikk og lederstruktur

Forbedret ressursbruk – Delprosjekt 3- Tjenestestruktur og tjenestenivå

Årsrapport Hammerfest kommune 2008

Årsrapport Hammerfest kommune (2009)

Tertialrapporter for hammerfest kommune (2008, 2009, 2010)

Saksframlegg og protokoller kommunestyret

Vår ref:
2010/1598-4/140

Deres ref:

Saksbehandler
Leif Vidar OlsenDato
18.05.2011**Økonomistyring i pleie- og omsorgssektoren**

Rådmannen viser til rapport av 3.5.11 "Økonomistyring i pleie og omsorgssektoren". Rådmannen er gjort kjent med rapporten og spesielt konklusjonene og anbefalingene i rapporten.

Hovedkonklusjonen er slik:

~~Økonomistyringen innenfor helse og pleie og omsorgssektoren har ikke vært tilfredsstillende i den revisjonsperioden. Det betyr særlig at:~~

- ~~* budsjettene har vært urealistiske og upålitelige i forhold til driftsnivået~~
- ~~* det ikke er etablert en betryggende kontroll i form av et system for internkontroll~~
- ~~* rapporteringen fra virksomhetene er mangelfull~~

Anbefalingen er slik:

Med utgangspunkt i de funn som er gjort i undersøkelsen vil revisjonen anbefale Hammerfest kommune å iverksette tiltak for å bedre økonomistyringen i helse og pleie. Det gjelder særlig kravene om:

- * realistiske budsjetter, som er fullstendige og bygger på forventet utvikling.
- * betryggende kontroll, i form av et system for økonomisk internkontroll, som omfatter alle nivå i organisasjonen, og som overvåkes av ledelsen
- * korrekt og informativ rapportering internt i administrasjonen og til politisk nivå

~~Selv om undersøkelsen er gjort i sektor for helse og pleie er anbefalingene gyldige for hele kommunen.~~

~~Økonomistyringen innenfor organisasjonen har i den revisjonsperioden vært utilfredsstillende forarbeid til omorganisering og omorganisering. Det har vært stort fokus på budsjettkontroll og oppfølging i hele organisasjonen. Kommunen hadde et regnskapsunderskudd i 2009, mens resultatet var 0 i 2010. Det har vært en utfordring å få dette til.~~

I denne sektoren har hensikten blant annet vært å få bort "gapet" mellom budsjett og regnskap. Et eksempel på dette er hjemmetjenesten hvor forholdet er redusert fra 14% i 2008 til 4% i 2010. Tabell 10 viser også en positiv utvikling ved Rypefjord 2. etasje, hvor forholdet er redusert fra 24% til 14%. Dette er viktige utviklingstrekk.

Postadresse:
Hammerfest kommune
Postboks 1224 L, 9616 Hammerfest
E-post: postmottak@hammerfest.kommune.no

Besøksadresse:
Rådhusplassen 1
www.hammerfest.no

Telefon
78 40 20 00
Telefax
78 40 25 19

Bank
7592 05 00000
Org.nr
964 831 531

Utfordringa har vært spesiell i "Tjenesten for funksjonshemmede". Denne virksomheten har vært preget av kraftig økning i ressursbruken. Hammerfest har nå forholdsvis mange ressurskrevende brukere. Ressursbruken styres av enkeltvedtak som fattes, og det har vært nødvendig å følge opp krav fra tilsynsmyndighetene. Her vil et mer hensiktsmessig bo system for klientene føre til bedre kontroll med utgiftene.

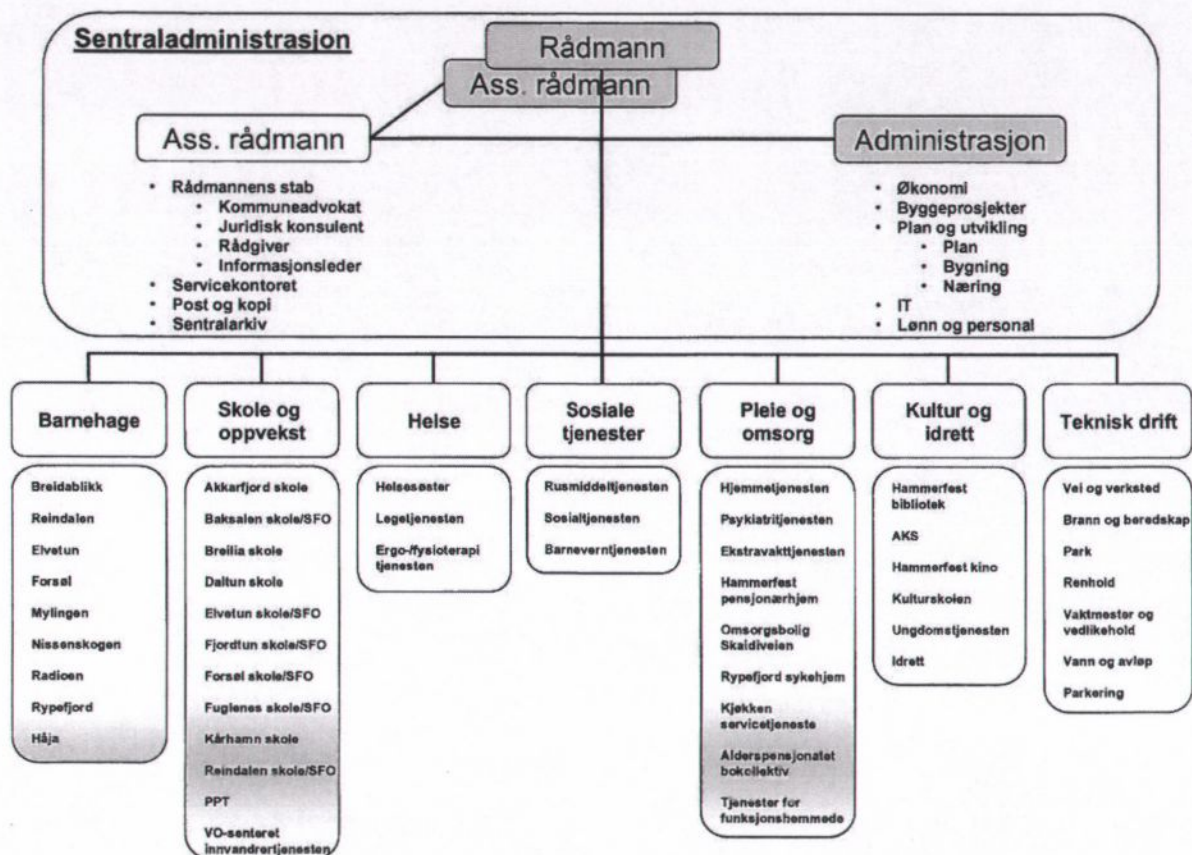
Rådmannen vil understreke den vanskelige situasjonen som har vært med hensyn til bemanning og rekruttering. Rekruttering er en stor utfordring for kommunen. Mangel på helsepersonell har ført til uforholdsmessige høye utgifter i forbindelse med innleie av personell på flere virksomheter.

Sektoren har fortsatt store strukturelle utfordringer. Disse forholdene er tatt opp i flere politisk

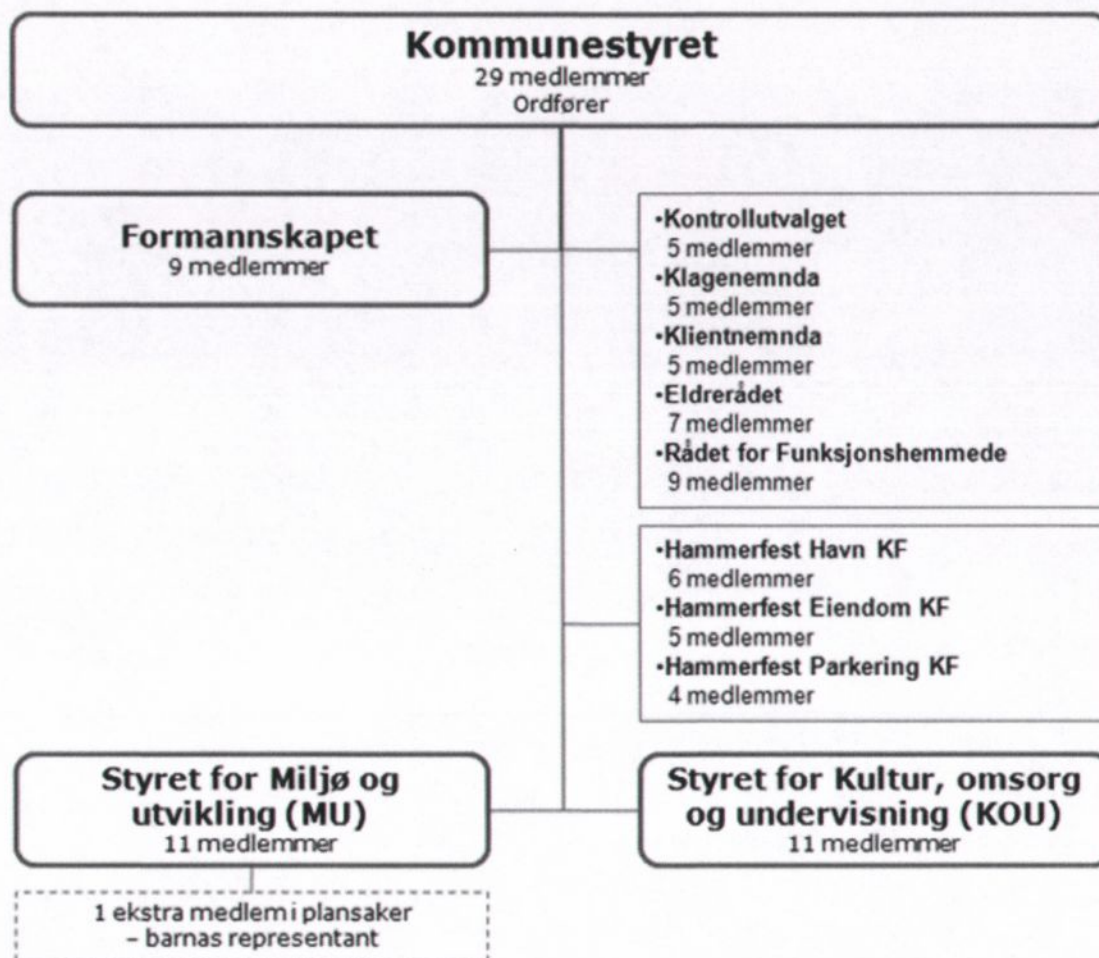
Med hilsen

Leif Vidar Olsen
rådmann

Figur 5: Organisering av pleie- og omsorgssektoren før 2010



Figur 6: Politisk organisering



VEDLEGG 2

Tabell 12: Netto driftsutgifter, pleie og omsorg, per innbygger 67 år og over (jf. fig. 4)

	Hammerfest	Alta	Vadsø	Sør- Varanger	Gruppe 12	Finnmark
2008	93614	113556	100134	107124	100134	106614
2009	136565	131943	113631	120021	119762	122897
2010	144432	139541	117722	130238	119181	130482

Tabell 13: Korrigerte brutto driftsutgifter, per mottaker av kommunale pleie og omsorgstjenester (jf. fig. 5)

	Hammerfest	Alta	Vadsø	Sør- Varanger	Gruppe 12	Finnmark
2008	349958	274254	334530	296848	313134	310693
2009	385002	371337	347074	267725	327837	317492
2010	406849	367734	395028	307862	336604	335047