

## Saksframlegg

---

ØKONOMISTYRING VED BARNE- OG FAMILIETJENESTENE I TRONDHEIM KOMMUNE

Arkivsaksnr.: 04/22880

---

### Saksutredning:

#### Bakgrunn og problemstilling

Bakgrunnen for undersøkelsen er at det over en periode på flere år har vært store overskridelser innenfor lovpålagte tjenesteområder i Trondheim kommune. Kontrollkomiteen besluttet derfor våren 2004 at enhet for revisjon og resultatkontroll skulle gjennomføre en undersøkelse rettet mot økonomistyringen i Barne- og familietjenestene.

Hovedproblemstillingen er: *Hvorfor har Trondheim kommune store overskridelser i forhold til vedtatt budsjett på barne- og familietjenesteområdet?*

For å svare på dette spørsmålet, definerer revisjonen følgende delproblemstillinger:

- I. Er budsjettet realistisk?
- II. Er det god økonomistyring?
- III. Er rapporteringen til bystyret i tråd med kommunelovens bestemmelser?

Revisjonens vurdering av delproblemstillingene er basert på kommunelovens bestemmelser, Trondheim kommunes økonomireglement og bystyremerknad i forbindelse med behandlingen av bystyresak 0099/04 og en internasjonal standard for intern kontroll der økonomistyringen er et viktig element.

Revisjonskriteriene og de funn og vurderinger som revisjonen har gjort, vil bli gjennomgått nedenfor.

Undersøkelsen er gjort ved gjennomgang av budsjett og økonomiplaner, tertial- og årsrapporter, bystyresaker, interne dokumenter i forbindelse med omorganisering av tjenesteområdet og oppstart økonomistyringsprosjekt, samt sammenligning av barnevernstall med andre kommuner. Undersøkelsen bygger også på verifiserte intervju med kommunaldirektør for oppvekst og utdanning, en rådgiver i rådmannens fagstab med spesielt ansvar for Barne- og familietjenestene, tre økonomimedarbeidere ved Økonomitjenesten, tre enhetsledere innenfor forvaltningsenhetene (bestillerfunksjonen) og enhetsledere innenfor Omsorgsenheten, Ressurssenteret og Avlastningstjenesten for barn og unge (utførerenhetene).

For en beskrivelse av Barne- og familietjenesteområdet i Trondheim kommune, viser vi til rapportens kapittel 5.

#### Resultater og vurderinger

##### 1. Baserer budsjettet seg på forventet utvikling?

Bruker- og kostnadsveksten som ble lagt til grunn innenfor barnevernet og avlastningstjenesten var for lav i budsjett for 2003 og 2004. Den sterke aktivitetsveksten spesielt i 3. tertial 2003 resulterte i et merforbruk på 22,5 mill. kroner. Aktivitetsveksten i egne kommunale tjenester som ble lagt til grunn for budsjettet for

## **Trondheim kommune**

2004 ble derfor for lav. I tillegg var inngangsverdien og beregning av vekst som staten la til grunn i barnevernsforsøket for 2004 for lav. Revisjonen mener at det bør legges mer vekt på den generelle veksten i barnevernet i de store byene når det gjøres kostnadsberegninger som grunnlag for budsjettarbeidet i Trondheim kommune.

For å tilpasse seg den økonomiske rammen på tjenesteområdet ble det i budsjettforslaget for 2003 og 2004 lagt inn krav om effektiviseringer og kostnadskutt. Innsparingstiltakene for 2003 hadde ikke tilsiktet effekt. I tillegg var aktivitetsveksten større enn forutsatt i budsjettet for 2003. Revisjonen mener at det var knyttet vesentlig usikkerhet til den økonomiske virkningen av innsparingstiltakene. Når det gjelder innsparingstiltakene i 2004 har de gitt resultater på flere områder. Revisjonen mener dette skyldes at rådmannen er med og planlegger hvordan innsparingstiltakene skal gjennomføres i praksis og har tett oppfølging underveis mot enhetene for å få den effekten som ønskes oppnådd.

### **2 Er budsjettet fullstendig?**

Det går frem av budsjettforskriftene at årsbudsjettet skal være fullstendig. En forståelse av begrepet er at alle kjente inntekter og utgifter skal være med i årsbudsjettet. Det er et minstekrav at ingen større budsjettposter må være utelatt. Revisjonens gjennomgang av 2004-budsjettet på enhetene innenfor Barne- og familietjenestene avdekker ingen tilfeller der budsjettet er ufullstendig eller områder som det ikke er budsjettet for. Statens finansiering av Barnevernsforsøket og Ressurskrevende brukere er ikke inntektsført på Barne- og familietjenesten, men er inntektsført sammen med de frie inntektene i 2004. Revisjonen mener at dette ikke endrer prioriteringen av ressursene på området, men at det har betydning for hvilken informasjon regnskapet gir til brukerne av regnskapet og politikerne. I forhold til helheten vurderer revisjonen budsjettet som fullstendig.

### **3 Dekker budsjettet enhetenes behov?**

Budsjettene innenfor de bydelsevisse forvaltningsenhetene og tiltaksenhetene har vært fordelt etter kriteriemodeller. Når det gjelder budsjettene innenfor de byomfattende enhetene som Omsorgsenheten, Ressurssenteret og Avlastningstjenesten er de fordelt etter til dels historiske budsjett og dels etter fordeling av årsverk besluttet gjennom prosjektet Felles Dør. Etter revisjonens mening dekker ikke budsjettet enhetenes ressursbehov godt nok ved forvaltningsenhetene. Dette har sammenheng med generelt press på tjenesteområdet og fordeling av budsjettet til forvaltningsenhetene innenfor Barne- og familietjenestene. Det er mye som tyder på at kriteriemodellene ved forvaltningsenhetene ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til forskjellig press og fordeling av plasser i egne eller kjøpte institusjoner. I økonomistyringsprosjektet er det et forslag til endringer som vil bidra til å rette på skjevheter mellom bydelene. Revisjonen mener dette er viktige tiltak for å få til en bedre og riktigere budsjettfordeling mellom forvaltningsenhetene. Tatt i betraktning at flere av de byomfattende enhetene er nye enheter i 2004, mener revisjonen at fordelingen av budsjett til disse enhetene har vært bra i 2004.

### **4. Er rammer og målsettinger utarbeidet, kommunisert og kjent for enhetene?**

Rådmannens viktigste verktøy for å kommunisere rammer og målsettinger til enhetene er lederavtalen. Revisjonen mener kravet om at enhetene må styre innenfor vedtatte budsjettammer går klart fram av lederavtalen. Rådmannen og enhetene mener det er lagt opp til en god formidlingsprosess av budsjettet. Økonomitjenestens rolle i dialogen med enhetene er et viktig bidrag når rammer og målsettinger gjøres kjent.

Lovens bestemmelser om pliktmessige ytelser er tydelig på reglene for omsorgsovertakelse. Rådmannen mener det kan diskuteres alternative måter å oppfylle loven på. Rådmannen har formidlet overfor enhetene at vedtak skal fattes ut fra et faglig forsvarlig minimumsnivå. Revisjonen mener det er av vesentlig betydning

## **Trondheim kommune**

at det gis klare nok rammer og målsettinger for de ytelsene som gis med bakgrunn i skjønnsutøvelse innen Barne- og familietjenestene. Vi mener at det bør utarbeides mer klare føringer for den individuelle skjønnsutøvelsen. Vi ser at kommunen har tatt tak i dette ved å sette ned en gruppe som skal se på mulighetene for å utarbeide standarder i barnevernet.

### **5 Er hindringer som står i veien for å nå målene identifisert og håndtert?**

Rådmannen viser til at vekstfaktoren er vanskelig å beregne innenfor Barne- og familietjenestene. Revisjonen mener at uforutsigbarheten er en faktor rådmannen kan identifisere og håndtere bedre, og ta større hensyn til den i budsjettarbeidet og økonomioppfølgingen.

Rådmannen viser til at tilretteleggingen av den nye Barne- og familietjenesten, innføring av forvaltnings/ tiltaksmodell, ny bydelsstruktur og igangsetting av barnevernsforsøket har ført til en krevende driftssituasjon for enhetene. Det ble utarbeidet en risikoanalyse i forbindelse med dette. Revisjonen er av den oppfatning av at rådmannen burde håndtert de identifiserte risikoene på området bedre. Dette gjelder identifisert sårbarhet når det gjelder bemanning og saksbehandlerkapasitet ved to av de nye forvaltningsenhetene. Revisjonen mener det blir viktig å gjennomgå rutinene for saksbehandling ved forvaltningsenhetene og tiltaksenhetene for å se om saksbehandlingen kan effektiviseres. Vi anser det som et viktig tiltak at rådmannen besluttet å starte opp et økonomistyringsprosjekt på tjenesteområdet i 2004. Flere av delprosjektene har som målsetting å få bedre kontroll og styring på økonomien innenfor Barne- og familietjenesten.

### **6. Er det lojalitet mot målsettinger og rammer?**

Gjennom intervju går det frem at de fleste enhetslederne har vilje til å utøve styring og kontroll. Revisjonen er enig med rådmannen i at flere enhetsledere innenfor den tidligere hjelpetjenesten og avlastningstjenesten har hatt problemer med å tilpasse tjenesteproduksjonen til vedtatte budsjettammer på grunn av mangler ved styringsverktøy og støtte på økonomistyring. Revisjonen mener at faglig skjønnsutøvelse på tjenesteområdet ikke har vært godt nok tilpasset økonomisk tankegang. Gjennom samtaler med rådmann, rådgiver i fagstaben, Økonomitjenesten og enhetsledere går det frem at det har skjedd forbedringer mht fokus på styring og kontroll på tjenesteområdet i 2004. Revisjonen mener at det er igangsatt flere viktige delprosjekter i 2004 innenfor økonomistyringsprosjektet for å løse noen av utfordringene enhetene har mht økonomistyring.

### **7. Er relevant og nødvendig kompetanse mht økonomistyring tilgjengelig?**

Økonomitjenesten er styrket med to personer i 2004 og består nå av tre personer med ansvar innenfor Barne- og familietjenesten. Det har vært gjennomført et opplæringsprogram i økonomistyring høsten 2003 og våren 2004 hvor halvparten av lederne innenfor tjenesteområdet deltok. Revisjonen mener at det er en forutsetning for god økonomistyring at det er økonomisk kompetanse tilstede tilpasset enhetenes behov. Vår undersøkelse viser at det har vært for dårlig støtteapparat og hjelp til enhetene til å foreta nødvendige økonomisk styringsgrep i egen organisasjon. Styrkingen av Økonomitjenesten i 2004 innenfor Barne- og familietjenestene har ført til at enhetene gis mer støtte og følges bedre opp.

Rådmannen mener at enhetene har et selvstendig ansvar for å tilegne seg og å besitte nødvendig økonomisk kompetanse. Dette mener revisjonen er uheldig og kan føre til stort sprik i kvaliteten på økonomistyringen ved de forskjellige enhetene.

### **8 Har enhetene tilgang til nødvendig økonomistyringsverktøy?**

De fleste enhetene innenfor Barne- og familietjenesten mener det burde vært satset mer på å utvikle gode styringsverktøy for å kunne forenkle informasjonsbehovet innenfor økonomistyring. Revisjonen ser klart at

## Trondheim kommune

tonivåmodellen og det utstrakte ansvaret som er lagt på enhetslederne, fordrer at nødvendig økonomistyringsverktøy er tilstede for enhetene. Inntrykket etter våre undersøkelser er at det ikke har vært lagt godt nok til rette for at lederne skal ha tilgjengelig oppdatert styringsinformasjon til rett tid. Dette har gjenspeilet seg i dårlig kvalitet i prognosene fra enhetene. Revisjonen vurderer det nyetablerte styringsverktøyet "kostnadsberegning av vedtak" som et viktig skritt i riktig retning. Dette vil være med på å sikre blant annet kvalitet og sammenligninger mellom bydelene. Selv om det er satt i gang en del tiltak i løpet av 2004, er det fortsatt mangler ved økonomistyringsverktøyene innenfor Barne- og familietjenesten.

### **9 Blir målsettinger for enhetene fulgt opp og rapportert?**

Lederavtalen er rådmannens viktigste styringsverktøy. Oppfølging av målene i avtalen skjer to ganger pr. år gjennom rådmannens kontaktperson. Tertialrapportene fra enhetene er det viktigste verktøyet for rådmannen for å følge opp økonomien ved enhetene. Etter revisjonens mening er det svakheter i rådmannens system for tilsyn og kontroll med økonomistyringen på tjenesteområdet. Revisjonen stiller spørsmål ved om tertialrapportering er tilstrekkelig for rådmannen i tider med stort press på tjenestetilbudet. Revisjonen mener at rådmannen burde stilt krav om månedlig rapportering av regnskapet i forhold til budsjett. Dette er viktig for at enhetene selv skal ha styring og kontroll. I tillegg vil da rådmannen og Økonomitjenesten bli informert så tidlig som mulig om negativ utvikling på enhetene. De enhetene som praktiserer månedlig rapportering har god erfaring med det og mener det gjør det lettere å ta inn et eventuelt merforbruk.

### **10. Gir rådmannen meldinger til bystyret ved vesentlige endringer?**

Politikerne fikk informasjon om merforbruket på tjenesteområdet i 2003 da årsregnskapet ble lagt frem for politisk behandling i mars 2004. Rådmannen mener det var uheldig at politikerne ble informert så lenge etter at resultatene var kjent. Rådmannen mener det er viktig for bystyret at de til enhver tid blir holdt informert av rådmannen om endringer av betydning i organisasjonen, slik at de kan utøve den myndighet som er tillagt bystyret etter kommuneloven. Etter revisjonens vurdering burde rådmannen informert bystyret på et tidligere tidspunkt om den store overskridelsen på tjenesteområdet i 2003, ettersom det fikk følger for aktivitetsnivået i 2004.

## **Konklusjoner**

Revisjonen vil konkludere med følgende:

### **I. Er budsjettet realistisk?**

- Budsjettet for 2003 og 2004 avspeiler ikke bruker- og kostnadsveksten på tjenesteområdet. Selv om beregning av vekst på tjenesteområdet kan være komplisert og uforutsigbar, er det utviklingstrekk på landsbasis som gjør at Trondheim kommune bør legge vekt på større vekst i kostnadsberegningene for budsjettarbeidet.
- Innsparingstiltakene som ble lagt til grunn i budsjettet for 2003 har ikke hatt forventet effekt. Revisjonen ser at god planlegging, gjennomføring og tett oppfølging av enhetene, har gitt bedre effekt av foreslåtte innsparingstiltak i budsjettet i 2004.
- Revisjonen har ikke avdekket tilfeller der budsjettet er ufullstendig eller områder som det ikke er budsjettet for.
- Revisjonen mener at det er behov for en bedre kriteriefordeling av budsjettet til forvaltningsenhetene.

### **II. Er det god økonomistyring på området?**

- De økonomiske rammene er kommunisert og kjent for enhetene i barne- og familietjenestene. Revisjonen mener at det ikke er gitt klare nok rammer og målsettinger for enhetene når det gjelder

## Trondheim kommune

den individuelle skjønnsutøvelsen i barnevernet og at det bør utarbeides mer klare føringer for denne.

- To forvaltningsenheter har et sterkt press på tjenestetilbudet. Rådmannen har ikke foretatt tilstrekkelig risikovurdering i forhold til uforutsigbarheten i bruker- og kostnadsvekst til forvaltningsenhetene. Disse enhetene må håndtere ulik bruker- og kostnadsvekst innenfor egne budsjetterammer.
- Rådmannen har utarbeidet en risikoanalyse ifm ny organisering på tjenesteområdet og barnevernsforsøket. Revisjonen mener de avdekkede risikoene ikke er fulgt opp av tilstrekkelige kontrolltiltak. Gjennomføringen av Økonomistyringsprosjektet er et viktig tiltak for å nå målene for Barne- og familietjenestene.
- Revisjonen mener at det er viktig at rådmannen bidrar til å styrke kompetansen til enhetslederne på økonomistyring.
- Revisjonen mener det er viktig at rådmannen innfører gode økonomistyringsverktøy.
- Godt tilsyn og god kontroll av enhetene krever hyppigere økonomisk rapportering enn ordningen med tertialrapportering.

### III. Er rapporteringen til bystyret i henhold til kommuneloven?

- Det er behov for kortere intervall i økonomisk rapportering når det oppstår vesentlige endringer i forutsetningene. Rådmannen bør gjøre fortløpende vurderinger om tertialrapportering dekker informasjonsbehovet til bystyret.

### Rådmannens høringsuttalelse med revisjonens kommentarer

Rådmannens høringsuttalelse viser at rådmannen og revisjonen i hovedsak har lik forståelse av utfordringene innenfor barne- og familietjenestene. Rådmannen sier at de i 2004 har tatt tak i de fleste problemstillingene som revisjonen har påpekt gjennom Økonomistyringsprosjektet i Barne- og familietjenestene. Vi vurderer flere av delprosjektene i Økonomistyringsprosjektet som viktig for å bedre styringen av økonomien, men anser samtidig problemene innenfor tjenesteområdet som såpass store at de styringsmessige utfordringer ikke er løst på kort sikt. Effekten av de iverksatte tiltakene bør derfor evalueres.

Rådmannen påpeker i høringsuttalelsen at lederavtalens krav til økonomistyring forutsetter at enhetene selv skal sørge for å inneha nødvendig kompetanse for å utøve økonomistyring. Revisjonen mener at rådmannen har et overordnet ansvar for å sikre at enhetene har tilstrekkelig kompetanse og verktøy for at økonomistyringen skal fungere på enhetene. Revisjonen vil fremheve behovet for raskt å få på plass et helhetlig ledelses- og økonomistyringsverktøy innenfor tjenesteområdet.

Kontrollkomiteens sekretariat, 01.02.2005

Monica Grøtte Lundgren  
leder

## **Trondheim kommune**

Vedlegg :

Økonomistyring ved Barne- og familietjenestene i Trondheim kommune, rapport fra enhet for Revisjon og resultatkontroll, desember 2004.