

Saksframlegg

ØKONOMISTYRING INNENFOR HJEMMETJENESTENE 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 hjemmetjenesteområdet i Trondheim kommune. Kontrollkomiteen besluttet derfor våren 2004 at enhet for revisjon og resultatkontroll skulle gjennomføre en undersøkelse i forhold til økonomistyringen på hjemmetjenesteområdet.

Revisjonen har gjennomført verifiserte intervjuer med seks enhetsledere innenfor hjemmetjenesten, økonomimedarbeiderne ved Økonomitjenesten, prosjektmedarbeiderne ved Forvaltningskontorene, en rådgiver hos Rådmannens fagstab og intervju med Kommunaldirektøren for helse og velferd. Til sammen er det gjennomført intervjuer med 14 ansatte i Trondheim kommune. I tillegg har revisjonen gjennomgått et stort antall dokumenter som er relevante for undersøkelsen. For en oversikt over disse, se rapportens kapittel 4.

Hovedproblemstillingen for revisjonens undersøkelse er: *Hvorfor har Trondheim kommune store overskridelser i forhold til vedtatt budsjett på hjemmetjenesteområdet?*

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?

På bakgrunn av kommunelovens bestemmelser, Trondheim kommunes økonomireglement, bystyremerknad i forbindelse med behandlingen av bystyresak 0099/04 og en internasjonal standard for intern kontroll, har revisjonen laget revisjonskriterier. Revisjonskriteriene og de funn og vurderinger som revisjonen har gjort vil bli gjennomgått nedenfor.

For en beskrivelse av hjemmetjenesteområdet i Trondheim kommune, henvises til rapportens kapittel 5.

Resultater og vurderinger

1. Baserer budsjettet seg på forventet utvikling?

Arbeidet med kommunens budsjett begynner i mai. Som bakgrunnsmateriale benyttes utviklingstrekk i befolkningen, registrerte utfordringer på området og brukerdata. På bakgrunn av dette legges det inn forskjellige tiltak for å redusere kostnader og møte utfordringer på området. Revisjonen vurderer fremgangsmåten ovenfor som faglig tilstrekkelig for å fremskrive forventet utvikling på kommunenivå. Oversikten over antall brukere de siste år viser en svak nedgang i antall. Forklaringen på de siste års overskridelser ligger ikke i vesentlige volumøkninger på brukersiden. På kostnadssiden har rådmannen i

Trondheim kommune

budsjettet forskuttert virkningene av noen tiltak, som etter revisjonens mening er vel optimistiske.

2. Er budsjettet fullstendig?

I følge budsjettforskriftene til kommuneloven skal årsbudsjettet være fullstendig. Undersøkelsen viser at alle ansvarsområder innenfor hjemmetjenesteområdet er ført opp med budsjettmidler. Revisjonens undersøkelse har ikke avdekket ansvarsområder innenfor hjemmetjenesteområdet hvor budsjettet er direkte ufullstendig eller områder som det ikke er budsjettet for. I forhold til helheten vurderer revisjonen derfor budsjettet som fullstendig. Imidlertid bør etter revisjonens mening inntektene for de ressurskrevende brukerne føres ut på enhetene som har ansvaret for disse. Dette for å synliggjøre hvor store utgifter Trondheim kommune faktisk har i forhold til disse brukerne.

3. Dekker budsjettet enhetenes ressursbehov?

Budsjettrammen for området fordeles ut til enhetene basert på enhetenes brukerdata i oktober måned, justert for eventuelle spesielle forhold ved brukerne og enhetene. Av 2. tertialrapport 2004 fremgår at fire av fem soner har merforbruk. Merforbruket forklares med at budsjett timeressurs er satt for lavt, aktiviteten innenfor boligene med psykisk utviklingshemmede er for høy og at det er store variasjoner i den indirekte tiden hos sonene. Revisjonen vurderer budsjettet på området som stramt. Bruken av en kriteriebasert modell gir et objektivt utgangspunkt for fordelingen av budsjettrammen mellom enhetene. At man benytter seg av enhetenes brukertall i oktober måned, kan gi skjeve utslag dersom det inntreffer senere endringer i brukermassen til en enhet. For å justere for dette og eventuelle endringer i brukermassen til en sone, forsøker rådmannen nå brukerutveksling, noe revisjonen er positiv til.

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

Rådmannens hovedverktøy for å kommunisere rammer og målsettinger er lederavtalen. I tillegg kommer budsjettet og den kommunikasjon som skjer i forbindelse med dette. Etter revisjonens mening er rammer og målsettinger utarbeidet, kommunisert og kjent for enhetene.

5. Er hindringer som kan stå i veien for målene identifisert og håndtert?

I 2004 var det de ordinære hjemmetjenestene og boligene for psykisk utviklingshemmede som sto for overskridelsene. For de ordinære hjemmetjenestene skyldes overskridelsene problemer i forhold til svingninger i antall brukere på den enkelte sone. I 2004 søker en å løse dette problemet ved brukerutveksling, dvs at en fordeler brukere mellom enhetene etter kapasitet. For boligene for psykisk utviklingshemmede ligger utfordringen i å skape tilfredsstillende turnuser samt uforutsigbarheten som ligger i brukergruppen. Etter revisjonens mening er hindringene som kan stå i veien for å oppnå målene identifisert, jfr at det er de ordinære hjemmetjenestene og boligene for psykisk utviklingshemmede som står for de store overskridelsene. Det er imidlertid varierende i hvor stor grad den enkelte enhetsleder klarer å håndtere problemene på disse områdene.

6. Er det lojalitet mot målsettinger og rammer?

I følge rådmannen er en av fire hovedgrunner til merforbruket i 2004 at det ytes tjenester ut over vedtak eller at bemanningen er for høy i forhold til de vedtak som er fattet. Rådmannen har anslått effekten av dette til 10 millioner kroner i 2004. Rådmannen har hatt fokus på disse problemene i sine møter med de ansatte. I følge enhetslederne har man en bevisst holdning til dette. Revisjonen kan ikke med utgangspunkt i den foretatte undersøkelsen konkludere med at det er manglende lojalitet mot målsettinger og rammer. Inntrykket til revisjonen er at enhetslederne i 2004 har fått større fokus på økonomistyring enn i tidligere år.

7. Er relevant og nødvendig kompetanse mht økonomistyring tilgjengelig?

Økonomikompetansen ute på enhetene er varierende, både hos enhetslederne og det merkantile

Trondheim kommune

personalet. Økonomitjenesten skal tilby økonomisk kompetanse etter behov til enhetene. Det er opp til den enkelte enhet selv å etterspørre tjenester fra økonomitjenesten. Revisjonen mener at økonomistyringen, slik 2-nivåmodellen fungerer i Trondheim kommune, forutsetter at enhetene har god økonomikompetanse. Etter revisjonens mening bør rådmannen, som en følge av overskridelsene på hjemmetjenesteområdet de siste år, vurdere om enhetene skal pålegges å bruke økonomitjenesten i større grad. Dette for å hindre at merforbruk oppstår.

8. Har enhetene tilgang til nødvendig økonomistyringsverktøy?

Dagens økonomisystem i kommunen, Masterpiece GL, er ikke utviklet for analyse av en enhets regnskap. Økonomitjenesten har derfor utviklet Excel-regneark som enheten kan benytte som et ledd i arbeidet med økonomistyring på enheten. Nytt i 2004 er GAT-TURNUS, som er et program for lagging og kostnadsberegning av turnusplaner. Et prosjekt for å bedre tilgjengelige styringsdata for enhetslederne har ikke hatt forventet fremdrift. Etter revisjonens mening har dagens økonomisystem i kommunen for høy brukerterskel for enhetene og systemet er ikke noe godt analyseverktøy for enhetene. Den økonomiske informasjonstilgangen for enhetene kan forbedres. Etter revisjonens mening er prosjektet knyttet til styringsdata et viktig prosjekt for å skaffe enhetslederne bedre styringsverktøy.

9. Blir målsettinger for enhetene fulgt opp og rapportert ?

Sett fra rådmannens side er tertialrapportene fra enhetene og samtalen mellom kontaktpersonene og enhetslederne de viktigste kildene til informasjon. En del enheter er pålagt månedlig rapportering. Kvaliteten på enhetenes rapporter er av varierende kvalitet. I tillegg til ovennevnte rapportering har rådmannen også andre kilder for informasjon. Merforbruket på slutten av 2003 kom overraskende på rådmannen. Revisjonen stiller spørsmål ved om tertialrapportering er tilstrekkelig for rådmannen i tider med stort press på tjenestetilbudet. Revisjonen mener at rådmannen burde stille krav om månedlig rapportering fra enhetene til rådmannsnivået. Kvaliteten på enhetenes rapportering er ikke god nok. At merforbruket i 2003 kom overraskende på rådmannen viser etter revisjonens mening en svikt i rådmannens oversikt over den løpende tilstanden innenfor hjemmetjenesteområdet.

10. Gir rådmannen meldinger til bystyret ved vesentlige endringer?

Rapporteringen til bystyret skjer etter rutinen gjennom tertialrapportene. I følge rådmannen var han fra januar/februar 2004 klar over at hjemmetjenesteområdet gikk inn i 2004 med en høyere aktivitet enn det som var forutsatt i budsjettet. Denne aktiviteten og følgene av denne ble ikke kommunisert til bystyret før 1. tertialrapport 2004, som ble lagt frem for formannskapet i 02.06.2004 og for bystyret 17.06.2004. Etter revisjonens vurdering burde rådmannen informert bystyret på et tidligere tidspunkt om overskridelsen på slutten av 2003 og hvilke følger denne fikk for 2004. Revisjonen vurderer det imidlertid som positivt at rådmannen tidlig satte i gang tiltak for å tilpasse aktivitetsnivået til rammene.

Konklusjoner :

Er budsjettet realistisk?

- Revisjonen vurderer budsjettet som stramt. Området er komplekst med mange ulike oppgaver og utfordringer, og krever strenge prioriteringer. Det har i de siste 5 årene hatt merforbruk.

Trondheim kommune

- I budsjettet for 2004 er timeressursen/timeprisen satt for lavt. De budsjettmessige virkningene av tiltakene for å redusere sykefraværet vurderer vi som optimistiske. I sum bidrar dette til et særlig stramt budsjett for området. Nedgang i antall brukere bidrar til redusert merforbruk.
- Revisjonen har ikke avdekket tilfeller der budsjettet for 2004 er ufullstendig eller ansvarsområder som det ikke er budsjettet for.

Er det god økonomistyring på området?

- Revisjonen mener at økonomistyringen, slik 2-nivåmodellen fungerer i Trondheim kommune, forutsetter at enhetene har god økonomikompetanse. Revisjonens gjennomgang viser at økonomikompetansen på enhetene er varierende. Svært få enhetsledere har økonomikompetanse og de er derfor avhengige av tilgjengelige støttefunksjoner. Den enkelte enhetsleder får et stort ansvar innenfor dagens system.
- Etter revisjonens mening tilsier stramme budsjetter, områdets kompleksitet og de senere års merforbruk, mer kontroll og økonomioppfølging enn dagens praksis legger opp til. Revisjonen mener at godt tilsyn og god kontroll med enhetene fra rådmannens side krever hyppigere økonomisk rapportering enn ordningen med tertialrapportering.
- Kun de enhetslederne som har stort merforbruk blir kalt inn til samtale med rådmannen samt pålagt månedlig rapportering. Etter revisjonens mening vil det være en forbedring om samtlige enheter innenfor hjemmetjenesteområdet pålegges månedsrapportering. I tillegg bør rådmannen vurdere om enhetene skal pålegges en mer aktiv bruk av økonomitjenesten. Dette for å bedre økonomistyringen og forebygge merforbruk.
- Dagens økonomistyringsverktøy har en høy brukerterskel og er ikke et godt analyseverktøy. Det ligger et forbedringspotensiale i videreutvikling av økonomistyringsverktøyene slik at styringsinformasjonen blir enkelt tilgjengelig for enhetslederne.

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 tertialrapporteringen dekker informasjonsbehovet til bystyret.

Rådmannens høringsuttalelse med revisjonens kommentarer

Rådmannens hovedinntrykk er at revisjonens rapport gir en grundig og balansert fremstilling av problemene innenfor hjemmetjenesteområdet.

Rådmannens høringsuttalelse viser at rådmannen og revisjonen i hovedsak har lik forståelse av utfordringene innenfor hjemmetjenestene. Rådmannen sier at de har tatt tak i de fleste innvendinger som rapporten peker på. Vi vurderer rådmannens tiltak 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 peker i høringssvaret på at det jobbes med forbedringer av støtteverktøyene for lederne mht økonomistyring. Revisjonen vil fremheve behovet for raskt å få på plass et helhetlig ledelses- og økonomistyringsverktøy innenfor området.

Det fremgår av rådmannens uttalelse at han er uenig i revisjonens konklusjon om svikt i hans oversikt over den løpende tilstanden innenfor hjemmetjenesteområdet. Revisjonen vil understreke at vår vurdering er

Trondheim kommune

knyttet til det som skjedde på slutten av 2003 og at dette merforbruket kom overraskende på rådmannen. Prognosene knyttet til 2. tertialrapport er ment å gi politikerne informasjon om hvordan den økonomiske situasjonen i kommunen er. Etter revisjonens mening er dette ikke tilstrekkelig for å få til en god løpende intern økonomioppfølging på området, noe som er bakgrunnen for revisjonens konklusjon om at det bør innføres månedlig rapportering kombinert med støtte fra økonomitjenesten. Rådmannen har i dag slik oppfølging for enheter med betydelig merforbruk. Vi mener at et system med tettere intern rapportering vil gi både rådmannen og enhetene bedre løpende oversikt over de faktiske utgiftene.

Kontrollkomiteens sekretariat, 01.02.05

Monica Grøtte Lundgren
leder

Vedlegg :

Økonomistyring innenfor Hjemmetjenestene i Trondheim kommune, rapport fra enhet for Revisjon og resultatkontroll, januar 2005.