

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

”BUDSJETT- OG ØKONOMISTYRING INNENFOR PLEIE- OG OMSORGSTJENESTER I HOF KOMMUNE”

2013/2014



UTARBEIDET AV

Vestfold
Kommunerevisjon

Innhold

0. SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	5
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	5
1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET	5
1.3 HØRING	6
2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	6
2.1 FORMÅL	6
2.2 PROBLEMSTILLINGER.....	6
3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET	6
4. REVISJONSKRITERIER	7
4.1 DATAENES PÅLITLIGHET OG GYLDIGHET.....	7
5. FAKTADEL	7
5.1 HAR HJEMME- OG INSTITUSJONSBASERTE TJENESTER I HOF KOMMUNE EN TILFREDSSTILLENDEN BUDSJETT- OG ØKONOMISTYRING?	9
5.1.1 Underproblemstilling 1:	9
<i>Er budsjettprosessen tilfredsstillende som grunnlag for god økonomistyring i Pleie- og omsorgssektoren?</i>	9
5.1.2 Revisors totalkonklusjon underproblemstilling 1:.....	17
5.2.1 Underproblemstilling 2:	18
<i>Fungerer rapporteringsrutinene mellom resultatene og ledelsen tilfredsstillende?</i>	18
5.2.2 Revisors totalkonklusjon underproblemstilling 2:.....	21
5.3.1 Underproblemstilling 3:	21
<i>Er turnus til utvalgte enheter tilpasset tildelt økonomisk ramme?</i>	21
5.3.2 Revisors totalkonklusjon underproblemstilling 3:.....	27
6. REVISORS ANBEFALINGER	29
7. RÅDMANNENS UTTALELSE	30

0. SAMMENDRAG

Vestfold kommunerevisjon har i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet undersøkt om Hof kommune har lagt til rette for god budsjett- og økonomistyring innenfor Pleie- og omsorgstjenester i kommunen.

Vi har valgt ut Veset bo- og aktivitetssenter, Springvannsløkka og Hjemmetjenester for særskilt kontroll.

Revisor har også gjennomført anonyme spørreundersøkelser blant ansatte innenfor de utvalgte områdene.

Hovedmålsettingen i prosjektet har vært å få svar på følgende problemstillinger:

- **Har hjemme- og institusjonsbaserte tjenester i Hof kommune en tilfredsstillende budsjett- og økonomistyring?**

Underproblemstillinger:

1. **Er budsjettprosessen tilfredsstillende som grunnlag for god økonomistyring i Pleie- og omsorgstjenester?**

Revisors gjennomgang av budsjettprosessen i Hof kommune og innenfor tjenesteområde Pleie- og omsorgstjenester, viser at budsjettprosessen i all hovedsak gjennomføres i tråd med revisjonskriteriene hentet fra kapittel 3 i Hof kommunes økonomireglement.

Vi har registrert at det settes opp en *Fremdriftsplan* for det årlige budsjettarbeidet, med datoer for både den administrative og politiske behandlingen av budsjettet. Fremdriftsplanen vurderes å være i tråd med pkt. 3.3.1. i Økonomireglementet.

Gjeldende budsjett og fjorårets regnskap ligger som grunnlag for det foreløpige budsjettet for neste år. Hver enhet, innenfor de ulike sektorene, foretar en gjennomgang av budsjettpostene og legger eventuelt inn kjente endringer som har konsekvenser for neste års budsjett. Vår kontroll av budsjettarbeidet til ansvarsområdene *5200 Institusjonsbaserte tjenester, 5300 Hjemmebaserte tjenester og 5400 Springvannsløkka*, viste at enhetene har lagt inn kjente endringer i egen budsjettkolonne og oversendt de konsekvensjusterte budsjettene til økonomisjefen, som setter dette sammen til et samlet konsekvensjustert budsjett for hele kommunen. Dette vurderes å være i tråd med pkt. 3.3.2 *Oppstilling* i Økonomireglementet.

Den videre administrative behandlingen av budsjettet vurderes også å være i tråd med revisjonskriteriene under pkt. 3.3.2. i Økonomireglementet, hvor vi opplever at Hof kommune har lagt opp til en grundig gjennomgang og diskusjon av budsjettet i ulike fora.

Vi har undersøkt om utvalg for Helse, kultur og oppvekst har behandlet sektorbudsjett for Helse og omsorg 2014 eller blitt orientert i utvalgsmøtene. Vi kan bekrefte at sektorbudsjettet for Helse og omsorg 2014 ikke har blitt behandlet eller orientert om i Utvalg for helse, kultur og oppvekst høsten 2013. Revisor mener det er viktig at sektorutvalgene er involvert i budsjettprosessen og budsjettoppfølgingen, for å sikre en best mulig økonomistyring av sektoren. I følge rådmannen ble alle politikerne, tillitsvalgte og representanter for

eldreråd/ungdommens kommunestyre/kirkevergen m/flere orientert om administrasjonens budsjettforslag og økonomiplan, i en konferanse 14. november 2014.

Revisor vil anbefale at sektorutvalget for Helse, kultur og oppvekst, i større grad involveres i behandlingen av årsbudsjett/økonomiplan, samt økonomistyringen gjennom året. Vi anbefaler at Økonomireglementet justeres tilsvarende.

Tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsen til ansatte ved de tre enhetene Veset bo- og aktivitetssenter, Hjemmetjenester og Springvannsløkka, viser at de fleste ansatte i liten grad er kjent med enhetenes økonomiske rammer og mål.

Våre kontrolltiltak av budsjettprosessen for Pleie- og omsorgstjenester i Hof kommune, vurdert opp mot definert revisjonskriterium om *realistisk budsjett*, viser at kommunen har underbudsjettet bruk av vikarer og vikarbyråer ved avvikling av sykefravær jf. årsregnskapene for 2010 til 2013. I tillegg er opplyst fra konstituert helse- og omsorgsleder at lønnsøkning ikke var innarbeidet i budsjettet for 2013. Så lenge ikke kommunen klarer å få sykefraværet vesentlig ned må kommunen ta høyde for økte budsjetter for slikt fravær. Manglende realisme i budsjettet for 2013, for kontrollerte områder, anslås av revisor å ligge mellom 3 til 4 mill. kroner.

Revisor viser også til rådmannens betraktninger for økonomiplan 2013 – 2016, hvor konklusjonen var sitat ” *Det viste seg imidlertid at vi ikke hadde alle nødvendige faktorer med for at budsjettet skulle bli realistisk.* ” Rådmannen påpekte også for 2013 negative følger for Helse og omsorg, dersom ikke kommunen økte inntektssiden for 2013.

Revisor vurderer at årsbudsjettet i hovedsak er *fullstendig*, men mener kommunen har et forbedringspotensial ved en bedre kvalitativ vurdering av sykefravær med tilhørende utgifter til vikarbruk.

2. Fungerer rapporteringsrutinene mellom resultatene og ledelsen tilfredsstillende?

Revisor vurderer at rapporteringsrutinene og styringen mellom resultatene og ledelsen nå vurderes som tilfredsstillende. Dokumentert materiale underbygger dette.

3. Er turnusene til utvalgte enheter tilpasset tildelt økonomisk ramme?

Revisor vurderer at antall årsverk i de planlagte grunnturnusene vurdert mot driftsturnusene, for de kontrollerte avdelingene, hadde noe avvik/merforbruk i antall årsverk, i kontrollerte periode. Revisor vurderer videre at årsaken til merforbruket på lønn i 2013, er manglende budsjettering av kostnader til korttidsfravær.

Det er store variasjoner i sykefravær gjennom året for alle tre enhetene, også mellom de tre årene. Videre er det en klar sammenheng mellom fravær i periodene og den påløpte kostnaden til vikarlønninger i 2013, bortsett fra Springvannsløkka hvor det ble gitt tillatelse til nødvendig bemanning av krevende beboer.

Revisor vurderer at Hof kommune følger hovedreglene for turnusarbeid i Hovedtariffavtalen. Spørreundersøkelsen viser at de ansatte i stor grad er en del av den faste turnusen og at den er tilrettelagt tilfredsstillende. I svarene fra tjenestelederne, varierer svarene, når det gjelder

tidlig og god informasjon i beslutningsprosessen og involvering i økonomiske beslutningsprosesser. Turnusen var i stor grad tilpasset økonomisk ramme, det samme gjaldt kunnskap om rutiner for brukers økonomi. Rapportering om negative avvik var ikke relevant.

Revisor anbefaler at turnusene i større grad bør brukes som styringsverktøy i økonomistyringen innen Pleie- og omsorgstjenester i Hof kommune. Videre bør den budsjetterte kostnaden til ekstrahjelp og vikarer, bygge på erfaringstall på kortidsfravær.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Generelt

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, jf. Kommuneloven med forskrifter. Kontrollutvalget har ansvar for at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon og at det utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse.

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet bygger på RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon.

Bestilling

Kontrollutvalget i Hof kommune har bestilt forvaltningsprosjektet ”**Budsjett- og økonomistyring innenfor Pleie- og omsorgstjenester i Hof kommune.**”

1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET

I dette prosjektet har vi undersøkt om Hof kommune har lagt til rette for god budsjett- og økonomistyring innenfor Pleie- og omsorgstjenester for årene 2012 og 2013. Budsjett- og regnskapstall for 2010 og 2011 er også presentert i rapporten. I tillegg har vi presentert utviklingen av sykefravær for utvalgte enheter for perioden 2011 – 2013.

Pleie- og omsorgssektoren i Hof kommune består av ansvarsområdene 5000 *Pleie- og omsorg*, 5100 *Pleie- og omsorg fellesområde*, 5200 *Institusjonsbasert omsorg*, 5300 *Hjemmebasert omsorg*, 5400 *Springvannsløkka* og 5450 *Klokkergården*. I dette prosjektet har vi avgrenset revisjonen til ansvarsområdene 5200 *Institusjonsbasert omsorg*, 5300 *Hjemmebasert omsorg* og 5400 *Springvannsløkka*.

1.3 HØRING

Rapporten har vært forelagt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse er lagt inn under punkt 7 bak i rapporten.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet har vært å sikre en bedre budsjett- og økonomistyring innenfor Pleie- og omsorgstjenester i Hof kommune.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Vi har utledet følgende problemstilling med underproblemstillinger:

- Har hjemme- og institusjonsbaserte tjenester i Hof kommune en tilfredsstillende budsjett- og økonomistyring?

Underproblemstillinger:

1. Er budsjettprosessen tilfredsstillende som grunnlag for god økonomistyring i Pleie- og omsorgstjenester?
2. Fungerer rapporteringsrutinene og styringen mellom resultatenhet og ledelsen tilfredsstillende?
3. Er turnusene til utvalgte enheter tilpasset tildelt økonomisk ramme?

3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

Revisor har foretatt:

- Oppstartsmøte med rådmann
- Intervju med nøkkelpersoner
- Prosedyregjennomgang
- Gjennomgang av budsjettprosessen i Pleie- og omsorgstjenester, rapportering og oppfølging
- Spørreundersøkelse til ansatte vedrørende budsjettprosessen, informasjon om økonomiske rammer og mål, medvirkning/involvering, rapportering og turnus
- Kontroll av turnuser mot budsjett
- Sluttmøte med rådmann

Vestfold Kommunerevisjon vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon til vår rapport.

Rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Hans Thorvald Gran og leder for forvaltningsrevisjon, Hanne Britt Nordby Sveberg.

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for de krav og forventninger revisor bruker for å vurdere funn som undersøkelsen har avdekket. Dvs. revisjonskriterier er de krav revisor reviderer opp mot.

Nedenfor følger en oversikt over kilder til revisjonskriterier som er brukt i dette prosjektet:

- *Kommuneloven, §§ 45 og 46 om årsbudsjett*
- *Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner*
- *Økonomireglement for Hof kommune*
- *Regelverk for turnus*

Under kapittel 5 har vi utdypet revisjonskriteriene nærmere.

4.1 DATAENES PÅLITLIGHET OG GYLDIGHET

Undersøkelsen bygger på opplysninger fra gjennomgang av dokumenter, samt møter med administrasjonen i Hof kommune og administrasjonen innen Pleie- og omsorgstjenester. I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse til tjenesteledere, ansatte/avdelingsledere på Veset bo- og aktivitetssenter, Hjemmetjenester og Springvannsløkka.

Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av pålitelighet og gyldighet. Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om vi har målt det vi ønsket å måle. Gyldigheten er sikret ved at vi har sendt deler av rapporten til administrasjon, for kvalitetssikring.

Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært, og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen. Økonomirapporter og turnusplaner er forelagt administrasjon i Hof kommune og administrasjon på Veset bo- og aktivitetssenter bo- og aktivitetssenter for kvalitetssikring.

5. FAKTADEL

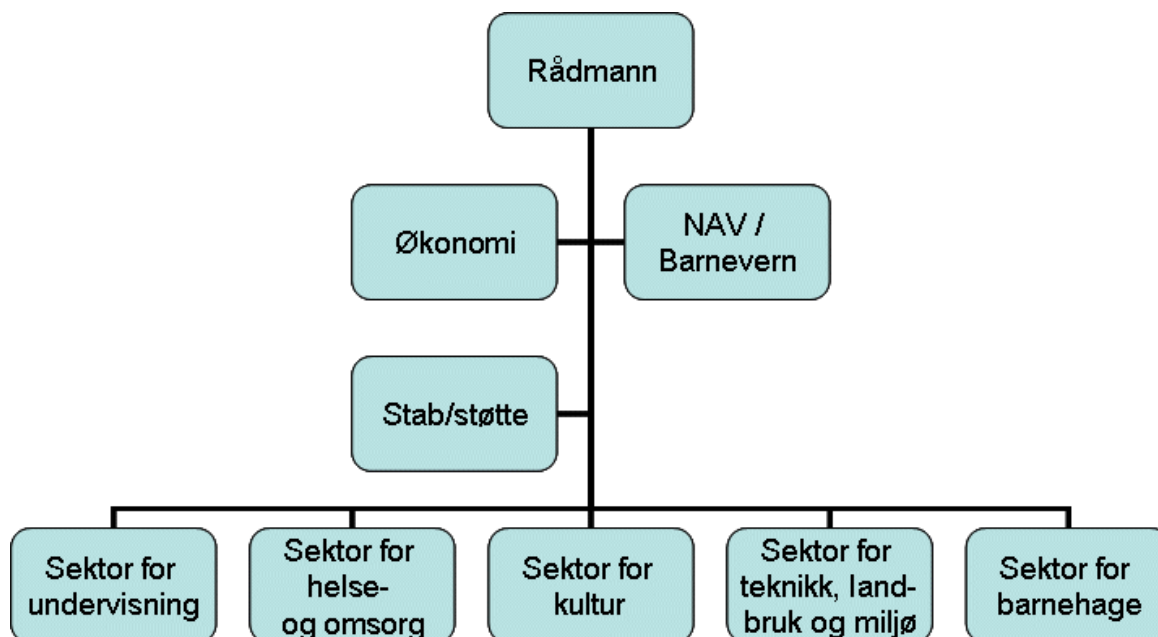
Dette prosjektet har en hovedproblemstilling og tre underproblemstillinger. I dette kapittelet belyser vi problemstillingen og underproblemstillingene, presenterer innhentet fakta knyttet til problemstillingene og vurderer disse opp mot revisjonskriteriene.

For å få svar på problemstillingene, har vi gjennomført intervju med økonomisjef og helse- og omsorgsleder i Hof kommune. I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse til tjenesteledere, ansatte/avdelingsledere ved Veset bo- og aktivitetssenter, Hjemmetjenester og Springvannsløkka, knyttet til økonomi og turnus. Dette for å undersøke i hvilken grad ansatte ved disse enhetene er involvert i budsjettprosessen. Skjemaet ble sendt ut til alle fast ansatte med stillingsstørrelse over 25 %, totalt 43 ansatte. Vi mottok 30 svar, som gir en svarprosent på 70 %.

Vi innleder med å presentere Hof kommunes administrative organisering og videre hva Sektor for helse og omsorg har ansvaret for.

Administrativ organisering

Hof kommune har en såkalt flat organisasjonsstruktur, med rådmann som øverste leder og 5 tjenesteområder direkte underlagt rådmannen. Hvert av tjenesteområdene, også kalt sektorer, ledes av en sektorleder. Ledergruppen består av sektorledere, økonomisjef og rådmannen.



Sektor for helse og omsorg

Sektoren har ansvar for

Enhet for institusjonsbaserte tjenester	Enhet for hjemmebaserte tjenester	Enhet for fellestjenester	Helsetjenester
-sykeavdeling	-hjemmesykepleie	-vaskeri	-legetjenester
-skjermet avd.	-hjemmehjelp	-kjøkken	-legevakt
-aldersavd.	-trygghetsalarmer		-helsestasjon
-ergoterapi	-matombringing		-jordmortjeneste
-rehabilitering	-omsorgslønn		-skolehelsetjeneste
-fysioterapi	-personer med		-smittevern
-dagsenter	utviklingshemming		-miljørettet helsevern
	-psykiatri		

Dette prosjektet er avgrenset til utvalgte avdelinger innenfor Enhet for institusjonsbaserte tjenester og Enhet for hjemmebaserte tjenester.

5.1 Har hjemme- og institusjonsbaserte tjenester i Hof kommune en tilfredsstillende budsjett- og økonomistyring?

Denne problemstillingen er splittet opp i tre underproblemstillinger som besvares under kapittel 5:

1. Er budsjettprosessen tilfredsstillende som grunnlag for god økonomistyring i Pleie- og omsorgstjenester?
2. Fungerer rapporteringsrutinene og styringen mellom resultatenheter og ledelsen tilfredsstillende?
3. Er turnusene til utvalgte enheter tilpasset tildelt økonomisk ramme?

5.1.1 Underproblemstilling 1:

Er budsjettprosessen tilfredsstillende som grunnlag for god økonomistyring i Pleie- og omsorgssektoren?

5.1.1.1 Revisjonskriterier - Budsjettprosessen

Revisjonskriterier knyttet til budsjettprosessen er hentet fra Hof kommunes økonomireglement kapittel 3 Økonomiplan og årsbudsjett:

3.3 Lokal behandling

3.3.1

Tidsplanen for arbeidet settes opp i henhold til møteplan hvert år for politiske utvalg. Det vil bli satt tidsfrister tilknyttet:

- *Administrativ behandling*
- *Behandling i sektorene og utvalg*
- *Behandling i formannskap/kommunestyret*

3.3.2 Oppstilling

Som grunnlag for neste års budsjett og økonomiplan ligger gjeldende budsjett og fjorårets regnskap. Det skal administrativt utarbeides et konsekvensjustert budsjett som skal gi et realistisk bilde av dagens drift videreført det neste budsjettåret. Rådmann, økonomisjef og sektorledere skal også utarbeide tekstdokument.

Kjente endringer neste år må kostnads- og inntektsberegnes, for deretter å bli tatt hensyn til i konsekvensjustert budsjett. Det skal legges inn endringsbeløp i egne kolonner for å synliggjøre virkningen for neste år.

Dette gjelder bl.a.:

- *Endringer i stillinger (nye/omgjøringer/reduksjoner/endret avlønning)*
- *Forventede endringer i perioden (ny virksomhet og liknende)*
- *Målsettinger for sektorenes virksomhet*
- *Resultater som forventes oppnådd i perioden*
- *Endringer som følge av politiske vedtak*
- *Endringer som følge av statlige pålegg og signaler*
- *Endringer i investeringstiltak med tilhørende finansiering*

Når de konsekvensjusterte budsjettene fra hvert rammeområde er ferdig, settes disse sammen til et samlet konsekvensjustert budsjett med tall og tekst.

Administrasjonen med rådmann, økonomisjef, sektorledere, kirkevergen og to tillitsvalgte møtes i et budsjett- og økonomiplanmøte med det formål å utarbeide et realistisk og saldert budsjett og økonomiplan i balanse, helst med overskudd.

Det vil kreve en grundig gjennomgang av hver sektors forslag og dette samarbeidet fremmer forståelsen for at vi har en utfordrende økonomi og at vi i fellesskap må forsøke å løse dette best mulig.

Saldert budsjett legges frem som innstilling til formannskap og kommunestyre. Underutvalg orienteres ved å få orientering av sektorleder i utvalgene. Kommunestyret skal vedta driftsbudsjettet på dette nivået, netto på rammeområder iht. obligatorisk oppstilling. Jf. budsjettforskriftenes vedlegg 1 og vedlegg 3.

Årsbudsjett og økonomiplan vedtas på følgende rammeområder/sektorer i driften:

- *Stab og støtte/felles*
- *Undervisning*
- *Barnehager*
- *Kultur*
- *Sosial, nav, barnevern*
- *Helse og omsorg*
- *Teknisk*
- *Skatt, tilskudd, finans med mer (felles)*

Fakta: Budsjettprosessen i Pleie- og omsorgstjenester

Vi har kontrollert om Pleie- og omsorgstjenester i Hof kommune følger revisjonskriteriene over, i budsjettprosessen.

Gjennom intervju med økonomisjef og helse- og omsorgsleder har vi fått informasjon om hvordan budsjettprosessen skjer i Hof kommune.

Vi starter med å presentere budsjett og regnskap for 2013 – for de kontrollerte ansvarsområdene;

Tabell 1 – Budsjett og regnskap 2013

ANSVAR	TEKST	REVIDERT BUDJETT	VEDTATT BUDJETT	REGNSKAP 2013	AVVIK
5200	Institusjonsbasert omsorg	18 441 000	18 441 000	18 632 658	(191 658)
5300	Hjemmebasert omsorg	12 089 000	12 089 000	12 918 495	(829 495)
5400	Funksjonshemmede Springvannsløkka	6 288 000	6 288 000	9 002 263	(2 714 263)

Regnskapet for 2013 viser et merforbruk for de kontrollerte ansvarsene på 3,7 mill. kroner i forhold til budsjettet. Hva dette merforbruket forholder seg til beskrives senere i rapporten.

Beskrivelse av budsjettprosessen i Pleie- og omsorgstjenester i Hof kommune

Administrativ behandling

Vi har fått opplyst at budsjettprosessen for Pleie- og omsorgstjenester i Hof kommune starter på våren hvert år.

Vi har blitt forelagt dokumentet *Fremdriftsplan for Økonomiplan og budsjett 2014-2017*. Det fremgår av Fremdriftsplanen og opplysninger fra intervjuet at budsjettprosessen i Hof kommunen 2014 startet med administrativ behandling hos økonomisjefen, videre i ulike møter med rådmann/økonomisjef, sektorlederne, virksomhetsledere, tillitsvalgte og kirkeverge. Den administrative behandlingen ble avsluttet med en felles administrativ budsjettkonferanse i slutten av oktober 2013, hvor ledergruppen, tillitsvalgte og kirkevergen var tilstede.

Som grunnlag for budsjett og økonomiplan ligger gjeldende budsjett og fjorårets regnskap. Videre blir det foretatt noen justeringer for alle kjente endringer (prisstigning, renter, lønnsvekst og lignende), samt statlige pålegg og lønnsendringer.

Økonomisjefen sender videre ut en budsjettmal på regneark og en tekstmal til enhetene i august. Enhetenes oppgave er å utarbeide forslag til enhetens budsjett, som gir et realistisk bilde av dagens drift, videreført til neste budsjettår. Enhetene skal legge inn kjente endringer neste år, som skal kostnads- og inntektsberegnes, for deretter å bli hensyntatt i konsekvensjustert budsjett. Revisors kontroll av konsekvensjustert budsjett 2013 for ansvarsområdene *5200 Institusjonsbaserte tjenester, 5300 Hjemmebaserte tjenester og 5400 Springvannsløkka*, viser at det er foretatt endringer som er vist i egen kolonne.

Vi har fått opplyst at når de konsekvensjusterte budsjettene for hvert rammeområde er ferdig, setter økonomisjefen disse sammen til et samlet forslag til konsekvensjustert budsjett med tall og tekst.

Vår kontroll av det videre budsjettarbeidet viser at budsjettet blir diskutert i ulike fora med det formål å utarbeide et realistisk, saldert budsjett og økonomiplan i balanse, før administrasjonens salderte budsjett og økonomiplan framlegges for politisk behandling.

Behandling i utvalg for Helse, kultur og oppvekst

Økonomireglementets pkt. 3.3.1 har et punkt om *Behandling i sektorene og utvalg*. Videre står det i teksten under pkt. 3.3.2 at *Underutvalg orienteres ved å få orientering av sektorleder i utvalgene*.

Vi har undersøkt om utvalg for Helse, kultur og oppvekst har behandlet sektorbudsjett for Helse og omsorg 2014, eller blitt orientert i utvalgsmøtene. Vi har registrert at det fremgår av Fremdriftsplanen for Økonomiplan og budsjett 2014-2017, at det den 19.11.2013 eventuelt skulle være en orientering i hovedutvalg om sektorbudsjettene før behandling i formannskap og kommunestyret. Ved kontroll av møteplanen 2013 for utvalg for helse, kultur og oppvekst, har vi fått bekreftet at møtet 19.11.2013 ble avlyst, pga. at det ikke var noen saker til møtet. Vi har heller ikke registrert at budsjettet for Helse og omsorg 2014 har blitt behandlet eller orientert om i andre utvalgsmøter for Helse, kultur og oppvekst høsten 2013. Revisor mener det er viktig at sektorutvalget er involvert i budsjettprosessen og budsjettoppfølgingen, for å sikre en best mulig økonomistyring av sektoren. I følge rådmannen ble alle politikerne, tillitsvalgte og representanter for eldreråd/ungdommens kommunestyre/kirkevergen m/flere orientert om administrasjonens budsjettforslag og økonomiplan, i en konferanse 14. november 2014.

Den videre politiske behandlingen av budsjettet, var behandling i formannskapet i slutten av november og i kommunestyret i desember.

Økonomisjefen opplyser om at slik situasjonen i Hof kommune har vært de senere år har fokuset i budsjettprosessen vært å redusere kostnader, da det ikke har vært rom for å sette i gang nye tiltak de kan klare seg uten.

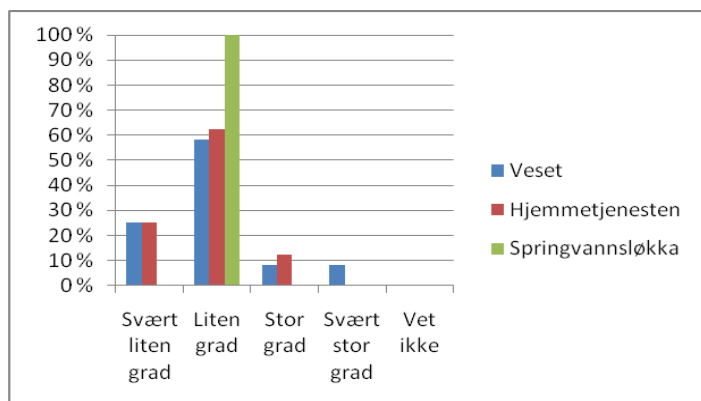
Økonomisjefen sier videre at innspillene til budsjett og økonomiplanen fra innbyggere (interessegrupperinger i bygda) har økt betydelig de senere år, som vises av alle de skriv og innspill, demonstrasjoner etc. som er kommet til politisk behandling etter at administrasjonen har lagt frem sitt budsjett, som politikere må ta stilling til.

Sektorens oppfatning av budsjettprosessen i Hof kommune

I møte med helse- og omsorgslederen, fikk vi tilbakemelding om at han opplevde budsjettprosessen som arbeidskrevende. Han hadde et ønske om et nytt turnussystem, som kunne kommunisere med personal- og økonomisystemet. I dag er alt turnusarbeidet manuelt.

Resultater fra spørreundersøkelsen angående budsjettprosessen i Hof kommune:

I hvilken grad er du kjent med enhetens økonomiske rammer og mål?



Svarene viser at de fleste ansatte ved de tre enhetene, i liten grad er kjent med enhetens økonomiske rammer og mål.

Revisors vurdering:

Revisors gjennomgang av budsjettprosessen i Hof kommune og innenfor tjenesteområde Pleie og omsorgstjenester, viser at budsjettprosessen i all hovedsak gjennomføres i tråd med revisjonskriteriene hentet fra kapittel 3 i Hof kommunes økonomireglement.

Vi har registrert at det settes opp en *Fremdriftsplan* for det årlige budsjettarbeidet, med datoer for både den administrative og politiske behandlingen av budsjettet. Fremdriftsplanen vurderes å være i tråd med pkt. 3.3.1. i Økonomireglementet.

Gjeldende budsjett og fjorårets regnskap ligger som grunnlag for det foreløpige budsjettet for neste år. Hver enhet, innenfor de ulike sektorene, foretar en gjennomgang av budsjettpostene og legger eventuelt inn kjente endringer som har konsekvenser for neste års budsjett. Vår kontroll av budsjettarbeidet til enhetene/ansvarsområdene *5200 Institusjonsbaserte tjenester, 5300 Hjemmebaserte tjenester og 5400 Springvannsløkka*, viste at enhetene har lagt inn kjente endringer i egen budsjettkolonne og oversendt de konsekvensjusterte budsjettene til økonomisjefen, som setter dette sammen til et samlet konsekvensjustert budsjett for hele kommunen. Dette vurderes å være i tråd med pkt. 3.3.2 *Oppstilling* i Økonomireglementet.

Den videre administrative behandlingen av budsjettet vurderes også å være i tråd med revisjonskriteriene under pkt. 3.3.2. i Økonomireglementet, hvor vi opplever at Hof kommune har lagt opp til en grundig gjennomgang og diskusjon av budsjettet i ulike fora.

Vi har undersøkt om utvalg for Helse, kultur og oppvekst har behandlet sektorbudsjett for Helse og omsorg 2014 eller blitt orientert i utvalgsmøtene. Vi kan bekrefte at sektorbudsjettet for Helse og omsorg 2014 ikke har blitt behandlet eller orientert om i Utvalg for helse, kultur og oppvekst høsten 2013. Revisor mener det er viktig at sektorutvalgene er involvert i budsjettprosessen og budsjettoppfølgingen, for å sikre en best mulig økonomistyring av sektoren. I følge rådmannen ble alle politikere, tillitsvalgte og representanter for eldreråd/ungdommens kommunestyre/kirkevergen m/flere orientert om administrasjonens budsjettforslag og økonomiplan, i en konferanse 14. november 2014.

Revisor vil anbefale at sektorutvalget for Helse, kultur og oppvekst, i større grad involveres i behandlingen av årsbudsjett/økonomiplan, samt økonomistyringen gjennom året. Vi anbefaler at Økonomireglementet justeres tilsvarende.

Helse- og omsorgsleder gav i intervju uttrykk for at han opplevde budsjettprosessen som arbeidskrevende.

Tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsen til ansatte ved de tre enhetene Veset bo- og aktivitetssenter, Hjemmetjenester og Springvannsløkka, viser at de fleste ansatte i liten grad er kjent med enhetenes økonomiske rammer og mål.

5.1.1.2 Revisjonskriterier – Realistisk og fullstendig budsjett

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. I § 46 nr. 3 er det videre 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.

Fra ovennevnte bestemmelser har vi utledet følgende revisjonskriterier (krav):

- Årsbudsjettet skal være realistisk
- Årsbudsjettet skal være fullstendig

Fakta: Revisors kontroll av konsekvensjustert budsjett for Pleie- og omsorgstjenester

For å kunne vurdere om årsbudsjettet for Pleie- og omsorgstjenester var realistisk og fullstendig, fikk vi oversendt konsekvensjustert budsjett for 2013 for utvalgte enheter fra administrasjonen. Det konsekvensjusterte budsjettet inneholdt kolonner for; sektor, ansvar, tjeneste, art, regnskap 2010, 2011 og 2012, revidert og vedtatt budsjett for 2012, korreksjoner lønn, andre korreksjoner, tekstfelt, budsjett konsekvensjustert, vedtatte tiltak, endelig budsjett og evt. tekst vedtatte tiltak og kutt.

Vi registrerte at det i budsjettet for 2012 ikke var innarbeidet tilstrekkelig kostnader til vikar/ekstrahjelp for å avvikle de ansattes ferie og sykefravær. Det var først i budsjettgrunnlaget for 2013 at administrasjonen innen Pleie- og omsorgstjenester beregnet vikarkostnaden for å avvikle de ansattes ferie. Kostnaden til sykefravær (kortidsfravær) ble imidlertid ikke beregnet i forhold til erfaringstall. Alle de kontrollerte enhetene har turnus og døgndrift, som krever at det settes inn vikar/ekstrahjelp ved ferie og sykefravær.

Revisors kontroll av regnskapstall viser et vesentlig forbruk til vikarer, ekstrahjelp/overtid og vikarbyråer i årsregnskapene for 2010 til 2013, i forhold til forventninger til vedtatt budsjett i samme periode – vist i tabell (kun budsjett og regnskap for 2013) på neste side:

Tabell 2 – Budsjettgrunnlag og regnskap 2013

ALLE TALL I HELE TUSEN	Ansvar 5200 - Veset bo- og aktivitetssse			Ansvar 5300 - Hjemmetjenester			Ansvar 5400 - Springvannsløkka			SUM AVVIK ALLE
	BUD 2013	REGN 2013	AVVIK I KR	BUD 2013	REGN 2013	AVVIK I KR	BUD 2013	REGN 2013	AVVIK I KR	
Fast lønn	10 779	9 992	787	7 734	7 080	654	2 848	2 970	-122	1 320
Faste tillegg	2 287	2 234	53	939	963	-24	627	674	-47	-18
Lønn vikar	1 300	2 308	-1 008	1 026	2 656	-1 630	340	1 574	-1 234	-3 871
Ekstrahjelp og overtid	250	720	-470	50	332	-282	7	232	-225	-977
Sosiale kostnader	4 762	4 360	402	3 187	3 130	57	1 290	1 435	-145	314
Vikarbyråer	100	1 265	-1 165	200	207	-7	-	-	-	-1 171
Sykelønnsrefusjoner	-400	-866	466	-330	-843	513	-50	101	-151	828
Sub.total	19 078	20 013	-935	12 806	13 524	-718	5 062	6 985	-1 923	-3 577
Andre kostnader	1 843	1 640	203	911	1 246	-335	2 136	2 244	-108	-240
Brukerbetalinger	-2 480	-3 021	541	-1 628	-1 852	224	-910	-227	-683	82
Sub.total	-637	-1 381	744	-717	-606	-111	1 226	2 017	-791	-159
Sum	18 441	18 633	-192	12 089	12 918	-829	6 288	9 002	-2 714	-3 735

Tabellen viser et merforbruk på kontrollerte ansvar på netto kr 3,7 mill. kroner for 2013, som i hovedsak gjelder Springvannsløkka.

Veset bo- og aktivitetssenter har et netto merforbruk 0,2 mill. kroner, men det er avvik internt på artene. Mindreforbruk på fast lønn, faste tillegg og sosiale kostnader. Merforbruk på lønn vikar, vikarbyråer og ekstrahjelp/overtid, og merinntekt på sykelønnsrefusjoner. Andre kostnader og brukerbetalingar har netto mindreforbruk, i forhold til budsjett.

Hjemmetjenester har et netto merforbruk på 0,8 mill kroner, som i hovedsak gjelder kostnader til lønn. Her et det mindreforbruk på fast lønn og sosiale kostnader, og merforbruk på lønn vikar og ekstrahjelp/overtid. Videre en merinntekt på sykelønnsrefusjoner.

Springvannsløkkka har det største netto merforbruket på 2,7 mill. kroner, her et det merforbruk/mindreinntekt på alle arter.

Til sammen for de tre ansvarene er det netto 3,6 mill. kroner i merforbruk på lønn. Merforbruket til vikarer og ekstrahjelp/overtid utgjør totalt 6 mill. kroner. Det er mindreforbruk på faste lønninger på 1,3 mill. kroner og en merinntekt på sykelønnsrefusjoner på 0,8 mill kroner. Netto merforbruk vikar/ekstrahjelp utgjør 5,2 mill. kroner.

Til opplysning var kostnadene til lønn vikar, ekstrahjelp/overtid og vikarbyråer 9,3 mill kroner for 2013. Tilsvarende kostnad var 6,8 mill. kroner for 2010, 10,6 mill. kroner for 2011 og 7,8 mill kroner for 2012.

Budsjett- og økonomiplan 2013 -2016

Det fremgår av saksutredningen til Økonomiplan- og budsjettdokumentet 2013 – 2016, vist nedenfor, om manglende realisme i budsjettet 2012 og tiltak i 2013 for å få budsjettet i balanse. Videre viser utdraget nedenfor at rådmannen har lagt frem et budsjettforslag med innsparinger på samtlige sektorer for 2013.

Den økonomiske situasjonen for Hof kommune er vanskelig og nødvendiggjør at aktivitetsnivået må tilpasses inntektsrammene. Utfordringene er store særlig på grunn av et helt nødvendig løft for finansiering av eldreomsorgen. Hof kommune har hatt lav pleiefaktor på institusjonsbasert omsorg i en årrekke og dette er ikke forenlig med en kvalitativt god omsorg. Ytterligere krav i forhold til standard, lokaler som gir en bedre skjerming med mindre enheter og ikke minst at brukere av institusjonsbasert omsorg er svakere fungerende enn tidligere bidrar til at Hof må øke lønnskostnadene innenfor denne sektoren for at tilbudet skal bli tilfredsstillende. I fjorårets budsjettarbeid var dette et hovedfokus. Det viste seg imidlertid at vi ikke hadde alle nødvendige faktorer med for at budsjettet skulle bli realistisk.

Det har også gjennom regnskapsrapportene levert i løpet av 2012 kommet fram at Helsesektoren har vært underbudjettert.

Utfordringene medfører at vi har måttet gjøre krevende grep for å få budsjettet i balanse. Vi har hatt en kritisk gjennomgang av hele budsjettet for å se hva som kan reduseres eller kuttes ut. Vi har funnet forhold som vi mener er viktig å jobbe videre med for å kunne redusere framtidige driftskostnader. Alt som ikke er lovpålagt er gjennomgått.

Rådmannen har lagt fram et budsjettforslag med innsparinger på samtlige sektorer.

I saksutredningen under Helse og omsorg er det omtalt at hovedfokuset til rådmannen for budsjettet 2013 er en videreføring av det de startet med i 2012 med å finansiere det store behovet for pleiepersonell innenfor helsesektoren. I august 2011 ble et nytt helse- og omsorgsbygg tatt i bruk. Rådmannen skriver at konsekvensen av nytt helse- og omsorgsbygg, medførte økt bemanning, da det var en utvidelse av tilbudet. Denne situasjonen klarte de ikke

helt å forutse når budsjettet for 2012 ble lagt. I saksutredningen er det beskrevet ulike tiltak og kutt i budsjettforslaget for 2013.

Rådmannen innstiller i saken på å innføre eiendomsskatt for å øke inntektssiden. I saken er det også tatt inn følgende konsekvenser for Helse og omsorg, dersom kommunen ikke øker inntektssiden:

Innenfor Helse og omsorg vil ytterligere kutt måtte gjøres med å redusere bemanning og dermed tilbudet til brukerne. Det vurderes som minst skadelig å gjøre en reduksjon på bemanning av omsorgsboligene på Veset. Deres behov må da ivaretas av hjemmebaserte tjenester. Et eventuelt slikt kutt er imidlertid beheftet med en del usikkerhet og det har over lang tid vært krav fra pårørende om ytterligere bemanning på toppen av de som er der. Det må vurderes fortløpende om en slik endring er god nok. Et kutt i bemanningen med 1-2 årsverk vil kunne gi en forbedring på ca 0,6-1 mill kr. Dette kan imidlertid medføre klager som gir tilsyn. Kommunen kan da bli pålagt å øke bemanningen.

Kommunestyret vedtok rådmannens forslag til budsjett for 2013 og økonomiplan 2014 -2016, med unntak av følgende endringer for Helse og omsorg:

- Kutt i helse- og omsorg med kr 600.000
- Beholde kjøkkenet på Veset bo- og aktivitetssenter, men effektivisere driften og dermed spare inn kr 480.000

Revisors vurdering:

Våre kontrolltiltak av budsjettprosessen for Pleie- og omsorgstjenester, vurdert opp mot definert revisjonskriterium om realistisk budsjett, viser at kommunen har underbudsjettet bruk av vikarer og vikarbyråer ved avviking av sykefravær jf. årsregnskapene for 2010 til 2013. I tillegg er opplyst fra konstituert helse- og omsorgsleder at lønnsøkning ikke var innarbeidet i budsjettet for 2013. Så lenge ikke kommunen klarer å få sykefraværet vesentlig ned, må kommunen ta høyde for økte budsjetter for slikt fravær. Manglende realisme i budsjett for 2013 for kontrollerte områder, anslås av revisor å ligge mellom 3 til 4 mill. kroner.

Revisor viser også til rådmannens betraktninger for økonomiplan 2013 – 2016, hvor konklusjonen var sitat ” Det viste seg imidlertid at vi ikke hadde alle nødvendige faktorer med for at budsjettet skulle bli realistisk.” Rådmannen påpekte også for 2013 negative følger for Helse og omsorg, dersom ikke kommunen økte inntektssiden for 2013.

Årsbudsjettet skal være fullstendig

Revisjonskriterium:

Dvs. årsbudsjettet skal stilles opp slik at alle forventede inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger samt utgifter, utbetalinger og avsetninger i året skal tas med, uavhengig av om de kan påregnes å være betalt eller ikke ved budsjettårets utgang.

Revisors kontroll:

Teknisk sett er budsjettet oppført i tråd med forutsetningene i budsjettforskriften og ovennevnte kriterier, når en ser bort fra realismen i lønnsbudsjettets andel knyttet til bruk av vikarbruk ved sykefravær.

Revisors vurdering:

Årsbudsjettet er i hovedsak fullstendig, men kommunen har et forbedringspotensiale ved en bedre kvalitativ vurdering av sykefravær med tilhørende utgifter til vikarbruk.

5.1.2 Revisors totalkonklusjon underproblemstilling 1:

Er budsjettprosessen tilfredsstillende som grunnlag for god økonomistyring i Pleie- og omsorgssektoren?

Revisors gjennomgang av budsjettprosessen i Hof kommune og innenfor tjenesteområde Pleie- og omsorgstjenester, viser at budsjettprosessen i all hovedsak gjennomføres i tråd med revisjonskriteriene hentet fra kapittel 3 i Hof kommunes økonomireglement.

Vi har registrert at det settes opp en *Fremdriftsplan* for det årlige budsjettarbeidet, med datoer for både den administrative og politiske behandlingen av budsjettet. Fremdriftsplanen vurderes å være i tråd med pkt. 3.3.1. i Økonomireglementet.

Gjeldende budsjett og fjorårets regnskap ligger som grunnlag for det foreløpige budsjettet for neste år. Hver enhet, innenfor de ulike sektorene, foretar en gjennomgang av budsjettpostene og legger eventuelt inn kjente endringer som har konsekvenser for neste års budsjett. Vår kontroll av budsjettarbeidet til ansvarsområdene *5200 Institusjonsbaserte tjenester, 5300 Hjemmebaserte tjenester og 5400 Springvannsløkka*, viste at enhetene har lagt inn kjente endringer i egen budsjettkolonne og oversendt de konsekvensjusterte budsjettene til økonomisjefen, som setter dette sammen til et samlet konsekvensjustert budsjett for hele kommunen. Dette vurderes å være i tråd med pkt. 3.3.2 *Oppstilling* i Økonomireglementet.

Den videre administrative behandlingen av budsjettet vurderes også å være i tråd med revisjonskriteriene under pkt. 3.3.2. i Økonomireglementet, hvor vi opplever at Hof kommune har lagt opp til en grundig gjennomgang og diskusjon av budsjettet i ulike fora.

Vi har undersøkt om utvalg for Helse, kultur og oppvekst har behandlet sektorbudsjett for Helse og omsorg 2014 eller blitt orientert i utvalgsmøtene. Vi kan bekrefte at sektorbudsjettet for Helse og omsorg 2014 ikke har blitt behandlet eller orientert om i Utvalg for helse, kultur og oppvekst høsten 2013. Revisor mener det er viktig at sektorutvalgene er involvert i budsjettprosessen og budsjettoppfølgingen, for å sikre en best mulig økonomistyring av sektoren. I følge rådmannen ble alle politikere, tillitsvalgte og representanter for eldreråd/ungdommens kommunestyre/kirkevergen m/flere orientert om administrasjonens budsjettforslag og økonomiplan, i en konferanse 14. november 2014.

Revisor vil anbefale at sektorutvalget for Helse, kultur og oppvekst, i større grad involveres i behandlingen av årsbudsjett/økonomiplan, samt økonomistyringen gjennom året. Vi anbefaler at Økonomireglementet justeres tilsvarende.

Tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsen til ansatte ved de tre enhetene Veset bo- og aktivitetssenter, Hjemmetjenester og Springvannsløkka, viser at de fleste ansatte i liten grad er kjent med enhetenes økonomiske rammer og mål.

Våre kontrolltiltak av budsjettprosessen for Pleie- og omsorgstjenester i Hof kommune, vurdert opp mot definert revisjonskriterium om *realistisk budsjett*, viser at kommunen har

underbudsjettet bruk av vikarer og vikarbyråer ved avvikling av sykefravær jf. årsregnskapene for 2010 til 2013. I tillegg er opplyst fra konstituert helse- og omsorgsleder at lønnsøkning ikke var innarbeidet i budsjettet for 2013. Så lenge ikke kommunen klarer å få sykefraværet vesentlig ned må kommunen ta høyde for økte budsjetter for slikt fravær. Manglende realisme i budsjettet for 2013, for kontrollerte områder, anslås av revisor å ligge mellom 3 til 4 mill. kroner.

Revisor viser også til rådmannens betraktninger for økonomiplan 2013 – 2016, hvor konklusjonen var sitat ” *Det viste seg imidlertid at vi ikke hadde alle nødvendige faktorer med for at budsjettet skulle bli realistisk.* ” Rådmannen påpekte også for 2013 negative følger for Helse og omsorg, dersom ikke kommunen økte inntektssiden for 2013.

Revisor vurderer at årsbudsjettet i hovedsak er *fullstendig*, men mener kommunen har et forbedringspotensial ved en bedre kvalitativ vurdering av sykefravær med tilhørende utgifter til vikarbruk.

5.2.1 Underproblemstilling 2:

Fungerer rapporteringsrutinene mellom resultatenhet og ledelsen tilfredsstillende?

5.2.1.1 Revisjonskriterier

Fra Hof kommunes Økonomireglement, kapittel 5 Rapportering, pkt. 5.2 *Budsjettkontroll og rapportering*;

For å sikre god økonomisk styring, skal det fra hver enkelt virksomhetsleder gis en status om den enkelte virksomhets økonomi hver gang det skal rapporteres til kommunestyret. Det rapporteres til kommunestyret 2 ganger om våren og 2 ganger om høsten. Rapporteringsfrister gis i skriv fra økonomisjefen, som sammenstiller rapportene før hver rapportering. Virksomhetsleder skal kontrollere at antall stillingshjemler blir fulgt, at ansatte ligger inne med korrekt lønn, påløpte kostnader i forhold til budsjett, inntekter mot budsjett og alle forventninger om avvik fra budsjett på årsbasis.

Rapportene skal bl.a. bestå av:

- *Statusrapport fra hver sektor med prognose*
- *Prognose på resultat i forhold til budsjettet ramme*
- *Tiltak for å redusere merforbruk*
- *Gjeld og likvide midler*
- *Økonomisk fremdrift i større prosjekter*
- *Behov for justering av budsjett*

Kommunens sektorledere har ansvaret for at virksomheten/sektoren rapporterer til fristen og rapporterer tilstrekkelig.

Ledergruppen gjennomfører møte for å gå gjennom alle sektorene og samlet økonomirapport før den ferdigstilles til politisk behandling”.

Under faktadelen nedenfor har vi kontrollert et utvalg av revisjonskriteriene.

5.2.1.2 Fakta: Rapportering Hof kommune

Vi har avgrenset vår kontroll av rapporteringsrutinene til å undersøke følgende:

- *Består rapporten fra sektor Helse og omsorg av:*
 - *Statusrapport for sektor Helse og omsorg med prognose*
 - *Prognose på resultat i forhold til budsjettert ramme*
 - *Tiltak for å redusere merforbruk*
 - *Behov for justering av budsjett*

Vi har ved denne kontrollen ikke kontrollert administrasjonens rapportering til kommunestyret. Revisjonen har valgt rapporten fra mai 2013 som grunnlag for vår vurdering. Rapporten er skannet inn nedunder.

Økonomirapport mai 2013

Sektor helse og omsorg

Økonomien er under kontroll. Avdelingssykepleier er på plass fra 4. mars 2013.

Det er lagt ut anbud på rammeavtale om vikartjenester i helse- og omsorgssektoren. Leverandør velges 3. juni. Kontraktsforhandlinger er planlagt til 24. juni.

Fortsatt store utfordringer på å få ansatt sykepleiere i faste stillingshjemler.

Rus og psykisk helse er fra 1.1.2013 organisert under helse- og omsorg. Ved en inkurie i sammenheng med budsjettprosessen i november/desember 2012 ble budsjett for NAV/Sosial redusert med kr. 300 000, men ble ikke tilsvarende overført/styrket i budsjettet for helse- og omsorg som planlagt/forutsett.

5000 PLO

Samhandlingsreformen (KM) gir kommunen en økt utgift, slik at rammen fra staten kan se ut til å være mindre enn faktisk bruk. Litt tidlig å anslå, men etter 2. tertial 2013 vil dette være justert fra statens side. A-konto første tertial er kr. 317 000 pr. måned.

Når det gjelder overførte midler i rammen til utskrivningsklare pasienter første dag ser dette ut til å holde.

Prognose for årsresultat:

Balanserer

5400 PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDE

Større behov for individuell oppfølging av enkeltbeboere – 1-1 oppfølging store deler av døgnet. ASVO-tiltak er redusert/avsluttet, noe som betyr mer "hjemmetid" og større utgifter til individuell oppfølging.

Foreløpig noe usikkerhet mht faktiske refusjonsinntekter fra staten.

Det var planlagt en reduksjon i årsverk fra siste kvartal 2013 gjennom budsjettvedtak. Dette må utsettes pga økt behov for individuell oppfølging i virksomheten.

Prognose for årsresultat:

Ligger an til negativt årsresultat med ca kr. 500 000, – hovedsakelig pga økt behov for systematisk oppfølging i tjenesten. Planlagt reduksjon i årsverk må dermed utsettes.

6000 – 6100 – 6200

På grunn av manglende ressurser i administrasjonen vil ikke nedjusteringen av driftstilskudd fysioterapeuter bli prioritert inneværende år. Planlagt innsparing dekkes innenfor egen ramme i 2013.

Prognose for årsresultat:

Balanserer

Samlet konklusjon

Samlet sett er driften under kontroll.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at revisjonskriteriene

- *Statusrapport for sektor Helse og omsorg med prognose*
- *Prognose på resultat i forhold til budsjettert ramme*
- *Tiltak for å redusere merforbruk*
- *Behov for justering av budsjett*

er ivaretatt gjennom rapporteringene fra helse og omsorg til økonomisjef/rådmann i Hof.

I tillegg har konstituert helse- og omsorgsleder kommentert følgende:

Helse og omsorgssjef har møtet med hver av lederne (leder for forvaltning, tjenesteledere for institusjon/hjemmetjeneste, og konsulent) i helse og omsorg hver måned hvor det tas gjennomgang av økonomi/forbruk, sykefravær og forventede utfordringer. Hver av lederne har ansvar for økonomi og forbruk. Det har til nå i 2014 vært en gjennomgang av budsjett i forhold til fengsel og hjemmesykepleietjenesten hvor økonomisjef har vært innkalt til møte. Dette for å sikre en god, og felles forståelse av de stillingshjemler, og det budsjett som er satt.

5.2.2 Revisors totalkonklusjon underproblemstilling 2:

Fungerer rapporteringsrutinene mellom resultatenehet og ledelsen tilfredsstillende?

Revisor vurderer at rapporteringsrutinene og styringen mellom resultatenehet og ledelsen nå vurderes som tilfredsstillende. Dokumentert materiale underbygger dette.

5.3.1 Underproblemstilling 3:

Er turnus til utvalgte enheter tilpasset tildelt økonomisk ramme?

Som en del av besvarelsen om turnusen til utvalgte enheter er tilpasset økonomisk ramme, har vi undersøkt de planlagte turnusene til avdeling D på Veset bo- og aktivitetssenter, avdeling hjemmesykepleie innenfor Hjemmetjenester og Springvannsløkka, mot vedtatt budsjett for 2013.

5.3.1.1 Revisjonskriterier

Som revisjonskriterier for denne undersøkelsen har vi tatt utgangspunkt i enhetenes turnusplaner, budsjettgrunnlag, opplysninger fra lønnsystemet, budsjett og regnskap for 2013. Det er ikke praksis å tildele rammer til den enkelte enhet i Hof kommune, på grunnlag av stillingshjemler.

5.3.1.2 Fakta: turnus – økonomisk ramme

I møter med tre av enhetene innen Pleie- og omsorgstjenester i Hof kommune; avdelingsleder og konsulent for Veset bo- og aktivitetssenter/Hjemmetjenester, og tjenesteleder og nestleder på Springvannsløkka, ble det opplyst at turnusene blir satt opp etter stillingshjemlene på Springvannsløkka og Hjemmetjenester. Turnusene på Veset bo- og aktivitetssenter har blitt satt opp etter behov og stillingshjemler. Ved innflytting i nytt bygg høsten 2011, ble det imidlertid glemt å bemanne avdeling C, som krevde tre årsverk.

Grunnturnusen blir satt opp med en bokstavkode for hver type vakt på enhetene, og konvertert fra bokstav til antall timer pr. vakt, på avdelingene. Driftsturnusen blir satt opp etter samme mal, og registrert med virkelige vakter. Etter periodens slutt blir variabel lønn registrert på timelister av den ansatte, på grunnlag av virkelig driftsturnus, kontrollert på enheten og oversendt lønnavdelingen. Alt arbeidet med turnus og registrering av timer på avdelingene er manuelt arbeid, og vanskeliggjør eventuelt rapportering av avvik mellom grunnturnus og driftsturnus.

For å kunne vurdere om turnusene er tilpasset budsjettet, fikk vi oversendt konsekvensjustert budsjett fra økonomisjef/enhetene.

Vi har mottatt turnusplaner fra de tre enhetene og valgt å kontrollere avdeling D på Veset bo- og aktivitetssenter, hjemmesykepleien innenfor Hjemmetjenester og Springvannsløkka;

- Grunnturnus på 6 uker med opprinnelig planlagt bemanning, og en virkelig driftsturnus for ukene 21 til og med 26 i 2013, for avdeling D på Veset bo- og aktivitetssenter.
- Grunnturnus på 6 uker med opprinnelig planlagt bemanning, og en virkelig driftsturnus for ukene 19 til og med 24 i 2013, for avdeling hjemmesykepleie innenfor Hjemmetjenester.
- Grunnturnus på 6 uker med opprinnelig planlagt bemanning, og en virkelig driftsturnus for ukene 18 til og med 23 i 2013, for Springvannsløkka.

Avvik mellom budsjettert turnus og driftsturnus

Vår kontroll av turnusen bygger på en seks ukers periode i mai og juni 2013, fraværet i denne perioden er tilnærmet lik snittet for 2013, og vurderes av revisor til å være en representativ periode.

Vi gjør oppmerksom på at de utvalgte enhetene har flere avdelinger; Hjemmetjenester har totalt fire avdelinger, hvorav en er kontrollert. Veset bo- og aktivitetssenter har tre avdelinger, hvorav en er kontrollert, og Springvannsløkka er egen enhet, hvor alt er kontrollert. Det er tatt hensyn til at hjemmesykepleien har oppdrag på Hof fengsel halvannen dag per uke.

Vår kontroll av antall årsverk i grunnturnus, for de kontrollerte avdelingene, viser at de er satt opp etter budsjettet. Det er imidlertid noe avvik/merforbruk mellom grunnturnus og driftsturnus, dvs. hvor mange vakter/årsverk som virkelig har jobbet i avdelingene i kontrollert periode. Dette underbygger viktigheten av å beregne kostnaden til vikarer for avvikling av sykefravær.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at antall årsverk i de planlagte grunnturnusene vurdert mot driftsturnusene, for de kontrollerte avdelingene, hadde noe avvik/merforbruk i antall årsverk, i kontrollerte periode.

Revisor vurderer videre at årsaken til merforbruket på lønn i 2013, er manglende budsjettering av kostnader til korttidsfravær.

Kontroll av sykefravær

Det er ikke noe klart mønster i fravær for de kontrollerte enhetene, for årene 2011, 2012 og 2013, som vist i diagrammer:

Diagram - Samlet sykefravær i 2011 i %:

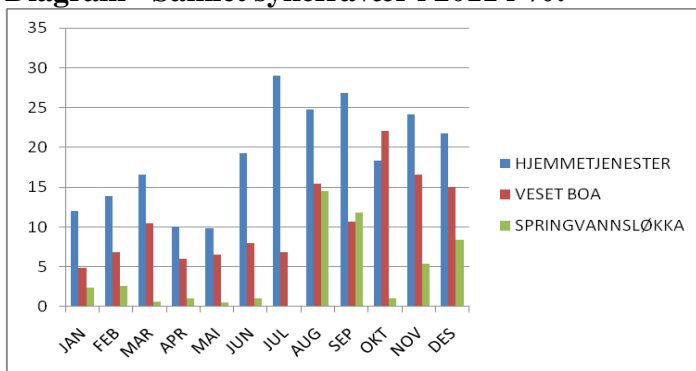


Diagram - Samlet sykefravær i 2012 i %:

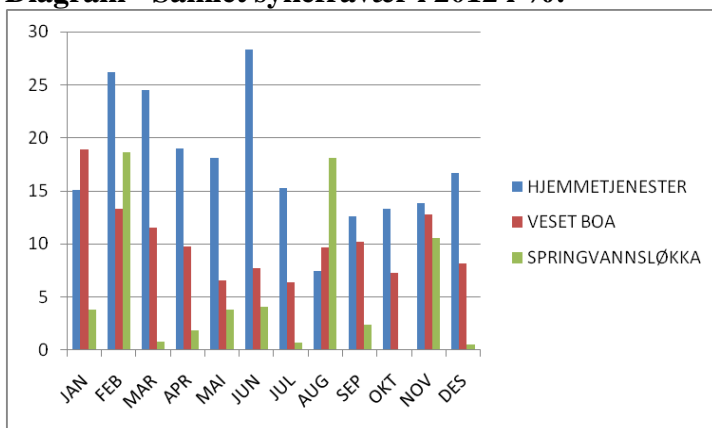
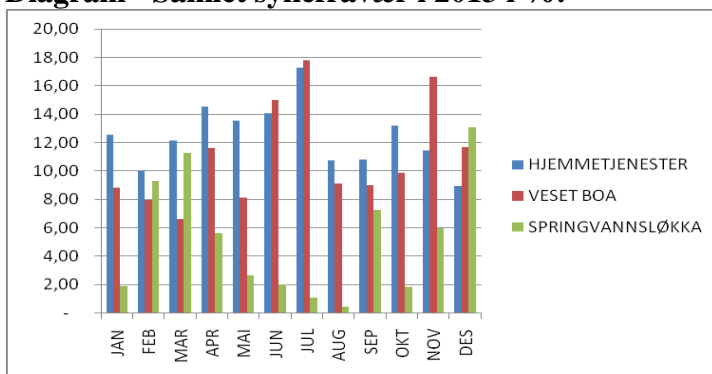


Diagram - Samlet sykefravær i 2013 i %:



Tabell 4 – Utvikling av sykefravær

	2011	2012	2013
VESET BOA	11,35	10,19	11,02
HJEMMETJENESTER	18,25	17,46	12,45
SPRINGVANNSLØKKA	3,97	5,3	5,2
SNITT ÅR ALLE ENHETER	11,19	10,98	9,56

Revisors vurdering:

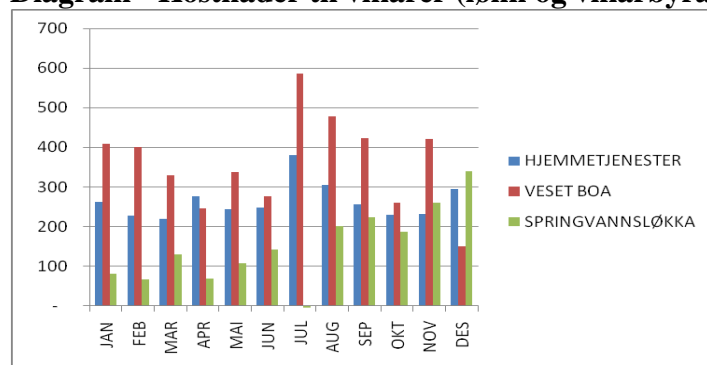
Diagrammene viser at det er store variasjoner i sykefravær gjennom året for alle tre enhetene, også mellom årene 2011, 2012 og 2013. Tabell 4 viser utviklingen av det totale sykefraværet for de tre enhetene. Hjemmetjenester har hatt en nedgang på 5% fra 2012 til 2013. Snittet for alle enhetene viser en svak nedgang fra 2011 til 2013.

Sammendrag sykefravær – bruk av vikarer

Det beregnede merforbruket i tabell 3 bygger på kontroll av seks ukers turnus, innenfor perioden mai og juni 2013. Selv om sykefraværet i den kontrollerte perioden er tilnærmet lik snittet for 2013, er det store variasjoner gjennom året.

Vi har også kontrollert sammenhengen mellom sykefravær 2013 (diagrammet over) og bruk av vikarlønn/vikarbyrå for de kontrollerte enhetene for 2013 (diagram nedenfor):

Diagram - Kostnader til vikarer (lønn og vikarbyrå) i hele tusen:



Diagrammene sykefravær 2013 og kostnader til vikarer 2013, viser at for Hjemmetjenester og Veset bo- og aktivitetssenter, er det en sammenheng mellom sykefravær i periodene og påløpt kostnad til vikarlønn/vikarbyrå.

Når det gjelder Springvannsløkka vurderer vi at det er en viss sammenheng. For andre halvår er den påløpte kostnaden til vikarlønn vesentlig høyere enn sykefraværet tilsier. En mulig årsak til dette kan være en tillatelse til ekstra bemanning – gitt av helse- og omsorgsleder, pga krevende beboer.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at det er klar sammenheng mellom sykefraværet i periodene og de påløpte kostnadene til vikarlønn, bortsett fra Springvannsløkka hvor det ble gitt tillatelse til nødvendig bemanning på grunn av krevende beboer.

5.3.1.3 Hovedregler for turnus i Hof kommune – følges disse?

Vi har sett på regler for turnus, og om Hof kommune følger bestemmelsene i Hovedtariffavtalen:

- Turnusen skal inneholde arbeid minst hver 3. helg (søndag).
- Turnusarbeiderne jobber 35,5 timers uke, som betinger at det arbeids minst hver 3. helg (søndag) og/eller at en vesentlig del av arbeidet foregår på kveld/natt.
- Den alminnelige arbeidstiden gjennomsnittberegnes.
- 3 delt turnus bør som regel unngås.

5.3.1.4 Revisors kontroll:

Grunnturnusene er på 6 uker. Det er en grunnturnus for dag, kveld og helg, og egen grunnturnus for natt. Turnusene blir satt opp for et år av gangen. Tillitsvalgte ha vært med på utarbeidelse av turnusene.

Vi har gjennomført på stikkprøvebasis kontroll av tre avdelinger ved de utvalgte enhetene, når det gjelder arbeid hver 3. helg. Det er ikke avdekket avvik i kontrollen.

Det er også kontrollert at den den alminnelige arbeidstiden gjennomsnittberegnes, slik at turnusarbeidet er 35,5 timer pr. uke. Revisor har ikke avdekket avvik i kontrollen.

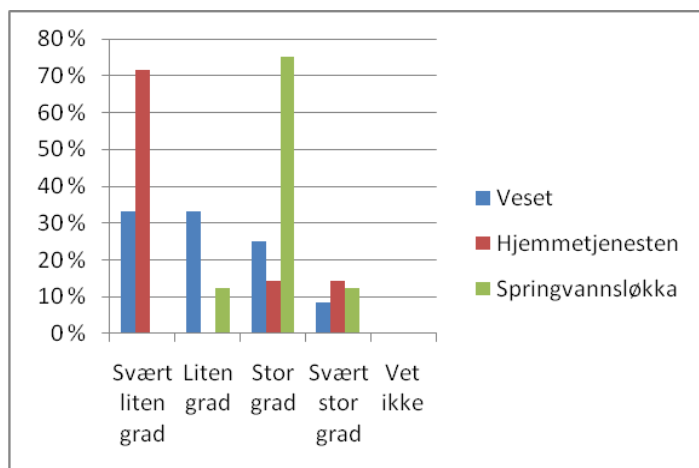
Hovedregelen om at 3 delt turnus bør unngås, er overholdt ved at enhetene har egen nattturnus. Ingen avvik funnet.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at Hof kommune følger hovedreglene for turnusarbeid i Hovedtariffavtalen.

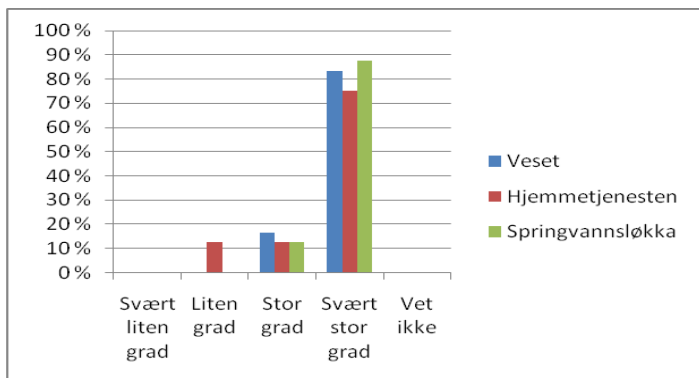
Tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsen til de ansatte:

I hvilken grad tas du med på råd/innspill når turnusen skal planlegges?



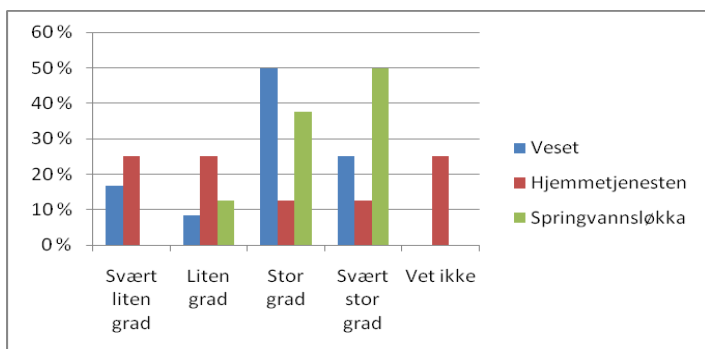
Svarene viser at 88 % av de ansatte ved Springvannsløkka i stor grad eller svært stor grad tas med på råd/innspill når turnusen skal planlegges. Ved de to andre enhetene lå de fleste svarene på i svært liten grad eller liten grad.

I hvilken grad er du en del av den fastsatte turnusen?



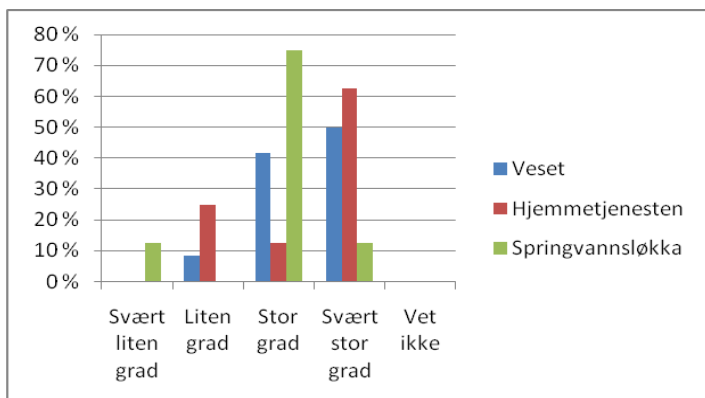
Svarene viser at hovedandelen av de ansatte ved alle tre enhetene, svarer at de i svært stor grad er en del av den fastsatte turnusen.

I hvilken grad opplever du at tilrettelagt turnus er tilfredsstillende?



Svarene viser at de fleste ansatte ved Veset bo- og aktivitetssenter og Springvannsløkka opplever at tilrettelagt turnus er tilfredsstillende. Ansatte ved Hjemmetjenester svarer noe mer negativt på dette spørsmålet.

I hvilken grad opplever du at turnusen er forutsigbar over tid?



Svarene viser at de fleste ansatte opplever at turnusen i stor grad er forutsigbar over tid.

Tilbakemeldinger fra spørreundersøkelsen til tjenestelederne:

Det ble følgende spørsmål til tjenesteledere innen pleie- og omsorgstjenester:

1. *I hvilken grad får du tidlig og god informasjon om beslutningsprosessen knyttet til din enhet?*
2. *I hvilken grad blir du involvert i økonomiske beslutningsprosesser som gjelder din enhet?*
3. *I hvilken grad tilpasses turnus til enhetens tildelte økonomisk ramme?*
4. *I hvilken grad rapporterer di negative budsjettavvik med forslag til tiltak for å lukke negative avvik?*
5. *I hvilken grad kjenner du til rutiner for brukers økonomi?*

Svaret på det første spørsmålet fordelte seg med 50 % på hvert av alternativene liten grad og stor grad, det var samme svar på andre spørsmålet. På det neste spørsmål var svaret i stor grad. Når det gjelder det fjerde spørsmålet var det krysset for vet ikke, da tjenestelederne ikke hatt økonomiansvar tidligere. Tjenestelederne krysset for i stor grad vedrørende kunnskap om brukers økonomi.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at spørreundersøkelsen gir svar på at ansatte i stor grad er en del av den faste turnusen og at den i hovedsak er tilrettelagt tilfredsstillende. Videre at de fleste opplever turnusen som forutsigbar. I svarene fra tjenestelederne, varierer svarene, når det gjelder tidlig og god informasjon i beslutningsprosessen og involvering i økonomiske beslutningsprosesser på enheten, fordelte svarene seg mellom liten og stor grad. Om turnusen var tilpasset økonomiske ramme, var svaret i stor grad, det samme gjaldt kunnskap om rutiner for brukers økonomi. Rapportering om negative budsjettavvik var ikke relevant, da de ikke hadde hatt budsjettansvar.

5.3.2 Revisors totalkonklusjon underproblemstilling 3:

Er turnus til utvalgte enheter tilpasset tildelt økonomisk ramme?

Revisor vurderer at antall årsverk i de planlagte grunnturnusene vurdert mot driftsturnusene, for de kontrollerte avdelingene, hadde noe avvik/merforbruk i antall årsverk, i kontrollerte periode. Revisor vurderer videre at årsaken til merforbruket på lønn i 2013, er manglende budsjettering av kostnader til korttidsfravær.

Det er store variasjoner i sykefravær gjennom året for alle tre enhetene, også mellom de tre årene. Videre er det en klar sammenheng mellom fravær i periodene og den påløpte kostnaden til vikarlønninger i 2013, bortsett fra Springvannsløkka hvor det ble gitt tillatelse til nødvendig bemanning av krevende beboer.

Revisor vurderer at Hof kommune følger hovedreglene for turnusarbeid i Hovedtariffavtalen.

Spørreundersøkelsen viser at de ansatte i stor grad er en del av den faste turnusen og at den er tilrettelagt tilfredsstillende. I svarene fra tjenestelederne, varierer svarene, når det gjelder tidlig og god informasjon i beslutningsprosessen og involvering i økonomiske beslutningsprosesser. Turnusen var i stor grad tilpasset økonomisk ramme, det samme gjaldt kunnskap om rutiner for brukers økonomi. Rapportering om negative avvik var ikke relevant.

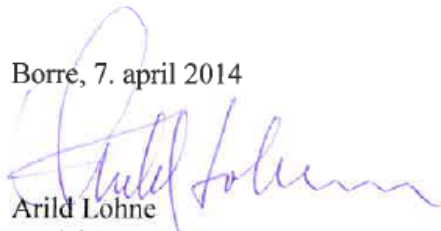
Revisor anbefaler at turnusene i større grad bør brukes som styringsverktøy i økonomistyringen innen Pleie- og omsorgstjenester i Hof kommune. Videre bør den budsjetterte kostnaden til ekstrahjelp og vikarer, bygge på erfaringstall på kortidsfravær.

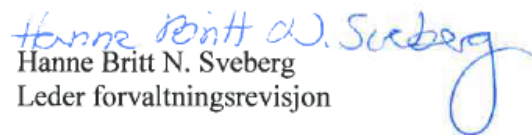
6. REVISORS ANBEFALINGER

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger, men understreker at forslag til anbefalinger ikke er uttømmende:

- Sektorutvalget for Helse, kultur og oppvekst, bør i større grad involveres i behandlingen av årsbudsjett/økonomiplan, samt økonomistyringen gjennom året. Økonomireglementet bør justeres tilsvarende.
- Turnusene bør i større grad brukes som styringsverktøy i økonomistyringen innen Pleie- og omsorgstjenester i Hof kommune.
- Den budsjetterte kostnaden til ekstrahjelp og vikarer, bør bygge på erfaringstall på korttidsfravær.

Borre, 7. april 2014


Arild Lohne
Revisjonssjef


Hanne Britt N. Sveberg
Leder forvaltningsrevisjon

7. RÅDMANNENS UTTALELSE

Rådmannens uttalelse mottatt på e-mail 9. april 2014;

Hei

Rådmannen tar revisors rapport til etterretning.

Vennlig hilsen
Jorid Sønju
Rådmann/Hof kommune
Tlf: 33 05 95 50/ 90 82 74 19
<http://www.hof.kommune.no>