



KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKT IKS

Kristiansand Søgne Songdalen Vennesla

Merforbruket i Helse- og omsorgsenheten i Songdalen kommune i 2011



Rapport fra
Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS
september 2012

Postadr.: Postboks 417, Lund
4604 Kristiansand
Kontoradr.: Tollbodgt 6
Org.nr.: NO 987 183 918

Hovedkontor Kristiansand Søgne
Telefon: 38 07 27 00 Tlf 38 05 55 43
Telefaks: 38 07 27 20
e-post: post.revisjonen@kristiansand.kommune.no

Songdalen Vennesla
Tlf 38 18 33 33 Tlf 38 13 72 18

Forord

I denne rapporten presenterer Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS resultatene fra vurderingen av merforbruket i Helse- og omsorgsenheten i Songdalen kommune i 2011.

21. mars 2012 fattet kommunestyret følgende vedtak knyttet til merforbruket i Helse- og omsorgsenheten¹:

«Kommunestyret ber kontrollutvalget bringe klarhet i

a. Hva har skjedd?

b. Hvordan kunne det skje?

c. Hva skal en gjøre for at det ikke skjer igjen?

Formålet med denne gjennomgangen har vært å følge opp kommunestyrets vedtak og besvare spørsmålene som ble stilt.

Vurderingen er gjennomført av Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Songdalen kommune. Kontrollutvalget i Songdalen har fått presentert hvordan revisjonen ville gjennomføre oppdraget.

Revisjonens arbeidsgruppe har bestått av revisjonssjef Tor Ole Holbek, revisor for Songdalen kommune Leif Morten Gahrson og forvaltningsrevisor Nils Kristian Aarsland. Revisjonssjefen er oppdragsansvarlig for revisjonens rapport.

Revisjonen vil takke for et godt samarbeid med rådmannen, økonomisjefen, tjenestefjefen, assisterende rådmann og enhetsleder for Helse- og omsorgsenheten i Songdalen kommune.

Kristiansand 25.09.2012



Tor Ole Holbek
revisjonssjef



Morten Gahrson
regnskapsrevisor

Nils Kristian Aarsland
forvaltningsrevisor

¹ Vedtaket ble gjort i forbindelse med behandlingen av sak 017/12; «Revisjon av Økonomiplanen 2012 - 2015 og Årsbudsjettet 2012»

Innhold

1	Bakgrunn formål og problemstillinger	4
1.1	Formål, problemstillinger og avgrensinger	4
1.2	Informasjonsinnhenting, metode og organisering.....	5
1.3	Revisjonskriterier.....	7
2	Internkontroll	10
2.1	Internkontroll – en del av kommunens egenkontroll	10
2.2	Kontrollansvaret i en kommune.....	12
3	Organisering, ledelse og delegasjon	13
3.1	Flat struktur	13
3.2	Den administrative organiseringen i Songdalen kommune	14
3.2.1	Evaluering av den administrativ organisering.....	15
3.2.2	Rådmannens vedtak om justert struktur – juni 2009	16
3.2.3	Avklaring i forhold til roller og ansvar	16
3.3	Menko AS sin evaluering av rådmannens stab	18
3.3.1	Resultat fra Menko sin evaluering.....	18
3.3.2	Menko sin vurderinger og anbefalinger	19
3.4	Oppdatering av delegasjonsreglementet.....	20
4	Rapportering i 2011 og forklaring på merforbruket.....	21
4.1	Rapportering pr 30. april – 1. tertial	21
4.2	Rapportering pr 31. august.....	22
4.3	Årsrapport 2011.....	23
4.4	Notat av 03.02.12 fra Helse- og omsorgssjefen til Rådmannen	23
4.5	Rådmannens oppfølging i 2012 av merforbruket i 2011	24
5	Revisjonens vurdering – hva skjedde?	25
5.1	Budsjettsprekken - hva skjedde?.....	25
5.1.1	Regnskapsførsel av tilskudd for ressurskrevende brukere.....	29
5.2	Merforbruk – bruk av flere langtidsplasser enn budsjettet.....	30
6	Revisjonens vurdering - hvordan kunne det skje?.....	32
6.1	Mangelfull budsjettkontroll i Helse og omsorgsenheten	32
6.1.1	Fra etat til enhet	32
6.1.2	Mangelfull involvering av avdelingsledere	34
6.1.3	Enhetsleder ble ikke informert om endringer i periodisert budsjett.....	35
6.1.4	Enhetsleder/rådmannsnivå	36
6.1.5	Uklart hvem enhetsleder skal forholde seg til.....	37
6.2	Oppfølging og kontroll hos rådmannen	38
6.2.1	Særskilt oppfølging ble ikke iverksatt	38
6.2.2	Roller og ansvar i rådmannens ledergruppe	39
6.2.3	Fokus på tjenestekvalitet – mindre på økonomi	44
6.2.4	Budsjettprosess og budsjettdisiplin	45
6.2.5	Politikerne – kommunestyret.....	45
7	Oppsummering og forslag til tiltak	47
7.1	Oppsummering.....	47
7.2	Anbefalinger	49

1 Bakgrunn formål og problemstillinger

Helse- og omsorgsenheten i Songdalen kommune fikk et merforbruk i 2011 på ca 6,3 mill kroner. Merforbruk var langt høyere enn det kommunestyret ble orientert om gjennom rådmannens løpende regnskapsrapportering i 2011. I 2. tertialrapport varslet rådmannen om et samlet merforbruk for Helse- og omsorgsenheten inklusive Habilitering på ca 1,5 mill kr.

Rådmannen orienterte formannskapet 6. februar 2012 om den økonomiske situasjonen i Helse- og omsorgsenheten. I orienteringen fremkom det at årsaken til merforbruket var at enhetsleder for Helse- og omsorgsenheten hadde misoppfattet periodiseringen knyttet til refusjon for ressurskrevende brukere. Misoppfatningen medførte at merforbruket ble ca 5,1 mill kroner høyere enn antatt. Enhetsleder oppdaget selv misoppfatningen i midten av desember 2011.

Formannskapet, kontrollutvalget og kommunestyret ble orientert av rådmannen om årsaken til budsjettsprekken. Kontrollutvalget vedtok i møtet 13. mars 2012 å be revisjonen;

«...undersøke årsaken til merforbruket innen helse- og omsorgsenheten i 2011, og hvorfor ikke forholdet ble oppdaget på et tidligere tidspunkt. Revisjonen bes komme med forslag til tiltak for å styrke internkontrollen knyttet til økonomisk rapportering.»

I forbindelse med behandlingen av «Revisjon av Økonomiplanen 2012 - 2015 og Årsbudsjettet 2012» (sak 017/12) gjorde kommunestyret 21. mars 2012 følgende vedtak knyttet til merforbruket i Helse- og omsorgsenheten:

«Kommunestyret ber kontrollutvalget bringe klarhet i
a. Hva har skjedd?
b. Hvordan kunne det skje?
c. Hva skal en gjøre for at det ikke skjer igjen?»

Kontrollutvalget har bedt revisjonen følge opp kommunestyrets vedtak. I denne rapporten følger revisjonens vurdering av de spørsmål kommunestyret bad kontrollutvalget få klarhet i.

1.1 Formål, problemstillinger og avgrensinger

Formålet med gjennomgangen er å følge opp Kontrollutvalgets vedtak i møtet 13. mars og kommunestyrets vedtak 21. mars 2012.

Ut fra bestillingen har vi satt opp tre problemstillinger som søkes besvart i denne gjennomgangen:

- Hva har skjedd?
- Hvordan kunne det skje?
- Hvordan hindre at det skjer igjen?

I tilknytning til spørsmålet om hvorfor merforbruket oppsto har HO-sjefen med flere uttrykt at tildelte budsjetttrammer har vært kritisk i forhold til enhetenes lovpålagt

oppgaver. Revisjonen har i denne gjennomgangen ikke foretatt noen vurdering av i hvilken grad budsjetttrammene er tilstrekkelig i forhold til enhetens oppgaver. En analyse av dette spørsmålet vil være omfattende og vil naturlig omfatte en vurdering av organisering, produktivitet og effektivitet i enheten. Dette er et spørsmål som ligger utenfor revisjonens mandat for denne gjennomgangen.

Kommunens egenkontroll, som vi omtaler i kapittel 2, omfatter både den administrative internkontrollen og kontrollaktiviteten som kontrollutvalget og revisjonen er ansvarlig for. I denne gjennomgangen av spørsmålene om hvordan merforbruket kunne oppstå, og hva som kan gjøres for å forhindre at det skjer igjen, har revisjonen fokusert på administrasjonens håndtering av saken. I vurderingen av hvorfor merforbruket ikke ble oppdaget gjennom kontrollaktiviteter, har revisjonen kun vurdert dette i forhold til administrasjonssjefens internkontroll.

1.2 Informasjonsinnhenting, metode og organisering

Vi har i undersøkelsen anvendt juridisk metode og trukket ut rettskildefaktorer for å utlede et rettsspørsmål eller handlingsnorm. Ved informasjonsinnhenting har vi blant annet brukt dokumentgjennomgang.

Med utgangspunkt i mandatet fra KU sendte revisjonen følgende bestilling til Songdalen kommune 20. mars:

«Vi ber om å få oversendt/ evt kopi levert til Morten Gahrse av:

1. Organisasjonskart
2. Delegasjonsreglement
3. Økonomireglement
4. Reglement/rutiner/ retningslinjer/prosedyrer for internkontroll
5. Stillingsbeskrivelse for rådmannen, ass.rådmann, kommunalsjef økonomi, kommunalsjef tjenester, Helse- og omsorgssjef, og avdelingsledere (eller lignende) innenfor Helse- og omsorgsenheten med budsjett- og rapporteringsansvar.
6. Budsjett for 2011 og 2012, regnskap for 2010, tertialrapporter i 2011 samt eventuell annen rapportering/orienteringer til politisk nivå som er relevant i forhold til merforbruket i Helse- og omsorgsenheten
7. Vi ber også om å få oversendt intern rapportering, budsjettinnspill og lignende som kan være relevant for å belyse hva som har skjedd.»

Revisjonen har fått tilsendt dokumentasjonen i to puljer. I brev av 12.4.12 mottok vi følgende :

Organisasjonskart hentet fra kommunens hjemmeside

1. a) Generelt delegasjonsreglement
b) Rådmannens delegasjon til enhetslederne gjeldende for perioden 2006-5.6.2011
c) Rådmannens delegasjon til enhetslederne f.o.m 2011
d) Mail som viser at enhetene var kjent med planlagt revisjon av delegasjon, datert 18.1.11
e) Powerpoint foredrag holdt av rådmannen 29.8.11 for alle enhetslederne
2. Økonomireglement med vedlegg

3. a) *Årshjul for økonomiplanprosessen for 2011 (2012)*
b) *Skriv fra økonomisjefen til enhetslederne ved økonomiplan 2011-2014 og 2012-2015*
4. *Delegasjon fremgår først og fremst av delegasjonsreglement. For å belyse prosessen ved å komme frem til disse vises også til arbeidsavtale for rådmannen datert 07.09.09.*
 - a) *Gjeldende arbeidsavtale for rådmannen datert 07.09.09*
 - b) *Rådmannens vedtak om justert struktur datert 05.06.09*
 - c) *Innspill til skisse for organisering/arbeidsdeling*
 - d) *Justering av administrativ struktur, datert 10.12.09*
 - e) *Rapport ved evaluering av rådmannens stab (Menko), datert 05.05.11*
 - f) *Arbeidsbeskrivelse for ass enhetsleder HO og avdelingsledere*
5. a) *Økonomiplan og årsbudsjett 2011*
b) *Økonomiplan og årsbudsjett 2012*
c) *Spesifiserte utskrifter av budsjett og regnskap 2010, 2011 for Helse- og omsorgsenheten*
d) *Budsjett 2012 for Helse- og omsorgsenheten*
6. a) *Innspill fra Helse- og omsorgssjefen til økonomiplan... 2011-2014*
b) *Innspill fra Helse- og omsorgssjefen til økonomiplan...2012-2015*
c) *Mail til enhetslederne ved tertialrapportering pr 30.4.11*
d) *Kommunestyresak 40/11 – tertialrapportering 30.4.11*
e) *Helse- og omsorgssjefens rapportering 30.4.11*
f) *Kommunestyresak 86/11 – tertialrapportering 30.8.11*
g) *Helse- og omsorgssjefens rapportering 30.8.11*
7. a) *Rådmannens rapport til Songdalen formannskap 6.2.12 med Helse- og omsorgssjefens redegjørelse i eget vedlegg.*
b) *Notat fra rådmannen til helse- og omsorgssjefen av 20.2.12 om budsjettreportering 2012*
c) *Kommunestyresak 17/12 vedr revisjon av økonomiplan 2012-2015 og årsbudsjett 2012*
d) *Agendarapporten*
e) *Rapport fra Telemarksforskning*
f) *Kostra 2010*
g) *Fylkesvise diagrammer fra nøkkeltallsrapport*
h) *Retningslinjer for Notus turnusplan (HO). Turnusprogram/lønnsutbetaling mot gjeldende regler.*

I brev av 10.5.12 mottok vi utfyllende dokumenter :

7. d) *Kommunestyresak 40/11 – tertialrapportering pr 30.4.11*
 - *økonomisjefens kommentarer til budsjettsituasjonen*
- f) *Kommunestyresak 86/11 – tertialrapportering 30.8.11*
8. d) *Agendarapporten*
 - *Gjennomgang av helse-, omsorgs- og habiliteringstjenestene, datert 30.4.08*
 - *Analyse av pleie- og omsorgstjenestene i kommunen, datert 25.5.10.*

Revisjonen har også gjennomført intervjuer og samtaler med relevante personer og parter. Følgende intervju har blitt gjennomført;

- Rådmannen
- Assisterende rådmann
- Økonomisjef
- Tjenestesjef
- Enhetsleder for Helse- og omsorgsenheten.
- I tillegg har vi gjennomført en samtale med ordfører angående kommunestyrets ansvar etter kommunelovens § 76.

Noe av etterspurt dokumentasjon angir politiske vedtak og føringer i forhold til organisering og drift av den kommunale virksomheten. Disse bestemmelsene, og føringene har vi, sammen med andre kriterier, omtalt i kap 1.3 «revisjonskriterier». I vurderingen av hvordan budsjettsprekken kunne oppstå (i kapittel 6) har vi sett på faktaopplysningene opp mot de krav, lov og føringer som er stilt til organiseringen og utførelsen av de kommunale tjenestene (tolkning og subsumpsjon).

Egenkontrollen i en kommune består av 3 elementer;

- Internkontrollen til administrasjonssjefen
- Kontrollutvalgets arbeid
- Revisors arbeid

Vår egen rolle, i egenskap av å være kommunens revisor gjennom mange år mht regnskaps- og forvaltningsrevisjon, har gitt oss innsikt og kjennskap til kommunen. Denne kjennskapen vil også være et naturlig grunnlag for gjennomføringen og vurderingene som foretas i denne rapporten.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og/eller standarder som gjelder for de tjenester eller aktiviteter som skal vurderes. Revisjonskriterier kan defineres som uttrykk for krav eller forventning til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende.

Revisjonskriterier er gjerne utledet fra lover, forskrifter, forarbeider, politiske vedtak mål og føringer, retningslinjer, veiledere, teori og reelle hensyn. I vurderingen av overskridelser i HO-enheten er kommunens system for kontroll og rapportering sentralt. Hvorfor ble ikke overskridelsene oppdaget og rapportert? Hvor har det sviktet?

Lov;

Kommunelovens § 76 lyder;

§ 76. Kommunestyrets og fylkestingets tilsynsansvar

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. De kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtaket selv.

Kommunestyret og fylkestinget skal påse at de kommunale og fylkeskommunale regnskaper revideres på betryggende måte.

Kommunelovens § 22 og § 23 lyder;

§ 22. Administrasjonssjef.

1. I hver kommune og fylkeskommune skal det ansettes en administrasjonssjef.
2. Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv administrasjonssjefen.

§ 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.

1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.
2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.
3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget.
4. Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Endret ved lov 12 des 2003 nr. 113 (ikr. 1 juli 2004 iflg. res. 18 juni 2004 nr. 915).

Rundskriv fra Helsedirektoratet 07.02.11;

IS-4/2011 Tilskuddsordning for særlig ressurskrevende helse og sosialtjenester i kommunene.

Internkontroll;

Angivelser av hvordan en kommunes internkontroll bør være organisert og fungere er i denne gjennomgangen et kriteriet som vi har vurdert fakta i forhold til. Revisjonens angivelse av revisjonskriteriet vil dermed først og fremst være å gjøre greie for hva som forstås med internkontroll, og hva som bør være på plass for at en kommune skal ha et tilfredsstillende og velfungerende internkontrollsystem.

Kilder for hva et internkontroll system bør inneholde og hvordan det bør fungere er:

- Rapport «85 tilrådinge for styrkt eigenkontroll i kommunane», Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), 2009

- Rapporten «Styrking av administrasjonssjefens internkontroll og risiko-vurdering», KPMG på oppdrag fra KS, 2011
- Arbeidshefte «Rådmannens internkontroll. Orden i eget hus!» KS, 2012

Videre vil vi gjøre greie for den administrative organiseringen i Songdalen kommune. Beskrivelsen av den administrative organiseringen, og ansvars- og myndighetsfordeling er et viktig element i kommunens internkontrollsystem. Kilder for en omtale av kommunes internkontrollsystem har vært blant annet:

- Organisasjonsplan for Songdalen kommune
- Delegasjonsreglement for Songdalen kommune
- Økonomireglement for Songdalen kommune

Organisering 2/3 nivå modell;

- Erfaring med flat struktur – KS 03.05.10
- FoU; Omstilt, ikke innstilt – erfaringer med flat struktur

2 Internkontroll

COSO² har følgende definisjon av internkontroll:

«Intern kontroll er den prosessen som er utformet og gjennomføres av de som har overordnet ansvar for styring og kontroll og av andre medarbeidere for å gi rimelig sikkerhet for at enheten når sine mål med hensyn til pålitelig økonomisk rapportering, effektiv drift samt overholdelse av gjeldende lover og forskrifter».

Internkontroll blir i rapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane» fra definert som:

«...prosesser, systemer og rutiner som utformes og gjennomføres av de som har overordnet ansvar for styring og kontroll og av andre medarbeidere, for å gi rimelig sikkerhet for at enheten når sine mål med hensyn til pålitelig økonomisk rapportering, effektiv drift, samt overholdelse av gjeldende lover og forskrifter. Administrasjonssjefens internkontroll brukes for å beskrive det ansvaret og de oppgavene som ligger til administrasjonssjefen etter kommuneloven § 23 nr. 2».

Etter kommunelovens ordlyd er det ikke satt formelle krav til form eller innhold til internkontrollen. Fra ulovfestede prinsipper om god forvaltningsskikk og god praksis for internkontroll, er det nærliggende å tolke kommuneloven § 23 nr. 2 i retning av at "betryggende kontroll" innebærer et internkontrollsystem som er *etterprøvbart* og som bidrar til at man er i stand til å føre kontroll med virksomheten. Men dette innebærer ikke at det er satt krav til systemets oppbygning og innretting («Styrking av administrasjonssjefens internkontroll og risikovurdering»).

2.1 Internkontroll – en del av kommunens egenkontroll

I rapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunen» omtales den samlede kontrollaktiviteten i en kommune som kommunens egenkontroll. Egenkontrollen omfatter:

- Kontrollutvalgets kontrollfunksjon (forvaltningsrevisjon, selskapskontroll)
- Revisors kontrollfunksjon (regnskapsrevisjon) og
- Den administrative kontrollfunksjonen (internkontrollen)

Kommunestyret har det overordnede ansvaret for at det blir gjennomført egenkontroll i en kommune. Når kommunens samlede kontrollfunksjon omtales som *egenkontroll* avgrenses *internkontroll* til den administrative kontrollfunksjonen. Revisjonen har i denne rapporten lagt denne avgrensingen av internkontroll til grunn.

Internkontrollen er en avgjørende del av egenkontrollen fordi internkontrollen er en løpende kontroll med virksomheten som kommer før de andre elementene i egenkontrollen.

² COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Komponentene i internkontroll består av: Kontrollmiljøet, Risikovurderinger, Kontrollaktiviteter, Informasjon og kommunikasjon og Ledelsesoppfølging.

Internkontrollen er administrasjonssjefens (rådmannens) ansvar. Rådmannen har ansvar for både utforming, gjennomføring, oppfølging og vedlikehold av internkontrollen.

I rapporten «*Internkontroll i kommuner*» gis det følgende tilrådinger om internkontroll:

- Internkontroll er et ledelsesansvar.
- Internkontroll er basert på systematiske risikovurderinger.
- Internkontroll handler om formalisering av kontroll.
- Beskrivelser av oppgaver, ansvar og myndighet er et viktig prinsipp for god internkontroll.
- Arbeidsdeling er også et viktig prinsipp for god internkontroll.
- Internkontrollen må inkludere tiltak som bidrar til å sikre at kontrollkravene er kommunisert og forstått.
- Internkontroll krever at ledere og medarbeidere har nødvendig kompetanse.
- Internkontrollsystemet må følges opp og vedlikeholdes. Et sentralt punkt her vil være at ansvaret for oppdatering/revidering av dokumentasjon er tydelig plassert.

Punktene under, som er hentet fra arbeidsheftet «Rådmannens internkontroll, orden i eget hus» gir en oversikt over hva som kan være formål og hensikt med internkontroll.

Kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen

- Kostnads og resultateffektivitet
- Tilfredse brukere og innbyggere
- Forbedringsarbeid

Helhetlig styring og riktig utvikling

- Utvikling i tråd med vedtatt mål
- Godt samspill mellom virksomhetsstyring og internkontroll

Godt omdømme og legitimitet

- Legitimitet og engasjement for kommunen og lokaldemokratiet
- Attraktivitet bosted og arbeidsgiver

Etterlevelse av lover og regler

- Kvalitet og tilgang på tjenester
- Hindre myndighetsmisbruk
- Forebygge uønskede hendelser

Basert på ulike rapporter og utredninger har KS i arbeidsheftet trukket frem de tre rådene de anser som viktigst til kommunene som vil forbedre internkontrollen;

- ***Risikoanalyse*** må danne grunnlag for internkontrollen
- ***Internkontrollen*** må i større grad være en del av ordinær ledelse og ***virksomhetsstyring***

- Det er nødvendig å **formalisere** mye av den internkontrollen som allerede gjøres

KS påpeker at det i kommunene er en sammenheng mellom gode systemer for risiko- vurdering og forankring av internkontrollsystemer i organisasjonen. Selve prosessen med å etablere internkontrollsystemet er vesentlig, siden det er denne som gir grobunn for bevissthet og forankring hos medarbeiderne. Uten en inkluderende prosess kan internkontrollen oppleves som fremmed og utilstrekkelig. Dette gjelder uavhengig av kommunestørrelse.

2.2 Kontrollansvaret i en kommune

Det overordnede kontroll- og tilsynsansvaret i en kommune ligger hos kommunestyret, jf koml § 76. Som øverste kommunale organ har kommunestyret ansvar for å se til at kommunen er organisert slik at kommunen når de målene som er satt og at materielle og prosessuelle feil blir forebygget og unngått. Kommunestyret har stor frihet til å avgjøre den organisatoriske og administrative oppbyggingen. Kommunestyret kan selv opprette faste utvalg til å ta seg av delegerede oppgaver.

Kommunestyret står over kontrollutvalg og administrasjonssjef. Kommunestyret har således et overordnet ansvar både for den folkevalgte kontrollen, revisjonen som kontrollutvalget står for, og for den administrative internkontrollen til administrasjonssjefen (jf «85 tilrådinger for styrket egenkontroll i kommunane»).

I hver kommune skal det tilsettes en administrasjonssjef som øverste leder for den samlede kommunale administrasjon. Etter koml § 23 skal delegering fra kommunestyret til administrasjonen gå til administrasjonssjefen, som eventuelt kan delegerer videre internt. Samspill mellom administrativt og politisk nivå er en nøkkelfaktor i utvikling av en god kommune.

Iht. dagens kommunelov § 22 skal det kun opprettes én administrasjonssjefstilling. Kommuneloven har en generell regel om at administrasjonssjefen skal sørge for at reglene blir fulgt og ha «*betryggende kontroll*» med virksomheten. Kommunelovens § 23 nr 2 lyder;

«Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter, og overordnede instruksjoner og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

I dette ligger det 2 elementer;

- Administrasjonssjefen skal ha betryggende kontroll med administrasjonen (dvs virksomheten utenom de folkevalgte organene)
- Administrasjonssjefen skal sørge for at lover, forskrifter og instruksjoner blir fulgt i administrasjonen.

Etablering av et internkontrollsystemet skal bidra til administrasjonssjefen har *betryggende kontroll*.

3 Organisering, ledelse og delegasjon

I dette kapitlet vil vi omtale den administrative organiseringen i Songdalen kommune, fra innføring av tonivå-modell i 2003, endringer i rådmannens stab i 2009 og frem til nytt delegasjonsreglement ble vedtatt i 2011. Deler av endringene som ble vedtatt i 2009 (med virkning fra 1. januar 2010) ble evaluert i mai 2011. Vi har her beskrevet organiseringen, endringene som er gjort, og resultater fra evalueringen som etter vår oppfatning gir et viktig grunnlag for å forstå hvordan merforbruket i HO-enheten kunne oppstå.

Før vi går inn og ser på den administrative organiseringen, evaluering og hvilke delegasjonsfullmakter som foreligger, vil vi trekke frem noen resultater fra Agenda Kaupangs rapport «Erfaringer med flat struktur» (3. mai 2010) som ble utarbeidet på oppdrag for Kommunenes sentralforbund (KS). Her drøftes først hva som kjenner-tegner en kommune med flat struktur, før Agenda med utgangspunkt i erfaring fra ulike kommuner peker på styringsproblemer og koordineringstiltak i kommuner med flat struktur.

3.1 Flat struktur

I prosjektet «Erfaring med flat struktur», som Agenda Kaupang har gjennomført på oppdrag fra KS, har de innledningsvis i sin rapport drøftet hva som ligger i begrepet «flat struktur», «tonivå-modell» eller «enhetsmodell» som denne organiseringen også omtales som.

Mange kommuner har de siste ti årene foretatt omorganiseringsprosesser hvor myndighet er delegert nedover i organisasjonen. Makten er flyttet fra sektorsjefer til ledere for de enkelte tjenesteenheter (rektorer, barnehagestyrere, sykehjemsbestyrere). Antall ledernivå er redusert fra tre til to (rådmannen og enhetsledere) derav begrepet tonivå-modell.

Flat struktur kan beskrives gjennom organisasjonskart og/eller delegasjonsreglement. I organisasjonskartet er rektor plassert rett under rådmannen i en to-nivåmodell. I delegasjonsreglementet har rådmannen delegert ansvar for *budsjett, personal og fag* direkte til enhetsleder. Etter Agendas vurdering er det plassering av *fullmakter* som er det avgjørende for om en har en flat struktur (tonivå-modell), eller en etatstyringsmodell med flere fullmaktsnivå.

Med flat struktur får en kommune flere ledere med fullmakter. En av de store utfordringene er da å binde sammen, - få til god koordinering, utvikling og politisk styring av tjenestene. For at rådmannen skal klare å koordinere tjenestene med mange driftsenheter har det vært vanlig å opprette kommunalsjefsstillinger. Kommunalsjefene følger opp enhetslederne. De står plassert mellom rådmannen og enhetsledere. Agenda Kaupangs vurdering er at de kommunene med flest kommunalsjefer også hadde den beste oppfølgingen av enhetene.

På spørsmålet om kommunen ikke lenger har en to-nivåmodell når kommuner har en eller flere kommunalsjefer med ansvar for å følge opp enhetene, er Agendas vurdering at det avgjørende er plasseringen av driftsansvaret. Dersom kommunal-

sjefen følger opp enhetene på vegne av rådmannen uten å ha økonomi, personal og det faglige ansvaret, så er det fremdeles en tonivå-modell³.

I en flat struktur, der rådmannen har delegert budsjett, personal og fagansvar til enhetsledere, vil kommunalsjefene fungere som rådmannens stedfortreder, ikke som selvstendig ledere. En utfordring for en rådmann innenfor en flat struktur er å få til en ryddig fordeling av oppgaver mellom seg og sine kommunalsjefer.

I en flat struktur vil storparten av stab og støtte ligge sentralt. I følge Agenda er de tre viktigste spørsmålene som melder seg:

- Kan resultatenhetslederne ta tilstrekkelig ansvar for den daglige driften?
- Klarer sentral stab og støtte enhetene å gi god nok service?
- Klarer toppledelsen å få til koordinering og utvikling av tjenestene?

I en etatsmodell fordeles tjenester vanligvis på tre til fem etatssjefer. En vanlig etatsinndeling har vært grunnskole/barnehage, helse og omsorg, kultur og teknisk. Etats-sjefene har hatt ansvar for koordinering og utvikling av sine sektorer (Agenda). I flat struktur tar man bort etatslederne, noe som blant annet gir samordnings og koordineringsutfordringer for rådmannen i forhold til enhetene.

I rapporten er det vist til at den mest nærliggende løsningen på koordineringsutfordringen er å dele rådmannsjobben på flere personer, dvs ansette kommunalsjefer. Utfordringen er å gjøre dette uten å vende tilbake til etatstyringsmodellen. Kommunalsjefene skal følge opp enhetene på vegne av rådmannen uten å frata enhetslederne fullmakter. Kommunalsjefene skal følge opp enhetslederne, samordne rapportering om enheten, lede sektorplanlegging og sørge for faglig utvikling.

3.2 Den administrative organiseringen i Songdalen kommune

Hovedlinjene i den kommunale organiseringen i Songdalen kommune ble vedtatt av kommunestyret 21. mai 2003. Kommunestyret vedtok å endre organiseringen fra fire seksjoner med hver sin tjenestesjef til en tonivå-modell med 12 resultatenheter, to kommunalsjefer og rådmann. Rådmannen besluttet senere å omgjøre en av kommunalsjefstillingene til assisterende rådmann.

I Olsenuvalgets rapport, som lå til grunn for endring av den politiske og administrative organiseringen i 2003, var målet med overgang til tonivå-modell å oppnå «*kortere kommandolinjer/flatere struktur, bedre samordning, åpenhet og omstillingsevne*». Det ble videre lagt til grunn at enhetslederne skulle ha et totalansvar (fag, budsjett og personalansvar), der enhetslederne skulle ha frihet til å omdisponere innen rammene, tildelte rammer skulle ikke endres i løpet av året og overskudd innen gitte grenser skulle beholdes, mens underskudd skulle dekkes inn på kommende budsjett (jf Rapporten fra Menko AS 2011).

³ I annen litteratur (Hovig og Stigen 2008) er kommuner med kommunalsjefer uten sektoransvar omtalt som «2,5-nivåkommuner».

3.2.1 Evaluering av den administrativ organisering

I 2008 ble det på initiativ fra rådmannen gjennomført en evaluering av den administrative organiseringen. Gjennom intervju med enhetslederne og andre ansatte hadde evalueringen som mål å få frem ansattes erfaring med organiseringen og endringsbehov. På grunnlag av evalueringen la styringsgruppen⁴ frem en innstilling til rådmannen i mai 2009 (09/339-40).

Styringsgruppen pekte på mål og utfordringer ved tonivå-modellen. Målet er å få en *«tydelige rolle- og ansvarsfordeling, innsparing og bedre ressursutnyttelse, brukerorientering og brukermedvirkning og ønsket om myndiggjøring og ansvarliggjøring»*. Modellen innebærer utfordringer for rådmannen som ikke lenger har et mellomsjikt av ledere å spille på. Han må, eventuelt sammen med kommunalsjefer, lede og koordinere en rekke resultatenheter som har fått fullmakter som rådmannen selv satt på tidligere.

Enhetsledernes rolle er drøftet under overskriften «Herre i eget hus eller alene hjemme?» Her er det pekt på at frikobling med delegert budsjett-, personal- og tjenestansvar kan gi opphav til både ensomhetsfølelse og følelse av å være herre i eget hus. Med mange små enheter vil enhetslederens kvalifikasjoner, kompetanse og rolleforståelse være avgjørende for om leder (rådmannen) opplever enhetene som en mulighet eller et problem.

Det er pekt på at Helse- og omsorg er en stor enhet. Sammenslåing med Habilitering vil kreve et enda større kontrollbehov blant annet for å kunne ivareta løpende budsjettoppfølging. I rapporten heter det at det bør vurderes om enheten har tilstrekkelig lederressurser.

Det er pekt på at Helse og omsorg (inklusive Habilitering) vil bli kommunens største enhet og forvalte betydelige midler. *«Dette innebærer at det er nødvendig å sikre en tett løpende budsjettoppfølging»*. Styringsgruppen anbefaler at det etableres en controllerfunksjon ved enheten.

Under omtalen av Helse og omsorg (kap 6.2 i evalueringsrapporten) er det med referanse til intervjuer pekt på mangel av internkontroll, styringsverktøy og systemer i kommunen som gjør det vanskelig å lede store avdelinger. Det var ønskelig fra enhetslederne å slå sammen Helse- og omsorg og Habiliteringsenheten, men avdelingslederne, særlig i Habilitering var ikke like positive.

I styringsgruppens anbefalinger foreslås det at økonomisjefsfunksjonen rendyrkes til en strategisk funksjon knyttet til budsjett og finansområdet, og lagt inn som en del av rådmannens topplederfunksjon. Personalansvaret for medarbeidere knyttet til økonomikontoret ble foreslått flyttet over til stabssjefen.

⁴ Styringsgruppen bestod av administrasjonens og hovedorganisasjonenes medlemmer av administrasjonsutvalget, rådmann Vidar Skaaland, helse og omsorgssjef Margun Øhrn, personal og organisasjonssjef Anders Andersen, fellestillitsvalgt Janne Slotte, hovedtillitsvalgt Janne R. Skaara og hovedtillitsvalgt Ingvar Aarhus.

Blant styringsgruppens anbefalinger med høyest prioritet var opprettelse av tjenestestilling og etablering av en controllerfunksjon i Helse- og omsorgsenheten.

3.2.2 Rådmannens vedtak om justert struktur – juni 2009

I juni 2009 vedtok rådmannen endringer i den administrative organiseringen i tråd med anbefalingene fra styringsgruppens rapport fra mai 2009.

Målet var blant annet å styrke ledelseskapasiteten hos rådmannen. Det ble vedtatt å etablere en toppledergruppe med rådmannen og tre kommunalsjefer; - kommunalsjef økonomi, assisterende rådmann/stabssjef og kommunalsjef tjenester. Assisterende rådmann skulle fylle funksjonen som stabssjef. Rådmannens stab omfatter alle administrative støttefunksjoner og sektorovergrepene funksjoner/tjenester som arkiv, samfunnssikkerhet/beredskap, IKT, lønn, regnskap og økonomi. Stabssjefen skulle ha personalansvar for alle i staben. (Den administrative organiseringen fremgår av organisasjonskartet som ligger på kommunens hjemmeside.)

Tjenestestjefen skulle ha ansvaret for den faglige oppfølgingen av tjenesteenhetene.

Økonomisjefen skulle ha en rendyrket strategisk funksjon knyttet til budsjett- og finansområdet, lagt inn som en del av rådmannens topplederfunksjon. Økonomisjefen skulle ikke lenger ha personalansvar for økonomimedarbeiderne. Personalansvaret ble flyttet over til stabssjefen.

Tjenestestjefen og økonomisjefen skulle ha faglig ansvar for henholdsvis rådgivere (skole, barnehage bolig) og økonomimedarbeidere (jf rapporten fra Menko AS).

Enhetsledernes ansvar for budsjett,- fag- og personal ble ikke endret gjennom prosessen i 2009. Endringene som ble vedtatt i juni 2009, og iverksatt fra 01.01.2010, var på rådmannsnivået. Tjenestestjefen ivaretar daglig oppfølging av enhetene og anviser på enhetenes budsjett i de tilfellene overordnet må anviser (Rapporten fra Menko).

3.2.3 Avklaring i forhold til roller og ansvar

Etter at rådmannen 05.06.09 hadde vedtatt endringer i den administrative ledelsen pågikk det en drøfting mellom rådmannen og berørte ledere (representert ved tillitsvalgte) om roller og ansvar. I «innspill til skisse for organisering/arbeidsdeling i rådmannens strategiske ledergruppe og stab» fra 21.09.09 er det vist til evalueringen og drøftingsmøter. I dette innspillet skriver rådmannen at de tre kommunalsjefene utgjør «rådmannens forlengende arm» ut mot enhetene og bistår rådmannen i koordinering og ledelsen av kommunen. «De tre toppsjefene vil ha både en kontrollfunksjon, en støttefunksjon og en utviklingsfunksjon i forhold til sine respektive ansvarsområder».

I innspillet skriver rådmannen at han ønsker at økonomisjefsfunksjonen i større grad enn i dag blir tydeliggjort som en strategisk funksjon knyttet til budsjett- og finansområdet. Rådmannen har med en liste over hva som kan tenkes å være sentrale ansvarsområder. Her er blant annet ansvaret for følgende områder nevnt;

- budsjett og økonomiplanprosesser i nær dialog med rådmannen
- ansvar for tertialrapporter og årsmelding
- ta stilling til forslag til vedtak fra enhetsledere i saker som har økonomiske konsekvenser
- overordnet fagansvar innenfor økonomiområdet

Tjenestesjefens primære fokus forutsettes å være faglig oppfølging, koordinering og fagutvikling av tjenesteenhetene og deres enhetsledere.

Som sentrale ansvarsområder for tjenestesjefen er blant annet følgende punkt nevnt;

- Gjennomføre resultatsamtaler med alle enhetsledere
- Gjennomføre medarbeidersamtale med alle enhetsledere
- Overordnet ansvar for at tjenestene fremstår som faglig forsvarlig og godt koordinert
- Overordnet ansvar for kommunens kvalitetsarbeid og internkontroll på fagsiden

Innspillet fra rådmannen ble drøftet i et drøftingsmøte 23.09.09 mellom arbeidsgiver (rådmannen) og arbeidstakerorganisasjonene. Iht. referatet fra drøftingsmøtet ønsket rådmannen tilbakemelding på sitt notat vedrørende økonomisjefens ansvarsfelt. (Dette ble tatt opp spesielt med bakgrunn i et notat fra advokat Bjørn Bråthen (fra UHF) vedrørende økonomisjefens fremtidige stilling.) Bråthen ønsket «*en større klargjøring av økonomisjefens ansvarsområde, da en manglende klarhet i rollefordeling, ansvarsfordeling og arbeidsområder kan gi grobunn for utrygghet i toppledergruppen*». Organisasjonene gav uttrykk for at tydelig ledelse og klare ansvarsområder i toppledergruppen er viktig for hele organisasjonen.

10.12.09 kom rådmannen med klargjøring om organisering og arbeidsdeling for ledere i rådmannens ledergruppe⁵.

Her gjentas at rådmannen og de tre kommunalsjefene utgjør rådmannens øverste strategiske ledergruppe.

Rådmannen skal kun ha direkte personalansvar overfor de tre kommunalsjefene. Personalansvar for øvrige medarbeidere i kommunen delegeres enhetsledere og stabssjef.

«Det gjennomføres faste ledermøter i denne øverste ledergruppen for å sikre god koordinering og styring av virksomheten og avklaring av eventuelle oppgavemessige gråsoner mellom lederne».

Rådmannen gjentar fra sitt innspill til drøftingsmøtet 23.09.09 at de tre lederne vil ha både en kontrollfunksjon, en støttefunksjon og en utviklingsfunksjon i forhold til sine respektive ansvarsområder.

⁵ Rådmannen viser til styringsgruppens innstilling av mai 2009, drøftingsmøte med de ansatte og organisasjoner 4. juni 2009, rådmannens vedtak om justert struktur 5. juni 2009 samt drøftingsmøtet (omtalt over) den 23. september 2009.

Ansvarsområdet til økonomisjefen og tjenestesjefen inneholder noen presiseringer, men er i all hovedsak likt det som ble skissert i rådmannens innspill til drøftingsmøtet 23.09.09.

For økonomisjefen er det med et nytt punkt;

- Økonomisjefen skal ha den daglige løpende ledelsen av medarbeidere på økonomiområdet.

Så er første del i følgende presisering (oppsummering) ny;
«Økonomisjefen utøver på vegne av rådmannen det daglige ansvaret for økonomiforvaltningen. Herunder innhenter opplysninger fra tjenesteenhetene og ser til at økonomireglementet blir overholdt og praktisert».

Delegasjon av økonomi,- personal- og fagansvar til enhetslederne ligger fast.

Oppdatert delegasjonsreglement, som skulle fange opp de endringer i ansvar og myndighet som ble vedtatt i forbindelse med de organisatoriske endringene, kom først i juni 2011(omtalt under i punkt 3.4).

3.3 Menko AS sin evaluering av rådmannens stab

I mai 2011 leverte rådgivningsfirmaet Menko AS en rapport hvor de på oppdrag fra Songdalen kommune evaluerte rådmannens stab. Evalueringen ble foretatt med *«bakgrunn i rådmannens overordnede vedtak 08.06.09, og med særlig fokus på beslutningsprosesser, faglig koordinering og kvalitet, delegasjon av myndighet, kontrollspenn og ledelse»*, jf rapporten fra Menko AS.

Som grunnlag for evalueringen foretok Menko dokumentstudier og hadde samtale med alle ansatte i rådmannens stab.

Songdalen kommune har i løpet av de senere årene bestilt flere rapporter fra ulike rådgivningsfirmaer⁶. Menkos rapport er blant de ferskeste i rekken av disse, den ble gjennomført og avgitt i samme periode som merforbruket oppstod, og rådmannens stab er intervjuet. Rapporten er også sentral i rådmannens eget foredrag for enhetsledere avholdt 29.8.11 Etter revisjonens oppfatning er det naturlig å gå nærmere inn på denne og de funn og vurderinger som er foretatt her.

3.3.1 Resultat fra Menko sin evaluering

Blant Menko sine funn fra samtalene gjengir vi her punkt som etter vår vurdering er av betydning for vurderingen av merforbruket i Helse- og omsorgsenheten.

⁶ Jfr bl.a Agendarapporten rundt HO og habilitering (2008), Egen styringsgruppe – rapport mht evaluering av administrativ organisering i Songdalen kommune (2009), Agenda Kaupangs analyse av pleie- og omsorgstjenestene i kommunen (2010), Telemarksforskning/BDO - rapport mht omstillings- og effektiviseringstiltak/-områder (mars 2012)

Trivsel

Trivselen er generelt høy, men det er nyanser i bildet. Det er klare tegn til slitasje og til dels frustrasjoner i personalfunksjonen knyttet til uklare roller og oppgavefordeling samt manglende kapasitet hos leder til å lede utvikling av fagfeltet.

Beslutningsprosesser

På de fleste områder fungerer delegasjonen, og de fleste opplever rimelig klare og tydelige roller og oppgaver.

På noen områder kan roller og oppgavefordeling bli tydeligere:

- Tjenestesjefens rolle og myndighet i forhold til enhetene kan gjerne tydeliggjøres.
- Oppgavefordelingen mellom tjenestesjefen og økonomisjefen i forhold til enhetene oppleves ikke som klar nok. Hvem følger opp enhetene på økonomi?
- Mange er usikre på oppgavefordelingen mellom rådmann og tjenestesjef.
- Enkelte stiller spørsmål ved hvor mye samhandling som finner sted mellom stabssjefen og Økonomisjef / tjenestesjef. Noen ansatte opplever behov for mer samspill pga todelt ledelse.
- Rollen som økonomisjef uten personalansvar for ansatte innen økonomi og lønn ser ut til å være uproblematisk. Den faglige myndigheten er klar, og grensesnittet mellom faglig styring og personalansvaret oppleves ikke som problematisk.

3.3.2 Menko sin vurderinger og anbefalinger

Menko fikk et godt inntrykk av rådmannens stab. Kommunen har etter Menkos vurdering valgt en ryddig administrativ modell. Rådmannens stab slik den er utformet på bakgrunn av rådmannens vedtak 05.06.2009 virker i all hovedsak velfungerende.

Menko mener stabssjefens lederoppgaver er for omfattende og at han bør «avlastes» for enkelte oppgaver i tillegg til at det blant de ansatte opprettes en stilling som daglig leder for de enkelte støttefunksjonene.

Avklaring og tydeliggjøring av roller

Mange ansatte oppfatter spesielt kommuneledelsens roller som uklare. Store deler av uklarhetene dreier seg om kommuneledelsens og stabens forhold til resultatenehetene. «Flere har etterlyst at arbeid med revisjon av delegasjonsreglement, som har vært under arbeid lenge, må ferdigstilles⁷».

Menko mener at ikke alle forhold vil kunne avklares i et delegasjonsreglement, men at noen roller må avklares og tydeliggjøres av rådmannens selv. Rådmannen har selv en klar forståelse av rollefordelingen, men det har ikke alle ansatte i stab eller enhetsledere. Menko mener dette illustrerer at rådmannen selv bør kommunisere tjenestesjefens rolle tydelig til enheter og stab. Dette gjelder prinsipielt også økonomi-

⁷ Delegasjonsreglementet var ferdig i juni 2011.

sjefens og stabssjefens roller. De arbeider alle med basis i rådmannens myndighet og utfører oppgaver og tar beslutninger på rådmannens vegne.

Menko mener videre at:

- Oppgavedelingen i kommuneledelsen (rådmann, økonomisjef, tjenestesjef og stabssjef) er ikke klar nok og/eller kommunisert godt nok til enheter og stab. I prinsippet er enhetsledere i direkte linje til rådmannen, men i praksis vil rådmannens ansvaret måtte ivaretas av andre i kommuneledelsen. Spillereglene må rådmannen selv klargjøre.
- Økonomisjefens rolle i forhold til ansatte innen økonomi- og lønnsfunksjonen i staben synes greit avklart, mens hans rolle i forhold til enheten innen økonomi kan med fordel tydeliggjøres.

Menko anbefaler:

«Det foreslås at man går gjennom oppgavefordelingen og roller i kommuneledelsen, ferdigstiller delegasjonsreglementet og tydeliggjør oppgaver og spilleregler for kommunikasjon overfor enhetsledere og stab. Spesielt må tjenestesjefens rolle og oppgavefordeling mellom rådmannen og tjenestesjefen bli tydelig. Utviklingsoppgaver for tjenestesjefen bør vektlegges. Økonomisjefen bør tillegges en definert rolle innen økonomifeltet, hvor han skal ha et klart ansvar for, på rådmannens vegne, å følge opp enheter kontinuerlig på økonomi inkl. utfordre dem på om de driver kostnadseffektivt sammenlignet med andre kommuner.»

3.4 Oppdatering av delegasjonsreglementet

06.06.2011 la rådmannen frem «Reglement for delegasjon innen administrasjonen i Songdalen kommune». Reglementet omfatter delegasjon av rådmannens myndighet til kommunens øvrige administrasjon.

I del VI, «nærmere om delegasjon av myndighet til tjenestesjef og økonomisjef» heter det:

12.1. Tjenestesjefen har et overordnet ansvar for at tjenestene fremstår som faglig forsvarlige, godt koordinert og at kommunen har et tilfredsstillende internkontrollsystem. Tjenestesjefen gis derfor myndighet til å sørge for en forsvarlig kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av tjenestene. Tjenestesjefen kan på kommunens vegne søke om eksterne øremerkede midler innenfor tjenesteområdet.

12.2. Tjenestesjefen gis myndighet til å gjennomføre resultatsamtaler medarbeidersamtaler med enhetslederne.

...

12.5. Økonomisjef delegeres myndighet til å utøve den myndigheten som er beskrevet for økonomisjefen i kommunens økonomireglement sist revidert 27.02.2008 med vedlegg og i kommunens finansreglement av 24.06.2010.

12.6. Økonomisjef gis myndighet til å innhente opplysninger fra tjenesteenhetene som er nødvendig for økonomiforvaltningen.

4 Rapportering i 2011 og forklaring på merforbruket

I dette kapitlet oppsummerer vi hvilken rapportering som ble gitt fra Helse- og omsorgsenheten enheten til rådmannen, og fra rådmannen til kommunestyret om den økonomiske situasjonen i 2011. Vi gjengir også kort hva som er rapportert som forklaring på merforbruket, etter at det ble oppdaget og rapportert til rådmannen 17. desember 2011.

4.1 Rapportering pr 30. april – 1. tertial

Forbruket per 30. april 2011 utgjør 45% av budsjettet. Samlet for alle enhetene utgjorde forbruket etter 1. tertial 37% og for enhetene eksklusive Helse- og omsorg utgjorde forbruket 35%. En jevn fordeling gjennom året tilsier at enhetene skulle hatt et forbruk på omlag 33% etter 1. tertial.

Økonomisjefen skriver i sin kommentar til tallene at; «*Hovedbildet av den økonomiske situasjonen i enhetene virker derfor å gå i retning av overskridelse av budsjettet, men vi ser at det er betydelige forskjeller mellom enhetene. Mye av forklaringen ligger (i) tilskudd til og fra kommunen som påvirker nettotallene i betydelig grad*».

Økonomisjefen har i sin rapport tatt med kommentarer fra enhetslederene. Enhetsleder for Helse- og omsorgsenheten opplyser at det ved årets utgang vil være en overskridelse på 2 mill kr hvis virksomheten kjører videre i samme omfang som i dag. Enhetslederens forklaring på overskridelsene og forslag til innsparingstiltak er med. Det er pekt på at enheten driver flere langtidsplasser enn det er ramme til. De driver 16 plasser (Mens det iht. omtalen i årsrapporten er budsjettet med 10). Det er også nevnt at institusjonen har hatt to omfattende smitteutbrudd og et par andre hendelser som har medvirket til merforbruk.

Når det gjelder grep for å begrense overskridelsene har enhetsleder skrevet at det hver gang det blir ledig langtidsplass vurderes mulighetene for å holde den ledig. Hun skriver videre; «*Vi opplever stort press i institusjonstjenestene, så det vurderes ikke som realistisk å klare å redusere mer i løpet av året enn til de 16 som er i bruk i dag*». Stillinger på kjøkken, vaskeri og i hjemmetjenesten holdes vakant i perioden og det satses på mer salg av middag for å bedre regnskapssituasjonen. Anslått netto overskridelse ved årets oppgis til 1 mill kr.

Enhetsleder har også gitt innspill på at avviket som kommer frem i tabellen ser større ut enn det i realiteten er. Hun viser til at 1,7 mill kr i refusjon for ressurskrevende brukere, som er periodisert, ikke er kommet, og at 1 mill kr i inntekter til utviklings-senteret ikke er kommet inn enda.

I mail fra økonomisjefen til enhetslederene med tidsfrister og lignende for arbeidet med 1. tertial rapport, står det; «*Vi ser allerede nå at det vil være store utfordringer innenfor flere rammeområder. allerede nå ønsker (rådmannen) at enhetslederene danner seg et bilde av hvordan regnskap /budsjett vil være ved utgangen av året*».

I tertialrapporten til kommunestyret (behandlet i kommunestyret 01.06.11) står det at det ikke vil være praktisk mulig å få driften til å skje innenfor tildelt ramme. Helse- og

omsorgsenheten er nevnt blant de enhetene som vil ha de største utfordringene. Rådmannen skriver at utfordringene krever aktiv handling som innebærer at kostnadene må ned. Det må gjøres grep ute på enhetene som får betydelig økonomisk effekt på kort sikt men også på lenger sikt. Det står videre; «*Rådmannen ser behov for en tettere oppfølging av enhetene med en løpende rapportering som skal sikre at rammene holdes. Det er derfor av avgjørende betydning å igangsette tiltak før ferien slik at rapporteringen pr 31. august 2011 viser at tiltakene har i seg den ønskede effekten*».

Kommunestyret godkjente rådmannens budsjettreguleringer med en endring angående utbytte fra Agder Energi. Endring av rammen der 5,4 mill kr tas fra disposisjonsfondet ble vedtatt.

Som et punkt i tillegg til rådmannens forslag vedtok kommunestyret å be om en gjennomgang av «*hva som er lovpålagte tjenester for kommunen, til det nye kommunestyret*».

4.2 Rapportering pr 31. august

Per 31. august utgjorde forbruket i Helse- og omsorg (inkl habilitering) 75% av budsjettet. 2/3-års forbruk skulle tilsi 66,6%. I «Økonomisjefens kommentarer til budsjettsituasjonen 31. august» står det at enheten ble tilført 1,2 mill kr ifbm 1. tertial. I samme sak ble enheten bedt om å iverksette tiltak som skulle innebære besparelser på 1,4 mill kr.

Det fremgår av 2. tertialrapport at enheten ikke vil klare de vedtatte besparelser på 1,4 millioner, tvert i mot opplyser enhetsleder at overskridelsene ved årets utgang vil ligge på 1 mill kr for Helse og omsorg, mens Habilitering vil ligge på 0,5 mill kr. Stort press på langtidsplasser blir igjen nevnt som hovedårsak til overskridelsene. Enhetsleder skriver også at budsjettert inntekt for ressurskrevende brukere på ca 5 mill kr ikke er regnskapsført.

Under overskriften «grep for å begrense overskridelsene» skriver enhetsleder at hver gang det blir ledig langtidsplass vurderes mulighet for å holde den ledig. Det er stort press i institusjonstjenestene, så det vurderes ikke som realistisk å redusere mer i løpet av året enn til de 16 langtidsplassene som er i bruk. Enhetsleder signaliserer at de ikke klarer å innfri kommunestyrets definerte innsparingskrav, og som en oppfølging til dette skriver rådmannen i 2. tertialrapport; «*Rådmannen ser derfor behov for å gå tettere i dialog med enhetslederen med tanke på å gjøre de grep som er nødvendig for en kostnadsreduksjon nå i 2011*».

I 2. tertialrapport (behandlet i kommunestyret 26.10.11) er det vist til kommunestyrets vedtak om å redusere de samlede kostnadene på 4 mill kr ifbm behandlingen av 1. tertialrapport. De samlede nye utfordringene i enhetene summerer seg til 6,5 mill kr. Med tidligere bevilgninger og det som ligger inne i 2. tertial vil kommunen få et samlet forbruk av disposisjonsfondet på ca 25 mill kr.

I forslag til vedtak gjøres kommunestyret kjent med at netto driftsresultat kan bli negativt på 20 mill kr i 2011 dersom forutsetningene som ligger til grunn for rapporteringen slår til.

4.3 Årsrapport 2011

I årsrapporten omtales resultatet for 2011 som nedslående. Det regnskapsmessig underskuddet etter avsetninger og forbruk av fond er på 12,4 mill kr. Driftsmessig overskridelser på flere tjenesteområder er en av forklaringene. Disposisjonsfondet krympet fra 37,3 til 25,7 mill kr, og etter at underskuddet på 12,4 mill er inndeckt vil dette være på 13,3 mill.

Netto driftsutgifter i enhetene ble 11,2 mill kr høyere enn budsjettet.

Innenfor Helse- og omsorgsenheten består Institusjonsavdelingen av bofellesskap for personer med demens.

Det var bare økonomisk ramme til 10 langtidsplasser. «Med fokus på å ivareta forsvarlige tjenester har vi allikevel måttet benytte noen ledige plasser». Det var nødvendig å benytte i snitt 15 langtidsplasser i 2011.

Under overskriften «Økonomisk resultat» (for Helse- og omsorgsenheten) står det : «Sett i ettertid registrerer en at overskridelsene i hovedsak er knyttet til:

- *Flere langtidsplasser i bruk enn vedtatt ramme gav rom for noe som medførte overskridelse på 3,9 mill. kroner for området.*
- *Kjøkkenområdet hadde overskridelser på 0,7 mill. kroner*
- *Helseområdet hadde overskridelse på 0,2 mill. kroner relatert til merutgifter lønn.*

Merutgifter i 2011 i forhold til 2010 skyldes bl.a. at enheten ikke klarte å videreføre redusert bemanning på natt-team og stort press på institusjonstjenester».

4.4 Notat av 03.02.12 fra Helse- og omsorgssjefen til Rådmannen

I notatet, som fulgte rådmannens statusrapport angående merforbruket i Helse- og omsorgsenheten til formannskapet 06.02.2012, forklarer Helse- og omsorg-sjefen hva som har skjedd og hvordan det kunne skje.

I andre tertial varslet Helse- og omsorgsenheten om en samlet overskridelse på 1,5 mill kr ved årets slutt. Status da notatet ble skrevet (feb 2012) var at overskridelsen lå an til å bli 6,6 mill kr. Overskridelsene ble oppdaget og rapportert til rådmannen 17. desember 2011.

Helse- og omsorg-sjefen skriver at staten la om inntektsføring av ressurskrevende brukere i 2011. Helse- og omsorg-sjefen skriver; «Helse og omsorg var ikke klar over, og tok derfor ikke høyde for endret føring av denne omleggingen ved analyser av foreløpige regnskapsdata for 2011. Vi fikk ikke melding fra økonomiavdelingen om at omleggingen medførte at de gjennomførte en vesentlig endret føring av periodisert budsjett. Det medførte at feilen ikke ble oppdaget på et mye tidligere tidspunkt».

Rådmannen skrev i sin vurdering at tilskuddet utgjorde 5,1 mill kr for Songdalen kommune i 2011-budsjettet. Feiltolkningen medførte at enheten brukte 5,1 mill kr mer enn antatt.

Helse- og omsorg-sjefen skriver at Helse- og omsorgsenheten ikke har hatt god nok kvalitetssikring av regnskapsoppfølging.

4.5 Rådmannens oppfølging i 2012 av merforbruket i 2011

Rådmannen viser i sin statusrapport til formannskapet 06.02.2012 (knyttet til den økonomiske situasjonen i Helse- og omsorgsenheten i 2011/2012) at han ble varslet om merforbruket av Helse- og omsorg-sjefen 17. desember 2011. I statusrapporten beskriver rådmannen hva som skjedde, årsaken, og hvilke styringsmessige tiltak rådmannen vil iverksette for å forhindre at noe lignende skjer igjen.

5 Revisjonens vurdering – hva skjedde?

Revisjonen har gjennomførte intervju med rådmannen, økonomisjefen, tjenestesjefen, ass. rådmann og enhetsleder for Helse- og omsorgsenheten. I samtalen har vi ønsket å høre lederens oppfatning av hva som har skjedd, hvordan det kunne skje og hva som bør gjøres for at det ikke skjer igjen. Opplysninger som fremkom i samtalen har i stor grad bekreftet det som er fremkommet gjennom dokumentanalysen, samtidig som det har gitt utfyllende informasjon om bakenforliggende forhold som har bidratt til at den aktuelle situasjonen oppstod. Gjennom samtalen har revisjonen fått innblikk i hvordan den enkelte oppfatter arbeidssituasjonen, roller, ansvar og myndighet.

Revisjonens vurderinger av hva som har skjedd, hvordan det kunne skje og hva som bør gjøres for at det ikke skal skje igjen bygger på de opplysningene vi har fått gjennom dokumentene vi har mottatt, supplert med de opplysningene som er fremkommet i samtalen. Etter vår vurdering har ulike oppfatning av roller og ansvar i kommunens øverste ledergruppe vært medvirkende til at budsjettsprekken ikke ble oppdaget. Ulike oppfatninger av roller og ansvar synes å ha medvirket til at oppfølgingen av enhetene og kontroll med virksomheten ikke har fungert optimalt.

Revisjonens funn samsvarer i så måte i stor grad med resultatene fra Menkos evaluering av den kommunale ledelsen, omtalt i kapittel 3.3. Menko fant at enhetsledere opplevde uklarhet i forhold til hvem de skulle forholde seg til i toppledelse på grunn av ulike oppfatninger av roller og ansvar i ledergruppen.

Revisjonen har forsøkt å gi en objektiv og balansert fremstilling, samtidig ser vi at det er vanskelig å gi en dekkende beskrivelse av fakta i en sak der det kan synes som at personalmessige forhold, som strekker seg flere år tilbake i tid, er medvirkende til at de involverte har ulike oppfatninger.

I dette kapitlet har vi i tillegg til å gi revisjonens vurdering gjengitt fakta fra samtalen som vi mener er relevant for å forstå hva som skjedde og hvorfor budsjettsprekken ikke ble oppdaget.

5.1 Budsjettsprekken - hva skjedde?

Rådmannen har i statusrapport til Songdalen formannskap (06.02.2012) orientert om at enhetsleder for Helse- og omsorgsenheten feiltolket de månedlige regnskapsrapportene i forhold til inntekter (refusjon) for ressurskrevende brukere på til sammen ca 5,2 mill kr⁸.

I samtale med revisjonen og i rapportering til kommunestyret (jf omtale i kapittel 4) har enhetsleder for Helse- og omsorgsenheten forklart at hun ikke ble gjort oppmerksom på at inntektsføringen for ressurskrevende brukere var lagt om fra 2010 til 2011. Tidligere år var inntektene tatt inn i periodisert budsjett månedlig, i 2011 ble hele

⁸ Beløpet omfatter ca 0,8 mill kr i utestående overføringer fra 2010 pluss 4,5 mill kr i refusjon for ressurskrevende brukere for 2011.

beløpet tatt inn i desember. Enhetsleder var ikke gjort oppmerksom på denne endringen. Enhetsleder trodde enheten hadde ca 5,2 mill kr tilgjengelig, og at disse midlene var inkludert i periodisert budsjett som tidligere, slik at situasjonen per første og andre tertial dermed var tilsvarende bedre. Feiltolkningen av inntektene var hovedårsaken til at enhetsleder i tertialrapportene, og så sent som 13. desember 2011, gav uttrykk for at hun i følge rådmannen ga en personlig tilbakemelding om at regnskapet for 2011 så relativt lyst ut, antakelig noe bedre enn varslet i 2 tertial. Enhetsleder ble selv klar over det reelle merforbruket 17. desember 2011 og varslet dette i e-post til rådmannen.

Økonomisjefen har i sin «*kommentar til budsjettsituasjonen 30. april 2011*» tatt med enhetsleders forklaring (fra enhetsleders rapportering til økonomisjefen) hvor hun skriver at «*avviket som kommer frem i tabellen over ser større ut enn det i realiteten er. Det skyldes at 1,7 mill i refusjon for ressurskrevende brukere som er periodisert er ikke kommet*». Hun viser også til at avviket er 1 mill kr høyere pga at inntekter til Utviklingssenteret ikke er kommet inn enda.

I 2. tertialrapport blir ikke spørsmålet om refusjonen var med i periodisert budsjett direkte omtalt. Under overskriften «overskridelser» skriver enhetsleder, i sin rapportering til økonomisjefen, at hun har vurdert avviket som fremkommer i tabellen og at dette skyldes: Stort press på langtidsplassene og «*budsjettert inntekt for ressurskrevende brukere på ca 5 mill kr ikke er regnskapsført*». Det siste er riktig, inntektene var ikke regnskapsført. Enhetsleder la imidlertid til grunn at inntektene var med i periodisert budsjett og kom således frem til at merforbruket i forhold til periodisert budsjett var på ca 1,5 mill kr.

Revisjonen har hentet ut regnskapsrapport per 31.08.2011 som viser at Helse- og omsorgsenheten hadde et forbruk på 48,6 mill kr ved utgangen av 2. tertial. Periodisert budsjett per 31.08.11 var på 43,6 mill kr. (Dette gir et merforbruk per 2. tertial på ca 5 mill kr.) Revisjonen oppfatter at enhetsleder, ved å anta at 8/12 av de øremerkede midlene på 5,1 mill kr for ressurskrevende brukere var med i periodisert budsjett, la til grunn at ved å legge inn tilsvarende inntekt i regnskapet ville forbruket vist $48,6 - 3,4 = 45,2$ mill kr. Da ville merforbruket i forhold til periodisert budsjett være; $45,2 - 43,6$ gir ca 1,5 mill kr i differanse. Problemet var at inntektene på dette tidspunktet ikke inngikk i periodisert budsjett. En netto reduksjon av regnskapet, som følge av at inntektene ble regnskapsført, ville gi en tilsvarende netto reduksjon av periodisert budsjett når inntektene også ble ført der (netto periodisert budsjett ville bli $43,6 - 3,4 = 40,2$). Mao inntektsføringen i regnskapet ville veies opp av inntektsføring i periodisert budsjett, slik at det reelle merforbruket per 2. tertial var på ca 5 mill kr (dvs $45,2 - 40,2$), og ikke 1,5 mill kr som det opplyses i tertialrapporten. Dette er en differanse (misoppfattelse) på ca 3,5 mill kr per 2. tertial.

Revisjonen har forstått det slik at enhetsleder tok med seg denne antagelsen (feiltolkningen), om at de øremerkede midlene inngikk i periodisert budsjett helt frem til midten av desember 2011. Gitt at enheten holdt seg innenfor budsjettet i 3. periode, ville dette tilsi at de endte opp med et merforbruk for året samlet på 1,5 mill kr. Først da enhetsleder oppdaget at de øremerkede inntektene ikke inngikk i periodisert budsjett, forstod hun at inntektsføringen av disse midlene ikke ville gi den forventede

reduksjonen i merforbruket som hun hadde annonsert i 2. tertial rapporteringen. Budsjettsprekken var et faktum.

I desember, før misoppfatningen ble oppdaget, informerte enhetsleder rådmannen om at hun trodde de ville ende ut omtrent som hun hadde anslått i 2. tertial (i følge enhetsleder). Det kan stemme ut fra at hun anslo merforbruket til 1,5 mill kr i 2. tertial. Endelig merforbruk ble 6,3 mill kr, og 6,3 fratrukket «misoppfatningen» på 5,1 er 1,2 mill i merforbruk.

Ut fra regnskapstall for 2011,⁹ er vår vurdering at misoppfatningen knyttet til periodisering utgjør hovedforklaringen til budsjettsprekken.¹⁰ Misoppfatningen forklarer imidlertid ikke hele sprekken, og det er dessuten flere måter å vurdere hvordan regnskapstallene pr 31. august kunne ha blitt tolket.

Iht. enhetsleders forklaring, som vi har redegjort for over, og rådmannens redegjørelse til kommunestyret 06.02.12 (jf omtalt i kap 4.4), så medførte misoppfatningen av periodiseringen en budsjettsprekk på 5,1 mill kr mer en varslet. Etter revisjonens vurdering tyder dette på at enhetsleder ikke har lagt månedlige regnskapsrapporter fra og med juli 2011 til grunn for sine vurderinger, eventuelt har hun ikke gått i dybden på disse rapportene. Fra juli 2011 var gjenstående tilskudd for 2010 på 0,8 mill kr ført i regnskapet og i periodisert budsjett. Dersom hun hadde tatt ut og vurdert regnskapsrapporter burde enhetsleder også per 2. tertial sett at gjenstående tilskudd for 2011 ikke lenger inngikk i periodisert budsjett.

Dersom vi ser på budsjettsituasjonen ut fra de premisser (forventninger) om et likt forbruk per mnd over hele året, som legges til grunn i tertialrapporteringen, så er forbruk for hele Helse- og omsorgsenheten per 2. tertial høyt over forventet forbruk på 66,5% av årsbudsjettet. Forbruket utgjør ca 75% (48,3 mill kr) av årsbudsjettet på 64,2 mill kr. Korrigerer vi med de ressurskrevende brukerne med 2/3 av 4,5 mill kr dvs ca 3 mill kr, (som er det som står igjen etter at 0,8 mill kroner i etterbetalt tilskudd for 2010 er ført i juli 2011), blir forbruket redusert til å utgjøre i overkant av 70% (ca 45,3 mill kr). Avstemt mot normen (66,5 % = 42,7 mill av totalbudsjett) skulle dette gi et merforbruk på ca 2,6 mill pr 31.8. Når enhetsleder har oppgitt at hun regner med å ende på et merforbruk på 1,5 mill ved årsslutt, innebærer det at enheten må spare ca 1,1 mill de siste 4 mnd for å komme ned i 1,5 mill kr ved årsslutt. Det må igjen understrekes at man her legger til grunn de premisser som fremkommer i tertialrapporten, og at 66,5% av årsbudsjett er et fornuftig utgangspunkt pr 2. tertial. Forklaringen om merforbruk på 1,5 mill kr, som i realiteten innebar en besparelse på 1,1 mill i forhold til budsjettet, virker dermed ikke helt uoppnåelig for en utenforstående.

Det er imidlertid ikke enkelt å vurdere normer for utenforstående. Dette er noe de enkelte enheter selv må finne frem til, da det er de selv som er nærmest til å vite hvor og når på året kostnadene kommer. Dette vil nok kunne variere noe fra enhet til enhet

⁹Som vi har hentet fra kommunens økonomisystem A-3000:32000 – Helse og omsorg og Habilitering

¹⁰ Regnskapstall som lå til grunn for tertialrapporteringen per 31.08.11 og tall som hentes ut i ettertid kan pga korrigeringer være noe ulike (ca 0,3 mill totalt), men hovedlinjene er de samme. Det er m.a.o ikke noe som tyder på at oppførte regnskapstall i tertialrapporten inneholder vesentlige feil eller avvik.

og i noen tilfelle også fra år til år. De videre avsnittene i dette kapitlet vil vise at en norm på 66,5% neppe er noe godt styringsmål for Helse- og omsorgsenheten ved 8 måneders drift.

En enklere måte for raskt å vurdere budsjettsituasjonen for en utenforstående og de direkte involverte, er å se hva som er forbrukt og hva som er igjen i forhold til årsbudsjettet. Ut fra det kan en vurdere – er dette nok til å klare seg de siste 4 måneder? I dette tilfellet ble det en netto rest på 15,9 mill kr. (Netto årsbudsjett 64,2 fratrukket forbruket etter 2. tertial på 48,3). Korrigerer man for en regnskapsmessig inntekt på 4,5 mill i desember samt et varslet merforbruk på 1,5 mill blir det brutto 21,9 mill til forbruk de siste 4 mnd. Netto disponibelt beløp for de fire siste mnd var da 17,4 mill kr (15,9+1,5). Årsbudsjettet delt på tre gir 21,4 mill kr i netto budsjettramme per tertial i snitt (da er alle inntekter og tilskudd fordelt jevnt gjennom året). Vi ser da at netto disponibelt beløp for siste tertial er 4 mill kr under gjennomsnittlig budsjettramme.

Endelig regnskap for hele Helse- og omsorgsenheten viste et netto forbruk på 70,5 mill kr. Samlet merforbruk ble på ca 6,3 mill kr (70,5 – 64,2). Brutto forbruk i 3. tertial ble da $70,5 + 4,5 - 48,3 = 26,7$ mill kr¹¹. Regnestykket viser at forbruket i 3. tertial ble om lag 4,8 mill kr (26,7 – 21,9) høyere enn hva som i realiteten ble anslått i 2. tertialrapport. Dette «merforbruket» i forhold til anslått forbruk i 3. tertial kan etter vår vurdering ikke entydig forklares med misoppfatningen av periodiseringen. Slik vi ser det, viser dette at man pr august enten var svært optimistiske mtp at forbruket de siste 4 mnd ikke skulle overstige 21,9 millioner, eller så kan man ikke ha vurdert situasjonen pr august opp mot kommunestyrets vedtatte totale ramme og benyttet denne som styringsredskap. Hvorvidt man må ha misoppfattet perioderegnskapet eller ikke, så viser tertialtallene like fullt at man hadde 15,9 millioner netto igjen – som etter varslet merforbruk på 1,5 mill og inntektsføring av tilskudd på 4,5 mill gir brutto 21,9 mill. Det var denne rammen man hadde å forholde seg til.

Ut fra disse tallene er det mye som tyder på at enhetsleder i tillegg til misoppfatningen ikke har hatt god nok oversikt og kontroll. I kapittel 5.2 har vi gått inn på hva som etter vår vurdering kan være årsaken til dette.

Vedørende normen på 66,5% som er omtalt tidligere og som benyttes i tertialrapportene, viser det reelle forbruket siste 4 måneder at denne nok var satt i det høyeste laget pr 31.8. Skulle normen «forutsett» sprekken som kom, burde den ha ligget på ikke mer enn 62-64% av rammen. Dette ville gitt et anbefalt forbruk på rundt 40,5 mill pr aug, altså 5 mill mindre enn hva den reelle situasjonen viste. Dette er også interessant å se i sammenheng med det periodiske budsjettet pr 31.8 som viste 43,6 millioner brutto, og som enhetsleder opplyser var utgangspunkt for hennes kontroller. Korrigerer man med 3,0 mill her for påløpte ikke bokførte tilskudd, blir anbefalt netto forbruk 40,6 mill, dvs ca 63% av totalrammen. Dette viser at det periodiske budsjettet man har kunnet hente ut av økonomisystemet i utgangspunktet har vært et relativt godt kontrollredskap for Helse- og omsorgsenheten. Problemet er

¹¹ Se fotnote 9 mht en forskjell på 0,3 mill på forbruk i tertialrapport og hva fysisk regnskapstall som hentes ut i ettertid viser pr samme tid.

at man ikke utelukkende kan basere seg på dette, og man må dessuten ha alle forutsetningene klart for seg.

Årsaken til at satsen ikke blir høyere pr august, skyldes slik vi ser det bl.a at juni måned ikke er noen «dyr» lønnsmåned rent regnskapsmessig for kommunen. Denne måneden er det utbetaling av feriepenger som er løpende kostnadsført og avsatt året i forveien. Det vil selvsagt være noe merutgifter i fm vikarer, men ikke i en slik størrelsesorden at det vil utgjøre 1/12 av det totale lønnsbudsjettet. Samtidig er det gjerne etterbetalinger og merutgifter i fm lønnsforhandlinger utover høsten.

Regnskapet for 2011 viser at dersom man holder tilskudd for ressurskrevende tjenester borte og benytter brutto tall, så var forbruket henholdsvis 27,3 mill i 1. termin, 22,6 mill i 2. termin og 26,4 mill ¹² i 3. termin – totalt 75,8 millioner, som netto blir 70,5 når man tar hensyn til 5,3 mill i regnskapsførte tilskudd. Generelt er det slik at 1. og 3. tertial ofte er vesentlig mer kostbare enn 2. tertial for en kommune.

5.1.1 Regnskapsførsel av tilskudd for ressurskrevende brukere

Helsedirektoratet (Hdir) har i sine brev til kommunene instruert om hvordan kommunene skal inntektsføre tilskuddet vedrørende ressurskrevende brukere. I brevet Hdir sendte ut i forbindelse med beregningene for 2010 – som da fysisk ble utbetalt i 2011 – heter det :

Tilskuddsordningen er basert på et prinsipp der kommunene skal inntektsføre et anslag for refusjonsinntekt i samme år som utgiftene påløper. Dette betyr at kommunene før regnskapsavslutningen må foreta en beregning av anslått refusjonsinntekt. Anslått refusjonsinntekt inntektsføres i driftsregnskapet med motpost i balanseregnskapet (fordring på staten).

Refusjonskravet sendes til Helsedirektoratet innen en fastsatt frist, som er i året etter faktisk utgiftsår. Utbetalingen av refusjonskravet skjer to til tre måneder etter fristen for å sende inn refusjonskravet.

Hvis kommunen i utbetalingsåret mottar mer eller mindre i refusjon, enn det som ble inntektsført i utgiftsåret, skal nettoprovenyet føres mot inntektsposten i driftsregnskapet i utbetalingsåret.

Songdalen kommune (v/enhetsleder Helse og omsorg) anslo ved årsskiftet 2010/2011 at tilskuddet for 2010 ville bli ca 4,5 mill kroner. Dette beløpet ble så inntektsført i 2010, i tråd med veiledningen. Når man siden gjorde de endelige beregninger kom man frem til at beløpet var 0,8 mill høyere enn først antatt. Da midlene ble tilført i juli 2011, ble først avsetningen på 4,5 mill fra 2010 nullstilt, mens merinntekten korrekt ble inntektsført. Beløpet har ikke vært dobbeltført. Dette er en praksis som ble innført etter en prinsippendring som ble innført i 2008 som følge av vedtak i statsråd av 15.05.07 i fm St.prp nr 67, og som økonomiavdelingen i Songdalen kommune korrekt har forholdt seg til i årene siden. Praksisen burde være velkjent for de involverte parter i kommunen, og så vidt vi kan bedømme har den i hovedsak også vært det.

¹² Se fotnote 9 og 10 mht avvik på 0,3 mill.

Enhetsleder ville f.eks ikke ha rapportert om ventede regnskapsmessige inntekter mot slutten av året om hun ikke var kjent med denne praksisen. Når det gjelder bokføringen av mer-/mindreinntektene på sommeren, kan det likevel synes som dette ikke har vært hensyntatt i vurderingene som er gjort i 2. tertialrapporteringen.

For 2011 anslo kommunen en inntekt for ressurskrevende brukere på kr 4,5 mill relatert til helse og omsorg, samt kr 1,5 mill relatert til NAV. Disse beløpene ble så avsatt og inntektsført i 2011-regnskapet. I følge tildelingslister kunngjort av Hdir i august 2012, utgjør samlet tilskudd til Songdalen for 2011 ca 6,6 mill kroner, dvs ca 0,6 mill mer enn avsatt. Disse midlene (0,6 mill) vil da komme som en merinntekt i 2012.

5.2 Merforbruk – bruk av flere langtidsplasser enn budsjettert

Revisjonens mandat i denne gjennomgangen har vært å fokusere på budsjettsprekken - hva skjedde og hvordan kunne det skje. Den bakenforliggende årsaken til budsjettsprekken er at enheten har hatt et merforbruk i forhold til tildelt budsjett-ramme. Budsjettsprekken kan sies å være et «ikke-avdekket» merforbruk.

Revisjonen har gjennom samtaler med enhetsleder fått forståelse av at hovedårsaken til merforbruket var at enheten brukte 5 – 6 flere langtidsplasser på institusjon enn hva det var budsjettert med¹³. Enhetsleder har lagt til grunn at enheten hadde budsjettmidler til å bruke 10 langtidsplasser, mens de i 2011 brukte ca 16 plasser¹⁴.

Det har også tidligere år, blant annet i 2009, blitt brukt flere langtidsplasser enn hva det har vært budsjettert med. Enheten har da klart å forta innsparinger innenfor andre avdelinger slik at samlet forbruk ikke har gått utover budsjetttrammene. Enhetsleder har forklart at stort press, som følge av demografisk utvikling, blant annet på hjemmetjenester, ikke har gitt tilsvarende innsparingsmuligheter i 2011. (Hjemmetjenester er ved siden av avdeling for Institusjon en av de stor avdelingene i Helse- og omsorgsenheten, ekskl Habilitering). Bruk av flere langtidsplasser enn hva det var budsjetttramme til, og i følge enhetsleder nødvendig merforbruk også i andre avdelinger, var årsaken til merforbruket i 2011.

Enhetsleders rapportering av forbruk i forhold til budsjett per avdeling viser at Hjemmetjenester og Institusjon (avdelingene med årsbudsjett på henholdsvis 17 og 20 mill kr), hadde et forbruk på ca 80% (før en korrigerende for ressurskrevende brukere) av netto årsbudsjett etter 2. tertial. Ser vi på endelige regnskapstall for 2011¹⁵ er utestående inntekter for ressurskrevende brukere ført på avdelingen for Hjemmetjenester som ved årets slutt kommer ut med et lite mindre-forbruk. Institusjon ender med et merforbruk på ca 4,3 mill kr. Dette tyder på at bruk av flere langtidsplasser enn

¹³ Revisjonen har ikke foretatt en nærmere vurdering av aktiviteten innenfor de ulike avdelingene i Helse- og omsorgsenheten for å avdekke årsakene til det samlede merforbruket.

¹⁴ Enhetsleder legger til grunn at en driftskostnadene knyttet til en langtidsplass ligger på minimum 750 tusen kr per år.

¹⁵ Fra tabell 2 «Regnskap 2011 – Rammeområdet Helse- og omsorg fordelt på ansvarsområder» som vi finner i rådmannens statusrapportering til formannskapet 06.02.12

hva det var budsjettmessig dekning for, uten innsparinger i andre avdelinger medførte merforbruket.

I Songdalen kommunes årsrapport for 2011, avgitt av rådmannen pr 30. mars 2012, oppgis på side 78 årsakene til merforbruket til å ligge i flere langtidsplasser i bruk enn vedtatt ramme gav rom for utgjorde 3,9 mill, kjøkkenområdet hadde en overskridelse på 0,7 mill og 0,2 mill utgjorde merutgifter relatert til lønn på helseområdet.

6 Revisjonens vurdering - hvordan kunne det skje?

Revisjonen oppfatter at budsjettsprekken ikke ble avdekket på et tidligere tidspunkt som følge av at økonomistyringen i Helse- og omsorgsenheten ikke var tilfredsstillende, samtidig som rådmannens internkontroll var mangelfull. Det ble, slik revisjonen vurderer det, ikke foretatt god nok budsjettkontroll internt i enheten eller på rådmannsnivå. Enhetsleders forklaringer, i forbindelse med 2. tertial rapporteringen, (om at det ikke stod så dårlig til som tallene tydet på), ble etter revisjonens vurdering ikke tilstrekkelig etterprøvd før de ble sendt til kommunestyret. Det var ingen som avdekket at enhetsleders forklaring bygget på en misoppfatning.

I dette kapitlet har vi vurdert forhold ved organisering, kommunikasjon, kultur og ledelse som vi mener har vært medvirkende til at dette kunne skje.

6.1 Mangelfull budsjettkontroll i Helse og omsorgsenheten

Helse- og omsorgsenheten er den største enhet i Songdalen kommune med et budsjett i 2011 (inklusive Habilitering) på ca 64,2 mill kr¹⁶. Dette utgjør nær 25% av kommunens samlede driftsbudsjett. Enheten består av 4 ansvarsområder; Helse og omsorg, Hjemmetjenesten, Kjøkkenavdelingen, Institusjon og Helse-avdelingen som ledes av hver sin avdelingsleder. Det er i alt syv budsjettområder. Enheten ledes av en enhetsleder og en assisterende enhetsleder.

Enhetsleder for Helse- og omsorgsenheten og Habilitering har vært ansatt i Songdalen kommune som Helse- og omsorgssjef siden 1995. Frem til 2004 var enhetsleder en av fire seksjonssjefer som satt i rådmannens ledergruppe. Enhetsleder hadde i stor grad ansvaret for de samme avdelingene som i dag inngår i Helse og omsorgsenheten.¹⁷ Enhetsleder er en av de mest erfarne lederne i Songdalen kommune.

6.1.1 Fra etat til enhet

I evalueringen av den administrative organiseringen i 2008 (der fokuset var på rådmannens stab), ble det pekt på at Helse- og omsorgsenheten er en stor enhet og at sammenslåing med Habilitering vil kreve et større kontrollbehov. Opprettelse av en kontrollerfunksjon, for å styrke den løpende budsjettoppfølgingen, var en av styringsgruppens anbefalinger.

Med overgang til to-nivåmodell forsvant etatsjefene (seksjonslederne) og de nye enhetslederne fikk budsjett, personal og fagansvar direkte under rådmannen. Enhetsleders ansvar er dermed i liten grad endret etter overgangen fra etat- til to-nivåmodell. Som etatsjef var enhetslederen en del av rådmannens ledergruppe. Som enhetsleder, er hun sammen med de øvrige enhetslederne, ikke lenger en del av den

¹⁶ Budsjettet omfatter Habiliteringsenheten. Habilitering var en egen enhet med et budsjett på ca 17 mill kr i 2011, men enhetsleder for HO var også enhetsleder for Habilitering i 2011.

¹⁷ Habilitering ble skilt ut som en egen enhet, med egen enhetsleder. Fra 2010 overtok enhetsleder for HO lederansvaret for Habilitering, og fra 2012 er Habilitering igjen en del av HO-enheten.

øverste ledelsen, og slik sett lenger fra rådmannen og rådmannens støttefunksjoner enn tidligere.

Et av målene ved overgang til flere selvstendige enheter med delegert budsjett- og personalansvaret, var å gi enhetsledere insitament til effektiv tjenesteproduksjon, samtidig som en fikk besparelser ved å fjerne et koordinerende og kontrollerende mellomledernivå. En forutsetning for å lykkes med en flat struktur (en to-nivåmodell) er etter revisjonens oppfatning at enhetene er av en størrelse som gjør at den enkelte enhetsleder har oversikt og kontroll innenfor sitt ansvarsområde.

Så kan en spørre om ikke enhetsleder kunne videreføre et system med en grad av delegering av budsjett-, personal- og fagansvar til avdelingslederne slik det fungerer innenfor en etatsmodell. Vårt inntrykk er at enhetsleder, til tross for enhetens størrelse, har gått inn i rollen som enhetsleder i samsvar med forventninger bak to-nivåmodellen om at enhetsleder skulle ha full kontroll. Ansvaret skulle være delegert til et så lavt nivå at det ikke var behov for en videre delegering.

Enhetsleder for Helse- og omsorgsenheten har lang ledererfaring, og etter revisjonens oppfatning stor respekt i organisasjonen. Revisjonens inntrykk er at enhetsleder, når omorganiseringen til to-nivå modell ble vedtatt, i stor grad tok med seg seksjonslederansvaret inn i rollen som enhetsleder. Revisjonens inntrykk er at enhetsleder så har ledet enheten iht. forventninger til enhetsledere i en flat struktur. Feilen etter vår vurdering er da at budsjett, personal og fagansvaret ikke har vært tilpasset en flat strukturmodell. Enhetsleder har fått med seg en etat inn i en flat struktur med den konsekvens at ansvarsområdet har blitt for stort i forhold til tenkningen rundt budsjettstyring og internkontroll i en to-nivå modell.

Vi mener dette først og fremst er en organisatorisk utfordring som rådmannen har det øverste administrative ansvaret for. Behovet for å styrke kontrollen i enheten har vært påpekt. Styringsgruppen for evalueringen i 2008 viste til at sammenslåing med enhet for Habilitering ville gi et økt kontrollbehov, og anbefalte å styrke Helse- og omsorgsenheten med en controller. Denne anbefalingen ble, slik revisjonen oppfatter det, ikke fulgt opp i 2011, hverken ved å tildele ekstra resurser til enheten, eller ved å avsette mer resurser i rådmannens stab til å bistå enheten.

Enhetsleder har etter vår oppfatning ikke gjort tilstrekkelige grep internt i enheten for å sikre at hun har en forsvarlig budsjettstyring. I neste delkapittel 6.1.2 har vi pekt på at vi mener enhetsleder i for liten grad har involvert og ansvarliggjort avdelingslederne i den løpende budsjettstyringen. Rapporteringen til rådmannen i forbindelse med 2. tertial, og manglende oversikt over hvordan det faktisk lå an, mener vi kunne vært rettet på ved større involvering av avdelingslederne i budsjettstyringen.

Gitt at kommunen ønsker å opprettholde en flat struktur, en to-nivå modell, bør kommunen etter vår vurdering også se på om organiseringen av Helse- og omsorgsenheten er hensiktsmessig. Budsjettsprekken viser etter revisjonens vurdering at det er behov for en styrking av budsjettstyringen. En slik styrking kan blant annet skje ved en oppdeling i mindre enheter, med flere enhetsledere, eller ved å involvere avdelingslederne i større grad enn hva som synes å være tilfelle i 2011. Det kan også skje ved å tilføre enheten mer resurser til styring og kontroll. I evalueringen av den

administrative organiseringen i 2008, (som vi har omtalt i kap 3.2) ble utfordringene knyttet til sentral eller desentral plassering av støttefunksjoner i en organisasjon med flat struktur drøftet. Vi har kommet nærmere inn på disse utfordringene i kap 6.2.1.

6.1.2 Mangelfull involvering av avdelingsledere

I tonivåmodellen er enhetsleder innenfor sitt ansvarsområde ansvarlig for å sikre at enheten yter tjenester i samsvar med lov og forskrift og at tjenesteproduksjonen skjer iht. vedtatte budsjettrammer.

I samtalene med revisjonen fremkom det at enhetsleder i 2011 ikke hadde foretatt en budsjettregulering slik at avdelingsleder institusjon kunne rapportere status i forhold til budsjett. Avdelingsleder for Institusjon, som har ansvaret for langtidsplassene, styrte ikke og rapporterte dermed ikke til enhetsleder iht. et tildelt budsjett. Enhetsleder erkjente at avdelingsleder institusjon helt klart hadde hatt et for dårlig verktøy å jobbe med i 2011. I flg enhetsleder fordi de måtte drive med 50% flere langtidsplasser enn det var budsjett til.

Revisjonens inntrykk er at enhetsleder, sett i forhold til enhetens kompleksitet og størrelse, i for liten grad involverte avdelingslederne i budsjettstyringen. Kontrollaktiviteten i enheten lå i for stor grad på enhetsleder alene. Etter revisjonens vurdering burde enhetsleder, også for å sikre ansvarliggjøring og engasjement i mye større grad involvert avdelingsledere i budsjettstyringen.

Revisjonen vil også her presisere at man må forholde seg til de økonomiske rammer som kommunestyret gir. Revisjonen vil anbefale at man får en større grad av politisk forankring på nivå for tjenester versus økonomiske rammer enn det som var tilfelle frem til og med 2011.

Enhetsleders vurdering av dagens situasjon

Enhetsleder fremholder at avdelingslederne i dag i større grad enn i 2011 er involvert i den løpende budsjettstyringen. Avdelingslederne har lenge hatt sine budsjett å forholde seg til. I 2012 har avdelingsleder institusjon hatt mer realistisk tildelt budsjett og avdelingslederne har fulgt opp i enda sterkere grad og rapportert status i forhold til budsjett. Avdelingsleder for institusjon uttrykker i følge enhetsleder tilfredshet med at hun nå kan følge bedre med og se at driften er i samsvar med budsjettet. Enhetsleder mener dette har vært mulig pga at rammen ble økt med 4 mill i politisk behandling av revidert økonomiplan 2012-2015, og gjennom at enheten har klart å komme ned til 10 langtidsplasser som er i bruk. Det er stor forskjell fra år til år hvor mange plasser som blir ledig gjennom naturlig avgang.

Økonomisjefen har overfor revisjonen opplyst at toppledelsen i kommunen i løpet av 2012 har hatt flere møter med enhetsleder for å evaluere den løpende økonomiske situasjonen på enheten.

Revisjonen stiller seg positiv til de innførte tiltakene og den oppfølgingen som har skjedd (månedrapportering til rådmann og mer involvering av avdelingsledere).

6.1.3 Enhetsleder ble ikke informert om endringer i periodisert budsjett

Årsbudsjettet for 2011 var korrekt og refusjonen for ressurskrevende brukere lå inne i årsbudsjettet. Det var riktig som enhetsleder påpekte at inntektene for ressurskrevende brukere ikke var regnskapsført. For å se det reelle forbruket i forhold til årsbudsjett var det riktig å korrigere for at de øremerkede midlene ikke var regnskapsført. Det ble imidlertid feil når enhetsleder trodde at inntektene inngikk i periodisert budsjett slik at en regnskapsføring ville vise en bedre situasjon i forhold til periodisert budsjett, jf drøftingen i kapittel 5. I ettertid, (dvs i 2012) har det fremkommet at en periodisering av de øremerkede midlene for 2011 (dvs kommunens antatte refusjonskrav) inngikk i månedlig periodisert budsjett frem til juli 2011. I juli 2011 ble differansen mellom kommunens antatte refusjonskrav for 2010 og faktisk refusjonskrav for 2010 kreditert i regnskapet på samme konto som antatt refusjonskrav ble inntektsført. I forbindelse med at denne differansen, (gjenstående øremerkede midler for 2010) på ca 0,8 mill kr ble regnskapsført i juli 2011, ble periodiseringen av antatte øremerkede midler for 2011 tatt ut av periodisert budsjett og lagt inn i desember.

Det var økonomienheten i rådmannens stab som foretok endringen i periodiserte budsjettet. Enhetsleder for Helse- og omsorgsenheten ble ikke informert om at refusjonskrav for 2011 ble tatt ut av månedlig periodisert budsjett. Revisjonen mener det var uheldig at det ble foretatt en, etter revisjonens vurdering, vesentlig endring i enhetens styringsverktøy, uten at enhetsleder blir informert. Enhetsleder, som er ansvarlig for budsjettoppfølgingen, og som fra tidligere år var vant til at øremerkede midler inngikk i periodisert budsjett, burde blitt gjort oppmerksom på endringen som ble foretatt innenfor hennes budsjettområde. Per 2. tertial (31.08.11) utgjorde den periodiserte fordelingen av antatte øremerkede midler ca 3 mill kr ($2/3 \cdot 4,5$ mill kr).

Etter revisjonens vurdering burde imidlertid enhetsleder, til tross for at hun ikke ble informert, selv oppdaget endringene i forbindelse med 2. tertial rapporteringen. Enhetsleder burde ut fra regnskapsrapportene per 31.08.11 sett at 0,8 mill kr i gjenstående refusjon fra 2010 var regnskapsført, og at det kun var dette beløpet som nå inngikk i periodisert budsjett. Det betydde også at det ikke lenger var over 5 mill kr, men ca 4,5 mill kr som skulle regnskapsføres ved årets slutt.

Ved å ta ut rapportene og gå gjennom og se på regnskapet (forbruk), i forhold til periodisert budsjett og årsbudsjett burde hun se at det var gjort endringer, og at status ikke var så positiv som hun gav uttrykk for. Det kan derfor virke som det enten for flere måneder ikke er tatt ut løpende regnskapsrapporter, eller så har disse i liten grad blitt vurdert.

Enhetsleder har beklaget det som skjedde. Hun mener at hun har kompetansen som er nødvendig på økonomisiden. Det som skjedde i 2011 var mer et uttrykk for at hun ikke gikk i dybden, mer enn et tegn på manglende kompetanse. Enhetsleder har uttrykt at hun ville satt enda sterkere fokus inn på å oppnå innsparinger dersom hun hadde vært klar over den faktiske situasjonen.

Et annet vesentlig moment å ta hensyn til denne sammenheng, er at enhetsleder like inntil juli 2011 har hatt et periodisert budsjett som stemte med hennes vante måte å lese dette på (dvs å ikke korrigere budsjett, kun regnskap for inntektene). Av det samlede merforbruket på 6,3 millioner, kan etter det vi ser i rundt 5 millioner relateres

til de 2 første terminene (isolert sett ca 2,1 mill til 1. termin og 2,9 mill til 2. termin), mens resten kom i siste termin. Det er underlig at man ikke fanget dette opp i større grad frem mot rapporteringen pr august, dersom man nærmest månedlig har tatt ut rapporter, og i tillegg skulle følge enheten tett som rådmannen skrev i 1. tertialrapport, hvor merforbruk ble stipulert til ca 1 mill ved årsslutt. En regnskapsrapport, f.eks pr juni ved halvgått løp, og før det ble foretatt noen korreksjoner i periodebudsjettet, skulle da ha vist et betydelig merforbruk også mot periodebudsjettet.

Revisjonens inntrykk er at enhetsleder ikke har hatt tilstrekkelig fokus på totalrammen som styringsmål. Revisjonen har ikke vurdert enhetsleders økonomiske kompetanse, men mener at det økonomiske kontroll- og veiledningssystemet i kommunen bør styrkes.

6.1.4 Enhetsleder/rådmannsnivå

Enhetsleder har i samtale med revisjonen påpekt at hun har opplevd avstanden til rådmannsnivået som stor. Dette blir også i følge enhetsleder påpekt av konsulent engasjert av Telemarksforskning i forbindelse med gjennomføring av ekstern evaluering. Enhetsleder opplever at hun er i en presset situasjon der det må foretas vanskelige prioriteringer innenfor stramme økonomiske rammer. Hun opplever at enheten nærmest kontinuerlig opererer i en vanskelig avveining mellom å levere forsvarlige tjenester og å holde aktiviteten innenfor budsjetttrammene.

Enhetsleder har følt på manglende forståelse og støtte fra rådmannsnivå i denne situasjonen. Enhetsleder har i så måte følt at rolle som enhetsleder er ensom, noe som i faglitteraturen er påpekt som en mulig utfordring ved flat struktur, (jf kommunes evalueringsrapport fra 2009).

I møtet med revisjonen ga enhetsleder uttrykk for at hun opplever at budsjettoverskridelser som skyldes bruk av flere langtidsplasser enn det er tatt høyde for er vanskelig å komme utenom. Bruken av langtidsplasser er styrt ut fra behov – brukere har et lovmessig krav på tjenester. Enhetsleder opplever at det er vanskelig å få gehør for dette hos rådmannen. Enheten bruker det antall langtidsplasser de til enhver tid mener er nødvendig. Hvis budsjettet sier 10 plasser, mens behovsvurdering iht. lovverket tilsier 14, så bruker enheten 14. Likevel mener enhetsleder man har måttet foreta strenge vurderinger, og hevder at dette avspeiles gjennom at det fra februar 2011 gikk det 1,5 år før enheten så seg nødt til å fatte neste enkeltvedtak om langtidsplass.

Enhetsleder fortalte i møtet med revisjonen at hun hadde informerte tjenestekomiteen om at enheten ikke klarte å redusere antall langtidsplasser. Tjenestekomiteen fremholdt at tilbudet skulle være faglig forsvarlig og iht. lovverk. Rådmann og tjenestesjef var med her og var informert. Enhetsleder inviterte rådmannen og tjenestesjefen til å være med i helse og omsorg sitt flerfaglig tiltaksteam i 2011. Dette for at de skulle høre de vurderinger som ble foretatt i forhold til brukere som trengte langtidsplass. De kom til det ene møtet de ble spesielt invitert til. Utover dette ønsket enhetsleder at tjenestesjefen skulle komme når han fikk anledning på det faste ukentlige møtet i tiltaksteamet. I følge enhetsleder har han ikke møtt. Enhetsleder har kjent på et stort

behov for å kunne informere tjenestesjef om situasjonen i helse- og omsorgsenheten. Enhetsleder fremholder at hun har invitert rådmann til eget møte (14.02.11), der temaet var bruk av institusjonsplasser. Enhetsleder fortalte at formannskapet ble informert om situasjonen med bruk av for mange langtidsplasser (07.03.11), der også rådmannen deltok.

Revisjonen er ikke av den oppfatning at avstanden til rådmannsnivået i seg selv er for stort, heller ikke til rådmannen som sådan. Vi anbefaler imidlertid at kommunen ser på sin organisering enten som en 2-nivå-modell eller en 3-nivåmodell. Vi mener helse og omsorgsenheten er organisert nær en 3-nivå-modell, mens kommunen formelt sett opererer etter en 2-nivå-modell. Det medfører større grad av uklarhet når modellen ikke er helt gjennomført.

6.1.5 Uklart hvem enhetsleder skal forholde seg til

Enhetsleder var litt betenkt på å få inn en tjenestesjef i 2009 i forbindelse med sin deltagelse i styringsgruppen for evaluering av administrativ organisering. Enhetsleder ønsket å prioritere controllerfunksjonen. Dette behovet har enhetsleder fortalt at hun har spilt inn i økonomiplanprosessene de påfølgende årene uten at det er blitt prioritert av rådmannen.

Enhetsleder har opplevd det som noe uklart hva som er tjenestesjefens rolle/ansvar i forhold til fag/økonomi, har derfor opplevd det til dels forvirrende å forholde seg til tjenestesjefen. Hun hadde derfor sett fordel med å kunne forholde seg direkte til rådmannen. De uklare rollene ble etter hennes vurdering bekreftet i Menkos evaluering av den adm. omorganiseringen.

Enhetsleder opplever at det i liten grad stilles spørsmål om økonomien i oppfølgings-samtaler med tjenestesjefen. Enhetsleder forventet at økonomi skulle inngå i dialog med tjenestesjefen da omfang og kvalitet på tjenester avhenger av økonomiske rammer. Enhetsleder opplever at det har vært mye fokus på det faglige og lite på økonomiske rammer. Enhetsleder opplever at det er noe uklart hvem i rådmannens ledergruppe, økonomisjefen eller tjenestesjefen som har ansvar for å følge opp enheten i forhold til økonomi.

Enhetsleder mener hun selv har tatt initiativ og stilt spørsmål om budsjett og regnskap. Enhetsleder opplever at hun har forsøkt å ha en dialog angående den løpende budsjettsituasjonen der hun ikke har klart innsparingsvedtaket (som følge av politisk behandlet rapport fra Agenda Kaupang 2008), om å bare drive 10 langtidsplasser, uten at hun har opplevd at det er blitt fulgt opp fra rådmannens siden.

Slik revisjonen oppfatter dette, har det vært uklarhet i forholdet mellom økonomi og fag. Tjenestesjef, stabssjef og rådmann mener denne uklarheten senest ble avklart etter et powerpoint-foredrag rådmannen holdt for enhetslederne den 29.8.11.

Det må likevel stilles spørsmål om denne uklarheten faktisk ble avklart eller har nådd fram til alle, all den tid enhetsleder og økonomisjef fortsatt er av den oppfatning uklarheten er til stede.

6.2 Oppfølging og kontroll hos rådmannen

Uklarheter i forhold til hvem i rådmannens ledergruppe enhetsleder skulle forholde seg til, leder oss over til en vurdering av faktorer knyttet til rådmannens ledergruppe, som etter vår vurdering, medvirket til at internkontrollen har vært mangelfull.

Vi har påpekt at enhetsleders forklaring i forbindelse med 2. tertial tyder på at hun ikke har gått grundig nok inn i regnskapsrapportene. Hun hadde mangelfull oversikt over situasjonen. Etter vår vurdering burde rådmannen stilt spørsmål ved enhetsleders forklaringer og med forholdsvis enkle kontroller avdekket at en regnskapsføring av de øremerkede midlene ikke ville «berge» situasjonen slik enhetsleder hadde gitt uttrykk av.

6.2.1 Særskilt oppfølging ble ikke iverksatt

Økonomisjefen har uttalt at han i 1. tertial- og 2. tertialrapport påpekte at forbruket i kommunen var høyt. Han påpekte at forbruket i Helse og omsorg i 2. tertial lå på 77% av årsbudsjettet (2/3 tilsier ca 66%). Han tok det opp, men ser i ettertid at han kunne gått tettere på enhetsleder for å få en forklaring.

Allerede i 1. tertialrapport skrev rådmannen at det var behov for en tettere oppfølging av enhetene, med løpende rapportering, for å forhindre ytterligere budsjett-overskridelser. Etter revisjonens vurdering skjedde ikke dette i tilstrekkelig grad. Til tross for at utfordringene med en stor enhet var omtalt i evalueringsrapporten i 2009, og til tross for at enheten hadde et betydelig merforbruk etter 1. tertial ble det ikke fra rådmannens side gjennomført ekstra oppfølging av Helse- og omsorgsenheten utover i 2011. Også det faktum at enheten brukte langt flere langtidsplasser enn de selv hadde budsjettet med, burde etter vår vurdering, (selv om det er påpekt at dette også hadde skjedd før), gitt grunnlag for at enhetsleders forklaring i større grad ble etterprøvet enn hva som synes å være tilfelle.

Først i 2012, etter at budsjettsprekken var et faktum har rådmannen gjennomført tettere oppfølging, med månedlig statusrapportering og gjennomgang med enhetsleder. Dette er tiltak som etter revisjonens oppfatning burde vært gjennomført etter 1. tertial i 2011.

Revisjonen ser at enhetsleders erfaring og kompetanse, og delegering av ansvar og myndighet i en to-nivå modell kan medføre at terskelen for å gripe inn er høy. Det ligger i modellen, med delegering av fag, personal og økonomiansvar til enhetsleder, en forventning om at enhetsleder skal ha kontroll. Gjennomføring av særlige tiltak, som enhetsleder ikke selv ber om, kan i en slik situasjon oppleves som detaljstyring og «sjefete», jf evalueringen fra 2009. Det kan oppleves ubehagelig overfor en enhetsleder å skulle iverksette ekstra oppfølgingstiltak.

Utfordringen i forhold til detaljstyring vs rådgivning er en utfordring i en flat struktur modell. I «Evaluering av administrativ organisering i Songdalen kommune, styringsgruppens innstilling til Rådmannen» fra mai 2009 er utfordringene med stab/støttefunksjoner i en flat struktur drøftet. Her står det at det er forventet at stab/støttefunksjoner i en flat struktur spiller en annen rolle enn i en tradisjonell

hierarkisk etatsmodell. «Når resultatenhetslederne er delegert vide administrative fullmakter forventes det at stab/ støttefunksjoner holder en armlengdes avstand og ikke forsøker å «sjefe» over linjelederne. I stedet skal de tilrettelegge slik at resultatenhetslederne kan ivareta sitt administrative (og faglige) ansvar på en god måte».

Det står at mange kommuner med flat struktur sliter med å komme frem til en god organisering av stab-/støttefunksjoner. Med mange resultatenheter har det vært vanskelig å desentralisere støttefunksjonene – både fordi fagmiljøet blir for lite og fordi utnyttelse av stabsfunksjoner blir for dårlig. Med sentral organisering av disse funksjonene kommer spørsmål om de skal være løst koblet eller integrert i forhold til toppledelsen. Skal de ivareta både faglige og administrative funksjoner og skal de omfatte både støtte og utviklingsoppgaver? «Her synes flat strukturmodellen å ha gitt opphav til dilemma som det ikke er lett å få løst», jf styringsgruppens rapport.

Etter revisjonens vurdering synes det som at økonomisjefen kan ha valgt å la det han opplever som uklarhet knyttet til sin myndighet og rolle bli en begrunnelse for ikke å foreta nødvendige oppfølgings- og kontrolltiltak som trolig kunne avdekket at enhetsleder ikke hadde god nok oversikt over budsjettssituasjonen.

Økonomisjefen har i møtet med revisjonen uttrykt at han oppfatter at rådmannen har ment at det ligger til tjenestesjefens rolle å påse at enhetslederne iverksetter de tiltak som de skisserer i sine rapporter, og at disse tiltakene har i seg den nødvendige økonomiske effekten.

Etter revisjonens vurdering var oppfølgingen av Helse- og omsorgsenheten for svak fra rådmannen og økonomisjefens side i 2011. Rådmannsnivået har ikke i tilstrekkelig grad forsikret seg om at enhetsleder hadde kontroll og at innsparingstiltak ble gjennomført. Tertialrapporteringen til kommunestyret og utviklingen i forbruket i forhold til budsjett, særlig i 3. tertial, tyder på at det ikke har vært god nok kontroll og oppfølging med at innsparingstiltak ble gjennomført.

6.2.2 Roller og ansvar i rådmannens ledergruppe

I kapittel 3 har vi omtalt prosessen knyttet til å klargjøre kommunalsjefenes roller og ansvar. I samtalene revisjonen hadde med enhetsleder for Helse- og omsorgsenheten, rådmannen og de tre kommunalsjefene fikk vi bekreftet at det har vært ulike oppfatninger av roller og ansvar.

Revisjonens oppfatning er at det har vært en stor utfordring å få på plass en felles forståelse av roller, myndighet og ansvar etter at økonomisjefen og ny tjenestesjef inngikk i rådmannens øverste ledergruppe fra 01.01.2010.

Rådmannens vurdering

I følge rådmannen er kommunalsjefenes oppgave å være rådmannens forlengede arm ut mot enhetene – dvs de er rådmannen når de uttaler seg i organisasjonen. Rådmannen har iht kommuneloven (§ 23.2) ansvaret for internkontrollen i kommunen. Rådmannen mener at han har delegert ansvaret for internkontrollen til kommunalsjefene. Økonomisjefen har ansvaret for internkontroll knyttet til økonomi,

mens tjenestesjefen har ansvaret for internkontrollen knyttet til kvaliteten på tjenestene. Rådmannen har ment å formidle dette, men etter at budsjettsprekken i Helse- og omsorgsenheten kom for dagen, har rådmannen vært i tvil om økonomisjefen og rådmannen har hatt en sammenfallende forståelse.

Etter rådmannens vurdering er det klart at de to kommunalsjefene begge har internkontrollansvaret på sine arbeidsområder. Iht delegasjonsreglementet fra 06.06.11 skal alle ha en kontrollfunksjon. Etter rådmannens oppfatning fremgår det kanskje litt mer indirekte i delegasjonsvedtaket fra 2011, men han mener det ligger i rollen til økonomisjefen å ha ansvar for internkontrollen innen økonomi.

Det var et mål for rådmannen at økonomisjefen skulle ha en mer strategisk rolle i forhold til kontroll, støtte og utvikling ut mot enhetene.

De organisatoriske endringene medførte i følge rådmannen ikke noe nytt i forhold til økonomisjefens kontrollansvar overfor enhetene. Ansvaret for tertialrapportene og oppfølging iht. økonomireglementet har ligget hos økonomisjefen hele tiden.

I følge rådmannen har økonomisjefen ansvaret for tertialrapportene og ansvar for å innhente statusrapporter fra enhetene. Rådmannen forventer at økonomisjefen da har mer enn en sekretærs «klipp og lim» ansvar. Økonomisjefen må foreta selvstendige vurderinger. Rådmannen mener at prinsippet om «fullført saksbehandling» og delegert ansvar og rolle tilsier at rådmannen skulle kunne forvente mer enn klipp og lim. Rådmannen mener at bruk av flere enn 10 langtidsplasser burde medført at økonomisjefen, på eget initiativ, så nærmere på Helse og omsorgsenheten. Hverken økonomisjefen eller rådmannen gjorde det.

Merforbruket i Helse- og omsorgsenheten har vist at internkontrollen i kommunen ikke har vært god nok. Rådmannen fremholdt likevel at både økonomisjefen og han selv har vært opptatt av internkontroll, selv om merforbruket har vist at kontrollen ikke har vært god nok. Rådmannen gav konkrete eksempler på hvordan han hadde satt fokus på internkontroll i 2011.

Fra og med høsten 2011 har det vært jobbet med å styrke internkontrollen blant annet gjennom risiko- og vesentlighetsvurderinger, for å finne hvor behovet for forbedringer er størst.

Økonomisjefens vurdering

Økonomisjefen har gitt uttrykk for at han ikke har opplevd delegasjonsreglementet like tydelig som rådmannen når det gjelder hvem som har ansvar for internkontrollen. Etter at de organisatoriske endringene ble gjennomført og nytt delegasjonsreglement kom på plass i 2011 har økonomisjefen følt at han er økonomisjef uten myndighet. Han mener mye er utydeliggjort. Han har stilt flere spørsmål ved hvordan han skal utøve sin økonomisjeffunksjon overfor enhetene så lenge han kun har delegert myndighet til å «innhente informasjon».

Økonomisjefen opplever at det har vært lite fokus, lite alvor knyttet til å følge budsjett-rammene i kommunen. Økonomisjefen mener han har påpekt dette, blant annet i forbindelse med tertialrapporteringen uten at hans påpekninger er blitt hensyntatt.

Økonomisjefen mener at han i forbindelse med tertialrapporteringen har advart mot at det har ligget an til merforbruk. Han har videre uttalt at han bevisst har klippet og limt inn enhetsledernes forklaringer – da de er ansvarlige for budsjettstyringen i sine enheter, og fordi han ikke har hatt myndighet til annet enn å stille spørsmål.

Økonomisjefen mener at det er satt i gang prosjekter i kommunen uten økonomisk og politisk forankring (eks sommerjobbprosjekt og ekstra klasser skole). Økonomisjefen viste også til at det i 2011 foregikk en målstyringsdiskusjon uten at økonomisjefen var med i drøftingen. Han mener at det i for stor grad har vært gjennomført prosjekter og foretatt planlegging uten at økonomiske rammer har ligget til grunn som premisser for planleggingen.

Revisjonen oppfatter at økonomisjefen opplever at rådmannens dialog med enhetene, gjennom tjenestesjefen, i for stor grad har hatt fokus på kvaliteten på tjenestene, uten å fokusere på de økonomiske rammene. Økonomisjefen opplever at det blir en «skjevfordeling» i rådmannens dialog mot enhetene. Tjenestesjefen, som har oppfølgingsamtaler med enhetsledere, har etter økonomisjefens oppfatning i for stor grad fokus på tjenestekvalitet uavhengig av økonomiske rammer.

Etter økonomisjefens oppfatning ligger det til tjenestesjefens rolle å sikre at enhetslederne iverksetter de tiltakene som de selv skisserer i sine rapporter, og at disse tiltakene har i seg den økonomiske effekten.

Økonomisjefen opplever at hans rolle og myndighet har vært uklar. I følge økonomisjefen ble dette også bekreftet av firmaet Menko som ikke helt klarte å få tak i hans posisjon og rolle i organisasjonen.

Økonomisjefen mener han har kommet med advarsler om for høyt forbruk, noe som gjentok seg i 2011, uten at advarslene er fulgt opp.

Tjenestesjefens vurdering

Tjenestesjefen og økonomisjefen skulle ha ansvaret for oppfølging ut mot enhetene, - økonomisjefen den økonomiske oppfølgingen og tjenestesjefen den faglige oppfølgingen og personalansvar for enhetslederne. Kommunalsjefene skulle oppfattes som rådmannens forlengede arm ut mot enhetene. Tjenestesjefen oppfatter at mandat og myndighet er klart. Mer usikker på om økonomisjefen opplever det slik. I «fredstid» er grensesnittet mellom tjenestesjefen og økonomisjefens ansvarsområdet greit.

Samhandlingen mellom tjenestesjef og økonomisjef varierer. Det er og har vært en prosess for å få samkjørt de ulike oppfatningene /forståelsene av mandatet kommunalsjefene har ut mot enhetene. Våren 2011 ble roller drøftet. Rådmannen hadde møte med lederne (der også enhetsledere deltok) i aug 2011, der det ble presisert at kommunalsjefene var rådmannens forlengede arm ut mot enhetene. Menkos rapport hadde bl.a vist at enhetslederne opplevde uklarhet mht. rollefordelingen i ledelsen.

Etter 1. tertial gav rådmannen beskjed om at tjenestesjef og økonomisjef skulle spille tettere sammen. Særlig økonomisjefen fikk beskjed om å praktisere en tettere

oppfølging av enhetene. Det er økonomisjefen og rådmannen som tradisjonelt har fulgt opp tertialrapportene. Han oppfatter at han har hatt en ubetydelig rolle i forbindelse med merforbruket. Tjenestesjefen har internkontrollansvar for tjenestekvaliteten, ikke økonomi.

Tjenestesjefen mener at enhetsleder er ansvarlig for å rapportere oppover dersom enheten bruker flere langtidsplasser enn det er budsjettmessig dekning for. Enhetsleder har budsjettansvar og må da evt. be om tilleggsbevilgning.

Tjenestesjefen mente at ledergruppen ikke har klart å koordinere kontrolltiltak og følge godt nok opp internkontrollhandlingene de har hatt ansvar for. Tjenestesjefen mener at det har vært avklart med rådmannen at han kun har interkontrollansvar på fagsiden, mens økonomisjefen har ansvaret for å følge opp interkontrollen knyttet til økonomistyringen. Han mente internkontrollen må bli bedre.

Det har vært uttrykt usikkerhet fra enhetslederne om ansvarsfordelingen mellom kommunalsjefene. De har vært usikre på hvem de ville få bistand, kvalitetssikring fra. Kommunalsjefene, økonomi og tjeneste har ikke stått samlet utad.

I ledergruppen har de snakket om utfordringene, - samarbeidsproblem og fordeling av ansvar og oppgaver. Det er en utfordring at økonomisjefen har et annet syn enn de øvrige i ledelsen. De har hatt inne ekstern bistand for å synliggjøre og bidra til å løse utfordringene. Tjenestesjefen opplever samarbeidsproblemen som en stor energilekkasje.

Rådmannens forventninger er klare og delegasjonsreglementet er en skriftliggjøring av klare signaler til enhetsledere og kommunalsjefene av ansvar og myndighet. Fra høsten 2011 mener tjenestesjefen rollefordelingen mellom han og økonomisjef burde vært klar for enhetslederne.

Revisjonens vurdering

Kommunen v/rådmannen, har over flere år hatt fokus på internkontroll, og har ved flere anledninger redegjort for hvor viktig dette er for en organisasjon. Revisjonen har sett på dette som svært positivt og tillitsvekkende.

Som vi nevnte i kapittel 2 er internkontrollen administrasjonssjefens (rådmannens) ansvar. Rådmannen har ansvar for både utforming, gjennomføring, oppfølging og vedlikehold av internkontrollen. I dette ligger det selvsagt ikke at rådmannen selv skal utføre enhver kontrollhandling som anses nødvendig for å ivareta internkontrollen i en kommune. Det tilligger imidlertid rådmannen å sørge for, og også stå ansvarlig for, at kommunen har et betryggende system. Dette er et ledelsesansvar som ikke kan delegeres. Det som kan delegeres er arbeidsoppgaver og plikter, som gjennom organisering sammen danner internkontroll.

Budsjettsprekken ble ikke avdekket som følge av at enhetsleder mistolket sitt eget regnskap og budsjett. Det var ikke feil ved tallene, men det var vurderingen og forståelsen av disse som var feil. Denne mistolkningen ble så ikke avdekket i neste ledd som var økonomisjefen som utarbeider tertialrapportene. Den ble heller ikke avdekket av rådmannen i tredje ledd, da han gikk gjennom tertialrapporten før den ble sendt ut til politikerne.

Det er revisjonens vurdering er at den uklarheten som har ligget rundt ansvar for arbeidsoppgaver var medvirkende til at budsjettsprekken ikke ble oppdaget i tide. Revisjonen oppfatter at uklarhet rundt roller og ansvar og samarbeidsproblem har vært en energilekkasje. Resultatet har etter vårt syn blitt at oppfølgingen av enheten har vært for svak fra rådmannsnivå.

Kommunens øverste ledergruppe har ikke opptrådt som en samlet ledelse overfor enhetene. Ledergruppen har ikke klart å koordinere kontrolltiltak og følge godt nok opp kontrollen overfor enhetene. Det har også vært uttrykt usikkerhet om ansvarsfordelingen mellom kommunalsjefene. Slik vi oppfatter det, har enheter vært usikre på hvem de ville få bistand til kvalitetssikring fra, og de har opplevd at kommunalsjef økonomi og kommunalsjef tjeneste ikke har stått samlet utad.

Etter revisjonens vurdering forutsetter den modellen som rådmannen har lagt opp til med ansvarsdeling for internkontrollen for henholdsvis fag og økonomi mellom de to kommunalsjefene at samarbeidet fungerer godt. Nivået på tjenestene er avhengig av økonomiske rammer. Det er etter vår vurdering vanskelig å se hvordan rådmannen skal følge opp enhetene på en hensiktsmessig måte uten at det også fokuseres på budsjettsituasjonen i oppfølgingsamtaler. Etter revisjonens vurdering har økonomisjefen et poeng når han påpeker at vedtatte innsparingstiltak må synliggjøres i handling, dvs i tjenesteproduksjonen. Det vil dermed etter vår vurdering være utfordrende å skille mellom internkontroll økonomi og internkontroll tjeneste-produksjonen.

Etter revisjonens vurdering har rådmannen gjennom prosessen i 2009, og etter at Menko påpekte at rollene var uklare i 2011 forsøkt å klargjøre kommunalsjefenes roller. Gjennom den prosessen, som vi har omtalt i kap 3 mener vi at det er forholdsvis klart at økonomisjefen hadde delegert ansvaret for internkontrollen på sitt område. Etter vår vurdering burde økonomisjefen forstått dette. En kommunalsjef økonomi burde etter vår vurdering, til tross for de forhold som er påpekt over, være mer aktiv enn hva som synes å være tilfelle i 2011, i forhold til å sikre at enhetenes budsjettstyring var gjenstand for betryggende kontroll.

Revisjonen mener videre at en kommunalsjef har et selvstendig ansvar for å få klargjort oppgaver og rolle i større grad enn hva som synes å være tilfelle her. Etter vår vurdering har ikke økonomisjefen i tilstrekkelig grad tatt initiativ overfor rådmannen for å få avklart sin rolle overfor enhetene, og sitt ansvar i forhold til tjenestesjefen. Revisjonen har etterlyst mer dokumentasjon fra økonomisjefens side på at han har tatt opp med rådmannen de forhold som han har opplevd som utfordrende, og som slik revisjonen oppfatter det, har medført at han ikke har utført de oppgaver som rådmannen hadde forventet.

Pga mangelfull oversikt over den faktiske budsjettsituasjonen, har ikke rådmannen i 2. tertialrapport skissert konkrete målbare innsparingstiltak. Etter revisjonens oppfatning vil det være innenfor økonomisjefens kontrollansvar å påse og sikre at enhetsleder har betryggende kontroll over budsjettsituasjonen. Økonomisjefen bør, eventuelt i samråd med tjenestesjefen, be om dokumentasjon på at eventuelle innsparingstiltak er tilstrekkelige for å nå budsjettmålene. Når rammene er lagt og kommunestyret har

gjort eventuelle vedtak knyttet til budsjettjusteringer, har økonomisjefen fulgt opp sitt ansvar, og så kan tjenestesjefen følge opp og sikre at tiltakene iverksettes på en forsvarlig måte.

Brukerne av tertialrapportene, dvs i første rekke si kommunestyret, forventer at en tertialrapport gir et presist og kvalitetssikret bilde av status. Prognoser og forslag til innsparingstiltak bør være kvalitetssikret og realistiske. Det er rådmannens rapportering og det er hans ansvar at innholdet er kvalitetssikret.

Etter vår vurdering kunne en grundigere kontroll i forbindelse med 2. tertialrapporteringen ha avslørt at enhetsleders forståelse av budsjettsituasjonen dels var basert på en misoppfatning og dels var urealistisk. Etter vår oppfatning har det ikke blitt stilt tilstrekkelig kontroll- og oppfølgingsspørsmål til enhetsleder til tross for at rådmannen allerede i 1. tertial påpekte at forbruket i enheten lå over normen, og at enheten skulle følges opp tett. Som vi har drøftet i kapittel 5 ville et aktuelt spørsmål i forbindelse med 2. tertial være; *Det er pr 2. tertial forbrukt 48,3 millioner – 75% av årsbudsjettet på 64,2 millioner. Det gjenstår da 15,8 millioner netto – i praksis ca 20,3 når man også inkluderer midler for ressurskrevende brukere på 4,5 millioner. Hvor realistisk er det at man skal klare å opprettholde det faglige tilbudet innen disse rammene de siste 4 måneder?*

Revisjonen mener det har vært samarbeidsproblem i ledergruppa. Våre egne samtaler med de involverte i denne saken, og enhetsledernes opplevelse av uklare roller som fremkom i Menkos rapport våren 2011, underbygger denne oppfatningen. Revisjonen forutsetter at rådmannen har vært kjent med at hans ledergruppe ikke har fungert optimalt og at det i 2011 var utfordringer som måtte løses. Det er her rådmannens ansvar ligger. Rådmannen må forsikre seg om at hans nærmeste nøkkelmedarbeidere er innforstått med sine arbeidsoppgaver og plikter, og utfører disse. Uten en slik felles forståelse, vil det gi en økt risiko for at feil og avvik kan oppstå. Rådmannen har etter vår vurdering i dette perspektivet ikke i tilstrekkelig grad forsikret seg om at budsjettkontrollen i Helse- og omsorgsenheten var god nok.

6.2.3 Fokus på tjenestekvalitet – mindre på økonomi

Revisjonen mener også at rådmannen i større grad enn hva som synes å være tilfelle burde sett at samarbeidet og rollefordeling mellom tjenestesjefen og økonomisjefen i oppfølging av enhetene ikke har fungert optimalt, og at dette medførte en økt risiko.

Revisjonens inntrykk er at tjenestesjefen bevisst, for ikke å gå utover sin rolle, ikke har stilt spørsmål knyttet til budsjettstyringen. Iht oppgavefordelingen og tildelt myndighet ville han risikert å få kritikk for å bevege seg inn på økonomisjefens ansvarsfelt. En kritikk av at tjenestesjefens oppfølgingen av enhetene ikke har omfattet regnskap og budsjett bør derfor etter vår vurdering rettes til rådmannen.

Revisjonen deler oppfatningen, som enhetsleder og økonomisjefen har gitt uttrykk for, at det ville være naturlig at oppfølgingssamtaler med enhetsledere hadde større fokus på budsjett og regnskap og på at kvalitet og kvantitet på tjenestene må vurderes ut fra økonomiske rammer. Så lenge rådmannen ikke selv har disse oppfølgingssamtalene

burde etter vår vurdering de to kommunalsjefene som har ansvaret for henholdsvis økonomi og tjenester gjennomføre oppfølgingsmøter sammen. Økonomi- og tjenestefjefen bør utfylle hverandre i slike samtaler.

6.2.4 Budsjettprosess og budsjett disiplin

Gjennom dokumentanalysen og samtalene revisjonen har hatt i forbindelse med vurderingen av budsjettsprekken i Helse- og omsorgsenheten i 2011 har vi fått inntrykk av at det er forhold ved budsjettprosessen og budsjettkontrollen som det bør fokuseres på for å oppnå en enda bedre budsjett disiplin.

Etter revisjonens oppfatning kan det synes som om budsjettprosessen, internt i administrasjonen og mellom rådmannen og kommunestyret ikke går langt nok i å avstemme hva som er mulig tjenestenivået innenfor vedtatt budsjett rammer. Vi stiller spørsmål ved om den administrative prosessen der enhetene må spille inn sine behov og hvor det så må foretas en vurdering av hva som er mulig innenfor gitte rammer er god nok. Etter revisjonens vurdering bør den interne budsjettprosessen der behov vurderes opp mot tilgjengelige midler kunne ut i et budsjettforslag som alle enhetsledere stiller seg 100% lojale bak.

Den interne prosessen må være grundig og reell. Enhetsledere som har budsjettansvaret må avklare med rådmannen hva som er mulig tjenestenivå innenfor rammen. Dersom enhetsleder vurderer at det ikke er mulig å oppfylle lovmessige krav eller politiske vedtatte mål innenfor rammene, må dette meddeles rådmannen. Det er rådmannen som står ansvarlig for tjenestetilbud overfor kommunestyret.

Det er rådmannens ansvar at budsjettforslaget som fremmes for kommunestyret er realistisk. Dersom rådmannen mener rammene ikke er tilstrekkelige i forhold til vedtatte mål og lovkrav, så må dette avklares med kommunestyret.

Etter revisjonens vurdering må det jobbes med budsjettprosessen, der det må sikres samforståelse på alle nivå om hva som er mulig tjenestenivå innenfor gitte rammer. Det må jobbes videre med budsjettoppfølging og kontroll for å sikre at eventuelt merforbruk oppdages så raskt som mulig. Det er revisjonens inntrykk at rådmannens oppfølging og budsjettkontroll i 2012 er vesentlig skjerpet i forhold til hva som var tilfellet i 2011. Ut fra vår vurdering er det en riktig utvikling.

Det er kommunestyret som har det øverste ansvaret for kommunens tjenestetilbud og som har myndighet til å vedta eventuelle budsjettjusteringer.

6.2.5 Politikerne – kommunestyret

I 2. tertialrapport (sak 86/11) varsles politikerne at man kan påregne et negativt driftsresultat på 20 millioner i Songdalen kommune for 2011 dersom de forutsetninger som ligger til grunn for rapporteringen slår til. I det samme vedtak bes rådmannen om å sette i gang prosesser som kan få ned kostnadsnivået i hele organisasjonen. Historien viste at driftsresultatet ble negativt på 19,87 mill kroner, altså svært tett på prognosene pr 2. tertial.

Kommunestyret vedtok å ikke budsjettmessig saldere overskridelsene som fremkom i rapporteringen, men ble gjort kjent med at resultatet kunne medføre et forbruk av disposisjonsfondet på mer enn 20 mill kroner.

Vedtakene i denne saken viser at politikerne ved 2. tertialrapport ble varslet om at kommunens driftsresultat kunne ende negativt med mer enn 20 mill kroner. Det var derfor neppe noen overraskelse for noen av kommunestyrerepresentantene når resultatet endte opp i den størrelsesordenen den gjorde. Det som er et overraskende moment her, er at deler av underskuddet skyldtes andre forhold enn dem man varslet om, ikke selve beløpet. Kort forklart synes dette dels i å ligge i at man fikk en bedre avkastning på finansområdet enn man fryktet i august. Det var også andre forhold som gikk «bedre» enn man da fryktet. På dette viset ble effekten av merforbruket på bl.a Helse- og omsorgsenheten og andre enheter dempet når det gjaldt bunnlinjen i det endelige 2011-regnskapet.

Man kan stille spørsmål til om kommunestyret burde gått inn og pålagt strenge innsparingstiltak ved denne rapporteringen, også sett på bakgrunn av de føringer man gav ved 1. tertial og som ikke hadde innfridd i ønsket grad. Til syvende og sist vil det være bunnlinjen som er styrende også for en kommune. Dette ville nødvendigvis ha betydd at kommunale tilbud og tiltak kunne bli til dels sterkt redusert og i noen tilfelle kanskje også nedlagt. Dette skjedde ikke. Resultatet ble et vedtak som ba rådmannen om å sette i gang prosesser som kunne få ned kostnadsnivået i hele organisasjonen.

7 Oppsummering og forslag til tiltak

7.1 Oppsummering

Revisjonen ble bedt om å besvare tre spørsmål i tilknytning til merforbruket i Helse- og omsorgsenheten i 2011:

- Hva har skjedd?
- Hvordan kunne det skje?
- Hva skal en gjøre for at det ikke skjer igjen?

I kapittel 5 har vi redegjort for hva som skjedde. Budsjettsprekken på ca 5,1 mill kroner oppstod fordi enhetsleder for Helse- og omsorgsenheten la til grunn at refusjon for ressurskrevende brukere lå inne i periodisert budsjett. Hun oppdaget ikke selv, og ble ikke gjort oppmerksom på, at forventet refusjon for 2011 ikke inngikk i periodisert budsjett i 2. halvår av 2011. Denne misoppfatningen var hovedårsaken til at enhetsleder i 2. tertial rapporterte at enheten lå an til et samlet merforbruk på ca 1,5 mill kr, mens det reelle merforbruket ble på 6,3 mill kr.

I kapittel 6 har vi drøftet hva som etter vår vurdering er årsakene til at det dette kunne skje. Hvorfor ble ikke misoppfatningen oppdaget? Vi har tatt utgangspunkt i ansvarsfordelingen i to-nivå modellen, der enhetsleder er delegert budsjett, fag og personalansvar, mens rådmannen har det overordnede ansvaret. Enhetsleder har ansvaret for å sikre at virksomheten innenfor sitt ansvarsområde er i samsvar med tildelte budsjetttrammer. Rådmannen har iht. kommuneloven det øverste administrative ansvaret for at kommunen har et velfungerende kontrollsystem, jf drøfting i kapittel 2.

Følgende forhold på enhetsnivå har etter vår vurdering vært medvirkende til at dette kunne skje;

- Enhetsleder har ikke hatt god nok budsjettstyring og kontroll. Regnskapsrapporter, som ville vist at refusjonen ikke inngikk i periodisert budsjett, og som ville gitt grunnlag for å vurdere forbruk opp mot samlet budsjett, synes ikke i tilstrekkelig grad å ha blitt benyttet som grunnlag for rapporteringen.
- Helse- og omsorgsenheten kan synes å være for stor til at enhetsleder, iht prinsippene for fordeling av ansvar og oppgaver i en to-nivå modell, skal kunne ha kontroll.
- Enhetsleder har i for liten grad involvert avdelingsledere i budsjettstyringen
- Enhetsleder opplever stor avstand til rådmannen. Enhetsleder opplever at hun blir stående alene med ansvaret for å gjøre prioriteringer innenfor stramme budsjetttrammer.
- Enhetsleder opplever at tjenestetilbudet og økonomi er tett sammenknyttet, noe som medfører at det kan oppleves uklart hvem hun skal forholde seg til, tjenestesjef eller økonomisjef, i rådmannens ledergruppe.

Etter revisjonens vurdering var ikke rådmannens kontroll med budsjettstyringen i Helse- og omsorgsenheten god nok i 2011. I 1. tertialrapporteringen påpekte

rådmannen at Helse- og omsorgsenheten hadde et forbruk som lå over normen. Rådmannen skrev at enheten skulle følges opp tett for å forhindre at det oppsto ytterligere merforbruk. (Enheten ble tildelt ekstra budsjettmidler for å dekke inn merforbruket.) Etter revisjonens vurdering ble det ikke i tilstrekkelig grad gjennomført økt oppfølging og kontroll med enheten i 2. halvår av 2011. Enhetsleders misoppfatning ble ikke oppdaget. Rådmannen burde etter vår vurdering gjennom kontrollspørsmål, blant annet knyttet til forbruket i forhold til budsjett, avdekket den reelle budsjettsituasjonen. I kapittel 6.2 har vi pekt på følgende forhold som vi mener har medvirket til at rådmannens kontroll ikke var god nok;

- Uklarhet rundt roller og ansvar og samarbeidsproblem i rådmannens ledergruppe har vært en energilekkasje, som har medvirket til å svekke oppfølgingen av enhetene.
- Utfordringer i forhold til detaljstyring vs rådgivning i en to-nivå modell, kombinert med at økonomisjefen opplevde uklarhet rundt roller og ansvar, kan ha medvirket til at økonomisjefen ikke foretok tilstrekkelig oppfølging og kontroll.
- Rådmannen fulgte ikke i tilstrekkelig grad opp og sikret, for eksempel gjennom kvalitetssikring og oppfølging av tertialrapporteringen, at uklarheter knyttet til roller og ansvar skulle medføre mangelfull kontroll.
- Samarbeidet og rollefordeling mellom tjenestesjefen og økonomisjefen i oppfølging av enhetene har ikke fungert optimalt. Rådmannen bør sikre at fag og økonomi ses i sammenheng i rådmannens oppfølging av enhetene.

Ser en på anbefalingene i kapittel 2.1 for å oppnå god internkontroll er revisjonens vurdering at flere av anbefalingene ikke har vært fulgt godt nok opp. Det kan synes som at det;

- ikke har vært formalisert kontroll
- ikke har vært en felles forståelse av oppgaver, ansvar og myndighet.
- har vært uklarhet knyttet til arbeidsdelingen
- kan stilles spørsmål ved om kontrollkravene er kommunisert og forstått.

7.2 Anbefalinger

På grunnlag av revisjonens funn og vurderinger gir vi følgende råd til tiltak som vi tror vil kunne bidra til at det ikke skjer igjen.

- Revisjonen anbefaler at man styrker det økonomiske kontroll- og veiledningsarbeidet i kommunen. Det bør i denne sammenheng vurderes om det er mulig å opprette en controllerstilling til å arbeide ut mot enhetene
- Det må være et naturlig samspill mellom fag/tjenester og økonomi, herunder grenseflaten mellom økonomisjef og tjenestesjef
- Revisjonen anbefaler at man får en større grad av politisk forankring på nivå for tjenester versus økonomiske rammer
- Kommunen bør vurdere å skriftliggjøre et rammestyringssystem for enhetene, hvor enhetene får (en del) av et overskudd/underskudd med seg inn i påfølgende år.
- Revisjonen anbefaler at administrasjonssjefen årlig rapporterer om arbeidet med internkontrollen til kommunestyret
- Det bør gjennomføres en overordnet risikovurdering av hele kommunens virksomhet knyttet til økonomiområdet
- Revisjonen anbefaler at kommunen rendyrker sin organisering, enten som en 2-nivå modell eller som en 3-nivå modell
- Tiltak som allerede er innført, og som revisjonen slutter seg til, er månedlig rapportering til rådmannen og at avdelingslederne er gitt mer ansvar og er mer inkludert i drift og budsjettoppfølging