

Songdalen kommune
Rådmannen

NOTAT

Tilbakemelding på rådmannens forespørsel om bistand fra revisjonen vedrørende ressursituasjonen ved enhet for habilitering i Songdalen kommune

1. Bakgrunn for gjennomgangen

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder gjennomførte tilsyn med Songdalen kommune 29.-30.05.18. Fylkesmannen undersøkte om kommunen sørget for at helse og omsorgstjenester til mennesker med utviklingshemming blir utført i samsvar med aktuelle lovkrav slik at brukerne får trygge og gode tjenester. Endelig rapport forelå 20.08.18.

Fylkesmannen påpekte at

- Songdalen kommune har ikke systemer som sikrer at den enkelte bruker får individuelle tjenester utfra sitt enkeltvedtak og sitt behov.

Dette er brudd på:

- Helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1
- Forvaltningsloven § 17
- Forskrift om ledelser og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten

Tilsynet er basert på en systemrevisjon som omfatter undersøkelse av om kommunen gjennom systematisk styring og ledelse sikrer at mennesker over 18 år med utviklingshemming, og som bor i egen eid eller leid bolig, får forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

Fylkesmannen skriver i sin tilsynsrapport at det er vanskelig å finne dokumentasjon på hvordan den enkelte bruker følges opp, og at vedtakene gir lite detaljinformasjon. Fylkesmannen finner det vanskelig å vurdere om det er tilstrekkelige ressurser når det ikke fremgår av vedtakene hvilket omfang det er på tjenesten den enkelte får.

I rapporten nevnes et notat fra enhetsleder hvor de ansatte ble oppfordret til å vurdere behovet for innleid vikar ved sykdom og annet fravær. Videre fremgår av tilsynsrapporten at «kommunens innsparingstiltak kunne gå ut over tjenestetilbudet til brukerne ved at enkelte f.eks ikke fikk sitt vanlige oppsatte dagtilbud en dag».

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

Agder Kommunerevisjon fikk den 25.09.18 en forespørsel fra rådmannen om å gjennomføre en analyse av ressursituasjonen i enhet for habilitering. Denne forespørselen ble samme dag lagt frem for kontrollutvalget som orienteringssak. Kontrollutvalget hadde ikke motforestillinger mot at revisjonen gjennomførte dette.

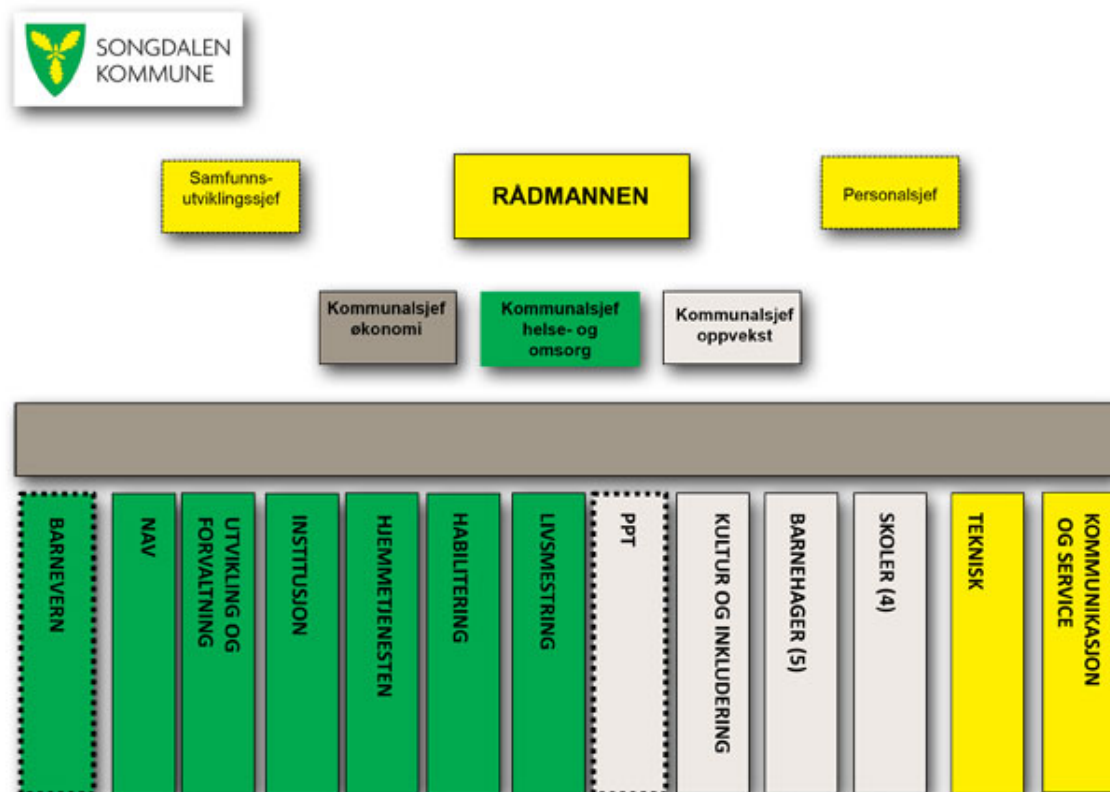
2. Faktiske forhold

Songdalen kommune gjennomførte i løpet av 2017 en OU-prosess av enheter på området for helse og omsorg. Enheten ble splittet i 4 nye enheter som nå er etablert som selvstendige enheter, med egne enhetsledere som er underordnet kommunalsjef for helse- og omsorg. Hver enhet har en selvstendig økonomiplan med handlingsprogram 2018-2021 og årsbudsjett 2018.

Følgende enheter er etablert:

- Enhet for habilitering
- Enhet for hjemmetjenester
- Enhet for institusjonstjenester
- Enhet for Utvikling og forvaltning

Organisasjonskartet under viser hvor disse ligger i kommunen.



Første ordinære driftsår for enhetene var 2018.

Vedtatt budsjettramme for **enhet for habilitering** var i 2018 kr 19.956.000 (netto). Det er pr 15.11.18 i flg lønnssystemet HMR/Visma registrert 33,13 årsverk, fordelt på 58 ansatte på enheten. Tilsvarende tall pr 15.03.18 var 31,4 årsverk og 50 ansatte.

Habiliteringstjenesten består av tre bofelleskap for voksne utviklingshemmede, et aktivitetssenter, samt tjenester til hjemmeboende barn og unge.

Bofelleskapene er for mennesker med ulike typer funksjonshemninger, og beboerne har mer eller mindre hjelpebehov.

Bofelleskapene er Kirkeveien (8 leiligheter), Svarttjønnheia (6 leiligheter) og Rosselansvegen med 6 leiligheter tilpasset ungdommer. Ansatte i habilitering følger opp ca 30 barn og voksne i rollen som koordinator for individuell plan.

Kommunens hovedmål er alltid å bidra til best mulig livskvalitet for den enkelte, samt å støtte opp under og videreutvikle eksisterende ferdigheter.¹

Status pr 01.11.18 vedrørende Fylkesmannens tilsyn

Fylkesmannen ba i sin rapport Songdalen kommune innen 01.10.18 komme med en tilbakemelding hvor det blir redegjort for hvordan kommunen planlegger å rette forholdene som er tatt opp.

Kommunen har i sitt svar av 28.09.18 redegjort for prosessen som er gjort i enheten for å rette forholdene som ble påpekt under tilsynet på en best mulig måte. Det er også utarbeidet nye rutiner som er oversendt Fylkesmannen.

I tilbakemelding av 30.10.18 opplyser Fylkesmannen at de anser avviket som rettet og tilsynet avsluttet.

3. Ressursbruk, økonomi, bemanning, andre kommuner

3.1. Økonomiske analyser

Et utgangspunkt for å kunne ha en oppfatning av om ressursbruken på habiliteringstjenesten er god i kommunen, vil være å se på de økonomiske realitetene og bemanningen.

I 1. tertial ble det opplyst at enhet for habilitering viste noe overforbruk, men at det var tidlig i året og at det erfaringsmessig ville skje endringer i løpet av året. Enheten skulle følges tett videre mot 2. tertial.

Vi har hentet ut opplysninger rundt lønnskostnadene på forskjellige tidspunkter av året etter 1. tertial, for å se hvordan dette har utviklet seg.

Regnskapet for enhet for habilitering (Ansvar 3112 i økonomisystemet) viser at det pr september er medgått 76,3 % av lønnsbudsjettet. Ideelt sett burde dette tallet ligget

¹ Jfr kommunens presentasjon av habilitering på deres hjemmeside på internett.

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

lavere enn dette – mellom ca 72-73%. Dette fordi en må ta hensyn til at juni er feriepengemåneden hvor det påløper lite løpende lønn, da det er fjorårets avsatte feriepenger som utbetales. Reelt er det da 11 mnd hvor det påløper ordinær løpende lønn inklusive påløpte feriepenger.

I det samlede årsbudsjett er det lagt inn forventet lønnsøkning og vikartimer i fbm ferieavvikling.

Pr september lå det an til merforbruk på enheten vedrørende lønnsutgifter samlet sett, og de 3 bofelleskapene og dagtilbudet gikk alle med merforbruk.

Regnskap - lønn pr sept 2018			A	B	C	D	
Tall i hele 1000			Regnsk	Års-	Reelt	Forbruk	Avvik
			pr sept	budsjett	Forbruk	ved 73%	A-D
3303	Rosselandsvegen 14	Lønn	2 936	3 870	75,9 %	2 825	111
3305	Svarttjønnheia 2	Lønn	3 182	4 128	77,1 %	3 013	169
3312	Kirkeveien 14	Lønn	7 609	9 899	76,9 %	7 226	382
3605	Dagtilbud habilitering	Lønn	1 006	1 325	76,0 %	967	39
			14 733	19 222	76,6 %	14 032	701
1207	Fellesadministrasjon habilitering	Lønn	1 068	1 577	67,7 %	1 151	-83
3602	Støttekontaktteneste funk.h barn	Lønn	0	115	0,0 %	84	-84
3603	Støttekontakttjeneste	Lønn	407	513	79,2 %	375	32
3606	Avlastning til pårørende	Lønn	493	472	104,5 %	345	149
3700	Praksisplasser yrkes- og utv.hem	Lønn	29	34	84	25	4
			1 997	2 713	73,6 %	1 980	17
	Samlet lønnsutgifter art 10***		16 730	21 934	76,3 %	16 012	718
	Sykelønnsrefusjoner		-601	-756	79,5 %	-552	-49
	Netto lønnsutgifter enhet for Habilitering		16 129	21 178	76,2 %	15 460	669

I møte med revisjonen den 17.10.18 anslo enhetsleder et merforbruk på hele enheten på rundt en million ved årsslutt. Basert på regnskapstallene som forelå pr september, syntes dette beløp være realistisk dersom trenden fortsatte året ut.

De siste tilgjengelige tall som tar hensyn til lønnskjøring pr 12. november viser et merforbruk på 1,1 millioner på lønn i ft periodisert lønnsbudsjett pr november. Ideelt sett burde forbruket på lønn ligget på rundt 91% av årsbudsjettet i november. Se tabell neste side.

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

Regnskap - lønn pr nov 2018
Tall i hele 1000

		A	B	C	D	
		Regnsk pr	Års-	Reelt	Forbruk	Avvik
		november	budsjett	Forbruk	ved 91%	A-D
3303 Rosselandsvegen 47	Lønn	3 768	3 870	97,4 %	3 522	247
3305 Svarttjønnheia 2	Lønn	3 902	4 128	94,5 %	3 756	145
3312 Kirkeveien 14	Lønn	9 589	9 899	96,9 %	9 008	581
3605 Dagtilbud habilitering	Lønn	1 266	1 325	95,6 %	1 206	61
		18 525	19 222	96,4 %	17 492	1 034
1207 Fellesadministrasjon habilitering	Lønn	1 421	1 577	90,1 %	1 435	-14
3602 Støttekontaktteneste funk.h barn	Lønn	0	115	0,0 %	105	-105
3603 Støttekontakttjeneste	Lønn	508	513	99,0 %	467	41
3606 Avlastning til pårørende	Lønn	653	472	138,2 %	430	223
3700 Praksisplasser yrkes- og utv.hem	Lønn	37	34	108,2 %	31	6
		2 619	2 713	96,6 %	2 468	151
Brutto lønnsutgifter		21 145	21 934	96,4 %	19 960	1 185
Sykelønnsrefusjoner		-757	-756	100,2 %	-688	-69
Netto lønnsutgifter		20 388	21 178	96,3 %	19 272	1 115

Basert på regnskapstall for lønn pr november, synes beløpet enhetsleder anslo som sannsynlig merforbruk som et nøkternt realistisk anslag. Netto lønnsutgifter (dvs fratrukket sykepengerefusjoner) for hele ansvarsområdet 3112 Habilitering, viser et forbruk på 96,3 % av årsbudsjettet for lønn. Dette er godt over hva det ideelt sett burde ligge på, og tilsvarer et teoretisk merforbruk på over 1,1 mill i ft ideelt forbruk allerede pr november – før desember.

Enhetens samlede regnskapstall for 2018 viser, før refusjonsinntekter for «ressurskrevende brukere»² er bokført, en netto ramme på i overkant av 24,7 mill³. Budsjettert årsramme er på 20,2 mill, og det er da inkludert 2,3 mill i refusjonsinntekter på «ressurskrevende brukere». Dersom budsjetterte refusjonsinntekter her viser seg å stemme, blir netto ramme anslagsvis 22,4 mill. Dette er i så fall 2,2 mill over budsjetterammen.

Bokførte tall pr 30.01.19 for lønnsutgifter isolert sett, viser brutto lønnskostnader på 23,98 mill på ansvar 3112. Dette er 2,05 mill over budsjetterte lønnskostnader. Merinntekter på sykelønnsrefusjoner på 0,13 mill gir da et netto merforbruk på drøyt 1,9 mill på lønn. Netto lønnsutgifter står dermed for 86,4 % av et foreløpig anslått merforbruk på 2,2 mill⁴. Tabell følger under.

Det er på boenhetene det meste av merutgiftene på lønn ligger, men det ligger også store merutgifter på avlastning pårørende.

² Med «ressurskrevende bruker» menes her en bruker som har krav på omfattende helse- og omsorgstjenester. Kommunen vil i 2019 få dekket 80% av direkte lønnsutgifter utover innslagspunktet på kr 1.270.000 relatert til den enkelte bruker. Det gjøres et fratrukk i dette tilskuddet med kr 656.000 dersom brukeren er diagnostisert psykisk utviklingshemmet (dette gis ev direkte i rammetilskuddet).

³ Basert på regnskapsutskrift pr 30.01.19. Regnskapet er ikke avsluttet pr denne dato.

⁴ Sist tilgjengelige regnskapstall pr 19.02.19 viser et merforbruk på ca 1,8 mill i 2018

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

A-3112, lønnsutgifter bokført pr 30.01.19
tall i hele 1000

	Regnsk pr			
	desember	Budsjett	Forbruk	Avvik
3303 Rosselandsvegen 47	4 265	3 870	110,2 %	395
3305 Svarttjønnheia 2	4 503	4 128	109,1 %	375
3312 Kirkeveien 14	10 566	9 899	106,7 %	667
3605 Dagtilbud habilitering	1 423	1 325	107,4 %	98
	<u>20 757</u>	<u>19 222</u>	<u>108,0 %</u>	<u>1 535</u>
1207 Fellesadm habilitering	1 581	1 577	100,3 %	4
3602 Støttekont funk.h. barn	20	115	17,4 %	-95
3603 Støttekontakttjeneste	585	513	114,0 %	72
3606 Avlastning pårørende	1000	472	211,9 %	528
3700 Praksisplass yrkes og utv.h	41	34	120,6 %	7
	<u>3 227</u>	<u>2 711</u>	<u>119,0 %</u>	<u>516</u>
Brutto lønnsutgifter	23 984	21 934	109,3 %	2 050
Sykelønnsrefusjoner	-895	-763	117,3 %	-132
Netto lønnsutgifter	<u>23 089</u>	<u>21 171</u>	<u>109,1 %</u>	<u>1 918</u>

Merforbruket på lønnsområdet kan tolkes på flere måter.

Sett i lys av at enheten er nyopprettet, og 2018 er det første «ordinære» driftsåret, kan en nærliggende forklaring være at budsjetteringen har vært for optimistisk. Det kan være mulig at en ikke treffer helt i en slik startfase og enten over- eller underbudsjetterer. En organisasjon med nye enheter trenger noe tid før en har optimal drift.

Det kan også tolkes dit at en har holdt ressursbehovet på et forsvarlig nivå sett i forhold til behov som følger av de tjenester en skal gi etter lov og forskrifter, og latt budsjettbalansen komme i andre rekke. Dette tilsier i så fall svekket økonomistyring, i det en burde ha tilført mer budsjettmidler dersom en var klar over situasjonen. Årsaken til at dette ikke skjedde, må imidlertid ses i sammenheng med Fylkesmannens tilsyn, og at en på bakgrunn av denne lot eventuelle justeringer ligge i 2. tertial og kontaktet revisjonen for en nærmere vurdering av ressursituasjonen. Dette er også omtalt i tertialrapporten, hvor det også nevnes at det fremkommer noe merforbruk.

Samtidig må en ha i minne at habilitering er et område som ikke er enkelt å detaljbudsjettere langt frem i tid, da det kan skje raske plutselige endringer hvor nye brukere med store behov kommer til eller flytter ut av kommunen. De enkelte brukernes behov vil også kunne endre seg i løpet av et år.

Dette leder oss over til bemanningssituasjonen.

3.2 Bemanningssituasjonen 2018

Vi har på bakgrunn av mottatt materiale laget en tabell over antall årsverk, ansatte og beboere på de forskjellige boenhetene. Ansatte på øvrige tjenesteområder er ikke inkludert i oversikten.

Songdalen kommune, oversikt bemanning

Avdeling	Årsverk	Ansatte	Beboere	Årsv pr beboer	Leiligheter
Svarttjønnheia 2	6,72	11	4	1,68	6
Kirkeveien 14	14,9	25	8	1,86	8
Rosselandsvegen 47	7,1	8	7	1,01	6
	28,72	44	19	1,51	20
Aktivitetssenter	1,78	3	-		
	30,5	47			

Antall årsverk og ansatte er her basert på turnuslister mottatt 06.12.18 justert for informasjon fra administrasjonen. Det er i tillegg 5 personer som mottar tjenester som ikke er tilknyttet en av boenhetene, samt 5 personer det kjøpes avlastningsplasser for av Søgne kommune (vedtak fattes av Songdalen kommune). Disse siste 5 er mindreårige, og det dreier seg om avlastningsplasser i enkelte helger og ukedager.

I tillegg har 10 beboere støttekontakter. Normalt vil en støttekontakt være på 3-4 timer i løpet av en uke.

I lønssystemet (Visma HMR), er de samlede ressurser mht ansatte på Habilitering (ansvarsområde 3112) :

pr 15.03.18 : 31,4 årsverk, fordelt på 50 ansatte

pr 15.11.18 : 33,1 årsverk, fordelt på 58 ansatte

Det er også registrert flere personer uten stillingsbrøk. Dette er timelønte personer, ferievikarer mv.

3.2.1 Kompetanse hos de ansatte

Oversikt over ansattes formelle kompetanse basert på stillingskoder pr 15.11.18

Kompetanse/stilling	Ant pers	Årsverk	Andel
<i>Ufaglærte , assistenter , avlastere</i>	25	7,7	23,2 %
<i>Fagutdanning videregående skole, fagarbeidere, hjelpepleiere</i>	21	14,4	43,4 %
<i>Fagutdanning høyskole/universitet, miljøterapeut, vernepleiere, fagledere, leder</i>	12	11,1	33,4 %
	58	33,2	100,0 %

Andelen årsverk med utdanning på minst videregående skole utgjør 76,8% ved enhet for habilitering.

Det opplyses at kommunen har fokus på videreutdanning og kompetanseheving for de ansatte. Dette er en fordel for både de ansatte og beboerne.

Det finnes ikke direkte sammenlignbare KOSTRA tall for habilitering alene, men det er mulig å hente ut KOSTRA tall for 2017 som viser antall brukerrettede årsverk m/helsefaglig utdanning i hele omsorgstjenesten. For Songdalen utgjør dette 78,9%, mens det for hele landet utgjør 74,8%. For ansatte på enhet for habilitering er andelen 76,8%. Den formelle kompetansen ligger dermed over landsgjennomsnittet i Songdalen kommune.

3.2.2 Nærmere om boenhetene

Svarttjønnheia 2 er en boenhet med relativt store tildelte ressurser, i snitt 1,7 årsverk pr beboer. Totalt er det 14 personer i turnusen her, men 3 av disse har sitt arbeid på aktivitetssenteret (utgjør tilsammen 1,78 årsverk). I tillegg jobber 2 ansatte 20% i Svarttjønnheia men lønnes via Rosselandsveien. Ytterligere er en 60% stilling pt ubesatt. Det er videre opplyst det nå bor 5 beboere her, og at det ligger an til økning av årsverk.

Ingen av beboerne deltar i VTA (varig tilrettelagt arbeid). Det er aktivitetssenteret som primært benyttes her.

På denne boenheten er en av beboerne «ressurskrevende bruker». Vedkommende er ikke psykisk utviklingshemmet. Vi har fått opplyst at ytterligere en beboer ble «ressurskrevende bruker» høsten 2018.

Kirkeveien 14 er boenheten med mest tildelte ressurser, i snitt like under 2 årsverk pr beboer. To ansatte bruker 20% hver til utadrettet virksomhet, dvs koordinatoroppdrag og oppfølging av hjemmeboende barn og unge. Det er ingen beboere som er med i VTA på denne boenheten. Det er 4 «ressurskrevende brukere» her (av 8 beboere).

Rosselandsvegen 47 er den boenheten med færrest tildelte ressurser, i snitt ca 1 årsverk pr beboer. I de oppførte årsverk på 7,1 er det ikke inkludert en ubesatt stilling på 56,5% som står som innleiebehov. Det er inkludert en lærling i 100% stilling, samt at 2 ansatte har her fått økt sine stillinger med 20% hver for å følge opp 2 beboere på dagtid. På denne enheten er 6 av beboerne deltakere i VTA. En beboer vil sannsynligvis havne i kategorien for «ressurskrevende brukere» fra neste år, vedkommende benytter ikke VTA.

Generelt er det slik at de minst fungerende beboerne benytter dagsenter/aktivitetssenteret, mens de mer ressurssterke benytter VTA.

3.2.3 Sammenligning med øvrige kommuner

KOSTRA tall er et hjelpemiddel som kan være nyttig i flere sammenhenger. Når det gjelder helse og omsorgssektoren, er det egne KOSTRA funksjoner disse utgiftene rapporteres på. Funksjonene skiller imidlertid ikke mellom brukergruppene (psykisk utviklingshemmede, psykisk helse, eldre, andre brukere). Det finnes derfor ikke

sammenlignbare KOSTRA tall på dette området isolert sett, og vi har derfor måtte søke statistikk andre steder.

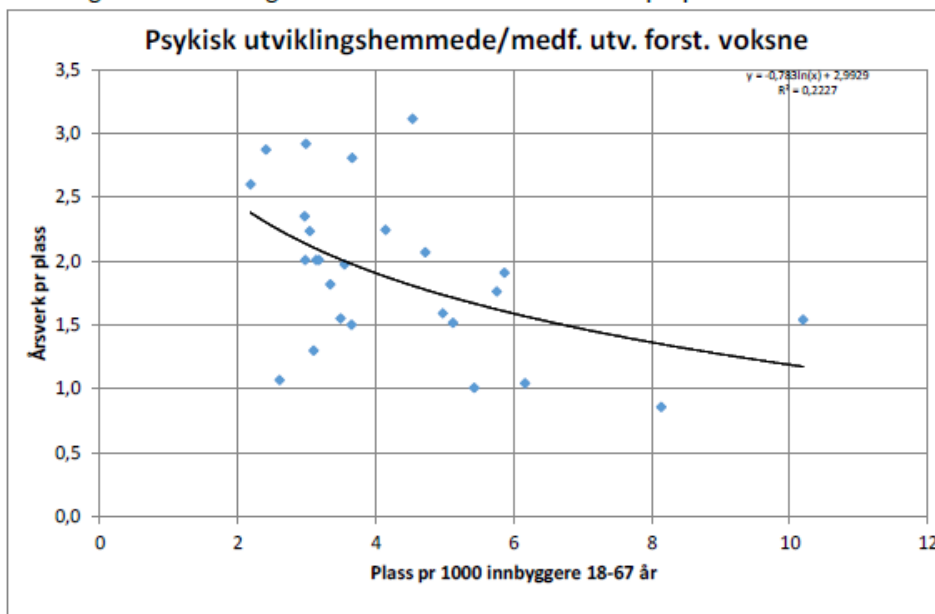
Agenda Kaupang AS og Oslo Economics AS har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) utarbeidet en rapport om psykisk utviklingshemmede i inntektssystemet⁵. Rapporten er en analyse av delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg i kommunenes inntektssystem.

I denne rapporten viser Agenda Kaupang til sin egen utarbeidede analysedatabase hvor KOSTRA inndelingen er brutt ned på brukergrupper. Dette er basert på data fra 50 kommuner Agenda Kaupang har bistått de siste 5 årene med effektiviserings og organisasjonsgjennomganger.

I rapporten fremgår at 21,5% av utgiftene i pleie og omsorg går til voksne psykisk utviklingshemmede. Av disse igjen går 79% til voksne psykisk utviklingshemmede i bolig. Det er stor variasjon mellom kommunene mht hvordan de organiserer tilbudene sine og hva utgiftene til bofellesskapene er pr bruker. Kommuner med spredte boliger har høyere utgifter enn de som har samlokaliserte boliger. Dette gjelder særlig brukere i boliger hvor det er behov for døgnbemanning. En samlokalisering vil kunne redusere behovet.

Agenda Kaupang har utarbeidet et diagram som viser sammenhengen mellom antall årsverk pr plass, og plass pr tusen innbyggere i årsklassen 18-67 år⁶. Det fremgår her at enkelte kommuner har et snitt pr bruker som ligger over 3 årsverk, mens andre ligger under 1 årsverk. Tendensen er at det er flere ansatte pr plass i små kommuner enn i store, men det er uansett store sprik fra kommune til kommune.

Det er stor variasjon i hvordan kommunene organiserer tilbudene sine. Figuren nedenfor viser sammenhengen mellom antall årsverk pr. plass og plass pr. tusen innbyggere i alderen 18-67 år i et utvalg kommuner. Figuren viser at det er flere ansatte pr. plass i små kommuner enn i store.



Figur 4-2 Sammenheng mellom antall årsverk pr. plass og plass pr. tusen innbygger

⁵ «Psykisk utviklingshemmede i inntektssystemet», oppdragsgiver Kommunal og moderniseringsdepartementet, rapport nr 9647, 16.06.2017

⁶ Side 16 i rapporten

I denne rapporten pekes det på at høye utgifter i tjenestene kan være uttrykk for høy aktivitet, lav effektivitet eller ønsket høy ressursbruk. Ofte er det en kombinasjon av disse faktorene. Kommuner som lykkes med å holde utgifter på et lavt nivå og samtidig imøtekomme brukernes behov, er kommuner med høy grad av planmessighet og prioriteringer av ledelse til tjenester til brukergruppen.

Sentralt er omsorgstrappen og BEON prinsippet (Beste effektive omsorgsnivå). Dette er prinsippet om at tjenester skal ytes på lavest mulig omsorgsnivå som samtidig er best faglig.

Dette forutsetter at de behovstrengende får tjenestetilbud tilpasset den enkelte. Ved endring av behov vil en bevege seg oppover eller nedover i omsorgstrappen. Det er derfor viktig å ha rutiner for gjennomgang av vedtak om pleie og omsorgstjenester slik at disse alltid er tilpasset brukerens behov.

3.2.4 Sammenligninger med nærliggende kommuner

Fylkesmannen har hatt tilsvarende tilsyn med flere av kommunene i Aust- og Vest Agder de siste par årene. Når det gjelder å ha på plass de systemene som skal sikre at brukerne får de tjenester brukeren har krav på ut fra enkeltvedtak og behov, er det kun Lillesand som får en rapport uten avvik.

Lillesand kommune hadde den 28.8.18 et tilsvarende tilsyn som Songdalen hadde 29.05.18. Det er interessant å sammenligne disse to undersøkelsene, selv om det åpenbart må tas forbehold om forskjeller dem i mellom. De forskjellige brukerne vil ha ulike behov, og det vil dermed også være forskjeller i forhold til hvilke tjenester det er gitt vedtak på og hvor ressurskrevende disse er. Vi har her basert oss på de offisielle tallene fra fylkesmannens offentlige rapport.

Fylkesmannen opplyser i sin rapport til Lillesand at det var områder som fortsatt kunne forbedres. Det påpekes blant annet at vedtakene er lite spesifiserte selv om de er oppdaterte og angir omfang. Samtidig foreligger det dagsplaner med mye og detaljert informasjon, og etter Fylkesmannens vurdering kan manglende utforming av vedtakene kompenseres ved at kommunen har disse strukturene som viser at det gis individuelle tjenester utfra brukerens behov.

Selv om det forelå forbedringspotensiale, fant Fylkesmannen at kommunen har systemer som sikrer helse og omsorgstjenester innenfor de krav som fremgår av lov og forskrift. Fylkesmannen konklusjon var ingen avdekkede lovbrudd, og tilsynet ble dermed avsluttet.

Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at det i rapporten også fremkommer at Lillesand kommune deltar i det statlig finansierte forsøket med tildeling av helse- og omsorgstjenester i kommunen (SIO-prosjektet)⁷. Kommunen blir i denne perioden fulgt opp av, og rapporterer til Helsedirektoratet. Prosjektets hovedmålsetting er å prøve ut om statlig finansiering medfører økt likebehandling på tvers av kommuner, og en mer

⁷ Helsedirektoratet gjennomfører et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene (SIO-prosjektet). Forsøket løper i perioden fra 01.05.16 - 30.04.19, men det er foreslått å forlenge og utvide forsøket ut 2022. Det er seks forsøkskommuner som deltar i prosjektet.

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

korrekt behovsdekning i kommunen. Brukers behov er i fokus, og brukermedvirkning er satt i system ved saksbehandling og tildeling av helse- og omsorgstjenester. Det er et krav i SIO-prosjektet at alle nye brukere skal ha en kartlegging før endelig tjeneste settes inn. Det er også laget en samtaleguide i regi av SIO som brukes for å sikre brukermedvirkning. De seks kommunene som deltar i prosjektet får støtte til å etablere gode rutiner for å kartlegge hvilke tjenester hver enkelt bruker har behov for.

Lillesand kommune - oversikt bemanning

Avdeling	Årsverk	Beboere	Årsverk pr beboer
Dovreveien 10	27,38	10	2,74
Holtaveien	14,16	9	1,57
Fagertunveien	21,5	3	7,17
Solkollen (ambulerende)	14,16	5	2,83
	77,2	27	2,86
Smedmyra - dagsenter	3,3		

Lillesand kommune har 4 boenheter, som huser inntil 27 beboere. Årsverk pr beboer varierer fra 1,57 (Holtaveien) til 7,17 (Fagertunveien), og gir et snitt på 2,86 samlet sett. Sistnevnte boenhet skiller seg særskilt ut med usedvanlig høy ressursbruk, og holdes denne utenfor blir snitt samlet sett 2,31 årsverk pr bruker.

Det fremgår at det er større ressurser målt i årsverk rettet mot brukerne i Lillesand enn det er i Songdalen. Som nevnt må en være varsom med å trekke entydige slutninger av dette, da det flere faktorer som ikke er kjent her, f.eks «ressurskrevende brukere». Det er også viktig å merke seg at det er systemene Fylkesmannen har kontrollert.

Det har også vært et tilsvarende tilsyn i Søgne kommune 20-21.03.18. Fylkesmannen avdekket i denne kontrollen et avvik tilnærmet likt det Songdalen senere fikk i sin rapport. Dette tilsynet er rapportert etter en tidligere versjon av Fylkesmannens rapporteringsmaler, og det ble i disse malene ikke lagt frem tallmateriale. Da det ikke foreligger offisielle tall fra dette tilsynet, har vi hentet inn informasjon fra kommunen.

Totalt er det 18 brukere tilknyttet heldøgntilbud og 8 brukere andre steder i kommunen som får tjenester.

Søgne kommune, oversikt bemanning

Avdeling	Årsverk	Beboere	Årsverk pr beboer
Nygårdshaven bofellesskap		13	
Bor tett til bofellesskapet		5	
Bor utenfor bofellesskapet		8	
Sum brukere og årsverk	32,8	26	1,26

3 av de 18 personene i bofellesskap og 1 av de 8 som bor utenfor har ikke diagnose psykisk utviklingshemming. Vi har fått opplyst at det i 2019 vil komme til flere brukere og tilføres ytterligere årsverk.

Vi har i tillegg hentet inn opplysninger fra Vennesla kommune.

Vennesla kommune, oversikt bemanning

Avdeling	Årsverk	Beboere	Årsverk pr beboer
Dølebakken 6-8	5,4	8	0,68
Dølebakken 7B	7,25	6	1,21
Fjellvegen bolig	6,21	4	1,55
Venneslagården	4,51	7	0,64
	23,37	25	0,93
Måneglytt håndverk og dagsenter	12,88	37	

Vennesla har i tillegg avlastningshjem for barn/unge. Dette krever 3,69 årsverk på 3 plasser.

Vennesla hadde tilsyn fra Fylkesmannen i 2017 vedrørende helse- og omsorgstjenester til mennesker med utviklingshemming (tilsynsrapport pr 20.06.17). Det ble også her avdekket avvik, blant annet vedrørende mangelfull journalføring og at de alminnelige vedtakene ikke tilfredsstilte forvaltningslovens krav til enkeltvedtak. Selv om ordlyden i Fylkesmannens avvik er annerledes enn i Søgne og Songdalen, fremkommer det i Fylkesmannens begrunnelse at vedtakene var for generelle og for lite spesifiserte. I så måte er dette ganske lik de funn som er påpekt overfor Songdalen og Søgne tilfeller og brukt som begrunnelse for at det ikke var systemer som gjorde det mulig å sikre at den enkelte bruker fikk individuelle tjenester utfra enkeltvedtak og behov.

Kristiansand kommune hadde et tilsvarende tilsyn høsten 2016 (tilsynsrapport pr 01.02.17), som konkluderte med at kommunen ikke hadde et helhetlig kvalitets- og dokumentasjonssystem som sikret brukernes trygghet og faglig forsvarlige tjenester.

Den samme type tilsyn og med lignende avvik har det også vært i Tvedestrand (rapport pr 11.05.17) og Grimstad (rapport pr 15.02.17).

Vi har ikke tallmateriale fra alle disse kommunene, men det er uansett selve systemene som har vært under lupen hos Fylkesmannen, ikke omfanget av den faktiske ressursbruken i seg selv.

Sammenligninger av tallmateriale fra 4 mellomstore kommuner i nærområdet, samt en vurdering opp mot Agenda Kaupangs funn, bekrefter at det er store sprik med hensyn til årsverk pr bruker. Songdalen kommune ser ut til å ligge rundt gjennomsnittet, men det er som nevnt vanskelig å trekke noen entydige konklusjoner.

4. Andre særskilte forhold

4.1 Notat vedrørende sparetiltak 2018

I Fylkesmannens rapport omtales et notat fra enhetsleder med tittel «Tiltak for innsparing, økonomi 2018».

I notatet opplyses det at 2018 kan bli et økonomisk utfordrende år, og at det er lurt å sette inn tiltak tidlig på året. Det opplyses videre at «Det er veldig viktig å si at tiltakene som gjennomføres IKKE skal gå utover forsvarligheten av tjenestene»

Tiltakene som nevnes er :

- Ved sykdom og ferie må det i hvert enkelt tilfelle vurderes nødvendigheten av innleie vikarer. Dette fordi det for tiden er overflødige ansatte i enheten som i stedet kan benyttes.
- Personell kan brukes på tvers av boenhetene og aktivitetssenteret når det er mulig
- Arbeidsgivers styringsrett ved ferie – det henstilles at ansatte tar ut minst en uke ferie første del av 2018 – dialog med fagleder/koordinator
- Avspasering kan kun aksepteres dersom det ikke er behov for innleie (kan evt fravikes etter dialog med fagleder).
- Fagleder må kunne bidra i drift for å slippe innleie
- Enkeltboere må ved sykdom kunne være hjemme i stedet for å gå på aktivitetssenter. Det påpekes at det da i så fall må skrives avvik
- Ved fravær natt på Svarttjønnheia benyttes hvilende nattevakt som vikar

Enhetsleder, som på dette tidspunkt var helt ny i denne rollen, har overfor revisjonen påpekt at notatet ble skrevet tidlig på året i en periode med mye influensa (februar). Han ønsket å klargjøre forhold mht vikarer, og det var ikke ment å kutte tjenester eller forsvarlighet. Dette er også presisert tydelig i notatet.

Tiltakene slik de er listet opp i enhetsleders notat tilsier ikke, med unntak av nest siste punkt, at de skal gå utover tjenestetilbudet til brukerne. Nest siste punkt tilsier at enkeltboere ved sykdom kan risikere å ikke kunne gå på aktivitetssenter, og i så fall må avvik skrives. Ellers er hensikten slik det fremstår, at en så langt det er mulig benytter eget personale før innleie eksternt.

Aktivitetssenteret/dagsenteret benyttes av beboere ved Svarttjønnheia og Kirkeveien. Ved Rosselandsvegen er 6 av 7 beboerne aktivisert via VTA (varig tilrettelagt arbeid). Det at noen eventuelt ikke får sitt tjenestetilbud vil da i flg enhetsleders notat tilsi at dette primært gjelder beboerne på Svarttjønnheia og Kirkeveien.

Fylkesmannens undersøkelser har vist at det har vært tilfeller hvor enkeltboere ikke fikk sitt vanlige oppsatte tjenestetilbud grunnet sykdom. Fylkesmannen har også gjenfunnet dette i avviksmeldingene. I rapporten har Fylkesmannen presisert at «Vi så at innsparingstiltak kunne gå ut over tjenestetilbudet til brukerne ved at enkelte f.eks ikke fikk sitt vanlige oppsatte dagtilbud en dag».

Kommunen opplyser overfor revisjonen at det har vært tilfeller hvor det ikke var mulig å sette inn vikar, og beboer fikk da ikke den daglige oppsatte tjenesten. Beboer har da i flg kommunen fått et tilbud som er forsvarlig, men ikke like godt som det er til daglig. Fagleder har ofte gått inn og bistått brukeren opplyser kommunen. Samlet har dette skjedd 22 ganger i løpet av året, de fleste gangene i de første månedene av året når influensaen herjet som verst. En av årsakene til manglende innleie av vikar opplyses å være at det i noen tilfelle ved korttidssykdom ikke har vært mulig å få fatt i kjent vikar ved sykdom meldt om morgenen samme dag.

Vi har mottatt utskrifter av avvikene. 14 av disse er fra perioden januar-mars, mens resten er fra april-august. 21 av avvikene gjelder Svarttjønneheia eller Kirkeveien, mens ett vedrører Rosselandsvegen 47. I avvikene opplyses det at bruker ikke har fått sitt dagtilbud eller at dagsplan ble annerledes. I flere av avvikene opplyses det at beboer ble hjemme i bolig, mens noen opplyser evt alternative aktiviteter de har klart å få i stand. Under forbedringsforslag nevnes «lei inn personal ved sykdom», «lei inn vikar», «bedre bemanning», «flere ansatte» på de fleste avvikene. Vi har fått opplyst av kommunen at innkomne avvik har bidratt til endret praksis.

5. Vurderinger

5.1 Økonomi

Regnskapstallene gjennom 2018 viser at budsjettene ikke har vært tilstrekkelige og at dette har medført merforbruk, spesielt mht lønnskostnader. Budsjettforskriftens § 11, som utdyper bestemmelsene i kommunelovens § 47 nr. 3, angir at dersom det blir klart, eller overveidende sannsynlig at bevilgninger i årsbudsjettet ikke vil holde, må budsjettet reguleres. Det må i forbindelse med 1. tertial 2019 foretas en vurdering av hvordan situasjonen er, og eventuelt foreta en budsjettjustering om situasjonen tilsier dette. Det er grunn til å anta at dette fort kan bli tilfelle. I 2019-budsjettet er brutto lønnskostnader budsjettert med 24,1 mill for habilitering, noe som kun er 0,1 mill (0,4 %) over hva som ser ut til å bli brutto lønnsutgifter i 2018 (24,0 mill).

Samtidig er tre av stillingene på bofellesskapene knyttet opp mot tjenester utad i felten, og utgjør på papiret en 60% stilling. Det bør vurderes om dette forholdet tilsier at det er nødvendig å tilføre bofellesskapene ytterligere ressurser økonomisk.

5.2 Bemanning – ressursbruk

De fleste andre kommuner i området som har hatt tilsyn av Fylkesmannen har fått tilsvarende avvik, og disse avvikene går mer på systemene enn direkte på ressursbruk og bemanning. Systemavvik gjør det imidlertid vanskelig å bedømme om ressursbruken er tilstrekkelig, eller fornuftig og i tråd med vedtak. Dette er noe også Fylkesmannen stadfester i sin tilsynsrapport.

Det er dokumentert at i enkelte tilfelle har sykdom og manglende vikar medført at brukere ikke har fått sitt ordinære dagtilbud. Dette er likevel ikke av stort omfang, og er unntakstilfeller, ikke hovedregelen. Vi er likevel av den oppfatning at en i stressende perioder med høyt sykefravær ikke bør fokusere for strengt når det gjelder innleie av vikarer og evt bruk av overtid. Vi vil også anta at dersom det tilføres noe mer ressurser til enheten som nevnt innledningsvis, vil for en stor grad dette kunne forebygge at slike tilfeller oppstår.

Analyser basert på årsverk pr brukere viser at dette spriker veldig mellom kommunene, og at det ikke er noe fasitsvar her. Songdalen kommune ligger på dette området på gjennomsnittet. Andelen ansatte med formell kompetanse ligger over landsgjennomsnittet, så heller ikke her skiller Songdalen seg negativ ut.

Det er ikke nødvendigvis løsningen å øke bemanning og ressursene for en enkelt bruker. Dette fordi behovene og mestringsnivåene er så forskjellige for de enkelte. Et viktig moment oppi dette er mestringsfølelsen som et hvert menneske kjenner på. Jo mer en mestrer selv, jo bedre er det for en selv.

Det kan igjen være hensiktsmessig å peke på omsorgstrappen og BEON prinsippet, som sier at tjenester skal ytes på lavest mulig omsorgsnivå som samtidig er best faglig. De behovstrengende får da et tjenestetilbud tilpasset den enkelte, og vil ved endring av behov bevege seg oppover eller nedover i omsorgstrappen.

Dette viser at oppfølging og etterlevelse av Fylkesmannens avvik er viktig, og vil kunne bidra til at en får bedre oversikt og kontroll med at brukerne får tjenester utfra sitt enkeltvedtak og sitt behov. Dette arbeidet er allerede godt i gang, og vurdert tilfredsstillende av Fylkesmannen.

Kristiansand, 19. februar 2019


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Leif Morten Gahrson
Oppdragsansv regnskapsrevisor