



# Strategisk økonomistyring innan helse og velferd i Klepp kommune

**Forvaltningsrevisjonsrapport**  
Klepp kommune

Juni 2022

[www.kpmg.no](http://www.kpmg.no)

# Forord

Etter vedtak i kontrollutvalet i Klepp kommune 25.11.2021 har KPMG gjennomført ein forvaltningsrevisjon av strategisk økonomistyring innan helse og velferd. Denne rapporten er svar på kontrollutvalet si bestilling. Rapporten gjer greie for undersøkinga, våre funn og anbefalingar.

Vi vil takke kommunen for god hjelp i arbeidet vårt med forvaltningsrevisjonen.

# Samandrag

Kontrollutvalet i Klepp kommune vedtok 2. september 2021 å bestille ein forvaltningsrevisjon på temaet strategisk økonomistyring innan helse og velferd. Føremålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke og vurdere korleis kommunen arbeider med strategisk økonomistyring innan helse- og velferdssektoren, irekna system og rutinar for operativ budsjett- og økonomistyring og rutinar og praksis for tildeling av tenester.

Revisjonen viser at mykje fungerer bra i den strategiske økonomistyringa i helse og velferd. Samstundes er det potensial for ytterlegare forbetring.

I tråd med strategiplanen Taktskifte har Klepp kommune dei siste åra oppnådd ei dreiging i retning meir effektive tenester, der tenester i større grad blir gitt i heimen i staden for i institusjon. Revisjonen viser at helse og velferd på fleire måtar arbeider godt med å setje strategien sin i verk, og at det er brei semje internt om overordna utfordringsbilde, mål og kva kommunen må prioritere å jobbe med.

Det er likevel potensial for å setje Taktskifte-strategien betre i verk gjennom dei årlege budsjett- og styringsprosessane. Ei hovudutfordring i helse og velferd er eit visst «strekk i laget». Ikkje alle leiarnivå er involvert i strategiske diskusjonar, og for fleire er det ikkje klart kva dei skal prioritere å jobbe med for å følge opp strategien. Det er få fellesdiskusjonar på tvers av leiarnivå om status, utfordringsbilde og prioriteringar. Avdelingsleiarane ser utviklingsarbeid som krevjande grunna stor administrativ belastning, og ein del nye tilsette kjenner ikkje noko særleg til strategien. Budsjettprosessen verkar i hovudsak å ha ei god og strukturert utforming. Men, også her kjem det fram at avdelingane i varierende grad er involvert. Dette medfører ein risiko for at prioriteringane som vert gjort ikkje får tilstrekkelig forankring.

Økonomiplanlegginga i kommunen vert i hovudsak gjort i samband med budsjettprosessen. Det er rom for å nytte større delar av året til å utarbeide analyser og gjere gode utredningar. Det viser seg at det er ulike oppfatningar omkring i kva grad det er mogleg å gjere prioriteringar innan budsjetttrammene. Eit grep for å sikre felles forståing kan vere å tydeliggjere det økonomiske handlingsrommet forut for budsjettprosessen. Når det gjeld rutinar og praksis for økonomistyring synast det som dette stort sett fungerer godt. Det same gjeld systema for økonomistyring.

Det er vår oppfatning at kommunen har tydeleg ansvarsdeling og gode rutinar når det gjeld tildeling av tenester. Det er likevel rom for å betre samhandlinga mellom tenestekontoret og tenestane. Det kan synast som det er ulike oppfatningar internt når det gjeld nivået på, og finansiering av, tenestane. Fleire meiner at det er rom for å arbeide «smartare» her. Kommunen er merksam på dette og det er mellom anna starta eit prosjekt innan miljøtenesta for å sjå nærmare på korleis ein kan jobbe meir effektivt innan miljøtenesta. Utover dette manglar kommunen tydelige rutinar for å gjennomgå løpande vedtak for å sikre rett nivå på tenestane over tid.

Samla sett ser vi eit behov for at mål frå Taktskifte-strategien blir konkretisert betre nedover i tenesteområdet, og at fleire blir involvert i styringsdiskusjonar om fag og økonomi, særleg med eit lengre tidsperspektiv. I tillegg er det behov for meir internopplæring i strategien og å vurdere om leiarar har nok rom til utviklingsarbeid. Leiarar på ulike nivå bør og involverast betre i den årlege budsjettprosessen, og den operative økonomistyringa. Til slutt er det behov for å gjere nokre avklaringar knytt til tenestetildeling internt i helse og velferd.

# Innhold

<b>1. Innleiing</b>	<b>1</b>
1.1 Føremål med forvaltningsrevisjonen	1
1.2 Problemstillingar	1
1.3 Revisjonskriterier	2
1.4 Metode	2
<b>2. Om kommunen</b>	<b>4</b>
2.1 Tidlegare risikovurderingar og analysar	5
2.2 Kommunens rangering i Kommunebarometeret	5
2.3 Overordna økonomisk status i helse og velferd	6
<b>3. System, rutinar og praksis for å sikre ei analytisk og systematisk, strategisk økonomistyring over tid</b>	<b>7</b>
3.1 Innleiing	7
3.2 Observasjonar	8
3.3 Vurderingar	11
3.4 Tilrådingar	13
<b>4. Korleis arbeider kommunen med økonomistyring innan helse og velferdsområdet?</b>	<b>14</b>
4.1 Innleiing	14
4.2 Observasjonar	15
4.3 Vurdering	18
4.4 Tilrådingar	19
<b>5. Kva rutinar og praksis har kommunen for tildeling av tenester innan helse og velferd</b>	<b>21</b>
5.1 Innleiing	21
5.2 Observasjonar	22
5.3 Vurderingar	25
5.4 Tilrådingar	25
<b>6. Tilrådingar</b>	<b>26</b>
<b>7. Uttale frå kommunedirektøren</b>	<b>27</b>
<b>Vedlegg 1: Dokumentliste</b>	<b>28</b>
<b>Vedlegg 2: Revisjonskriterier</b>	<b>30</b>

# 1. Innleiing

## 1.1 Føremål med forvaltningsrevisjonen

Kontrollutvalet i Klepp kommune vedtok i møtet 2. september 2021 (sak 21/21) å bestille ein forvaltningsrevisjon på temaet strategisk økonomistyring innan helse og velferd. Vedtaket er basert på kommunen sin plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Av planen følgjer det at innhaldet i revisjonen skal rettast mot system og rutinar for å sikre realistisk budsjettering, prognosar over kostnadsutvikling og økonomistyring.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke og vurdere korleis kommunen arbeider med strategisk økonomistyring innan helse- og velferdssektoren. Irekna korleis kommunen arbeider med den langsiktige, analytiske og strategiske økonomistyringa, kommunen sine system og rutinar for operativ budsjett- og økonomistyring og rutinar og praksis for tildeling av tenester.

Sidan revisjonen omfattar strategisk økonomistyring har vi valgt å sjå på om kommunen sine budsjett, økonomiprosessar, tildelingar og rekneskap vert utført i tråd med fastsette strategiar, slik at kommunen kan nå dei overordna måla som er sett på området.

Forvaltningsrevisjonen er forbetningsorientert, og har som føremål å gje tilrådingar om tiltak der forvaltningsrevisjonen har avdekkja avvik eller forbetningsområder.

## 1.2 Problemstillingar

På bakgrunn av føremålet svarar forvaltningsrevisjonen på følgjande problemstillingar:

### 1. I kva grad er kommunen sine system, rutinar og praksis for strategisk økonomistyring eigna til å sikre ei analytisk og systematisk, strategisk økonomistyring innan helse og velferd over tid?

- a. Korleis arbeider kommunen med mål- og resultatstyring innan helse og velferd?
- b. I kva grad legg kommunen sin budsjett- og planprosess grunnlag for ei systematisk, strategisk økonomistyring?
- c. I kva grad har legg system og rutinar føringar for at kommunen nyttar analyser i planlegginga?
  - i. I kva grad legg system og rutinar føringar for at analyse og planleggingsarbeidet i kommunen tek befolkningsendring og sjukdomsutvikling i vare?
  - ii. I kva grad legg system og rutinar føringar for at analyse og planleggingsarbeidet tek økonomiske framskrivingar på helse og velferdsområdet i vare?

### 2. Korleis arbeider kommunen med økonomistyring innan helse- og velferdsområdet?

- a. I kva grad har kommunen etablert ein budsjettprosess som dannar grunnlag for ein hensiktsmessig økonomistyring?
- b. I kva grad har kommunen etablert rutinar og praksis som sikrar ei hensiktsmessig økonomistyring innan helse og velferd?
- c. I kva grad oppfatar dei tilsette system og rutinar som eigna for deira føremål?
- d. I kva grad opplever personar med budsjettansvar at dei har tilstrekkelig kompetanse for å ivareta dette ansvaret?

### 3. Kva rutinar og praksis har kommunen for tildeling av tenester innan helse og velferd?

- a. Kven er involvert i tildelinga og kva prosedyrar er etablert?

- b. I kva grad vert effektiv ressursutnytting ivareteke?
- c. Korleis sikrar kommunen at tildeling av tenester blir utført objektivt og basert på brukarane sitt individuelle behov?

Revisjonen er retta inn mot heile tenesteområdet helse og velferd, men av kapasitetshensyn har vi valgt å gå noko meir detaljert inn på deler av tenesteområdet for å få meir dybdebasert kunnskap om korleis økonomistyringa fungerer i praksis. Dei to områda vi har valgt å gå meir i dybden på er heimebaserte tenester og miljøtenester, mellom anna fordi dei to områda er dels samanliknbare og fordi dei framstår som relevante med bakgrunn i forarbeidet til planen for forvaltningsrevisjon.

### 1.3 Revisjonskriterier

Til problemstillingane stiller vi opp revisjonskriterier. Revisjonskriterier er dei krav og normer som tilstand og praksis i kommunen målast mot. Revisjonskriterier må vere aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Sentrale kjelder til å utleie revisjonskriterier har vore:

- ✓ Kommuneleien (2018)
- ✓ Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.
- ✓ Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner
- ✓ Veileder i økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)
- ✓ Veileder om budsjettering av investeringar og avslutning av investeringsregnskapet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)
- ✓ Kommunale vedtak og retningslinjer
- ✓ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester
- ✓ Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting
- ✓ Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten

### 1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med krava i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon.

For å svare på problemstillingane har vi nytta både dokumentanalyse og intervju. Ein styrke med å bruke fleire metodar samtidig, såkalla «Mixed methods-tilnærming», er at vi kan delvis minimere potensielle feilkjelder ved å sjå problemstillingane frå fleire perspektiv, og ved å undersøke om det er samsvar mellom funn gjennom dei ulike metodane. Nedanfor går vi gjennom dei ulike metodane vi har brukt og kvifor dei er nytta.



#### Dokumentinnsamling og analyse

Vi har henta inn og gått igjennom dokumentasjon frå kommunen som kan gi informasjon om problemstillingane. Vi har mellom anna sett på rutinar, retningslinjer og regelverk knytt til kommunen sin økonomistyring innan helse og velferd. Vi har og sett på budsjett- og rekneskapsdokument frå kommunen, inkludert budsjett- og rekneskapsrapport for dei ein-skilde verksemdene innanfor helse og velferd. I tillegg har vi sett på tilgjengeleg statistikk gjennom Kommunebarometeret frå Kommunal Rapport og andre offentleg tilgjengelege dokument, som til dømes rettleiar knytt til økonomistyring i kommunesektoren.

Ein full oversikt over analyserte dokument går fram av vedlegg.



## Semi-strukturerte intervju

Føremålet med intervjuet har vore å få utfyllande informasjon og forklaringar til oversendt dokumentasjon.

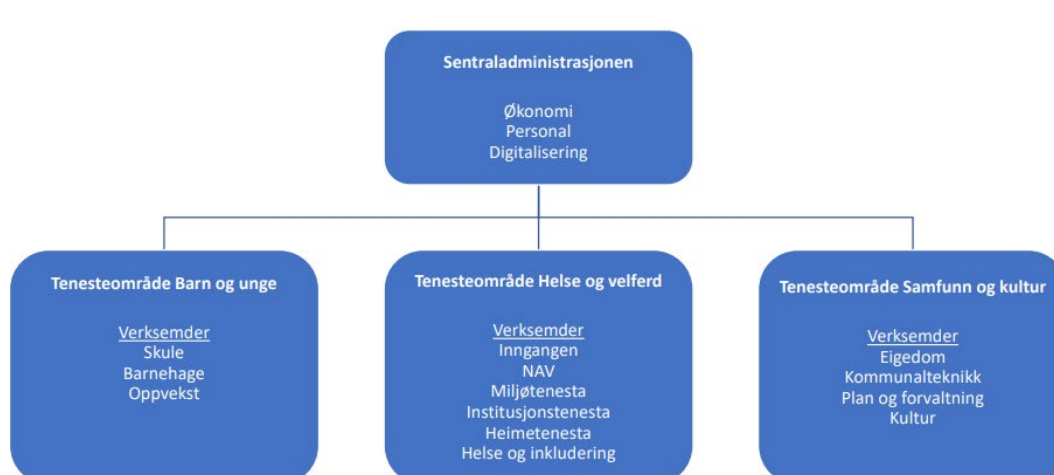
Vi har gjennomført 13 intervju med informantar frå kommunen. Informantar har vore kommunedirektør, økonomisjef, økonomikonsulent og leiarar på ulike nivå innan helse og velferd. Val av respondentar har vore diskutert med kommunen undervegs, men vi har sjølv valt ut informantane.

Intervjuet har vore semi-strukturerte. Det inneber at ved gjennomføring av intervju har det vore utarbeidd intervjuguidar, slik at vi har samanlikna svar frå ulike informantar samtidig som vi har hatt rom for å følge opp interessante tema som kom opp i det einskilde intervjuet (til forskjell frå eit heilt strukturert intervju eller eit heilt open/utforskande intervju).

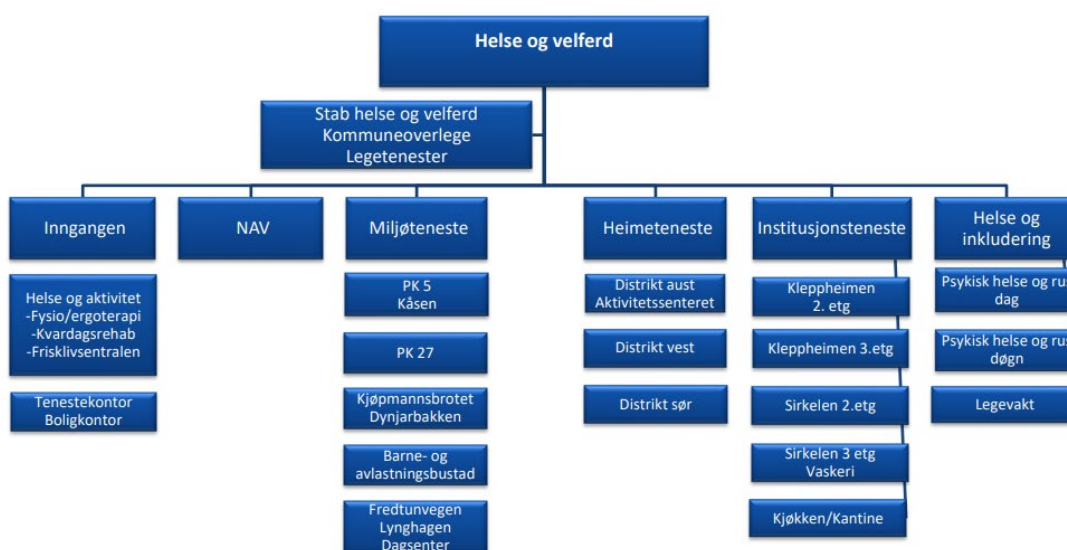
Frå kvart intervju har vi skrive referat som vart sendt til respondenten for verifisering (gjennomlesing og eventuell korrigerings). Svar frå respondentar har vorte analysert og samanstillt med resten av dokumentasjonen.

## 2. Om kommunen

Klepp kommune har om lag 20 000 innbyggjarar og eit samla driftsbudsjett på ca. 1 mrd. kroner. Av dette blir 345 mill. kroner fordelt til helse og velferd. Kommunen er organisert slik:



Tenesteområdet helse og velferd består av verksemdene Inngangen, NAV, Miljøtenesta, Heimeteneste, Institusjonsteneste og Helse og inkludering. I tillegg er tenesteområdet organisert med ein stab, kommuneoverlege og legetenester:



Dei ulike verksemdene i helse og velferd har fleire avdelingar. Klepp kommune har dei siste åra gjort ein del endringar i organisering av helse- og velferdsområdet. Mellom anna vart tenestekontoret "Inngangen" oppretta i 2018, der ansvar for kartlegging av tenestebehov, behandling av søknadar og vedtak knytt til tenester innan helse og velferd plassert. I tillegg til dette blei NAV Time og NAV Klepp frå og med 2019 slått saman til eit felles kontor.



## 2.1 Tidlegare risikovurderingar og analysar

Av risiko- og vesentlegvurderinga som ligg til grunn for plan for forvaltningsrevisjon, kjem det fram at dei identifiserte risikoane innanfor økonomistyring i helse og velferd er knytt til pleie og omsorg, men risiko for budsjettoverskridingar vert også trekt fram innanfor sosiale tenester og kommunale bustader. Innanfor pleie og omsorg går det fram av risiko- og vesentlegvurderinga at det er krevjande å vurdere brukarbehov og tildele tenester objektivt. Vidare er det peikt på at kommunen burde hatt føresetnader for lågare ressursbruk i pleie og omsorg, og at det ikkje ligg føre tilstrekkelege system for økonomistyring som er basert på modellar for ressurstildeling.

Det er vidare identifisert risiko for kostnadsoverskriding og høge kostnader innan sosiale tenester. Dette er knytt til at andel mottakarar med sosialhjelp som hovudinntektskjelde er noko høgare enn for resten av kommunegruppa, og i tillegg er det nemnt utfordringar med sysselsetting av flyktningar etter avslutta introduksjonsprogram. Til sist er det registrert moderat risiko på temaet kommunale bustadar fordi tilgangen ikkje samsvarer med etterspurnaden, då brukarane krev meir tilrettelegging enn tidlegare. Også uvisse i ankomst av flyktningar har vore førande for denne vurderinga.

## 2.2 Kommunens rangering i Kommunebarometeret

Kommunebarometeret er ei årleg måling frå Kommunal rapport som måler alle norske kommunar opp mot kvarandre. Kommunane blir rangert etter 151 nøkkeltal på tvers av 12 ulike hovudkategoriar. Barometeret er basert på KOSTRA-tal og annan offentleg statistikk. Hensikta med barometeret er å gi avgjerdstakarar ei lettforståeleg oversikt over korleis kommunen driv samanlikna med andre kommunar. Barometeret baserer seg på tal som kan knyttast til kvalitet, effektivitet og volum på tenester. I barometeret for 2021 er Klepp kommune rangert som nummer 45 av totalt 356 kommunar, justert for økonomiske rammeføresetnader. Kommunen er rangert som nummer 69 av 356 om ein berre ser på nøkkeltal og ikkje justerer for økonomiske rammeføresetnader. Med andre ord presterer Klepp kommune relativt godt samanlikna med mange andre kommunar. Klepp kommune er rangert særleg høgt innanfor *sosialtenesta* (nr. 4 av 356) og når det gjeld *kostnadsnivå* (nr. 9 av 356).

Innanfor hovudkategorien *pleie og omsorg* er kommunen rangert som nummer 80 av 356 kommunar. Rangeringa av kommunane baserer seg på 19 ulike nøkkeltal, som til dømes andelen av dei tilsette (i brukarretta årsverk) med fagutdanning, andel bebuarar på sjukeheim med omfattande bistandsbehov og andel plassar i sjukeheim som er i skjermning. Klepp ligg høgare enn nabokommunane Time (114), Sola (167) og Sandnes (177), men lågare enn Hå (46). Klepp har same plassering innanfor pleie og omsorg som året før.

Fleire av nøkkeltala i kommunebarometeret er eigna til å belyse i kva grad Klepp får til meir effektive tenester gjennom førebygging og tidleg innsats, som er eit viktig mål i kommunen sine overordna planar. Om kommunen har gode tilbod på lågare nivå i den såkalla omsorgstrappa (sjå figur under punkt 5.2), bør dei fleste som bur på sjukeheim vere pleietrengande. Dersom ein ser på *andel bebuare på sjukeheim med omfattande bistandsbehov*, er Klepp kommune rangert som nummer 68 av 356 kommunar i 2020. 91,76 prosent av bebuarane på sjukeheim i Klepp har omfattande bistandsbehov. Talet for Klepp er klart høgare enn i 2016 (69,62 prosent) og 2017 (89,53 prosent), men noko lågare enn i 2018 (97,4 prosent) og 2019 (93,75 prosent). Andelen i Klepp i 2020 ligg om lag ti prosentpoeng over gjennomsnittet for alle norske kommunar.

Eit anna relevant nøkkeltal er også *andelen av opphald på sjukeheim som er korttidsopphald*. Ein høg rangering i barometeret vil bety at ein stor andel av opphalda på sjukeheim er korttidsopphald, samanlikna med andre kommunar. Det kan bli tolka som at kommunen lukkast med å få folk til å bu delvis heime, og at korttidsopphald er ein meir effektiv løysing enn at dei same brukarane skulle budd permanent i institusjon. På dette talet er Klepp kommune rangert som nummer 75 av 356 kommunar i 2020. 20,38 prosent av opphald på sjukeheim er korttidsopphald i Klepp i 2020. Talet for Klepp er høgare enn dei fire føregåande åra, da det låg mellom 14,39 i 2016 og 16,69 i 2019. Andelen i Klepp i 2020 ligg om lag tre prosentpoeng over gjennomsnittet for alle norske kommunar.

Kommunebarometeret ser og på kostnadsnivå. Klepp kommune er rangert som nummer ni av totalt 356 kommunar i denne hovudkategorien på tvers av alle sektorar, noko som indikerer at kommunen driv effektivt samanlikna med mange andre kommunar. Talet baserer seg på kostnadstal for dei ulike delane av den kommunale verksemda. Kostnaden i tenestane er berekna ut frå nettoutgifter i tenesta i det aktuelle året per innbyggjar, korrigert for utgiftsbehovet slik det går fram av statsbudsjettet. Barometeret viser at Klepp har særleg låge kostnader knytt til *grunnskule* (nr. 26 av 356) og *administrasjon* (nr. 26 av 356). Innanfor *pleie og omsorg* er Klepp rangert som nummer 82 av 356 kommunar. Plasseringa er betre enn fleire av dei føregåande åra. I 2020 var netto utgifter til pleie og omsorg per innbyggjar (korrigert for utgiftsbehovet) i Klepp 18 443 kroner. I 2016 var dette talet 16 923 kroner. Gjennomsnittet for alle kommunar var 20 248 kroner i 2020 og 17 298 kroner i 2016.

## 2.3 Overordna økonomisk status i helse og velferd

I Klepp kommune sin årsrapport for 2020 går det fram at helse og velferd hadde eit meirforbruk på om lag 9,5 mill. kroner, tilsvarande 103,1 prosent av tilgjengeleg budsjetttramme. Innanfor dette hadde Heimeteneste eit meirforbruk i 2020 på 6,1 mill. kroner, tilsvarande 111 prosent av budsjetttramma. Miljøteneste hadde eit meirforbruk i 2020 på 6,4 mill. kroner, tilsvarande 107 prosent av budsjetttramma. Institusjonsteneste hadde eit meirforbruk i 2020 på 8,9 mill. kroner, tilsvarande 111 prosent av budsjetttramma.

Verksemdene i helse og velferd som hadde mindreforbruk i 2020 var stabs- og fellesfunksjonane i helse og velferd (-2,3 mill. kroner), Helse og inkludering (-5,8 mill. kroner), Inngangen (-1,8 mill. kroner) og NAV (-1,2 mill. kroner).

Helse- og velferdsområdet i Klepp kommune har i perioden frå 2013 til 2021 hatt ein samla vekst i si budsjetttramme på 79 mill. kroner, jf. ein tilstandsrapport frå kommuneadministrasjonen våren 2021. Veksten var låg frå 2015 til 2019. Tenesteområdet har frå 2018 hatt eit årleg meirforbruk, som i stor grad motsvarast av mindreforbruk tidlegare år. Tilstandsrapporten viser at det har vore ein høgare vekst i utgiftsbehovet enn i budsjetttramma innan helse og velferd, noko som mellom anna heng saman med at befolkninga i Klepp blir eldre raskare enn i landet og i kommunar som Klepp blir samanlikna med i rapporten.

# 3. System, rutinar og praksis for å sikre ei analytisk og systematisk, strategisk økonomistyring over tid

## 3.1 Innleiing

I forvaltningsrevisjonen har vi sett på i kva grad Klepp kommune sine system, rutinar og praksis for strategisk økonomistyring er eigna til å sikre ei analytisk og systematisk, strategisk økonomistyring innan helse og velferd over tid. Underproblemstillingar i dette kapittelet har vore:

- Korleis kommunen arbeider med mål- og resultatstyring innan helse og velferd
- I kva grad kommunen sin budsjett- og planprosess legg grunnlag for ei systematisk, strategisk økonomistyring
- I kva grad system og rutinar legg føringar for at kommunen nyttar analyser i planlegginga, og under dette:
  - I kva grad system og rutinar legg føringar for at analyse- og planleggingsarbeidet i kommunen tek befolkningsendring og sjukdomsutvikling i vare
  - I kva grad system og rutinar legg føringar for at analyse- og planleggingsarbeidet tek økonomiske framskrivingar på helse og velferdsområdet i vare

For å svare ut problemstillingane har vi intervjuet leiarar på fleire nivå. I tillegg har vi sett på følgjande dokumentasjon:

Dokument	Innhald
<b>Kommuneplan 2014-2025</b>	Kommuneplanen er Klepp sin overordna plan for perioden 2014-2025. Planen behandlar kommunen sine langsiktige utfordringar, overordna mål og strategiar for ein 12-årsperiode. Kommuneplanen inneheld ein samfunnsdel og ein arealdel.
<b>Taktskifte</b>	Strategiplan med handlingsdel som er førande for helse og velferd. Taktskifte beskriv overordna utfordringar, behov, mål og satsingsområde, samt konkrete punkt for kva kommunen skal gjere i 2019-2022. Planen skal vere eit grunnlag for helse og velferd sine innspel til budsjett- og økonomiplanarbeidet og legge premiss for verksemdene og avdelingane sine årsplanar.
<b>Budsjett- og økonomiplanar</b>	Årlege budsjett- og økonomiplanar vedtatt av kommunestyret i åra 2018, 2019, 2020 og 2021. Planane er handlingsdelen av kommuneplanens samfunnsdel.
<b>Årsrapportar og rekneskap</b>	Årlege årsrapportar med rekneskap frå kommunedirektøren i Klepp for åra 2018, 2019 og 2020.

<b>Satsing, prioriteringar og utfordr Inger i helse og velferd 2019 og 2020-2023</b>	Årlege saksframlegg til hovudutvalet for helse og velferd i forkant av økonomiplanarbeidet.
<b>Tertialrapportar frå 2018, 2019, 2020 og 2021</b>	Tertialrapportar frå kommunedirektøren til dei folkevalde, som viser oversikt over budsjett og rekneskap.
<b>Tilstandsrapport helse og velferd våren 2021</b>	Rapport frå helse og velferd til politikarane om status for økonomi og endring av tenestetilbodet i tråd med Taktskifte-strategien.

## 3.2 Observasjonar

Dei overordna måla for Klepp kommune går fram av kommuneplanen sin samfunnsdel. Måla er mellom anna eit sunt og inkluderande lokalsamfunn, ein sunn økonomi som sikrar handlingsrom, og å få til nyskaping og samhandling i kommunen. Kommuneplanen peiker på at gruppa eldre aukar, og at veksten vil bli betydeleg frå særleg 2020 og utover. Det gir behov for å omstille eldrepolitikken i Klepp ved å i større grad førebygge sjukdom. Utfordringar innan eldreområdet er oppsummert slik: i) tidleg innsats for å mobilisere meistring og eigenomsorg, ii) sterkare fokus på rehabilitering, og iii) utvikle nye omsorgsformer gjennom ny teknologi og ny kunnskap.

Dei overordna føringane i kommuneplanen er følgd opp gjennom strategiplanen *Taktskifte*. Utgangspunktet for planen er å utvikle tenester på ein framtidretta og berekraftig måte. Taktskifte skal legge grunnlaget for korleis kommunen skal møte behovet som følge av samfunnsutviklinga på området. Irekna, ei befolkning som lev lengre, fleire med minoritetsbakgrunn, sosial ulikskap, nye levevanar og eit ynskje om å bu heime lengre. Samstundes som kommunen må tilpasse sine tenester etter den framtidige brukaren, vert andre samfunnsendringar også framheva; som at fleire private aktørar kjem på marknaden, at det er færre som kan yte tenester, og ein strammare kommuneøkonomi. Det vert lagt vekt på viktigheita av gode prioriteringar for å sikre rett ressursfordeling. Forventningane til brukarane aukar samstundes med at personer som kan yte tenestane minkar. Samarbeid er derfor viktig.

Taktskifte inneheld sju ulike satsingsområde for å løyse desse overordna utfordringane: brukarmedverknad, familie og nettverk, frivillig innsats, teknologi, samhandling, tidleg innsats og førebygging, samt nye arbeidsmåtar. Eit viktig spørsmål i denne forvaltningsrevisjonen er å sjå i kva grad, og korleis, strategien for helse og velferd blir følgd opp internt. I tillegg til korleis styringa, særleg innan økonomi, støttar opp om og konkretiserer innhaldet i Taktskifte.

### 3.2.1 Taktskifte har brei støtte internt og har gjeve resultat, samtidig som det er nokre utfordringar med å setje den i verk

Innhaldet i Taktskifte-strategien er godt kjent blant dei vi har prata med i helse og velferd. Essensen med planen, slik det blir oppfatta internt, er at kommunen skal dreie tenestetilbodet nedover i omsorgstrappa slik at fleire brukarar blir meir sjølvstendige og kan bu heime lenger, samtidig som kostnadane for kommunen kan reduserast. Vårt inntrykk er at mange har tiltru til retninga som er satt i strategien.

Strategien ser ut til å ha gitt resultat. Sidan Taktskifte kom har det vore ei dreining av tenestetilbodet i helse og velferd. Nøkkeltal frå Kommunebarometeret tyder på at Klepp kommune dels har lukkast med å dreie pleie- og omsorgstenester i meir effektiv retning dei siste fem åra, jf. kapittel 2 over. I same periode har ikkje utgiftsnivået for tenestene auka like mykje som tilsvarande gjennomsnittstal for alle norske kommunar. Nøkkeltala frå Kommunebarometeret blir og underbygd av ein tilstandsrapport som kommunen sjølv utarbeidde i 2021 der konklusjonen var at det har vore ei dreining mot å gi tenester i heimen i staden for i institusjon, og at tenestane er meir effektive og på same kostnadsnivå som andre kommunar i samanlikningsgrunnlaget. Frå intervjuet vi har gjennomført er det eit rimeleg klart inntrykk av at Taktskifte har bidrege til denne dreininga i tenestetilbodet.

Vi har sett på korleis Klepp kommune arbeider med mål- og resultatstyring for å setje i verk Taktskifte. Ein viktig del av god styring er å definere overordna utfordringsbilde, setje mål og avklare kva kommunen må prioritere å gjere på ulike nivå som følge av dette. Tabellen under viser kva utfordringar, målsettingar og

strategiske føringar som er definert i dei ulike planane som gjeld for helse og velferd i kommunen sitt planhierarki, frå kommuneplanen og nedover:



Figuren viser at Klepp både gjennom kommuneplanen og Taktskifte har definert kva overordna utfordringar kommunen skal løyse, kva mål som skal oppnåast og kva helse og velferd skal arbeide med som følge av det. Dette blir følgt opp gjennom handlings- og økonomiplanen som konkretiserer innhaldet i Taktskifte og tydeleggjer kva helse og velferd skal prioritere det einskilde året. Handlings- og økonomiplanen skil seg ut i tabellen ved å ha mange strategiske føringar «på ein gong», og som figuren viser er desse satsingspunkta på ganske ulike nivå. Slik har planen vore dei siste to åra. Fleire av dei strategiske føringane er dei same for dei to åra, mens nokre er nye. Dette kan sjåast i samanheng med eit inntrykk som kjem fram i fleire intervju, nemleg at helse og velferd skal følge opp relativt mange faglege punkt frå Taktskifte på same tid.

I styringa i helse og velferd er det stor merksemd på om tenestene blir meir effektive. Det verker ikkje til å vere like stor merksemd om korleis det går med å oppnå andre faglege mål slik dei går fram av figuren over. I intervju blir satsingsområda i Taktskifte nemnt av fleire som førande for korleis det blir arbeidd, men fagleg innhald i Taktskifte blir ikkje systematisk følgt opp i interne styringsdokument som definerer tydeleg kva dei ulike verksemdene og avdelingane skal oppnå det einskilde år, til dømes gjennom mål om kor tilfredse brukarane skal vere eller i kva grad velferdsteknologi blir teken i bruk. Kommunalsjefen og verksemdleiarane har eit driftsoppfølgings skjema seg imellom som ber preg av å vere eit internt styringsdokument med fagleg innhald. Måla i desse dokumenta verker ikkje å vere særleg godt kjent internt. Verksemdar og avdelingar innan helse og velferd utarbeider handlingsplanar med bakgrunn i handlings- og økonomiplan, men det kan sjå ut til å vere varierende eigarskap til desse planane i organisasjonen. I intervju er det nokre få som nemner at dei arbeider med handlingsplanar årleg, mens mange ikkje nemner dette.



Det er noko ulike syn på kor godt Taktskifte er sett i verk. Nokre av dei vi har prata med opplever at innhaldet i Taktskifte blir omsett til mål som klargjer kva verksemdar og avdelingar skal arbeide for å få til det einstilte året. Andre opplever at punkt frå Taktskifte ikkje blir omsett til mål, og at helse og velferd har eit potensial for å bli betre på å prioritere og planlegge innsatsen for å finne ut korleis Taktskifte skal følgjast opp internt. Ulike syn på dette heng dels saman med kva nivå informantane i organisasjonen arbeider på. Dess høgare opp i systemet, dess klarare vert måla opplevd, og vice versa. Eigarskapet til mål og strategiar blir jamt over svakare frå avdelingsnivået og ned.

Det er varierende eigarskap til Taktskifte internt. Det er mindre eigarskap og kjennskap lenger ned i organisasjonen, særleg frå avdelingsnivå og ned. På desse nivåa er tilsette mindre involvert i å avgjere korleis Taktskifte skal følgjast opp. I tillegg er kjennskapen til Taktskifte ikkje like god på lågare nivå, mellom anna blant tilsette ute i tenestene. Fleire peiker på at det er ei utfordring at Taktskifte, og utfordringane som ligg til grunn for behovet for meire berekraftige tenester, ikkje er godt nok kjend blant dei tilsette. Ein del er tilsett etter at Taktskifte vart vedteken og revidert, og dei har ikkje nødvendigvis like god kjennskap til planen.

### 3.2.2 Det er ulike syn på kva utfordringar helse og velferd står overfor framover

Vi har spurt i intervjuet kva strategiske utfordringar som er dei viktigaste for helse og velferd i åra som kjem. Svare seier ein del om kor det vert opplevd at «skoen trykker» i helse og velferd no, både fagleg og organisatorisk. Det er rimeleg stor semje om utfordringar med berekraftige tenester og behov for å tilby tenester på lågare nivå i omsorgstrappa, men det er ikkje like stor semje om kva som er dei store utfordringane i organisasjonen no og kva det er viktig å gjere vidare. Det er fleire ulike svar på kva som blir viktig for helse og velferd i Klepp kommune framover:



På tvers av dei ulike svare ser vi at særleg rekruttering av nok kompetent arbeidskraft vert opplevd som ein viktig utfordring. Behovet for å avklare forventningar med innbyggjarane blir og nemnt av fleire; det blir peikt på utfordringar med at kommunen skal dreie tenestane nedover i omsorgstrappa samstundes som forventningane hos innbyggjarar og ein del lokalpolitikarar er store. Fleire av dei vi har prata med peiker også på nokre interne utviklingsbehov i tenesteområdet, særleg behov for betre samhandling, større rom for leiarar til å drive utviklingsarbeid og å sikre større eigarskap internt til dei måla organisasjonen skal oppnå.

### 3.2.3 Ulik grad av langsiktig planlegging og analyse i organisasjonen

Vi har sett på i kva grad kva grad kommunen sin budsjett- og planprosess legg grunnlag for ei systematisk, strategisk økonomistyring. Fleire trekk fram at kommunalsjefens leiargruppe diskuterar strategi og tenkjer langsiktig om kva endringar som er nødvendig framover. Leiarar på lågare nivå i helse og velferd deltek ikkje på same måte i slike strategiske diskusjonar. Fleire peiker på at helse og velferd bør bli flinkare til å tenkje langsiktig, og at det er viktig å få med seg leiarar på ulike nivå på dette. Det er lite eigarskap til budsjett nedover blant dei tilsette i organisasjonen, og fleire meiner at dei bør bli flinkare til å planlegge

strategisk med heile økonomiplanperioden som tidsperspektiv, ikkje berre gjeldande eller komande budsjettår.

Rapporteringa i helse og velferd vert opplevd av dei fleste å fungere godt. Det blir rapportert på økonomisk og fagleg status fleire gonger i året. Rapporteringa blir brukt i samtaler mellom verksemdleiar og kommunalsjef. Den blir også brukt som grunnlag for å rapportere til politikarane. Rapporteringa blir i mindre grad brukt som verktøy for interne diskusjonar i verksemdene og avdelingane om korleis det har gått, kva endringar det er behov for, og kva moglege grep som kan gjerast for å arbeide enda betre.

System og rutinar i kommunen legg i liten grad føringar for å analysere sjukdomsutvikling og demografiske framskrivingar, slik at dei blir ein del av grunnlaget for intern planlegging. Kommunen gjennomfører fleire analysar av sjukdomsutvikling og demografiske framskrivingar på lengre sikt, noko tilstandsrapporten for helse og velferd frå våren 2021 er eit døme på. Kommunen bruker og i stor grad KOSTRA-tal. Samtidig ser vi eit potensial for å gjere analysane betre kjent og bruke dei meir aktivt internt i helse og velferd. Meir detaljerte observasjonar knytt til budsjettprosessen følger under kapittel 4.

### 3.2.4 Det er eit ynskje blant fleire om større rom for leiing og utviklingsarbeid

Det blir blant fleire nemnt eit ønskje om større rom for strategisk leiing – særleg frå avdelingar og ned. I intervjuar blir det sagt av fleire at mellomleiarar i helse og velferd blir «spist opp» av administrative oppgåver, som til dømes å ringe til vikarar og få turnusen til å gå opp. Særleg på avdelingsleiarnivå vert det opplevd at rommet for strategisk leiing og planlegging er lite. Fleire leiarar ønskjer meir kapasitet til leiing for å kunne utvikle organisasjonen i tråd med Taktskifte og overordna mål for helse og velferd. Det er satt i verk fleire prosessar for å utvikle helse og velferd. Det pågår til dømes ulike utviklingsarbeid innan miljøtenesta. Utviklingsarbeid er i stor grad plassert utanfor linja i eigne arbeidsgrupper. Ikkje alle leiarar opplever eigarskap til utviklingsarbeidet som pågår og til kva mål arbeidet skal oppnå.

## 3.3 Vurderingar

Revisjonen viser overordna sett at mykje er på plass i helse og velferd sin strategiske styring, både knytt til økonomi og det faglege. Det er positivt at det er såpass brei semje om overordna utfordringsbilde og mål og kva kommunen må prioritere å jobbe med. Kommunen nyttar og i stor grad analyser i den strategiske økonomistyringa. At kommunen har lukkast med å dreie tenestene i meir effektiv retning, underbygger at helse og velferd har eit godt utgangspunkt for innsatsen framover.

Samtidig som strategien har gitt resultat, kjem det fram nokre opplevde utfordringar med å setje den i verk. For å vurdere gjennomføringsevna knytt til Taktskifte har vi vurdert kor strategisk styringa i helse og velferd er etter ein modell for suksessive nivå i strategisk planlegging og styring i kommunane<sup>1</sup>. Modellen framgår av figuren til høgre, og viser ulike nivå for kor godt kommunar koblar andre styringsprosessar til den strategiske planlegginga si.

I tabellen under går dei fire nivåa og skildringa av desse fram i dei to kolonnane til venstre, medan vi har satt inn vurderingane frå forvaltningsrevisjonen i kolonna til høgre.



<sup>1</sup> Modellen er henta frå kapittelet «Strategisk planlegging og styring i kommunene» av Elisabeth Hinderaker og Nina Nikolaisen i boka «Ein strategisk offentlig sektor» frå 2014 med Åge Johnsen som redaktør.

Nivå av strategisk styring	Skildring av nivåa	Vurderingar av helse og velferd i Klepp opp mot modellen
<b>Nivå 1: Strategisk planleggingsprosess</b>	Har brukt formelle analytiske framgangsmåtar for å bli einig om formål og visjon	Det var eit breitt arbeid i Klepp kommune da Taktskifte kom. Strategien er godt kjent internt, og det er semje om kva planen overordna sett betyr. Nivå 1 er dermed ivaretatt.
<b>Nivå 2: Strategisk planlegging</b>	Organisasjonen har gått vidare og lagd eit strategisk plandokument som formidlar og synleggjer innhaldet for innbyggjarane	Taktskifte blei vedteken i 2014 og revidert i 2019. Planen ligg offentleg tilgjengeleg og er eit sentralt referansedokument for dei tilsette i helse og velferd. Nivå 2 er dermed varetatt.
<b>Nivå 3: Budsjettering og ressursallokering</b>	Ressursfordelinga er tilpassa slik at dei støtter strategiske val som er gjort i planen, særleg ved at fordelinga i dei årlege budsjett støttar opp om strategien	Inntrykket frå intervjuet er relativt tydeleg på at prioriteringane i budsjettet er blitt endra i tråd med innhaldet i Taktskifte sidan 2014, samtidig som fleire peiker på potensial for å få dette til enda betre. Nivå 3 er dermed delvis varetatt.
<b>Nivå 4: Resultatstyring og evaluering</b>	Det er innført spesifikke kontroll- og evalueringssprossar som gir tilbakemelding på gjennomføring av dei strategiske planane	Det blir følgt med på fleire relevante indikatorar som seier noko om tenestene blir meir effektive. Utover det er det i liten grad sprossar for å kontrollere og evaluere i kva grad innhaldet i Taktskifte blir gjennomført. Nivå 4 er dermed i mindre grad varetatt.

Overordna sett er vår vurdering at styringa i helse og velferd ligg rundt nivå 3 i denne modellen. Nivå 1 og 2 vert ansett som varetatt, nivå 3 delvis varetatt, og på nivå 4 er det ein del å gå på. Vår vurdering er at det største potensialet for forbetring i helse og velferd for å sikre ei meir analytisk og systematisk, strategisk økonomistyring ligg i å konkretisere kva resultat som skal oppnåast i dei ein skilde verksemdene og avdelingane, og å følge det opp med evaluering internt for å sikre meir læring og forbetring som ledd i styringa (altså nivå 4).

Utfordringa startar etter vår vurdering særleg med økonomi- og handlingsplanen, som inneheld ei rekke ulike satsingspunkt. I tillegg er det nokre svakheiter i korleis dette blir følgt opp i den interne styringa i helse og velferd det ein skilde året. Samla sett blir det ikkje like klart for alle kva eigen verksemd eller avdeling skal oppnå, og det blir mindre klart dess lenger ned i organisasjonen ein kjem. Vår vurdering er at Klepp kommune i større grad bør konkretisere mål og resultatkrav nedover i systemet og prioritere tydelegare kva faglege resultat verksemdar og avdelingar skal sikte mot å oppnå i året og åra som kjem.

Vi vurderer og at Klepp kommune bør involvere avdelingane betre i felles styringsdiskusjonar om fag og økonomi, særleg med eit lengre tidsperspektiv. Inntrykket frå intervjuet er at dei jamlege styringsprossane i helse og velferd inneheld få fellesdiskusjonar om status, utfordringsbilde og prioriteringar for komande år og heile økonomiplanperioden for å følgje opp punkta i Taktskifte.

Som eit ledd i slike diskusjonar bør helse og velferd bruke tid på å få ein felles forståing av utfordringsbiletet for tenesteområdet og vegen vidare. I dag er det nokre teikn til at forståinga er ulik på forskjellige nivå, og det vil truleg vere bra for kvaliteten på avgjersler om avdelingar blir betre involvert i



strategiske diskusjonar. I tillegg vil det truleg gi betre endringskraft og gjennomføring om avdelingane får det klarare for seg kor dei skal gå framover.

Til slutt er vår vurdering at Klepp kommune bør vurdere om leiarar på verksemd- og særleg avdelingsnivå har nok tid til utviklingsoppgåver. Det bør vurderast om det er tiltak ein kan gjere for å avlaste mellomleiarar med oppgåver knytt til turnus, vikarinneleie mv. Betre rom for å drive utvikling, kombinert med tydelegare forventningar til den einskilde verksemd og avdeling om kva som må oppnås framover av endringar og kvalitetsforbetringar, vil kunne vere riktig.

### 3.4 Tilrådingar

- Klepp kommune bør i samband med den årlege budsjettprosessen vurdere å ha ein felles diskusjon på tvers av verksemdar og avdelingar i tenesteområdet for å prioritere og planlegge innsatsen knytt til korleis Taktskifte skal følgjast opp internt. Målet bør vere ei meir felles forståing av utfordringsbilde, konkrete mål og styring av innsatsen i komande budsjettår og heile økonomiplanperioden.
- Klepp kommune bør redusere og prioritere tydelegare kva punkt som skal framgå i årleg økonomi- og handlingsplan, og ha ein felles dialog i tenesteområdet i etterkant av året om korleis oppfølging av punkta gjekk og kva det betyr for vegen vidare
- Kommunen bør vurdere tiltak for å avlaste leiarar med administrative oppgåver for å skape større rom for utvikling og leiing, særleg på avdelingsleiarnivå.
- Klepp kommune bør vurdere å lage ein enkel plan for jamleg informasjon og kommunikasjon om Taktskifte for å sikre intern forankring, slik at dei tilsette kjenner til utfordringsbiletet og overordna mål for helse- og velferdsområdet.

# 4. Korleis arbeider kommunen med økonomistyring innan helse og velferdsområdet?

## 4.1 Innleiing

Forvaltningsrevisjonen har vidare sett på korleis Klepp kommune arbeider med økonomistyring innan helse og velferd. Dette for å kunne vurdere om praksisen i kommunen dannar grunnlag for ei hensiktsmessig økonomistyring, og om det er tilstrekkelige system og rutinar på plass. Underproblemstillingane vi har sett nærare på er i kva grad:

- kommunen har etablert ein budsjettprosess som dannar grunnlag for ei hensiktsmessig økonomiprosess
- kommunen har etablert rutinar og praksis som sikrar ei hensiktsmessig økonomistyring innan helse og velferd
- oppfatar dei tilsette system og rutinar som eigna for deira føremål
- opplever personar med budsjettansvar at dei har tilstrekkelig kompetanse for å ivareta dette ansvaret

For å svare ut problemstillingane har vi i tillegg til å intervju leiarar på fleire nivå sett særleg på følgjande dokumentasjon

Dokument	Innhald
<b>Økonomireglement</b>	Angir roller, ansvar og prinsipp for økonomistyring i Klepp kommune.
<b>Reglement for delegering av budsjettfullmakt</b>	Angir rammer delegert budsjettmynde skal utøvast under i kommunen.
<b>Budsjetttrundskriv</b>	Klepp kommune har utarbeidd eit eige budsjetttrundskriv som forklarar organisering og arbeidsfordeling i budsjettprosessen. I tillegg til dette er det tatt inn ein framdriftsplan med fristar for den interne prosessen.
<b>Reglement for attestering og tilvising</b>	Dokumentet angir rutinar for intern kontroll av kommunen sine utbetalingar.
<b>Budsjett- og økonomiplanar</b>	Årlege budsjett- og økonomiplanar vedtatt av kommunestyret i åra 2018, 2019, 2020 og 2021. Planane er handlingsdelen av kommuneplanens samfunnsdel.

<b>Årsrapportar og rekneskap</b>	Årlege årsrapportar med rekneskap frå kommunedirektøren i Klepp for åra 2018, 2019 og 2020.
<b>Budsjetttrundskriv Handlings- og økonomiplan 2022-2025</b>	Rundskrivet gjennomgår rammene, framdriftsplanen, arbeidsfordelinga, utredningskrav m.m. i samband med budsjettprosessen for HØP 2022-2025
<b>Budsjettoppfølging i verksemdar</b>	Dokumentet gir føringar for rapportering som ein del av budsjettoppfølginga.
<b>Årshjul for økonomistyring</b>	Excel dokument med liste over datoar for ulike aktiviteter og oppfølgingsansvarlig.
<b>Tertialrapportar frå 2018, 2019, 2020 og 2021</b>	Tertialrapportar frå kommunedirektøren til dei folkevalde, som viser oversikt over budsjett og rekneskap.

## 4.2 Observasjonar

### 4.2.1 Om økonomiplanlegginga i kommunen

Kommunar og fylkeskommunar skal i tillegg til den fireårige økonomiplanen (som omtala over) utarbeide årlige budsjett. Årsbudsjettet skal vedtakast med økonomisk balanse, og byggje på realistiske forventningar om utviklinga i inntekter og utgifter. Økonomiplanlegginga skal bidra til at ressursane vert utnytta på best mogleg måte, og er grunnlaget for at tenestetilbodet vert tilpassa utviklinga i innbyggjarane sitt behov og utviklinga i inntektsrammene. God planlegging av økonomi og tenestetilbod skal bidra til å styrke det lokalpolitiske handlingsrommet.

Klepp kommune har valt ein modell der økonomiplanen og det årlige budsjettet vert handsama i same prosess. Kvart år vert det laga ein eigen framdriftsplan og sendt ut eit budsjetttrundskriv for denne prosessen. Tilhøyrande prosessen er det laga ein meir detaljert framdriftsplan (kalla årshjul) i Excel format. Det er kommunalsjefen som saman med verksemdsleiarane har ansvaret for utarbeiding av handlings- og økonomiplanen. Arbeidet skjer i samarbeid med økonomikonsulent og økonomisjef.

Budsjettprosessen startar etter at kommuneproposisjonen er vedteken. Medio mai vert det gjennomført ei budsjettsamling for kommunedirektøren sitt leiarteam. Deretter kjem det eit skriv frå økonomisjefen i starten av juni kor det står litt om rammene for prosessen. Vidare vert det halde budsjettmøter på dei ulike verksemdområda der det vert gjort meir detaljerte prioriteringar. Alle prioriteringar som vert fremma i prosessen eller gjennom året skal verte utreda i ein eigen fast mal. Her vert det sett på mellom anna antal vedtakstimar, tertialrapportar, eventuelle analysar som er gjort gjennom året og om dei tiltaka som er foreslått bidreg til å trekke kommunen i den retninga Taktskiftestrategien har peika ut. Det vert ikkje laga egne analyser i samband med prosessen. Etter dette møtet vert budsjettet fordelt og justert etter det som er avtalt. Det er vedteke at kommunen i forkant av prosessen i 2023 skal ha ei evaluering av budsjettprosessen 2022.

## Fremdriftsplan med frister

Aktivitet	Hvem	Når	Kommentar
Kommuneproposisjonen	Regjering, økonomisjef	11. mai	Setter rammer for handlingsrom og info om endringer i regjeringen sine satsinger, tilskudd og organisering.
Budsjettsamling	Kommunedirektørens lederteam	18. mai	Utfordringer, rammer og fremdrift
Budsjettseminar	Kommunestyret++	14. juni	
Rundskriv og rammer	Økonomisjef	16. juni	Inkl. foreløpige rammer
Budsjettmøter virksomhetsområdene	Økonomisjef, virksomhetsleder, kommunalsjef, økonomikonsulent	August	Gjennomgang av rammer, tiltak og innspill til prosessen.
Frist driftstiltak og investeringsprosjekt	Kommunalsjef/ økonomikonsulent	3. sep	I Framsikt økonomiplan.
Frist detaljbudsjett	Kommunalsjef/ økonomikons.	24. sep	I Framsikt budsjett.
Budsjettkommentarer	Kommunalsjef	17. sep	I Framsikt økonomiplan.
Budsjettmøte	Kommunedirektørens ledergruppe	14-15. sept	Heldags budsjettmøte.
Statsbudsjett	Økonomisjef	13. okt	Regjeringens forslag
Halvdagsmøte	Kommunedirektørens ledergruppe	20. okt	Budsjettmøte – saldering etter statsbudsjett.
Presentasjon forslag	Kommunestyret	1. nov	Presentasjon fra kommunedirektør og kommunalsjefer.
Gjennomgang av budsjett	Kommunestyret++	?	Dato og opplegg avklares senere
Innstilling	Formannskap	29. nov	Innstilling til kommunestyret
Høring	Åpen	29. nov - 13. des	Formell høringsrunde etter reglene i kommuneloven
Budsjettvedtak	Kommunestyret	13. des	

### Framdriftsplan for budsjettprosessen i Klepp kommune

Når det gjeld leiarar nivå verkar dei å vere godt involverte i prosessen på kommunalsjef og verksemdnivå. Deira grad av involvering kjem også fram av dei styrande dokumenta på området inkludert budsjettframdriftsplanen. I dei styrande dokumenta er det ikkje tydeleggjort i kva grad leiarar på avdelingsnivå skal involverast, slik at dette i praksis vert opp til dei ulike verksemdene og tenesteområda i dei prosessane som vert lagt der. Desse prosessane synast i mindre grad å vere systematiserte, og involvering av avdelingsleiarar vert derfor gjort i noko ulik grad.

Det kan synast som leiarane på dei ulike nivåa har ulike syn på kva som er det reelle handlingsrommet i budsjettprosessen. For eksempel gir leiarar på verksemdnivå og opp uttrykk for at budsjettet er svært romsleg slik at dette kan kome i konflikt med BEON-prinsippet og omsorgstrappa, altså at dei nedste trinna i trappa ikkje vert nytta i tilstrekkelig grad. Leiarar på avdelingsnivå gir derimot uttrykk for at kommunen har eit stramt budsjett der det er lite rom for omprioriteringar.

Klepp har en modell med rammestyrt der dei einskilde leiarane får tildelt sitt budsjett dei skal disponere gjennom året. Det er lagt opp til at dei sjølve skal fordele budsjettet på sitt område. Dette skapar på den eine sida stort eigarskap til eigne budsjettmiddel, men på den andre sida kan det føre til et behov for å «beskytte eigen pott».

Utover budsjettprosessen på hausten, er det lite diskusjonar i leiarmøter på ulike nivå gjennom året knytt til endringar, omprioriteringar og innspel til framtidige budsjett. Sjølv om dei fleste meiner at budsjettprosessen stort sett fungerer godt, har ein del likevel gitt uttrykk for at det kan vere rom for å arbeide meir systematisk med økonomistyring gjennom heile året. Årsaka til dette er at det kan vere ein tendens til å starte arbeidet med budsjettet rett i forkant av den årlige budsjettprosessen slik at det ikkje blir tilstrekkelig tid til å gjere gode analyser eller tilstrekkelige utredningar av nye prioriteringar,

innkjøp mm. Det verkar også å vere semje om at dette er noko som også går utover den langsiktige økonomiplanlegginga.

#### 4.2.2 Praksis og rutinar for økonomistyring fungerer i stor grad etter hensikta

Klepp kommune har eit eige økonomireglement som angir rollefordeling og enkelte prinsipp for økonomistyringa i kommunen. Dette gjeld både budsjettprosessen, investeringsbudsjettet, innhald i rapportering til kommunestyret og formannskapet, samt rekneskap. Rollefordelingane som er skisserte synast å vere godt kjende i kommunen. I tillegg er det vedtatt eit eige dokument som klargjer kva budsjettmynde som er lagt til kommunedirektøren og kva rammer denne delegererte fullmakta er underlagt.

Utover økonomireglementet har kommunen eit eige dokument for attesting og anvisning. Dette dokumentet er i mindre grad kjent for leiarane, men trass i dette er praksis stort sett i samsvar med dei føringane som er gitt. Informantane gir og uttrykk for at dette er noko som stort sett fungerer greitt i kvardagen. Vi er ikkje gjort kjende med at det finnst andre dokument knytt økonomistyring, men at det vert gitt god oppfølging av økonomikonsulent når det er behov for dette.

På einingsnivå vert det rapportert jamleg. Rapporteringane frå verksemdsleiar vert gjennomført kvar månad, med unntak av januar, juni og desember. Rapportane for april og august vert brukt som grunnlag i tertialrapport til kommunestyret. Rapportane frå dei andre månadane vert brukt til intern oppfølging, og som grunnlag for rapportering til formannskap og hovudutval. Kommunalsjefen gjennomfører også driftssamtaler med verksemdleiarar fire gongar i året der mellom anna rapporteringane er ein del av samtalegrunnlaget.

For å sikre rett rapportering er det utarbeidd eit sjekklistedokument. Her er det mellom anna krav til at avvik skal vere grunnjevne. Gjennomgang av dei tertialrapportane som er mottekne viser at rapporteringane skjer i tråd med dei gitte føringane, fleire informantar fortel at dette fungerer greitt og at dei har verktøy som legg til rette for å rapportere på ein enkel måte. Der det er avvik mellom budsjett og rekneskap vert dette, med forklaring, tatt inn i rapportane. Rapportene inneheld imidlertid ikkje analysar av status eller framtidige utfordringar.

Alle avvik skal forklarast; kvifor det er overforbruk og kvifor det er pengar til overs. Det er ikkje krav om å utgreie korleis avviket eventuelt kan bøtast på. Dette vert samla opp, samanstillt og utgjør helse og velferd sin tertialrapport til politikarane. Det er noko uklart korleis dei ulike avvika som vert meldt blir handsama, og nokre av informantane gjev uttrykk for at dei ikkje får tilbakemelding på dei avvika som er meldt inn, sjølv om dei er gjentakande. Vi kan heller ikkje sjå at dette er omtala i retningslinjer eller rutinebeskrivingar.

Avdelingsleiarane må også sjekke lønn og rekneskap for å sjå om dette stemmer med det som er betalt ut til dei tilsette. Systemet er tilrettelagt slik at dei kan få opp namn på ulike det er gjort utbetalingar på, og igjen sjekke dette opp mot lønssystemet. Dette er noko tidkrevjande, men fungerer stort sett greitt. Det har vore noko utfordringar knytt til å refusjon av sjukelønn. Årsaka til dette er i hovudsak knytt til NAV sine system, og det derfor planar om å finne nye måtar å gjere dette på.

Ein del leiarar gir uttrykk for at det er ein del dei er nøyde å sette seg inn i knytt til den praktiske økonomistyringa. Det er også i intervju gitt uttrykk for at ein del ynskjer meir opplæring knytt til praktisk økonomistyring, for eksempel knytt til lønns- og ressursstyring. Trass i dette seier dei fleste at dei får god oppfølging av økonomiavdelinga når det er behov for dette.

#### 4.2.3 Gode system for økonomistyring, men noko behov for opplæring

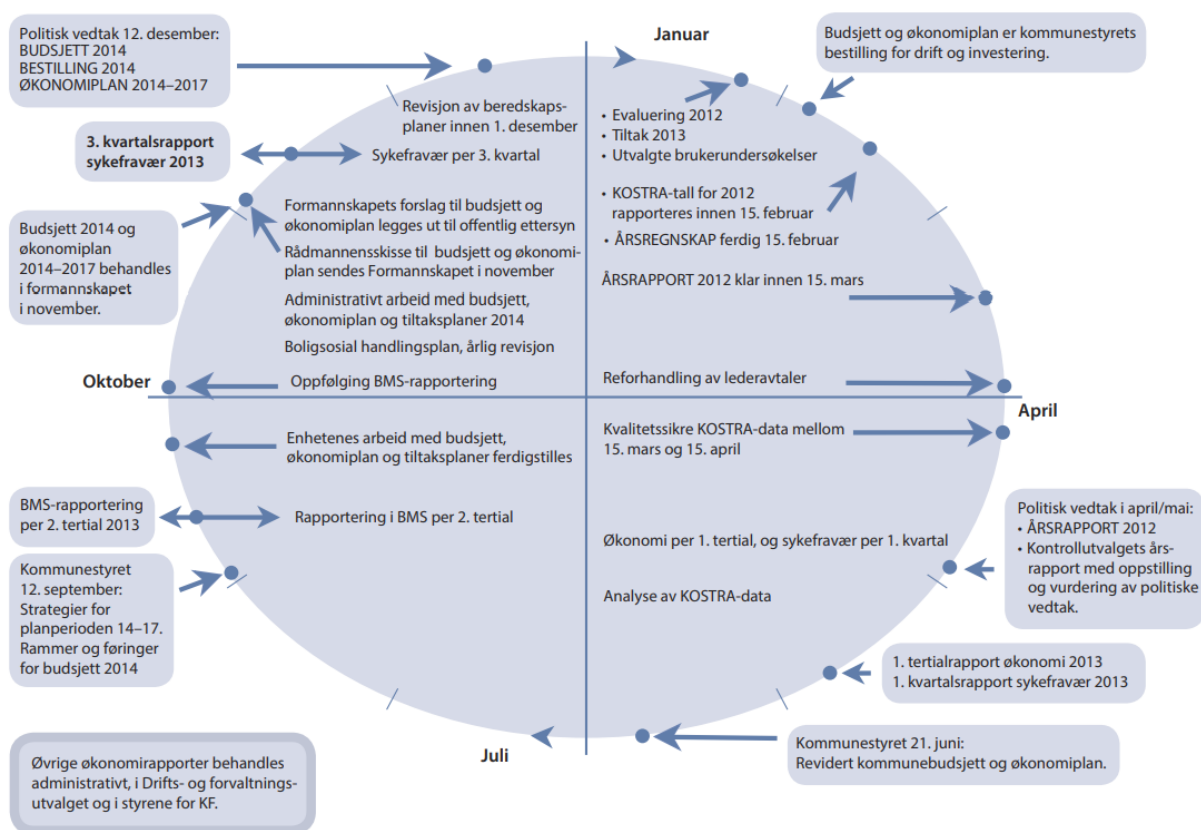
Klepp kommune har det siste året tatt i bruk systemet Framsikt. Dette er eit verktøy som er særskilt utvikla for å vere ei effektiv støtte til heile årshjulet for styring for kommunar og fylkeskommunar. Systemet har modular for analyse, planlegging, budsjettering, rapportering og verksemdstyring. Dei ulike modulane har blitt gradvis fasa inn frå 2021-2022. I samband med innføringa har det vore gjort

ulike gjennomgangar av systemet frå økonomikonsulentar, og det er også laga rettleiingar for bruk av systemet. I tillegg til dette nyttast systemet Visma Enterprise til øvrige oppgåver. Det er noko varierende tilbakemeldingar på at systema kan være litt vanskelig å kome inn i, samstundes gir alle uttrykk for at det vert gitt bistand frå økonomikonsulent ved behov. Fleire er positive til at Framsikt er tatt i bruk og fortel at dette er godt tilpassa kommunen sine behov.

Når nye leiarar vert tilsett innan helse og velferd vert det gitt opplæring i kommunen sine system for økonomistyring. Utover dette vert opplæring gitt etter avtale mellom økonomikonsulent og leiar for dei ulike verksemdsområda. Ein del gir uttrykk for at dei ynskjer ei meir systematisk opplæring, og kommunen arbeider derfor med å få på plass eit system for e-læring i Visma med små videonuttar med opplæring som går på økonomi og lønn. I tillegg til dette er det tilgjengelig opplæringsmaterieil på video mm. for systema i Framsikt.

### 4.3 Vurdering

Vår vurdering er at budsjettprosess i hovudsak fungerer etter hensikta og er føreseieleg gjennom framdriftsplanen og årshjulet. På enkelte områder er det likevel rom for forbedring. Fleire har gitt uttrykk for at prosessen kjem litt brått på, noko som gjer at det kan bli litt kort tid til å lage og nytte analyser og utgeie kva tiltak som bør gjerast på dei ulike område. Det kan derfor være hensiktsmessig å bruke større deler av kalenderåret til førebuing, før ein går inn i hovedprosessen. Ein del kommunar har løyst dette ved å tydeleggjere i eit overordna årshjul kva aktivitetar som skal gjennomførast i dei ulike kvartala.

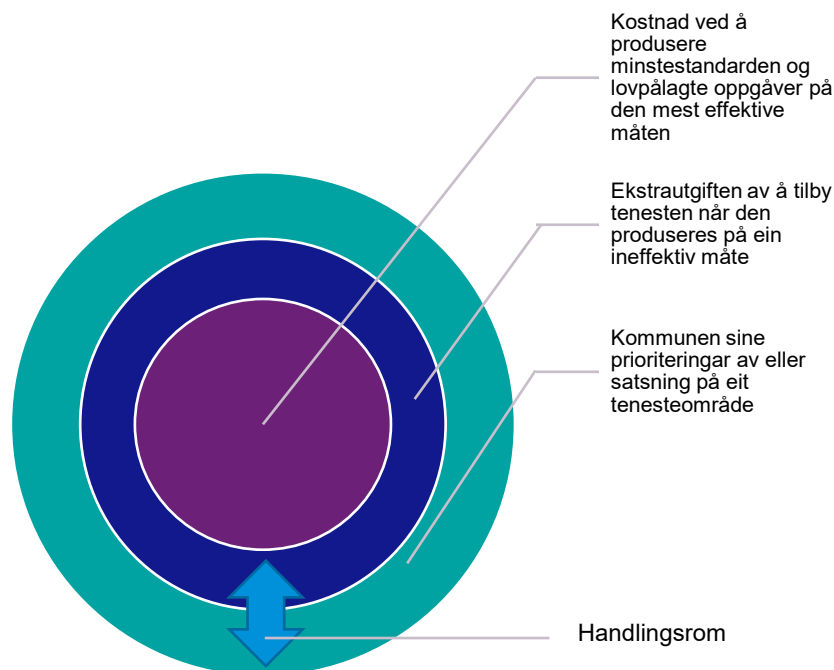


#### Døme frå økonomiplanveiledaren til Kommunal- og regionaldepartementet

At leiarar på ulike nivå ikkje har samsvarande syn på kva som er det økonomiske handlingsrommet kan tyde på at dette ikkje er tilstrekkelig synleggjort. Det kan derfor i samband med utarbeiding av årsbudsjettet vere nyttig å synleggjere det økonomiske handlingsrommet kommunen har slik at alle går inn i budsjettprosessane med eit likare bilete på dette, sjå mellom anna av økonomiplanveiledaren frå



Kommunal- og regionaldepartementet s. 18. Å synliggjøre dette handlingsrommet vil kunne legge til rette for gode prioriteringsdiskusjonar og tydeliggjere mogleg handlingsrom for de ulike tenesteområda.



*Illustrasjon av økonomisk handlingsrom*

Sidan involveringa av leiarar på avdelingsnivå i budsjettprosessen vert gjort i varierende grad kan det vere hensiktsmessig å i større grad straumlinjeforme denne prosessen for desse for å sikre like prosessar på tvers av tenesteområda i den grad dette let seg gjere. For å sikre god forståing og forankring av økonomistyring kan det vidare vere hensiktsmessig å etablere rutinar ei meir systematisk oppfølging av økonomiplanen gjennom året, til dømes i leiarmøte. Til dette formålet kan det være hensiktsmessig å utvikle felles rutinar og å tydeliggjere ansvaret til verksemdleiarar og kommunalsjefar.

Når det gjeld rutinar og praksis for økonomistyring synast det som dette stort sett fungerer godt og etter intensjonen Det same gjeld systema for økonomistyring. Det ser ut til å at ein del leiarar ser eit behov for å opplæring knytt til lønsrekneskap og ressursstyring. Sjølv om det til ei viss grad vert arbeid med å gjere noko med dette, t.d. utvikle opplæringsvideoar i Visma kan det vurderast å systematisere opplæringsarbeidet på området i større grad.

## 4.4 Tiltakingar

- Klepp kommune bør arbeide med økonomiplanlegging større deler av året. Dette vil legge til rette for meir langsiktige prosessar. Til dømes kan dette gjerast ved å utvikle eit årshjul, og etablere rutinar for å sikre at økonomistyring vert tema på leiarmøter på ulike nivå gjennom året.
- Kommunen bør vurdere å lage felles rutinar for korleis leiarar innan dei ulike tenesteområda skal involverast i økonomiplanlegginga, og systematisere opplæringsarbeidet knytt til økonomistyring på dei ulike leiarnivåa.
- Klepp kommune bør vurdere å tydeliggjere det økonomiske handlingsrommet på helse- og velferdsområdet for å sikre gode prioriteringsdiskusjonar i forkant av budsjettprosessen. For

eksempel kan det gjerast analyser som vert kommunisert i organisasjonen forut for den årlige budsjettprosessen.



# 5. Kva rutinar og praksis har kommunen for tildeling av tenester innan helse og velferd

## 5.1 Innleiing

For å sikre god økonomistyring er det sentralt at det er rett nivå på tenestane og at tenestane er tildelt i tråd med dei strategiane og prinsippa som gjeld i kommunen. Derfor har forvaltningsrevisjonen også sett på kva rutinar og praksis Klepp kommune har for tildeling av tenester innan helse og velferd. Herunder har vi sett på følgjande underproblemstillingar:

- Kven er involvert i tildelinga og kva prosedyrar er etablert?
- I kva grad vert effektiv ressursutnytting ivareteke?
- Korleis sikrar kommunen at tildeling av tenester blir utført objektivt og basert på brukarane sitt individuelle behov?

I gjennomføringa er det i tillegg til intervju med relevante leiarar gjennomført dokumentanalyse basert på følgjande mottekne dokument:

e

Dokument	Innhald
<b>Saksbehandling tenestekontor</b>	Retningsline for saksflyt i sakshandsaminga ved tenestekontoret.
<b>Kriterier og retningsliner for tildeling av tenester</b>	Retningslinene er ei beskriving av korleis helse og velferd i Klepp kommune arbeider med tenester til innbyggjarane.
<b>Kartleggingsnotatet</b>	Mal for kartlegging av brukarbehov
<b>Vedtaksmaal helsetenester</b>	Mal for vedtak om helsetenester
<b>Ansvarsfordeling tenestekontoret og tenestane</b>	Dokument som avklarar ansvarsdelinga og samhandling mellom tenestekontoret og tenestane.
<b>Samhandlingsrutine for tenestekontoret i Klepp kommune</b>	Rutinen beskriv samhandling, pasientflyt og handtering av e-meldingar til tenestekontoret og Klepp kommune
<b>Vedtaksstimar år 2018-2021</b>	Skjematisk oversikt over iverksatte vedtaksstimer innan dei ulike avdelingane i helse og velferd frå 2018-2021.

<b>Orientering om oppstart av brukar- og pårørandeforum i miljøtenesta</b>	Oppretting av eit samarbeidsorgan mellom tenesteområdet helse og velferd og representantar for brukarar og pårørande.
<b>Tilstandsrapport helse og velferd</b>	Økonomisk analyse av helse og velferdstenestane i klepp.

## 5.2 Observasjonar

### 5.2.1 Organisering rundt tildeling av tenestane

Klepp kommune har dei siste åra gjort ein del strategiske endringar i organisering av helse- og velferdsområdet. Mellom anna vart tenestekontoret "Inngangen" oppretta i 2018, der ansvar for kartlegging av tenestebehov, behandling av søknadar og vedtak knytt til tenester innan helse og velferd er plassert. Tidlegare var dette ansvaret lagt til dei ulike tenesteområda. Bakgrunnen for endringa var at innbyggjarane i kommunen skal oppleve at det er ei dør inn til helse og velferd som er lett å finne, og at det er enkelt å få informasjon og rettleiing. Vidare ville eit felles kontor sikre ei tverrfaglig samansetning av tilsette som kunne sjå heilskapleg på alle søknader på tvers av tenesteområda og dermed sikre kvalitet i tildeling av tenestane.

Klepp kommune er organisert med eit tenestekontor i avdeling Inngangen. Det er tenestekontoret som tek imot og handsamer søknader om helse- og omsorgstenester. Verksemdene og avdelingane har på si side ansvaret for at tenestane vert utført i samsvar med det som står i vedtaka, at dei er fagleg forsvarlege og har god kvalitet. Det er oppretta eit eige dokument når det gjeld ansvarsdeling mellom tenestekontoret og tenestane. I dokumentet er det også sett opp ein eigen møtstruktur for samhandlingsmøter.

### 5.2.2 Samhandling mellom verksemdene og Inngangen i betring

Klepp kommune har eigne retningslinjer for tildeling av tenester etter helse- og omsorgstenestelova. I tillegg til retningslina skal Helsedirektoratet sin «veileder for saksbehandling» brukast når tenester vert tildelt.

Dei fleste søknadane kommunen mottok vert sendt inn gjennom elektronisk søknadsskjema. Dette gjeld både når brukarar og pårørande tek kontakt, eller når behov oppstår / vert avdekte i tenestane. I tillegg kan fastlege, sjukehus eller helsestasjon gi ei henvisning direkte inn i fagsystemet. Kvar søknad vert tildelt ein egen tenestekoordinator som får ansvaret for den vidare sakshandsaminga.

Etter at søknaden er komen inn vert det sendt ut eit brev om at søknaden er mottatt, og med tidspunkt for når svar vil bli gitt. Deretter startar kartlegginga av brukaren sine behov. For denne prosessen er det mellom anna laga eit kartleggingsskjema som skal sikre at det vert mogleg for brukaren å gi uttrykk for behov og ynsker.

I større saker vert verksemdleiarane involverte i utredninga. Det vert også kalla inn til ein kartleggingssamtale, enten heime hos brukaren eller i kommunen sine lokaler. Dette vert vurdert frå sak til sak. Normalt gjerast dette av ein medarbeidar, men i meir krevjande saker er det to som arbeider saman om dette. Etter at brukaren er kartlagt vert det sett ein IPLOS-verdi på brukaren.

Når kartlegginga er gjort ferdig vert vedtaket utforma og sendt ut til brukaren og tenesteområdet som skal yte tenesta. Her kjem det fram at det kan vere ein del variasjonar mellom verksemdene korleis rutinane er for å følge opp nye saker. Til dømes vert det i heimetenesta gitt ei melding i sakshandsamingsystemet til verksemda og dei har der tett rullering av fordeling av saker internt. I psykisk helse og rus er det inntaksmøte kvar onsdag, og i miljøtenesta har tenestekontoret faste møter med verksemdleiar der saker vert tatt opp for å finne ut kva avdeling som skal yte tenesta.

Informantane er godt kjende med saksflyten som også framgår av rutineskildringa «saksbehandling tenestekontor». Dei gjev vidare uttrykk for at opprettinga av tenestekontoret har ført til at tenestane vert meir profesjonelt utført.

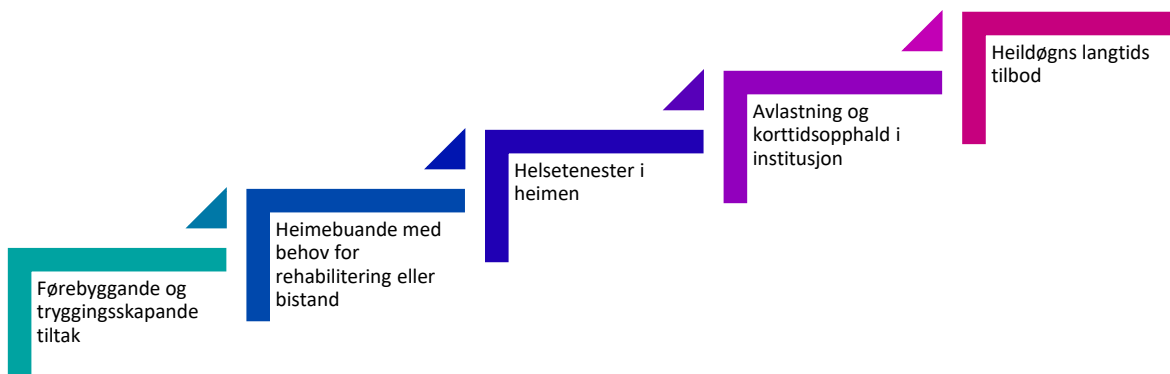
Ein del fortel imidlertid at tenesteområda og avdelingane kan bli koplå på for seint. Vidare at det ikkje i tilstrekkelig grad vert sett på dei økonomiske og bemanningmessige konsekvensane av vedtaket. Dette kan føre til at det blir noko motstand i tenestane og skyving av ansvar innan dei ulike verksemdene. Dette er noko kommunen har arbeidd med, og samarbeidet har derfor blitt noko betre over tid. Det kjem likevel fram at fleire meiner dette samarbeidet framleis har betydelig rom for betring. Ein annan konsekvens av omorganiseringa som vert nemnt er at brukarar og pårørande må forhalde seg til nye personar etter at vedtaka er fatta, slik at dei risikerer å måtte forklare dei same tinga fleire gongar.

### 5.2.3 Mogleg rom for å tildele tenester meir effektivt

Utgangspunktet etter kommunen sine retningsliner for tildeling er at søknaden skal vurderast ut frå individuelle, gjeldande lovverk og vedtekne kriterier. Når det gjeld nivået på tildelte tenester arbeider kommunen etter BEON-prinsippet (Beste Effektive Omsorgs Nivå). Dette prinsippet ligg bak omsorgstrappa som viser retning med omsyn til kva nivå tenester bør tildelast på. BEON-prinsippet tilseier at mindre ressurskrevjande tenester skal vera vurdert og om mogleg prøvast ut før meir kostnadskrevjande tenester vert innvilga. Målet er at det vert fatta vedtak om tenester som er basert på prinsippet om hjelp til sjølvhjelp og eigenmeistring av utfordringar i dagleglivet.

Kommunen sin retningsline for tildeling av tenester angir kva som skal vurderast for tildeling av tenester på dei ulike områda, og mellom anna inngår:

- Skildring av kva tenesta kan omfatte, og eventuelle avgrensingar
- Målgruppe
- Kriterier som skal vurderast, inkludert tiltak som f.eks. bruk av velferdsteknologi.
- Vurdering av eigenandel.



Figur Tenestetrappa slik ho er beskriven i Klepp sine retningsliner

Dei fleste informantane fortel at dei vurderingane som vert gjort utførast i tråd med retningslina på sitt område. Leiarar på verksemdnivå og opp peiker på at det er rom for å i større grad vurdere om dei nedste delane av omsorgstrappa er utprøvd for alle tilfella. Det vert her vist til at kommunen over tid har hatt gode budsjett slik at dette ikkje har vore påkrevd og at brukarane som følge av dette kan ha fått tenester som er over nivået dei bør ligge på i omsorgstrappa. Til dømes er det forklart at det i budsjettprosessen for 2021 blei identifisert eit økonomisk handlingsrom på 6 millionar kroner, og dette vart igjen tatt med inn i budsjettprosessen. Trass dette vart det bevilga ytterligare 6 millionar kroner ekstra i det endelege budsjettet. Årsrekneskapet viser at helse og velferd hadde eit mindreforbruk på 7,7 millionar kroner for 2021. Leiarar på avdelingsnivå gir meir uttrykk for at budsjetta er stramme,

og at det er viktig å også fokusere også på anna enn det reinte økonomiske, t.d. at tenestane har god nok kvalitet.

I tillegg har Klepp kommune sjølv utarbeidd ein tilstandsrapport innan helse og velferd våren 2021. Denne viser at helse og velferd er på vei til å dreie tenestane meir mot satsingsområda i Taktskifte. Mellom anna gir kommunen i større grad tenester i heimen i standen for i institusjon, og samstundes har dei som no får tenester på institusjon har eit større pleiebehov enn tidlegare. Vidare vart det konkludert med at tenestane er meir effektive og på same kostnadsnivå som andre kommunar i samanlikningsgrunnlaget som vart brukt. Dette samsvarer med det overordna bilete frå Kommunebarometeret, jf. kapittel 2.

Fleire refererer til at problemet med nivået på tildelte tenester antakeleg er størst innan miljøtenesta. Miljøtenesta hadde eit meirforbruk i 2020 på 6,4 mill. kroner, og 2,1 i 2021. Dette er forklart med endring i kva vi får dekt av utgiftene på ressurskrevjande tenester og meirforbruk på lønn pga. omorganisering av utebrukarar. I intervju vert det påpeika at det ofte vert nytta 1-1 bemanning, sjølv om det kan vere andre måtar å yte desse tenestane på som til dømes gruppetilbod.

Leiarar på verksemdnivå er bevisst denne problemstillinga. Det er derfor innan miljøtenesta etablert eit eige prosjekt «Miljøtenester på lik linje» der føremålet er å sikre rett kvalitet og omfang på tenestane etter BEON-prinsippet. Som ein del av dette prosjektet skal dagens praksis evaluerast og ulike modellar for finansiering skal utgreiast. Samstundes kjem det fram at ein del ute i tenestane er opptekne av at det framleis må ytast tenester på eit tilstrekkelig nivå slik at ikkje økonomien vert styrande aleine.

Institusjonsteneste hadde eit meirforbruk i 2020 på 8,9 millionar kroner og 2,2 millionar kroner i 2021. Dette vert forklart med meirutgifter til driftskostnader på blant anna medisinar og meirutgifter på variabel lønn på grunn av korttidsfråvær.

Ei annan ting som har vore trekt fram er at nokre av tildelingane gjennom året gjeld nye brukarar med større behov. Slike brukarar kan ta veldig mykje innan dei ulike rammene, og det vert i slike tilfelle ikkje tilført friske middlar. For å unngå slike situasjonar vert det peika på at det kan lagast mekanismar for at det føl ressursar med brukaren. Som døme har det vorte nemnt at det kan settast av ein pott for å sikre at det er nok pengar å dele ut når nye brukarar kjem til. Eit anna eksempel som har vore nemnt er å gi dei ulike brukarane ein score på bakgrunn av IPLOS-kartlegginga, og deretter kople dette opp mot eit eige budsjett.

#### 5.2.4 Systematikk for gjennomgang av vedtak

Dei fleste vedtak som vert fatta får ein obs-dato. Dette gjerast i staden for å sette ein sluttdato på vedtaket. Slik unngår ein at nytt vedtak må fattast, noko som er forholdsvis tidkrevjande. Denne datoen kan vere frå eit halvt til to år etter at vedtaket er fatta. Det er tenestane som har ansvaret for å gjere evaluering etter denne datoen, legge det inn i Cosdoc og varsle tenestekontoret om eventuelle endringar etter «rutine for endringsmelding».

Kommunen har ikkje etablert eit einskapleg system for å sikre at vedtaka vert gjennomgått, men det er mogleg å ta ut en eigne lister for å få oversikt over alle obs-datoar. Elles har ein kun denne oversikta over OBS-datoar på enkeltsaksnivå. Dette vert derfor fulgt opp i varierende grad, noko som kan medføre at tenestane ikkje blir gitt på rett nivå over tid. Ein del gitt uttrykk for at det at tenestane gjer denne vurderinga til ei viss grad kan bryte med prinsippet i kommunen om at det er tildelingskontoret sitt ansvar å tildele tenestane, medan avdelingane yter tenestane.

I dei tilfella det vert sett sluttdato har tenestekontoret ei mykje meir aktiv rolle i evalueringa sidan det er naudsynt å fatte nytt vedtak for å oppretthalde tenesta. I begge tilfelle kjem det fram at det ikkje er etablert mekanismar som gjer at budsjettet i dei ulike avdelingane vert justert opp eller ned ved endra tenestenivå.

## 5.3 Vurderingar

Samla sett vurderer vi at kommunen har tydeleg ansvarsfordeling og gode rutinar når det gjeld tildeling av tenester. Dei leiarane vi har snakka med er stort sett merksame på dei utfordringane kommunen står overfor på området. Ein del utviklingsarbeid er sett i gang, men det vil ta noko tid både å finne dei rette løysingane for kommunen og å få organisasjonen til å snu seg rundt.

Omorganisering med eit tenestekontor som tildeler tenester, og avdelingar som yter tenestane er i all hovudsak opplevd som positiv, men skillet kan vere krevjande sidan det til ei viss grad har ført til «silotenking». Det er tatt initiativ for å betre dette på ein del områder, til dømes er det etablert systematikk for involvering av verksemdsleiar i omfattande vedtak innan helsetenesta. Inntrykket er likevel at dette er noko kommunen bør fortsette å arbeide aktivt med, og eventuelt utvikle rutinebeskrivingar for korleis involvering av tenestane skal skje for å sikre at arbeidsmengda vert meir føreseieleg og om mogleg bidra til overføring av kompetanse frå tildelingsprosessen til tenesteytinga.

Kommunen si analyse tilstandsrapport for helse og velferd våren 2021 syner at kommunen er på veg til å dreie tenestane meir mot satsingsområda i Taktskiftet. Men, det er noko ulik oppfatning mellom leiarar på ulike nivå omkring den økonomiske situasjonen i kommunen og ein del meiner tenesteytinga på området har ytterlegare rom for effektivisering (t.d. meir bruk av gruppetilbod). Vi har ikkje i gjennomgangen sett at det vore gjort vurderingar om andre moglege måtar å tildele eller yte tenestane på for å avklare dette. For å sikre at BEON-prinsippet vert etterlevd kan det derfor vere hensiktsmessig å sjå på kva vurderingar som ligg til grunn for tildelinga av tenestane i andre kommunar.

Det synast også som det er eit underliggende behov for å sikre at det følger ressursar med ekstra belastning som følge av visse typar brukarar. Her kan finansieringsmodellar som inneber at pengane følger oppgåva vurderast, til dømes innsatsstyrt og aktivitetsbasert finansiering eller element av dette. Her er det positivt at kommunen allereie er i gang med dette arbeidet gjennom prosjektet «på lik linje» i miljøtenesta.

Gjennomgangen viser at det ikkje er etablert tilstrekkelige rutinar for å gjennomgå vedtak som er fatta med jamne mellomrom for å sikre at dei held rett nivå. Klepp kommune bør etter vår vurdering utvikle system og rutinar for korleis dette skal følgast opp. Det bør vidare etablerast kontrolltiltak for å sikre at dette vert gjennomført i praksis.

## 5.4 Tilrådingar

- Kommunen bør gjennomgå rutinar for samhandling mellom tenestekontoret og verksemdene for å sikre at verksemdene vert tilstrekkelig involvert og informert i samband med vedtak.
- Klepp kommune bør vurdere å utgreie alternative finansierings- og tidelingsmodellar for tildeling av helsetenester for å sikre at dei vert tildelt på ein effektiv og forsvarlig måte. Det er hensiktsmessig at dette arbeidet er starta allereie innan miljøtenesta.
- Kommunen bør etablere rutinar som sikrar at vedtak om tildelte tenester vert gjennomgått med jamne mellomrom for å sikre at den tildelte tenesta har rett nivå.

## 6. Tilrådingar

Nedanfor følger ei samla oppstilling av våre anbefalingar i rapporten.

Anbefaling	Innhald
1	Klepp kommune bør i samband med den årlege budsjettprosessen vurdere å ha ein felles diskusjon på tvers av verksemdar og avdelingar i tenesteområdet for å prioritere og planlegge innsatsen knytt til korleis Taktskifte skal følgjast opp internt. Målet bør vere ei meir felles forståing av utfordringsbilde, konkrete mål og styring av innsatsen i komande budsjettår og heile økonomiplanperioden.
2	Klepp kommune bør redusere og prioritere tydelegare kva punkt som skal framgå i årleg økonomi- og handlingsplan, og ha ein felles dialog i tenesteområdet i etterkant av året om korleis oppfølging av punkta gjekk og kva det betyr for vegen vidare.
3	Kommunen bør vurdere tiltak for å avlaste leiarar med administrative oppgåver for å skape større rom for utvikling og leiing, særleg på avdelingsleiarnivå.
4	Klepp kommune bør vurdere å lage ein enkel plan for jamleg informasjon og kommunikasjon om Taktskifte for å sikre intern forankring, slik at dei tilsette kjenner til utfordringsbiletet og overordna mål for helse- og velferdsområdet.
5	Klepp kommune bør arbeide med økonomiplanlegging større deler av året. Dette vil legge til rette for meir langsiktige prosessar. Til dømes kan dette gjerast ved å utvikle eit årshjul, og etablere rutinar for å sikre at økonomistyring vert tema på leiarmøter på ulike nivå gjennom året.
6	Kommunen bør vurdere å lage felles rutinar for korleis leiarar innan dei ulike tenesteområda skal involverast i økonomiplanlegginga, og systematisere opplæringsarbeidet knytt til økonomistyring på dei ulike leiarnivåa.
7	Klepp kommune bør vurdere å tydeleggjere det økonomiske handlingsrommet innan helse- og velferdsområdet for å sikre gode prioriteringsdiskusjonar i forkant av budsjettprosessen. For eksempel at handlingsrommet vert kommunisert i organisasjonen, som ein del av den årlege budsjettprosessen.
8	Kommunen bør gjennomgå rutinar for samhandling mellom tenestekontoret og verksemdene for å sikre at verksemdene vert tilstrekkelig involvert og informert i samband med vedtak.
9	Klepp kommune bør vurdere å utgreie alternative finansierings- og tildelingsmodellar for helsetenester for å sikre at dei vert tildelt på ein effektiv og forsvarlig måte. Det er hensiktsmessig at dette arbeidet er starta allereie innan miljøtenesta.
10	Kommunen bør etablere rutinar som sikrar at vedtak om tildelte tenester vert gjennomgått med jamne mellomrom for å sikre at den tildelte tenesta har rett nivå.

## 7. Uttale frå kommunedirektøren

Klepp kommune er glad for rapporten, og innhaldet samsvarer godt med kommunen si eiga vurdering av strategisk økonomistyring i helse og velferd.

Rapporten er grundig og godt utarbeida, og anbefalingane som er gitt vil vera til god nytte i vidare arbeid. Fleire av anbefalingane frå revisjonen vil verta innarbeida allereie i budsjettprosessen i år.

Årshjul for budsjettprosessen og økonomioppfølging er utarbeida for ei rekke avdelingar, og rutinar, og ulike aktivitetar på ulike nivå er innarbeida. Utarbeiding av eit samla årshjul for alle aktivitetar har vært vurdert, men ein har ikkje funne systemløysingar som kan handtere alle desse på ein god måte.

Det er lagt plan for at alle leiarar på tvers av verksemdar og avdelingar vil verta involverte i felles diskusjon, for å prioritera og planlegga oppfølging av dei ulike strategiane i Taktskifte. Målet er å få ei felles forståing av utfordringar, mål og tiltak for heile økonomiplanperioden.

Tenestemrådet vil ha auka fokus på å tydeleggjere det økonomiske handlingsrommet i dei ulike verksemdene, og handlingsrommet må kommuniserast og gjerast kjent ute i organisasjonen. Dette er viktig for å sikra gode prioriteringsdiskusjonar i forkant av budsjettprosessen.

Vi vil leggja større vekt på evaluering og måloppnåing ved utgangen av året, med brei involvering av leiarar og tilsette i organisasjonen.

Arbeid med å implementera «Taktskifte» i organisasjonen vart starta i 2015, men vi ser at det trengs kontinuerleg arbeid for at alle tilsette skal vera kjent med innhaldet i Taktskifte. For å sikra intern forankring hos tilsette vil vi utarbeida ein informasjons- og kommunikasjonsplan om Taktskifte.

To år i pandemi har vore krevande for leiarar i helse og velferd. Leiarar har hatt stor belastning, og det meste av arbeidskvardagen har bestått i å sikra at det har vore tilstrekkeleg med personell på arbeid. Det har vore lite tid til å driva med leiing og utviklingsarbeid. Vi vil prøva å leggja til rette for at leiarar kan få eit større handlingsrom for å kunna driva leiing og utvikling. Vi vil og vurdere om det er behov for å setta i verk tiltak for å avlasta leiarar for administrative oppgåver.

Tenestemrådet er godt i gang med å gjennomgå rutinar for samhandling mellom tenestekontoret og verksemdene for å sikra tilstrekkeleg involvering i høve vedtak. I tillegg arbeider vi med å etablere rutinar som sikrar at vedtak om tildelte tenester blir jamleg evaluert for å sikra at tenester blir tildelt i rett omfang og på rett nivå.

Klepp kommune deltar i eit læringsnettverk i miljøtenesta der ein ser på alternative finansierings- og tildelingsmodellar for å sikra effektive, forsvarlege og berekraftige tenester.

Kommunedirektør

Torild Lende Fjermestad

# Vedlegg 1: Dokumentliste

## Planar og strategiar

- ✓ Kommuneplanens samfunnsdel 2014-2025
- ✓ Taktskifte
- ✓ Budsjett- og økonomiplan
- ✓ Innkjøpsstrategi for Klepp kommune

## Styrande dokument i kommunen

- ✓ Organisasjonskart for kommuneadministrasjonen
- ✓ Ansvarsfordeling tenestekontoret og tenestane

## Rapportering

- ✓ Årsrapportar og rekneskap frå Klepp kommune
- ✓ Tertialrapportar frå 2018, 2019, 2020 og 2021

## Oversiktsdokument og saksframlegg med status for helse og velferd

- ✓ Satsing, prioriteringer og utfordringer i helse og velferd 2019 og 2020-2023
- ✓ Tilstandsrapport helse og velferd våren 2021, saksframlegg til hovudutval for helse og velferd om tilstandsrapporten og vedtak i hovudutvalet som vert med i arbeidet med handlings- og økonomiplan 2022-2025
- ✓ Sintef førebels rapport frå 13.04.21
- ✓ 22\_00047-4 Saksprotokoll - status i prosjekt institusjon pr november -19
- ✓ 22\_00047-4 Status institusjon 2019
- ✓ Vedtakstimar år 2018-2021
- ✓ Orientering om oppstart brukar- og pårørandeforum i miljøtenesta

## Reglement, rutinar og prosedyrar for økonomistyring

- ✓ Reglement for attestering og tilvisning



- ✓ Økonomireglement for Klepp kommune frå 2020
- ✓ Reglement for delegering av budsjettfullmakt
- ✓ Budsjetttrundskriv 2022-2025
- ✓ Budsjettoppfølging i verksemder i helse og velferd

## Dokument for praktisk økonomistyring

- ✓ Årshjul for budsjett og økonomistyring 2021
- ✓ Tiltaksnotat utredningsmal
- ✓ Sjekkliste månedsrapport

## Prosedyrar og retningsliner for tildeling av tenester

- ✓ Saksbehandling tenestekontor
- ✓ Kriterier og retningsliner for tildeling av tenester
- ✓ Samhandlingsrutine for tenestekontoret
- ✓ Overføring av vedtak – tenestar i heimen

## Interne arbeids- og prosjektdokument i helse og velferd

- ✓ Drift oppfølging febr 2022 Miljøtenesten
- ✓ Driftsoppfølging Heimetenesten desember 2021
- ✓ Kartleggingsnotat
- ✓ Vedtaksmal helsetenester
- ✓ Prosjektplan miljøtenester på lik linje
- ✓ Mandat gruppe 1 (På lik linje)
- ✓ Mandag gruppe 2 (På lik linje)
- ✓ Mandat gruppe 3 (På lik linje)
- ✓ Møtereferat gruppe 3 møte 1
- ✓ Referat 02.11.2021
- ✓ Referat 03.12.21
- ✓ Referat 07.01.22
- ✓ Referat 14.12.21

# Vedlegg 2: Revisjonskriterier

## Problemstilling 1

### *Rettleiar i økonomiplanlegging:*

- Kommunen har prioriteringsdiskusjonar for å tilpasse ambisjonsnivået til ressursgrunnlaget
- Det er fastsatt overordna mål og rammer for kommunens økonomiske utvikling
- Arbeidet med økonomiplan bygger på ei god forståing av kommunens økonomiske situasjon
- Det blir rekna på økonomiske konsekvensar av framtidige behov for tenester
- Kommunen har klart definerte målsettingar for tenestene

### *Kommunale vedtak og retningslinjer:*

Mål i kommuneplanen:

- God oversikt over dei faktorane i kommunen som påverkar helsetilstanden til innbyggerane
- Alle skal bu trygt og ha gode møteplassar
- Kommunen er nytenkande og tek i bruk ny teknologi for å finne nye løysingar
- Kommunen hentar idear og utviklar tenestetilbodet i samarbeid med andre aktørar

### *Taktskifte:*

- For å oppnå ønska utvikling arbeider kommunen med sju prioriterte satsingsområde: brukarmedverknad, familie og nettverk, frivillig innsats, teknologi, samhandling, tidleg innsats og førebygging og nye arbeidsmåtar

## Problemstilling 2

### *Rettleiar i økonomiplanlegging:*

- Prosessen med økonomiplan og budsjett er politisk forankra, har tydelege skilnader mellom administrative og politiske ansvar og roller, og legg til rette for å avklare ambisjonsnivå i økonomiplanen
- Samanhengar i økonomiplan: kartlegg status og definer mål, planføresetnadar (lønns- og prisvekst, befolkningsutvikling og rente), kartlegge behov (nye driftstiltak og investeringer), vurdere konsekvensar og gjere ei heilskapleg prioritering innanfor ramma

## Kommunelovens kapittel 14 – økonomiforvaltning:

- §14-1, første setning: «Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.»
- §14-4, første setning: «Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.»
- §14-4, andre setning: «Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.»

## Kommunelovens kapittel 25 – internkontroll:

- §25-1: Kommunedirektøren «skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.»

«Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.»

«Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering,
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer,
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik,
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig,
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

## Helse- og omsorgstjenestelova:

- §3-1, tredje ledd, første setning:

«Kommunens ansvar [for å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester for personer som oppholder seg i kommunen] innebærer plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift.»

## Problemstilling 3

### Taktskifte:

- Brukaren er aktiv medspelar og deltek i utforming av eige tenestetilbod (brukarmedverknad)

- Det blir gjennomført forventningsavklaring med familie og nettverk av forventningar og roller for å finna fram til kva pårørande/familien kan eller vil bidra med (familie og nettverk)
- Teknologi blir brukt for å gi innbyggerane større fridom og muligheit til å styre kvardagen (teknologi)
- Kommunen leverer saumlause tenester som er individuelt tilpassa brukaren, ved at tilsette kjenner til tenesteleveransane internt og samhandlar innad og utad for å få det beste tenestetilbodet til den enkelte (samhandling)
- Behandling, veiledning og støtte i ein tidleg fase legg grunnlag for god livskvalitet (tidleg innsats og førebygging)
- Tverrfaglege og meir ambulante arbeidsmetodar preger tenestene, og arbeidsoppgåvene blir i større grad flytta ut frå kontora til dømes til brukarens heim (nye arbeidsmåtar)

## Retningslinjer og kriterier for tildeling av tenester etter helse- og omsorgstenestelova:

- Klepp kommune har eit tenestekontor for å mellom anna gje innbyggerane eit kontaktpunkt, sikre at alle innbyggerar får lik tilgang til helse- og omsorgstenester, sikre individuell, tverrfagleg og heilskapleg vurdering av kvar enkelt sin søknad, og sikre at tenester gis på rett nivå ut frå enkelt personar sitt behov.



## Kontakt oss

**Harald Sylta**

**Partner**

**T 40 63 96 66**

**E [harald.sylta@kpmg.no](mailto:harald.sylta@kpmg.no)**

**Bjørge Rabbe Sandven**

**Manager**

**T 99 39 65 83**

**E [bjorge.sandven@kpmg.no](mailto:bjorge.sandven@kpmg.no)**