

FORVALTNINGSREVISJON AV  
MÅLSTYRING



LUND KOMMUNE  
februar 2015



# INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, oppsummering og anbefaling samt vedlegg

<b>Innhold</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>Rådmannens kommentar</b> .....	<b>6</b>
<b>Rapporten</b> .....	<b>7</b>
1    Innledning .....	8
1.1    Formål og problemstillinger .....	8
1.2    Revisjonskriterier og metode .....	8
2    Fakta og vurdering .....	10
2.1    Organisering .....	10
2.2    Fastsettelse av kommunens mål.....	14
2.3    Tiltak og gjennomføring.....	21
2.4    Evaluering/Rapportering på mål .....	22
2.5    Fokus på økonomistyring .....	24
3    Oppsummering og anbefalinger .....	29
<b>Vedlegg</b> .....	<b>30</b>

# SAMMENDRAG

Formålet med dette prosjektet er å vurdere kommunens bruk av målstyring som styringsverktøy. Metodisk er det benyttet intervjuer, rutinekartlegging og dokumentgransking.

## **Hvordan fastsettes kommunens overordnede mål?**

Lund kommune er i gang med målstyring, og det ble i 2013 utarbeidet både sektorovergripende mål og mål for noen avdelinger i etatene. Målene ble vedtatt av hovedutvalgene og kommunestyret. For 2014 ble det kun lagt frem nye mål for utvalget for oppvekst og kultur. Det er ikke avklart når målene skal utarbeides, hvem som skal utarbeide dem og hvem som skal godkjenne nye mål. Dette bør avklares. Dersom kommunen skal jobbe aktivt med målstyring, anbefaler Rogaland Revisjon at det utarbeides årlige mål for alle avdelinger som godkjennes politisk.

Rogaland Revisjon anbefaler kommunen å oppdatere sitt delegasjonsreglement slik at det økonomiske ansvaret til ledelsen er avklart.

## **Er målene klare og konkrete nok til å styre etter?**

Kommunen utarbeidet i 2013 mange gode mål som var tidsbestemte, spesifiserte, målbare og realistiske. Noen av målene som ble utarbeidet var ikke like realistiske. Når mål utarbeides må de være mulig å nå innenfor vedtatt budsjettamme og med de ressurser en har. Flere av målene til helse- og omsorgsetaten er lite spesifiserte slik at de vanskelig kan måles på en god måte. Rogaland Revisjon IKS anbefaler Lund kommune å sørge for at alle mål som fastsettes er spesifikke, målbare, realistiske og tidsbestemte.

## **Gjennomføres det en evaluering og tilfredsstillende rapportering på mål?**

Rapporteringen på mål i årsrapporten fremstår noe ustrukturert. Her bør en strukturere rapporten bedre, slik at resultatene for alle målene kommer tydelig frem. For å ha kontroll på hvilke mål som til enhver tid gjelder, kan kommunen utarbeide et målstyringsdokument der alle mål og tiltak er satt opp. Det er utarbeidet et forslag til oppsett i vedlegg 3.

Dersom det ønskes en oversikt over hvordan en ligger an i forhold til målene underveis i året, så kan det rapporteres på mål som en del av tertialrapporteringen, men dette kan være ressurskrevende. Målene må være gjenstand for årlig evaluering og justering.

---

**Er det foretatt en tilfredsstillende avklaring mellom politisk og administrativ styring?**

Lund kommune har ikke en skriftlig rutine for hvordan en skal utarbeide nye mål og hvem som har ansvar for å vedta målene. Ved utarbeidelse av nye mål for 2014 er noen mål lagt frem til politisk behandling, mens andre ikke er det.

**Økonomistyring**

Både rådmannen og de folkevalgte har et ansvar for å ta tak i kommunens økonomiske situasjon. Rådmannens ledergruppe har fokus på økonomi, men det gjennomføres ikke noen formaliserte budsjettkontroller hver måned. Anbefalingene i fra Rogaland Revisjon IKS sin forvaltningsrevisjon av økonomistyring og internkontroll fra 2012 er ikke fulgt godt nok opp.

Rådmannen har jevnlig rapportert den økonomiske statusen til de folkevalgte, men det er ikke gjennomført lovpålagte budsjettendringer. Det ble tatt gode grep for å bedre resultatet for 2014. Kommunestyret vedtar per i dag rammen for etatene, men for å ha bedre kontroll og mer bevisstgjøring av ledere anbefaler revisjonen kommunestyret å vurdere om de skal vedta budsjettet på rammenivå per ansvar (virksomhet). Dette krever en oppdatering av delegasjonsreglementet og økonomi- og finansreglementet.

**Vi anbefaler Lund kommune å:**

- Utarbeide en rutine for prosessen rundt målstyring, herunder utarbeidelse av mål, godkjenning av mål, utarbeidelse av tiltak, oppfølging, rapportering på mål og evaluering.
- Styrke kommunens økonomistyring, bl.a. ved å:
  - gjennomføre budsjettendringer i tråd med kommuneloven.
  - vurdere om kommunestyret skal vedta rammen for den enkelte avdeling (virksomhet).
  - oppdatere delegasjonsreglement slik at det økonomiske ansvaret er tydelig avklart.

# RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar – datert 26.02.2014

«Gjeldende mål ble initiert og vedtatt av kommunestyret. Rådmannen foreslo at et av de sektorovergripende målene måtte være økonomistyring for etatene innenfor vedtatt ramme. Dette ble strøket av kommunestyret og erstattet med: Andel av befolkningen aldersgruppen 0 – 16 år skal være 20 %. Rådmannen enig med revisjonen at dette er et lite hensiktsmessig mål.

Rådmannen er også enig i at vi ikke har en god nok struktur på fastsetting av mål, rapportering på disse og utarbeidelse av nye reviderte mål. Dette ble diskutert i ledergruppen i januar 2015 og vi ble enig i å vente til denne rapporten forelå.

Rådmannen er også enig i at delegasjonsreglementet bør oppdateres, men da ikke ut fra uklarerheter om økonomisk ansvar. Rådmannen innførte følgende "spilleregler" når han ble ansatt i 2009:

1. De vedtatte økonomiske rammene for hver etat skal holdes. Når etatslederen ser at dette ikke kan håndteres administrativt, fremmes sak i hovedutvalget med forslag til tiltak innenfor egen ramme.
2. Alle saker av økonomisk betydning utover eget budsjett – hensyn tatt til langtidsvirkningen – klareres med økonomisjef og rådmann før de sendes til politisk behandling/fatter administrativt vedtak.

Videre er økonomistyringen et hovedpunkt i de årlige medarbeidersamtalene og i ledermøtene. Kommunalsjefene ansvarliggjør egne ledere slik de finne det formålstjenelig.

Rådmannen er ikke enig i at det skal foretas budsjettendringer (selv om dette er lovpålagt). Dersom det innføres jevnlig budsjettendringer ut fra behovet, har det lite oppdragene effekt. Utgangspunktet er at rammene skal holdes og dette må stresses.

Rådmannen er heller ikke enig i at kommunestyret skal vedta budsjettet på rammenivå per avdeling (virksomhet). Dette vil gjøre styringen mye mer byråkratisk og hovedutvalgene får mindre ansvar. Et annet forhold som rådmannen mener bør vurderes, er den politiske organiseringen. I dag tenker hvert hovedutvalg kun på seg selv og verner om sitt. Det hadde etter rådmannens syn vært bedre og hatt et felles driftsstyre som så etatene under ett for å slippe dagens "rivalisering".

# RAPPORTEN

# 1 INNLEDNING

## 1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Bakgrunnen for prosjektet følger av kommunens plan for forvaltningsrevisjon. I planen er det prioritert et prosjekt om kommunens målstyring. Mandat for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møtet 20.11.13.

**Det fremgår av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:**

- Hvordan fastsettes kommunens overordnede mål? (sektorovergrepene mål, etatsmål)
- Samsvarer etatenes/virksomhetenes egne mål med de overordnede målene?
- Er målene klare og konkrete nok til å styre etter?
- Hvordan styres det etter målene?
- Er det tilfredsstillende rapportering/avviksrapportering og blir kommunens og etatenes virksomhet årlig evaluert?<sup>1</sup>
- Er det foretatt en tilfredsstillende avklaring mellom politisk og administrativ styring?

En viktig del av målstyring er økonomistyring. Lund kommune har gjennom mange år slitt med overforbruk, og revisjonen setter i denne rapporten også fokus på økonomistyring.

## 1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriterier er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, for eksempel lovverk og politiske vedtak.

I dette prosjektet er det utarbeidet revisjonskriterier med bakgrunn i følgende kriteriegrunnlag:

- Kommuneloven
- Lund kommunes delegasjonsreglementet
- Lund kommunes økonomi- og finansreglementet
- Politiske vedtak
- Generelle hensyn

Kriteriene er nærmere spesifisert i det enkelte delkapittel.

For samle inn data har vi gjennomført individuelle- og gruppeintervjuer av 11 ledere i kommunen. I tillegg har vi gjennomført rutinekartlegging og dokumentgranskning. En nærmere omtale av kilder ligger i vedlegg 1. Vår samlede vurdering er at metodebruk

---

<sup>1</sup> Målene er slått sammen til ett mål.



og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

## 2 FAKTA OG VURDERING

### 2.1 ORGANISERING

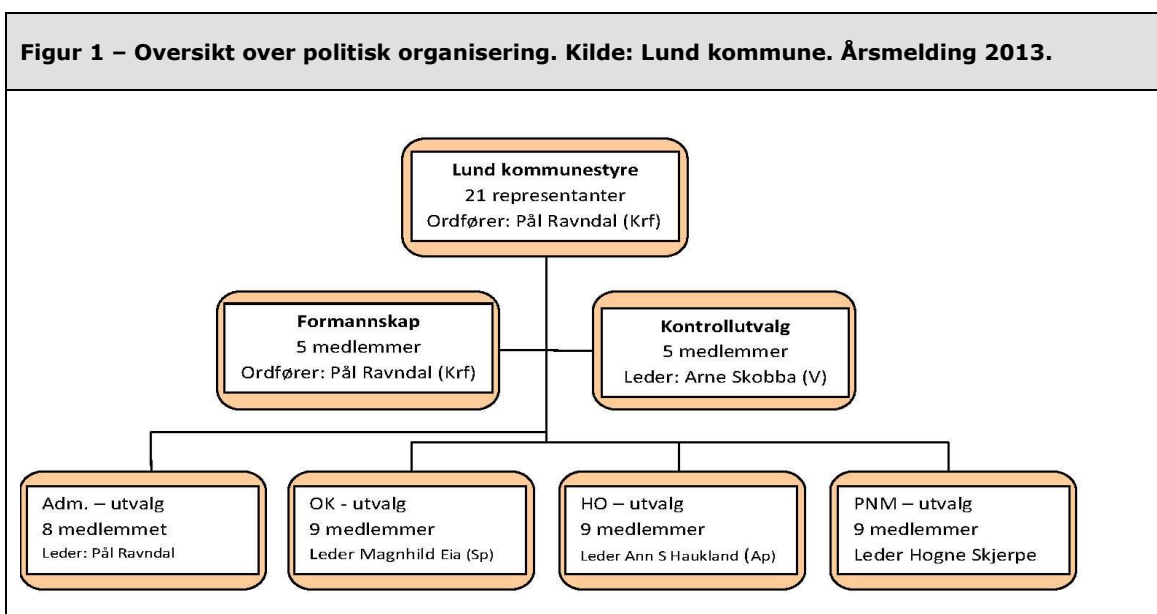
I dette kapitlet skal vi presentere hvordan Lund kommune er politisk og administrativt organisert, og trekke frem relevante delegeringer i forhold til denne forvaltningsrevisjonens område.

#### Revisjonskriterier

- Lund kommune har en tydelig organisering hvor myndighetsområde innen målstyring og økonomistyring er avklart.

#### Politisk organisering

Figur 1 viser en oversikt over den politiske organiseringen i Lund kommune.



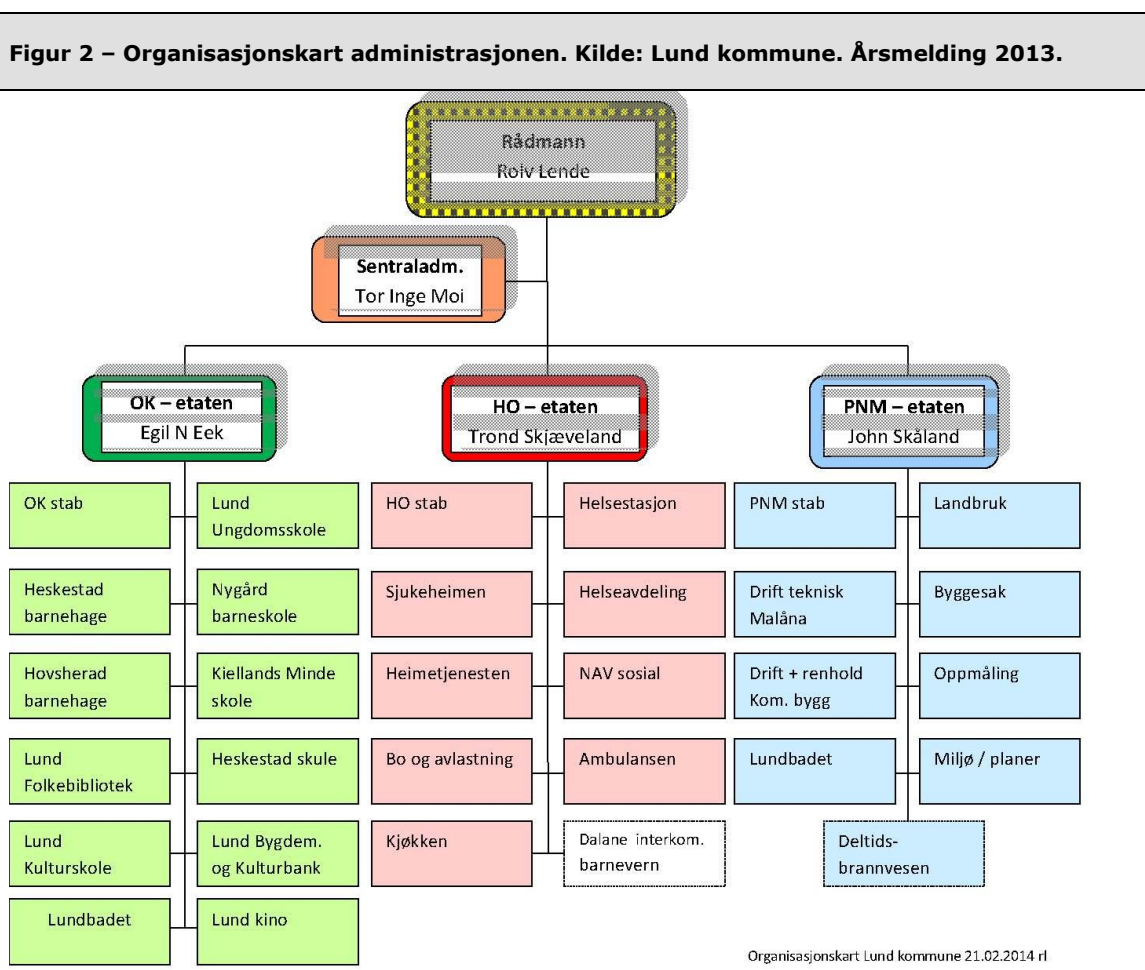
Kommunens delegasjonsreglement ble vedtatt av kommunestyret 13.09.07, men justert 22.09.11. Det er i delegasjonsreglementet ikke satt opp egne punkter som omhandler målstyring, men det er en del som omhandler økonomi. I kommuneloven § 47 står det at kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette er sådan et mål som gjelder for hele kommunen, og hvordan dette blir håndtert omtales i kapittel 2.5.

Ifølge kommuneloven §45 har kommunestyret ansvar for å vedta årsbudsjettet. I Lund kommune sitt økonomi -og finansreglement fra 03.05.12 fremgår det at kommunestyret vedtar budsjettet på rammenivå for etater og fellesområder. Det er delegert til utvalgene å vedta det detaljerte budsjettet for den enkelte etat. Det fremgår av delegasjonsreglementet at formannskapet er kommunens økonomiutvalg og innstiller til kommunestyret blant annet saker som gjelder økonomiplan og årsbudsjett.

Formannskapet har myndighet til å regulere budsjettkapitlene for politisk styring og rådmannens stab, innenfor vedtatt nettoutgiftsramme. Til hovedutvalget for oppvekst og kultur og hovedutvalg for helse og omsorg er det delegert: «Saker av driftsmessig karakter som kan løses innenfor tildelte budsjettammer.» Dette punktet står ikke omtalt i ansvaret for utvalget for plan, næring og miljø. Utvalgene har fullmakt til å justere driftsbudsjettet innenfor vedtatt nettoutgiftsramme. Merinntekter/mindreutgifter i hovedkapittelet begrenset til kroner 200.000 per år kan disponeres av utvalget. Dette punktet er ikke tatt inn i formannskapet sin myndighet, og gjelder således ikke for sentraladministrasjonen.

### Administrativ organisering og ansvar etter delegasjonsreglement

Lund kommune hadde ved inngang av 2014 233 årsverk, og er administrativt organisert på følgende måte:



Lund har ikke egen ambulansetjeneste lenger så denne avdelingen utgår. Ut fra organisasjonskartet kan det se ut som Lund kommune har 30 avdelinger underlagt kommunaldirektørene, noe som ikke stemmer. For eksempel har Heskestad barnehage og Hovsherad barnehage den samme styrer, og under kommunaldirektør for plan, næring og miljø (PNM) er det kun to ledere, og således ikke noen egne virksomheter.

I delegasjonsreglementet punkt 2.1 økonomistyring står det:

*«a) Når det gjelder driftsbudsjettet, forpliktes administrasjonen av det enkelte budsjettkapittels nettoutgiftsramme, mens postfordelingen er av veiledende karakter. Bruk av merinntekter begrenses likevel til 30.000 kr. i hvert underkapittel. Trygderefusjoner kan brukes fullt ut. Beløpet som er satt opp er ikke i samsvar med beløpet som fremgår av kommunens økonomi- og finansreglement hvor det står: «merinntekter på inntil 20.000 kr i et underkapittel (funksjon) kan disponeres av administrasjonen (trygderefusjoner kan brukes fullt ut), jf. delegeringsreglementet.»*

Det fremgår av delegasjonsreglementet at rådmannen eller den han bemyndiger gis anvisningsrett innenfor gitte økonomiske rammer. I økonomi- og finansreglementet står det at rådmannen kan gi anvisningsretten videre til andre. I økonomi- og finansreglementet står det under fakturabehandling ved kjøp og salg at «Rådmannen er av kommunestyret gitt anvisningsmyndighet for hele den kommunale forvaltning. Rådmannen delegerer normalt sin anvisningsmyndighet til etatssjefer o.l. Den som er delegert anvisningsmyndighet kan videredelegere denne ett ledd. I samråd med rådmannen utarbeider økonomisjef oversikt over anvisningsbemyndigete, med angivelse av hvilke budsjettkapitler de anvisningsmyndigheter på.» Vi har etterspurt om kommunen har en slik oversikt, men fått beskjed om at det er tilgangene som er gitt i Agresso som styrer ansvaret.

Verken i delegasjonsreglementet eller i økonomi- og finansreglementet fremkommer det hvilket ansvar kommunalsjefene har i forhold til økonomien til underliggende avdelinger. 8. desember 2003 videredelegerte rådmannen en del avgjørelser til oppvekst- og kultursjef, men det står ingen ting om videredelegering av budsjettamme. Det finnes ikke stillingsbeskrivelser for rektorene.

I helse- og omsorgsetaten (HO) er det utarbeidet stillingsbeskrivelser blant annet for virksomhetsleder sykehjem, virksomhetsleder hjemmetjenesten og avdelingsleder. I tillegg er det utarbeidet en styringsmatrise som gjelder pleie- og omsorg. Den viser arbeidsfordelingen mellom kommunalsjef, virksomhetsleder og avdelingsleder, og ligger som vedlegg 2.

Vi ser av matrisen at avdelingsleder har ansvar for å rapportere overtid og ekstrahjelp til virksomhetsleder, og har ansvar for innleie av vakter etter bemanningsplan. Avdelingslederen har ikke noe budsjettansvar. Virksomhetsleder har ansvar for å rapportere avvik i forhold til budsjettet og har budsjettansvar. Kommunalsjef har likevel et overordnet ansvar for budsjettet. I stillingsbeskrivelsene til virksomhetsleder sykehjem og virksomhetsleder hjemmetjenesten står det at de er delegert ansvar for ansettelser i vikariat i inntil 3 mnd.

## **Vurdering**

Gjennomgangen viser at det er behov for å oppdatere kommunens delegasjonsreglement og organisasjonskart. Organisasjonskartet bør vise de reelle

avdelinger og linjeansvaret. Det er positivt at det er utarbeidet stillingsmatriser og styringsmatriser innen pleie og omsorg. Dette kan i større grad videreføres for sentrale stillinger i organisasjonen.

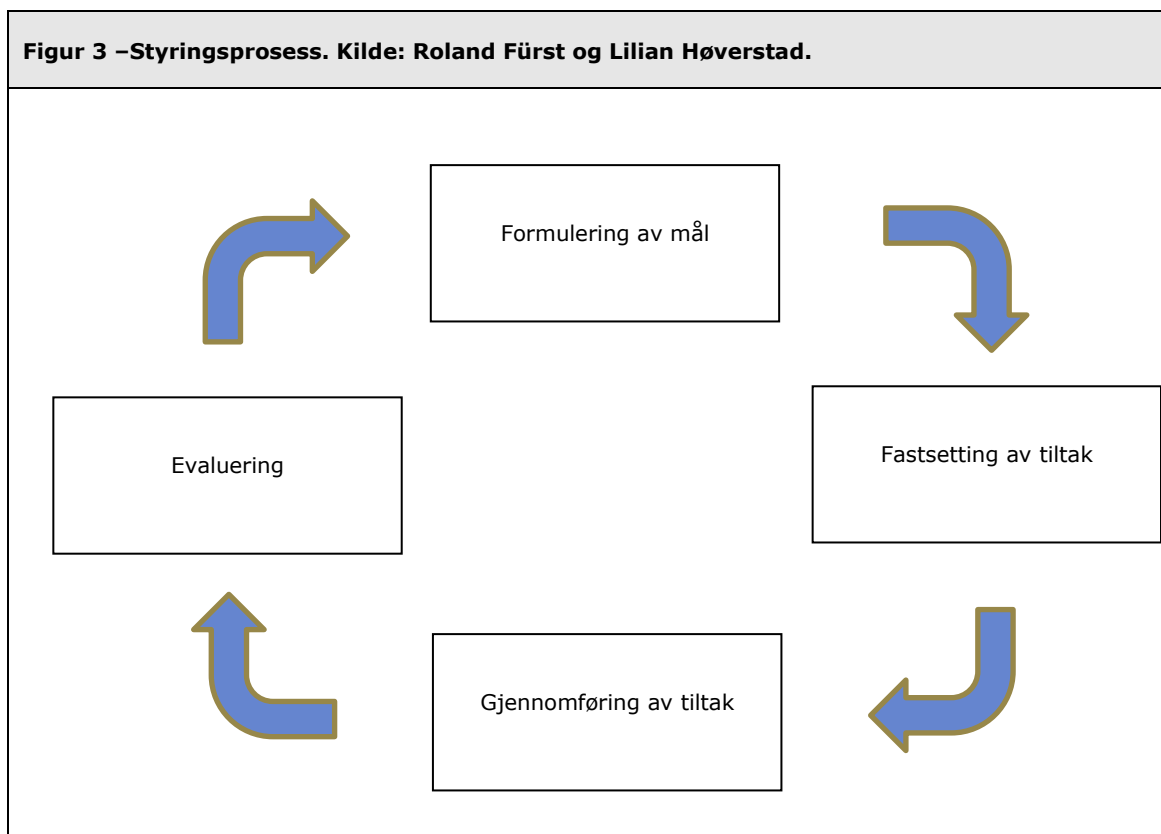
Det at en avdelingsleder har ansvar for å leie inn vakter ut fra bemanningsplanen og godkjenne overtid uten at vedkommende har ansvar for budsjettet, kan være uheldig.

For å kunne ta riktige beslutninger i lys av den økonomiske rammen, må det økonomiske ansvaret delegeres til virksomhetsleder og avdelingsleder. Manglende delegering kan i verste fall føre til at det bestilles inn vikarer o.l., uten at det tas hensyn til virksomhetens økonomiske situasjon. Rogaland Revisjon anbefaler kommunen å oppdatere sitt delegasjonsreglement slik at det økonomiske ansvaret er delegert til linjeledelsen og tydelig avklart.

## 2.2 FASTSETTELSE AV KOMMUNENS MÅL

I den videre rapporten fokuserer vi på de prosesser og mål som har vært fra og med høsten 2012. Lund kommune brukte forut for dette en kort tid balansert målstyring, men fant ut at det var for omfattende.

Målstyring er en kontinuerlig prosess og består av flere faser. Her tar vi utgangspunkt i følgende styringsprosess for å beskrive faser som inngår:



Det må formuleres mål og fastsette tiltak på bakgrunn av målene. Rådmannen har plikt til å holde seg innenfor budsjettet, så således er det et overordnet mål som setter rammer for styringen. Tiltakene må dermed kunne nås innenfor vedtatte budsjetttramme. Hvis ikke det er mulig, må det søkes om økt ramme eller målene må justeres. Tiltakene og målstyring må følges opp i det daglige arbeidet i kommunen. En må rapportere på mål og gjennomføre en evaluering av resultatene. Dersom en har nådd målene, kan en formulere nye mål. Hvis målene ikke er nådd, kan en for kommende år beholde målet eller justere det.

### Revisjonskriterier

- Det er utarbeidet overordnede mål for kommunen og mål for etatene.

## 2.2.1 PROSESSEN FOR UTARBEIDELSE AV MÅL

På kommunestyremøtet i juni 2012 ble det etterlyst større grad av målstyring, blant annet på bakgrunn av at årsmeldingen til Lund kommune ikke kom så godt ut i Kommunal Rapports evaluering. Det ble iverksatt en prosess hvor både administrasjonen og de folkevalgte ble involvert. Siden lederne/avdelingene allerede ble målt på økonomistyring og sykefravær, skulle de nye målene gå på andre forhold. Det kan være utfordrende å utarbeide mål som for eksempel måler kvaliteten på en tjeneste. I prosessen var det diskusjoner med tanke på hvor detaljerte målene skulle være, om de skulle være målbare og lignende.

21.08.12 sendte rådmannen ut et notat hvor det fremgikk at det skulle fremmes en sak for hovedutvalgene i september. Kommunalsjefene fikk ansvar for utarbeidelsen av mål i samarbeid med ansatte i sin etat. Forslagene fra etatene ble lagt frem for hovedutvalgene, som så skulle prioritere målene og sende over tre mål fra hver etat til videre politisk behandling. Formannskapet skulle samordne målene før de skulle behandles i kommunestyret.

### Politisk behandling av mål for 2013

I oppvekst- og kulturutvalget sitt møte 13.09.12 ble det lagt frem en sak hvor avdelingene hadde utarbeidet to mål hver. Rådmannen la ikke frem mål for skolene siden det parallelt pågikk et arbeid sammen med Utdanningsdirektoratet der en holdt på å utarbeide en oppvekstplan, og utarbeidelse av mål var en del av dette. Hovedutvalget vedtok noen mål som ble sendt til videre politisk behandling.

I møtet i PNM-utvalget 13.09.12 ble det lagt frem syv foreslåtte mål for etaten. Det ble lagt vekt på at alle målene skulle være målbare. Det ble valgt ut tre mål som ble sendt til videre politisk behandling. I møtet i HO-utvalget ble det lagt frem mål, som var formet som indikatorer. Disse ble sendt til videre politisk behandling.

Kommunestyret vedtok 27.09.12 tre sektorovergripende mål for Lund kommune fra og med 2013. Disse er satt opp i tabell 1.

<b>Tabell 1 – Mål for Lund kommune. Kilde: Lund kommune.</b>	
Sektorovergripende	<p>Andel av befolkningen i aldersgruppen 0-16 år skal være 20%.</p> <p>Det fastsettes måltall for sykefraværet for hver etat/avdeling (betinget av en viss størrelse på avdelingen) fordelt på kort- og langtidsfravær.</p> <p>Lund kommune skal rekruttere kvalifiserte medarbeidere i alle ledd.</p>

For 2013 satte rådmannen som mål at sykefraværet totalt skulle være lavere enn 6,2% og 1,7% for korttidsfraværet. Det ble overlatt til kommunalsjefene og øvrige ledere å sette måltall for sykefraværet for sin virksomhet. Rektorene har opplyst at måltall for sykefravær settes sammen med de ansatte.

De målene som kommunestyret vedtok for etatene fremgår av tabell 2.

<b>Tabell 2 – Mål for etatene. Kilde: Lund kommune.</b>	
Sentraladm.	1) Kommunens netto driftsresultat skal minst være 1 %. 2) Kommunen skal ha en oppdatert facebookside 3) Kommunens inngående post skal være journalført innen 2 dager etter mottakelse.
Oppvekst og kultur	1. Lundetun Besøkstallet ved Lund kino skal økes med 5 % i 2013. Det skal vises minst 2 nasjonale kulturarrangementer på lerret i 2013. Det skal settes opp minst 3 barne-/familieforestillinger i 2013. Det skal arrangeres utekino i løpet av 2013. Vinterkino og/eller sommerkino.  2. Digitale verktøy Alle skoler og barnehager skal ha fått på plass hjemmeside som jevnlig oppdateres i løpet av 2013. Samtlige skoler skal melde om et velfungerende nettverk og tilfredsstillende dataverktøy innen juni 2013. Alle skoler skal ha Smart-Board på hvert trinn innen 2013.  3. Barnehagene Målbart foreldrevurderingsundersøkelse innen 2013 i alle barnehagene.
Plan, næring og miljø	1. PNM-etaten skal levere stabil tilgang av kvalitetssikret og rent drikkevann til samtlige kommunale vannabonnenter gjennom hele året 2. Det skal til enhver tid være ledige, byggeklare boligtomter på Moi, Eik og Ualand. 3. Det skal til enhver tid være ledige, byggeklare næringstomter i kommunen.
Helse og omsorg	Brukerkartlegging heimetjenesten og sjukeheimen INDIKATOR: <ul style="list-style-type: none"> <li>• informasjon og tilgjengelighet</li> <li>• mulighet for medvirkning</li> <li>• pålitelighet</li> <li>• respektfull behandling</li> <li>• om hjelpen bruker får</li> <li>• samlet sett, hvor fornøyd er du med tjenesten</li> </ul> Pårørendekartlegging sjukeheimen INDIKATOR: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Din vurdering av sjukeheimen</li> <li>• Trivsel</li> <li>• Brukermedvirkning</li> <li>• Planlagt samtale med pleiepersonale om tjenestetilbudet</li> <li>• Respektfull behandling</li> <li>• Tilgjengelighet</li> <li>• Informasjon</li> </ul> Helse- og omsorgssjefen vurderer å foreslå gjennomført brukerkartlegging innen NAVs tjenesteområde. Arbeidsprosess: NAV Sosialhjelp <ul style="list-style-type: none"> <li>• netto driftsutg. pr. innbygger</li> <li>• andel mottakere</li> <li>• korr. driftsutg. pr. mottaker</li> <li>• lønnsutg. pr. mottaker</li> </ul> Heimetjenesten <ul style="list-style-type: none"> <li>• dekningsgrad</li> <li>• brutto driftsutgifter pr. bruker</li> <li>• driftsutgifter i %</li> </ul> Sjukeheimen <ul style="list-style-type: none"> <li>• dekningsgrad</li> <li>• brutto driftsutgifter pr. bruker</li> <li>• netto driftsutgifter i %</li> </ul>



Av målene i tabell 2 ser vi at målene til helse og omsorgsetaten i stor grad var utarbeidet som indikatorer, og de ble derfor i etterkant justert av administrasjonen slik at målene fremgikk tydelig. De nye målene er satt opp i tabell 3.

**Tabell 3 – Mål for helse- og omsorg. Kilde: Lund kommune.**

Helse og omsorg	<p>Pleie og omsorg: Færre langtidsplasser i sjukeheimen – flere tjenester ytes hjemme.</p> <p>Heimertjenesten: Tilgjengelig og tilpasset tjeneste. Gi mulighet til å bo lengst mulig i egen bolig.</p> <p>Sjukeheimen: Gi rett hjelp til rett tid. Behandle pasientene med verdighet og respekt i alle livets situasjoner.</p> <p>Teknologisk utvikling: Kommunen skal være koplet opp i Helsenett innen 31.05.13. Optimal bruk av Helsenett for informasjonsutveksling med sjukehus mv skal oppnås inne 30.05.14.</p> <p>NAV sosial: Motivere til arbeidsrettet aktivitet, samt oppfølging av individuelle planer.</p>
-----------------	---

I årsmeldingen for 2013 står det at målene for pleie og omsorg (hjemmetjenesten og sykehjemmet) kartlegges hvert annet år, og at NAV-sosial kartlegges ved sammenlikning med andre NAV-kontor.

### Øvrige mål

I tillegg til de målene som ble vedtatt politisk i denne prosessen, har kommunen en del andre mål. Dette kan være mål som er utarbeidet lokalt i en avdeling eller virksomhet eller mål som fremgår i en plan. Det ble utarbeidet en helse- og omsorgsplan for 2014-2017. I planen ble det satt opp mål, og flere av målene er identiske med målene som ble utarbeidet for 2014, men det er noen avvik. Målet for bo- og avlastning er justert, og det ene målet for pleie og omsorg er endret. Mål for helsestasjonen er ikke tatt med. I planen er det satt opp forslag til tiltak.

Parallelt med arbeidet med å utarbeide mål for kommunen i 2013, pågikk det som nevnt et arbeid i samarbeid med Utdanningsdirektoratet om å utarbeide en oppvekstplan. I planen ble det satt opp 13 mål for barnehagene og 2 mål for SFO. For skole ble det tatt inn mål som står i kommuneplanens samfunnsdel og mål kommunestyret hadde vedtatt tidligere. I tillegg ble det satt opp fire hovedmål, med flere undermål. Målene er ikke identiske med målene som ble vedtatt i kommunestyret 27.09.12.

## Vurdering

Lund kommune utarbeidet både sektorovergripende mål og mål for etatene i 2013. Det ble utarbeidet planer som i noen grad hadde med andre mål enn det som ble vedtatt av kommunestyret.

Dersom kommunen skal jobbe aktivt med målstyring, anbefaler Rogaland Revisjon at det utarbeides et visst antall mål for hver avdeling som godkjennes politisk. Disse målene må være de målene som gjelder kommende år, og kommunen bør ikke ha andre mål i tillegg. Planer bør være levende dokumenter og således kan målene i planene også justeres.

### 2.2.2 VURDERING AV MÅLENE

Dersom kommunen skal ha nytte av målstyring, må målene være mulig å styre etter og kunne måles. I mange sammenhenger anbefales det at en utarbeider det som kalles for SMART-mål. Ifølge Metliaas og Valstad, 2006 innebærer det at:

- Spesifiserte: målet skal være konkret og tydelig.
- Målbare: det skal være mulig å etterprøve om en har nådd målet.
- Aksepterte: målene må være forankret blant de ansatte.
- Realistiske: det skal være mulig å nå målene en har satt seg.
- Tidsbestemt: det må angis en tidsramme for når målet skal være oppfylt.

For at et mål skal være realistisk må det være en sammenheng mellom mål og budsjett, slik at det er mulig å nå målene innenfor vedtatt budsjett. Vi har i denne forvaltningsrevisjonen ikke sett på om målene er aksepterte blant de ansatte og trekker ikke dette inn videre.

#### Revisjonskriterier

- Målene som er utarbeidet er spesifiserte, målbare, tidsbestemte og realistiske.

#### Mål

Det ble utarbeidet mål som skulle gjelde for 2013, og målene er dermed tidsbestemte.

#### De sektorovergripende mål

Et av målene var at andelen av befolkningen i aldersgruppen 0-16 år skulle være 20%. Etter det vi har fått opplyst var bakgrunnen for målet at kommunen ønsket å legge til rette for at unge ønsker å etablere seg i kommunen. Da må kommunen kunne tilby barnehageplasser, skoler, fritidstilbud og arbeidsplasser. Målet er målbart og konkret.

Lund kommune fastsatte spesifikke måltall for sykefravær både totalt for kommunen og per avdeling. Det føres sykefraværstatistikk, og det er mulig å måle. Lund kommune har hatt en nedgang i kommunens sykefravær. Dette fremgår av tabell 4:

**Tabell 4 – Oversikt sykefravær mål og resultat 2011-2014. Kilde: Lund kommune.**

Årstall	Mål totalt	Resultat totalt	Mål korttidsfravær	Resultat korttidsfravær
2011 <sup>2</sup>	7,5%	7,09%	1,60%	1,79%
2012	7%	5,49%	1,60%	1,90%
2013	6,20%	4,78%	1,70	1,65%
2014	5,50%	5,68%	1,70%	1,65

Tabell 5 viser at kommunen har lyktes i å få ned sykefraværet og målet er realistisk.

Et av målene som ble vedtatt var at kommunen skulle rekruttere kvalifiserte medarbeidere i alle ledd. Dette målet er også målbart og spesifikt da en kan undersøke om kommunen får ansatt personer som er kvalifiserte i alle stillinger. Per i dag er det ansatt noen lærere som ikke er ferdig med utdannelsen. På sykehjemmet sliter en med å få nok sykepleiere og her har en flere ubesatte årsverk. Dette skaper store utfordringer. Noen må jobbe ekstra eller ha bakvakt. Dette skaper en mer belastning på de ansatte og på ledelsen, som må bruke mye tid på å sørge for at bemanningen er forsvarlig. Vi har fått oppgitt at lønnsforholdene til sykepleierne i Lund er vesentlig dårligere enn til sykepleierne i nabokommunen Flekkefjord, og at det er flere som har takket nei til tilbud om å begynne i Lund fordi de har fått høyere lønn i Flekkefjord.

#### **Målene for sentraladministrasjonen**

De tre målene for sentraladministrasjonen er konkrete, målbare og realistiske. Den økonomiske situasjonen for kommunen har forverret seg siden 2013 og er omtalt i kapittel 2.5.

#### **Målene for plan, næring og miljøetaten**

Det er vedtatt tre mål for plan, næring og miljøetaten. Alle målene er konkrete, målbare og realistiske. Kommunen har ledige tomter.

#### **Målene for oppvekst og kultur**

Det ble vedtatt fire konkrete og målbare mål for Lund kino. I årsmeldingen for 2013 står det at måltallene for Lund kino av økonomiske grunner ikke har kunnet gjennomføres. Dette er et eksempel på at målene som formuleres må være innenfor budsjettammen. Dersom det formuleres mål som er utover det som ordinært ligger innenfor rammen, må midler tilføres. Hvis ikke er målene realistiske.

For skolene og barnehage ble det satt opp ett felles mål som omhandlet å få på plass hjemmeside. Dette er et konkret, målbart og realistisk mål. For barnehagene var det satt som mål at det skal gjennomføres foreldreundersøkelse innen 2013 i alle barnehagene. Dette målet er konkret, målbart og realistisk, og et mål som er greit

<sup>2</sup> I 2011 og 2012 hadde kommunen ikke utarbeidet et måltall for sykefravær

dersom en ikke har gjennomført slike undersøkelser tidligere. For ettertiden bør et slikt mål heller si noe om ønsket resultatet på utvalgte indikatorer. På den måten kan en måle kvaliteten på tjenesten, og jobbe mot å bli bedre.

For skolene ble mål knyttet til IKT og Smart Board. Målene er målbare, konkrete og realistiske, og det ble avsatt midler til IKT. Det ble også utarbeidet et mål om at hver enkelt elev skal ha framgang i løpet av skoletiden sin. Dette kan skolene måle på individnivå, det er konkret og gjennom god opplæring bør det være realistisk. Et slikt mål vil være med å styre hvordan en jobber med undervisningen på den enkelte skole. Målene oppleves også som realistiske av rektorene.

### **Målene for helse og omsorgsetaten**

Innenfor helse- og omsorgsetaten ble det utarbeidet en rekke mål. Målene som omhandler teknologisk utvikling er konkrete, målbare og realistiske. Målet knyttet til færre langtidsplasser i sykehjemmet – flere tjenester ytes i hjemmet er også målbart og konkret. Den gang målet ble utarbeidet var det realistisk.

Målene for hjemmetjenesten og sykehjemmet er lite konkrete. Å måle om kommunen gir rett hjelp til rett tid er vanskelig. Det samme gjelder målet for hjemmetjenestetilgjengelig og tilpasset tjeneste. Det er ikke konkret nok og bør spesifiseres bedre slik at det er mulig å måle.

Gjennom brukerundersøkelser bør det være mulig å måle målet: «*behandle pasientene med verdighet og respekt i alle livets situasjoner*». Målet til NAV sosial om å motivere til arbeidsrettet aktivitet, samt oppfølging av individuelle planer, er lite konkret og kan være vanskelig å måle.

### **Vurdering**

Kommunen utarbeidet i 2013 mange gode mål som var tidsbestemte, spesifiserte, målbare og realistiske. Noen av målene til helse- og omsorgsetaten var for lite spesifiserte slik at de vanskelig kunne måles på en god måte. Fremtidige mål bør heller knyttes opp til resultater fra bruker – og pårørendeundersøkelsene. Målene kan også knyttes til om kommunen klarer å ta imot utskrivningsklare pasienter fra sykehuset og for eksempel si noe om venteliste for sykehjemsplass.

Så lenge kommunen ikke utarbeidet tiltak for hvordan de skal rekruttere kvalifisert personell, fortrinnsvis sykepleiere så kan det stilles spørsmål om dette målet er realistisk. I ettertiden ser en at målene for Lund kino ikke var realistisk. Når mål utarbeides må de være mulig å få til innenfor vedtatt budsjetttramme og med de ressurser en har.

Å sette et eksakt måltall for en kommune om hvor stor andel av befolkningsgruppen som skal være i en viss alder, anses lite hensiktsmessig, fordi det henger sammen med forhold som kommunen ikke rår over. Rogaland Revisjon IKS anbefaler Lund kommune å sørge for at alle mål som fastsettes er spesifikke, målbare, realistiske og tidsbestemte.

## 2.3 TILTAK OG GJENNOMFØRING

For å nå målene som er satt, kan det være aktuelt å utarbeide mer konkrete tiltak.

### Revisjonskriterier

- Kommunen utarbeider tiltak for å nå målene.
- Målene blir fulgt opp i det daglige arbeidet.

### Funn

Som nevnt er det utarbeidet en oppvekstplan som gjelder for barnehage og skole. For barnehagene er det utarbeidet tiltak for det enkelte målet. Det er satt opp en tidsramme for når det enkelte tiltaket skal være gjennomføres, og hvem som er ansvarlig. Det er også utarbeidet mål og virkemidler for voksenopplæringen.

For skolene er det satt opp en tiltaksplan som beskriver mål, tegn på god praksis, tiltak i fireårsperioden og tiltak for perioden 2013/2014. Oppvekst og kultur oppdaterer årlig tiltaksplanen for inneværende skoleår. Det er ikke de samme målene som er satt opp i tiltaksplanen som er de som fremkommer lenger fremme i samme plan. Gjennom intervjuer har vi fått opplyst at det er fokus på tiltakene innenfor oppvekst.

I omsorgsplanen er det satt opp mål. For pleie og omsorg, heimetjenesten, sykehjemmet og NAV sosial er det samme mål som for 2013. I tillegg er det satt opp mål for bo og avlastning og psykisk helse. Det er satt opp en rekke tiltak for å nå målene, men flere av disse tiltakene innebærer behov for økte ressurser.

Innenfor helse- og omsorgsetaten sliter en med å overholde budsjettene. Dette tar mye av fokuset. Flere av lederne i etaten uttrykker at budsjettene over mange år har vært for lave. På sykehjemmet går mye av ledernes arbeid med å sørge for at en har nok ansatte på jobb, på grunn av ubesatte stillinger. En av informantene uttrykker: «*Alle blir opptatt av å spare og ikke å nå målene.*» De opplever at pasientene er mer pleietrengende, noe som er mer krevende ressursmessig. På sykehjemmet gjennomfører de pårørendesamtaler to ganger i året, og innenfor pleie og omsorg gjennomføres det brukerundersøkelser annet hvert år. På den måten får de kartlagt situasjonen. Samtidig opplever noen av informantene at de ikke har tid til å fokusere på mål og at en derfor ikke gjennomfører målstyring.

Når hele kommunen må spare, så preger det organisasjonen. På skolene tas det kun inn vikar ved langtidssykemeldte. Korttidsfravær blir løst ved at to grupper som vanligvis har en lærer hver, blir slått sammen til en gruppe. Det løses også ved at assistenter som til vanlig brukes til spesialundervisning, tas ut fra dette og benyttes som vikar i en gruppe.

### Vurdering

Kommunen er i gang med målstyring, har utarbeidet mål og har i stor grad utarbeidet tiltak for å nå målene. Noen av tiltakene som fremgår av planen til helse- og omsorg medfører behov for mere ressurser. Så lenge ressurser ikke tilføres, bør tiltakene eller målene justeres. Den daglige målstyringen er hemmet av kommunens dårlige økonomi. Dette preger virksomhetene og går utover målstyringen.

## 2.4 EVALUERING/RAPPORTERING PÅ MÅL

Skal det ha en hensikt å benytte målstyring, må kommunen vurdere om målene er nådd og rapportere på mål. For en liten kommune er det lite hensiktsmessig å ha et omfattende rapporteringssystemet.

### Revisjonskriterier

- Det rapporteres på mål både underveis og ved årets slutt.
- Målene blir revidert årlig.

### Rapportering på mål

Lund kommune rapporterer på målene i forbindelse med neste års budsjett og i årsmeldingen. I årsmeldingen for 2013 står det: «*Årsmeldingen er administrasjonens rapport til kommunestyret om ressursbruk og resultater i året som gikk.*» I årsberetningen har kommunen rapportert på sykefravær. Det er rapportert samlet for kommunen, samlet per etat og for de største avdelingene. Kommunen har i årsmeldingen ikke rapportert på følgende mål:

«*Andel av befolkningen i aldersgruppen 0-16 år skal være 20%.*

«*Lund kommune skal rekruttere kvalifiserte medarbeidere i alle ledd.*»

For sentraladministrasjonen ble det rapportert på de tre målene de hadde. Oppvekst og kulturoretaten rapporterte også på vedtatte mål for etaten, men under overskriften resultater rapporteres det på sykefravær og på andre forhold enn målene som er vedtatt. Det samme gjelder for plan, næring og miljøetaten. Helse- og omsorgsetaten rapporterte i stor grad på mål. Kommunen hadde som mål at de skulle få til informasjonsutveksling med sykehus innen 30.05.14. Dette målet ble i årsmeldingen forskjøvet til 31.10.14. Det fremgår i årsmeldingen ikke om målet «*gi mulighet til å bo lengst mulig i egen bolig*» er nådd. Som omtalt tidligere er noen av målene til helse- og omsorgsetaten vanskelig å måle. For helsestasjonen rapporteres det på et mål som ikke var politisk vedtatt for 2013.

I budsjettet for 2014 og økonomiplan for 2014-2017 ble målene for 2013 satt opp. Alle målene ble nevnt, men ble i noen grad overfladisk rapportert. Det ble i saken ikke utarbeidet noen forslag til nye mål.

Det er ikke lagt opp til en fast rutine for rapportering på mål i løpet av året, utover tertialrapportering for kommunens økonomiske situasjon.

### **Utarbeidelse av nye mål**

Høsten 2013 ble det for helse og omsorgsetaten og oppvekst og kulturetaten nye mål. I utvalget for oppvekst og kultur den 12.09.13 ble de nye målene vedtatt. Så langt vi har kunnet avdekket har mål for 2014 for PNM-etaten og HO-etaten, ikke vært til politisk behandling som en egen sak.

I budsjettet for 2014 og økonomiplan for 2014-2017 er det ikke utarbeidet forslag til nye mål. I budsjettet for 2015 og økonomiplan for 2015-2018 skriver rådmannen om etatenes målstyring. For oppvekst- og kultur er det satt opp en blanding av mål fra 2013 og mål for 2014. Det er ikke de målene som ble vedtatt i hovedutvalget for oppvekst- og kultur for 2014 som er satt opp. For helse- og omsorgsetaten er det satt opp de målene som vi har fått oppgitt gjaldt for 2014.

### **Vurdering med forslag til rapportering**

Rapporteringen på mål i årsrapporten fremstår noe ustrukturert. Her bør en strukturere rapporten bedre slik at resultatene for alle målene kommer tydelig frem. For å ha kontroll på hvilke mål som til enhver tid gjelder, kan kommunen utarbeide et målstyringsdokument der alle mål og tiltak er satt opp. Da unngår en at det brukes feile mål i rapporter o.l. Det er utarbeidet et forslag til oppsett i vedlegg 4. Dette forslaget kan også benyttes i en statusrapportering som for eksempel kan gjennomføres som en del av tertialrapporteringen.

Noe av hensikten med målstyring er jo å forbedre tjenestene, og det bør fremkomme en vurdering om målene er nådd når året er slutt. Dersom det ønskes en oversikt over hvordan en ligger an i forhold til målene underveis i året, så kan det rapporteres på mål som en del av tertialrapporteringen, men dette kan bli noe ressurskrevende.

Med mindre en ikke har nådd målet, bør målene justeres årlig. For eksempel vil målet til plan, næring og miljøetaten: «*Det kommunale drikkevannet skal til enhver tid være hygienisk betryggende*», være et mål som er et krav i lovverket, og når kommunen tilfredsstiller kravet, bør det formuleres mål for andre områder, slik at kommunen jobber med forbedring. Forslaget til nye mål kan inngå som en del av budsjettprosessen, slik at det ved behov kan innvilges midler for å nå et mål.

Lund kommune har ikke en skriftlig rutine for hvordan en skal utarbeide nye mål og hvem som har ansvar for å vedta målene. Nå ser en at ved utarbeidelse av nye mål for 2014 er noen mål lagt frem til politisk behandling, mens andre ikke er det.

Rogaland Revisjon IKS anbefaler kommunen å utarbeide mål for alle avdelingen, utarbeide et dokument der alle målene fremkommer, rapportere årlig og gjennomføre en evaluering av mål.

## 2.5 FOKUS PÅ ØKONOMISTYRING

Rogaland Revisjon IKS gjennomførte i 2012 en forvaltningsrevisjon knyttet til økonomistyring og internkontroll i helse- og omsorgsetaten. Der ble det anbefalt:

- *Kommunen bør foreta månedlige budsjettkontroller i rådmannens ledergruppe.*
- *Kommunen kan vurdere om regnskapene fullt ut skal periodiseres ved budsjettkontrollen.*
- *Kommunen bør foreta budsjettendringer gjennom året ved vesentlige endringer i prognosene.*
- *Kommunen kan vurdere om det er behov for at den administrative kontrollen skal utvikles videre når det gjelder budsjettstyring og risikovurderinger.*

Ifølge kommuneloven § 47 skal rådmannen, dersom det skjer endringer i budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, gi melding til kommunestyret. Dersom kommunestyret får en slik melding, skal de foreta nødvendige endringer i budsjettet. Det samme gjelder når kommunestyret på annen måte gjøres kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet.

### Revisjonskriterier

- Lund kommune har avklarte skiller mellom politisk og administrativ styring.
- Anbefalingene fra Rogaland Revisjon IKS i 2012 er fulgt opp.
- Kommunen gjennomfører budsjettendringer og viser god økonomistyring.

### Økonomistyring

Kommunen har trang økonomi, og dette er i stor grad knyttet til at helse- og omsorgsetaten ikke klarer å overholde budsjetttrammen. Dette har vært en utfordring i flere år. Dette fører til en del «støy» i organisasjonen og innsparinger på mange områder. Det er ulike oppfatninger av hva som er årsakene til de store overskridelsene. Informanter fra helse- og omsorgsetaten mener at etaten er underbudsjettet og at det er reelle behov, mens andre utenfor etaten mener at ledelsen ikke er opptatt av å finne interne løsninger, har manglende styring eller en kombinasjon av dette.

Dette året har det vært en del sykemeldinger blant lederne i helse- og omsorgsetaten, noe som skaper utfordringer i organisasjonen. Revisjonen har gjennomgått flere av



møtereferatene som kommunalsjefen, ledere i hjemmetjenesten og lederne i sykehjemmet har hatt i 2014. Møtereferatene viser at en er bevisst på kostnadene og har fokus på forbedringstiltak. Dette året har kommunen hatt flere ressurskrevende brukere og en økning i omsorgsovertakelser som i stor grad er årsaken til overskridelsene.

Det er fokus på økonomi i rådmannens ledergruppe, men ut fra det vi har avdekket gjennomføres det ikke formaliserte månedlige budsjettkontroller. Det er mulig å ta ut rapporter som viser budsjettet periodisert med 1/12 del per måned, men kommunen har ikke lagt inn noen andre fordelingsnøkler for periodisering.

### **Rapportering til de folkevalgte i 2014**

På møtene til hovedutvalget for helse- og omsorg i 2014, har rådmannen lagt frem flere saker som omhandler den økonomiske situasjonen i etaten. I forbindelse med at hovedutvalget skulle vedta budsjettet på møtet 20.02.14, orienterte rådmannen om ressurskrevende brukere og følgende ble vedtatt: «*Utvalgets leder med bistand av kommunalsjefen utformer brev til formannskapet som redegjør for ekstraordinære utgifter knyttet til ressurskrevende brukere.*» Saken ble lagt frem for formannskapets møte 05.03.14, og i saken står det: «*Vedr. varslede overskridelser HO grunnet nye "tunge" brukere, vil ikke rådmannen anbefale at det gis tilleggsbevilgning nå. Dette bør vurderes i forbindelse med framlegging av økonomirapporten for 1. tertial.*» Saken ble lagt frem uten innstilling og formannskapet tok saken til orientering. Det samme gjorde kommunestyret på møtet 13.03.14. Hovedutvalget har kr. 200.000 som de kan bevilge utover etatens ramme, noe som ikke er blitt fordelt i 2013 eller 2014.

19.06.14 ble økonomirapport for 1. tertial 2014 lagt frem for kommunestyret. I tertialrapporten for 1. tertial 2014 ble det meldt om at det ser ut som det går mot et merforbruk inneværende år med ca. 4,5 millioner kroner, men det ble ikke foreslått budsjettendringer. Tertialrapporten viser i liten grad hvordan situasjonen er på den enkelte avdeling, og lite tall er satt opp. Det er ikke satt opp en oversikt som viser driftsregnskap, periodisert budsjett og avvik i kroner for hver avdeling (ansvar). Dette er det heller ikke gjort i tertialrapportene for 2013. Tertialrapportene for 2. tertial i 2014 er mer oversiktlig, men det legges kun frem tall på etatsnivå.

Rådmannen foreslo en rekke innsparingstiltak og vedtaket ble:

«*Følgende innstramningstiltak iverksettes ut 2014*

a) *Ved ledighet i stillinger tar hver kommunalsjef en grundig gjennomgang i egen organisasjon sammen med HTV (hovedtillitsvalgt) for å se/vurdere om det er muligheter for omprioriteringer/avvente iverksettelse av tiltak slik at stillingen, evt. deler av den kan holdes vakant ut 2014. Det må tas hensyn til totalkostnaden inkl. bruk av evt. overtid.*

b) *Dersom kommunalsjefene mener at stillingen må lyses ut/evt. en stilling utvides, skal dette godkjennes av formannskapet hvor det redegjøres i saksframlegget for konsekvensene inkl. for etatens regnskapsresultat for 2014 av og ikke lyse ut/utvide*

stillingen. Vurderingen fra HTV vedlegges/tas inn i saksutredningen.

c) Ledige stillinger som er helt avgjørende for opprettholdelse av driften og som etter kommunalsjefens vurdering ikke kan avvente neste formannskapsmøte, kan lyses ut etter godkjenning av rådmann. Saken refereres for formannskapet i påfølgende møte med begrunnelse fra aktuell kommunalsjef/HTV.

d) All bruk av overtid og innleie av vikarer begrenses mest mulig. Overlapperinger mellom de ulike avdelingene skal vurderes før overtid utløses/vikar kalles inn. Bruk av dette rapporteres månedlig av aktuell kommunalsjef til formannskapet med begrunnelse.

e) Alle kjøp/bestillinger/ikke pålagte kurs/reiser mv som ikke er absolutt nødvendig for en forsvarlig drift, kuttes ut i 2014.

f) Sparte midler som en følge av overfornevnte tiltak, forutsettes holdt tilbake for å redusere forventet underskudd/øke overskuddet på etaten ved årets slutt.

g) Avsatte driftsmidler på fond fryses ut året.

2) Tap på fordringer på 102.000 kr dekkes av disposisjonsfondet.

3) Formannskapet fremmer konkrete nedskjæringsforslag/økte inntekter til neste kommunestyremøte 25/9-14.»

Det ble vedtatt innstrammings tiltak, men det ble ikke vedtatt hvor mye de ulike avdelingene skulle spare. Innstrammingsvedtaket er blitt fulgt godt opp i organisasjonen. Sentraladministrasjonen har spart ca. 350.000<sup>3</sup> ved å spare lønnsmidler, bruke mindre på kurs og innkjøp. OK-etaten har brukt 2,7 millioner mindre enn budsjettet ved å ikke ta inn vikarer, ikke bruke overtid, bruke mindre på kurs og innkjøp, merinntekt fra Lundbadet og tilbakeføring av 0,9 millioner fra Hammeren barnehage i for høy beregnet overføring. PNM-etaten har spart ca. 1,3 millioner ved å holde en stilling vakant, ikke satt gang reguleringsarbeid, kutte ut vikarer og bruke mindre på innkjøp av varer og tjenester. HO-etaten har gått med et overforbruk på ca. 5,6 millioner. Dette skyldes blant annet krevende brukere, mer overtid, ekstra innleie av personell på grunn av ferieavvikling, vakante sykepleier stillinger, sykefravær, ekstra belastning på grunn av utskrivningsklare pasienter fra sykehuset og økte barnevernskostnader. HO-etaten har spart ved å ikke besette hele eller deler av stillinger beregnet til ca. 1,2 millioner. Innenfor helse og omsorgsetaten ble det brukt overtid og vikarer, og dette ble etter det revisjonene har fått opplyst, rapportert til formannskapet i møtene, men det fremgår ikke av protokollene.

Rådmannen la frem en sak til formannskapet vedrørende merkostnad innenfor helse og omsorg 09.09.14. I vedtaket står det: «Formannskapet godkjenner utbetaling av kommunens andel av merkostnad ved inntak av pasienten på kommunens plass ved IBO på anslagsvis kr 440 000 pr år. Andel av kostnad for 2014 belastes etatens regnskap og innenfor etatens budsjetttramme for 2014.» Vedtaket ble justert 25.09.14 og lyder: «Formannskapet godkjenner utbetaling av kommunens andel av merkostnad ved inntak av pasienten på kommunens plass ved IBO på anslagsvis kr 440 000 per år. Andel av kostnad for 2014-ca. 75 000 kr belastes etatens regnskap, og kostnad fra og med 2015 innpasses i etatens budsjett.»

<sup>3</sup> Tall for 2014 oppgitt av kommunen per 13.02.15

Rådmannen la frem en sak for hovedutvalget helse og omsorg 11.09.14 vedrørende ressurskrevende brukere, hvor det fremgikk at en forventet økte utgifter på dette, utover etatens ramme, i 2014 på 2,7 millioner. Hovedutvalget tok saken til orientering og ba om fortsatt å bli holdt orientert om ressurskrevende brukere. Saken ble ikke meldt videre til formannskapet eller kommunestyret, utover det som fremgikk i tertialrapporten. Andre tertialrapport ble ikke lagt frem for kommunestyret før 04.12.14, og her rapporterte rådmannen om et samlet merforbruk på 4,2 millioner kroner. Kommunestyret tok rapporten til orientering Det ble ikke foreslått noen budsjettjusteringer. Vi har fått opplyst at rådmannen ikke la frem forslag til budsjettendringer for driften fordi etatene skal holde seg innenfor egen ramme.

Telemarksforskning har gjennomført en analyse av Lund kommune og foreslått en rekke tiltak. Med bakgrunn i denne skulle en gruppe folkevalgte foreslå konkrete nedskjæringstiltak/økte inntekter for kommende år. 25/9-14 ble det lagt frem en sak for kommunestyret hvor det ble vedtatt at det budsjettet for 2015 måtte rettes opp, noe som ville medføre kutt i antall stillinger i store deler av organisasjonen. I tillegg ble administrasjonen pålagt å følge opp noen av forslagene som fremgikk av rapporten fra Telemarksforskning.

### **Vurdering**

Både administrasjonen og de folkevalgte har et ansvar for å ta tak i kommunens økonomiske situasjon. Rådmannens ledergruppe har fokus på økonomi, men det gjennomføres ikke noen formaliserte budsjettkontroller hver måned. Anbefalingene i Rogaland Revisjon IKS sin rapport i fra 2012 er ikke fulgt opp. I helse- og omsorgsetaten har lederne fokus på den økonomiske situasjonen, men det er mulig det ikke legges stor nok vekt på å finne løsninger internt i etaten.

Rådmannen har jevnlig rapportert den økonomiske statusen til hovedutvalget for helse og omsorg. Noen saker har også vært behandlet i formannskapet og i kommunestyret. Således har de folkevalgte vært orientert om situasjonen. Hovedutvalgene for helse og omsorg har ikke bevilget kr. 200.000,- som de har til rådighet. Dette burde vært gjort første gang de ble kjent med overforbruket. En av sakene som ble lagt frem for formannskapet 09.09.14 gjaldt ressurskrevende brukere. Revisjonen stiller spørsmål ved formannskapets vedtaket om å akseptere en merkostnad, samtidig som kostnaden skal belastes innenfor helse- og omsorgsetatens budsjett når det allerede er meldt om et overforbruk i etaten.

Det ble i forbindelse med 1. tertialrapport tatt tydelige grep for å bedre kommunens økonomiske situasjon. Det er gjennomført betydelige innsparinger i Lund kommune, som har gjort at resultatet for 2014 ikke viser et stort overforbruk.

I økonomi- og finansreglementet til Lund kommune står det: «ved fare for overskridelse av årets driftsbudsjett skal administrasjonen foreslå driftsendringer og budsjettjusteringer som er nødvendig for å overholde budsjettet». I tertialrapportene for 2013-2014 har ikke rådmannen foreslått budsjettendringer. Kommunestyret har heller ikke fattet vedtak om budsjettendringer for driften. Dette er ikke i tråd med kommuneloven § 47, og de anbefalinger Rogaland Revisjon IKS kom med i 2012. Rogaland Revisjon IKS anbefaler kommunen å legge frem alle saker som gjelder mulig merforbruk som ikke kan løses innenfor egen ramme til kommunestyret, med forslag til løsning og budsjettendringer. En er ikke avhengig av å vente til tertialrapportering for å gjøre dette. Møteplanen til kommunestyret bør være slik at tertialrapport for 2. tertial kan komme på et tidligere tidspunkt, slik at kommunestyret har en reell mulighet til å ta tak i den økonomiske situasjonen.

I Lund kommune er det hovedutvalgene som vedtar det detaljerte budsjettet, noe som har den fordel at det kan gi grunnlag for mer detaljerte diskusjoner i de respektive utvalgene. Samtidig er det kommunestyret som har det overordnede ansvaret for kommunens økonomiske situasjon og har beslutningsmyndighet til å iverksette tiltak på tvers av etatene og gjennomføre budsjettendringer mellom etatene. På bakgrunn av at kommunen gjennom mange år har slitt med overforbruk i helse- og omsorgsetaten, anbefaler Rogaland Revisjon IKS kommunestyret å vedta rammen for det enkelte ansvar (avdeling). På den måten vil kommunestyret ha større mulighet til å bli involvert og ha bedre oversikt over den enkelte avdelings økonomiske situasjon. Administrativt gir dette den fordel at leder med budsjettansvar (styrer, rektor, leder av hjemmetjenesten o.l.) i større grad blir bevisste og ansvarliggjorte for den rammen de har fått tildelt. Dette kan være med å bedre budsjettdisiplinen. Denne ordningen forutsetter at lederne har tilstrekkelig kompetanse til økonomistyring, og kommunen bør vurdere om det er behov for mer opplæring. Dette krever en oppdatering av delegasjonsreglementet og økonomi- og finansreglementet.

Ansvarsfordelingen mellom administrasjonen og de folkevalgte er klar, men det er ikke tilstrekkelig at folkevalgte kun er orientert om den økonomiske situasjonen. Nå ble det tatt gode grep for å få unngå et stort merforbruk i 2014, men Rogaland Revisjon IKS anbefaler likevel både rådmannen og de folkevalgte å fremover ta tydeligere grep ovenfor kommunens økonomiske situasjonen og få på plass bedre rutiner for økonomisk styring.

## 3 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Lund kommune er i gang med målstyring, og det ble utarbeidet både sektorovergripende mål og mål for noen virksomheter i etatene i 2013. Målene ble vedtatt i hovedutvalgene og i kommunestyret. Mange av målene var gode mål som var tidsbestemte, spesifiserte, målbare og realistiske. Det er gledelig at kommunen har lyktes i arbeidet med å få ned sykefraværet. Noen av målene til helse- og omsorgsetaten var for lite spesifiserte slik at de vanskelig kunne måles og noen av kommunens mål eller tiltak som ble utformet, var heller ikke realistiske innenfor budsjettrammen. For noen virksomheter ble det/var det i tillegg utarbeidet andre lokale mål og planer enn de som ble vedtatt. For 2014 ble ikke alle målene lagt fram til politisk behandling.

Dersom kommunen skal jobbe aktivt med målstyring, anbefaler Rogaland Revisjon at det årlig utarbeides mål for alle avdelinger som godkjennes politisk. Det kan være behov for at kommunen utarbeider et målstyringsdokument der alle mål og tiltak er satt opp. Målene må evalueres minimum en gang årlig, og nye mål må utarbeides. Det er ikke etablert noen rutiner for når målene skal utarbeides, hvem som skal utarbeide dem og hvem som skal godkjenne nye mål.

Både de folkevalgte og rådmannen må ta ansvar for kommunens økonomiske situasjon. Det gjennomføres ikke budsjettendringer i tråd med kommuneloven § 47. Rogaland Revisjon IKS anbefaler kommunen å legge frem budsjettendringer ved merforbruk. På bakgrunn av at kommunen gjennom mange år har slitt med overforbruk i helse- og omsorgsetaten anbefaler Rogaland Revisjon kommunestyret å vurdere å vedta rammen for det enkelte ansvar (virksomhet).

Forvaltningsrevisjonen viser at det er behov for å oppdatere kommunens delegasjonsreglement slik at rammene økonomistyring er tydelig avklart.

### **Vi anbefaler Lund kommune å:**

- Utarbeide en rutine for prosessen rundt målstyring, herunder utarbeidelse av mål, godkjenning av mål, utarbeidelse av tiltak, oppfølging, rapportering på mål og evaluering.
- Styrke kommunens økonomistyring, bla ved å:
  - gjennomføre budsjettendringer i tråd med kommuneloven.
  - vurdere om kommunestyret skal vedta rammen for den enkelte avdeling (virksomhet).
  - oppdatere delegasjonsreglement slik at det økonomiske ansvaret er tydelig avklart.

# VEDLEGG

## Vedlegg 1

# Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens § 77.4 pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra fylkestingets/kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens kapittel 3 og kontrollutvalgfskriftens kapittel 5.

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til NKRF sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Les mer på [www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no).

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Elin Fagerheim Bjerke under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Mæland.

## Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, for eksempel lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

## Metode

### **Følgende personer er intervjuet:**

Bjarne Stenshjem - leder hjemmetjenesten  
Trond Skjæveland - kommunalsjef helse og omsorg  
John Skåland - kommunalsjef plan, næring og miljø  
Magnhild Eia - rektor  
Vidar Bogstad - rektor  
Lars Ivarsen - rektor  
Lise Moen - kommunalsjef oppvekst og kultur  
Peggy Gursli - avdelingsleder oppvekst og kultur  
Mona Rinden - stabsleder helse og omsorg  
Merethe Birkeland - avdelingsleder sykehjemmet  
Pål Rinden - ordfører  
Ståle Kongsvik - økonomisjef og fungerende rådmann

### **Vi henviser til følgende kilder:**

#### *Interne (kommunen)*

Delegasjonsreglement  
Diverse møterefater helse og sosial 2014  
Innkalling kommunestyremøtet 04.12.14  
Notat målstyring fra rådmannen til formannskapet og ledergruppen 13.07.12  
Notat 2 - målstyring 21.08.12  
Protokoll formannskapet 05.03.14  
Protokoll formannskapet 09.09.14

Protokoll hovedutvalg for helse og omsorg 13.09.12  
Protokoll hovedutvalg for helse og omsorg 12.12.13  
Protokoll hovedutvalg for helse og omsorg 20.02.14  
Protokoll hovedutvalg for helse og omsorg 11.09.14  
Protokoll hovedutvalg for oppvekst og kultur 13.09.12  
Protokoll hovedutvalg for oppvekst og kultur 12.09.13  
Protokoll hovedutvalg for plan, næring og miljø 13.09.12  
Protokoll kommunestyremøte 27.09.12  
Protokoll kommunestyremøte 05.12.13  
Protokoll kommunestyremøte 19.06.14  
Protokoll kommunestyremøte 25.09.14  
Protokoll kommunestyremøte 04.12.14  
Tertialrapporter 2013 og 2014  
Økonomi- og finansreglement  
Årsmelding 2013

**Eksterne (lovregler, sentrale føringer, diverse eksterne kilder)**

Budsjett 2015. Bjerkreim kommune

Budsjett 2015. Sokndal kommune

R. Først og L. Høverstad (2000): Styringssystemer og styringsforståelse. En drøfting med eksempler fra kommuneforvaltningen. Kommuneforlaget.



## Vedlegg 2 Styringsmatrise pleie og omsorg

<b>Utdrag fra styringsmatrise pleie og omsorg. Kilde: Lund kommune</b>			
	<b>Kommunalsjef</b>	<b>Virksomhetsleder</b>	<b>Avdelingsleder</b>
<b>Styring</b>	Overordna faglig ansvar for barnevern, sosial, psykiatri, pleie og omsorg.	Faglig ansvar egen enhet. Ansvarlig for at den daglige drift er forsvarlig.	Faglig ansvar i egen enhet. Lede arbeidet og fordele ressurser.
<b>Økonomi</b>	Overordna økonomisk ansvar alle enheter.	Rapportere avvik i f.t. budsjett. Bidra til budsjettprosess.	Rapportere overtid og ekstrahjelp til overordna.
<b>Ressurs-disponering</b>	Styre innen budsjettramme. Orienter om avvik til h&o-utv.	Kan sette inn ekstra ressurser i samråd med h&ssjef.	Oversikt hjemler, fravær, vikarer. Sette inn ekstra ressurser i samråd med overordna.
<b>Turnus</b>		Utarbeide turnusplan. Rapportere avvik.	Ha oversikt over behov for innleie. Samle og rapportere avvik.
<b>Personal-disponering</b>		Organisere personell innen økonomiske rammer.	Organisere personell innen gitt stillingsramme.
<b>Personal</b>	Ansettelse	Ansettelse	Opplæring nyansatte og vikarer.

### Vedlegg 3

## Forslag til oppsett målstyring i Lund kommune – mål for 2015

Virksomhet	Mål	Tiltak	Indikator(evt)	Siste måling	Målkrav
Sentralbad	Kommunens netto driftsresultat skal minst være 1 %.	Budsjettet skal være periodisert.  Det gjennomføres månedlige budsjettkontroller for hele kommunen.  De månedlige budsjettkontrollene legges frem som egen sak på formannskapsmøtet.	Netto driftsresultat	0,85	1%
Lund ungdomsskole	Sykefravær lavere enn 5%.		Sykefraværsprosenten	6,5%	5%
Nygård barneskole	Sykefravær lavere enn ..				
Kiellands Minde skole	Sykefravær lavere enn ...				
Heskestad skule	Sykefravær lavere enn ..				
Heskestad og Hovsherad barnehage	Sykefravær lavere enn ..				
Lund folkebibliotek	Sykefravær lavere enn ..				
Lund kulturskole	Sykefravær lavere enn ..				
Lundbadet	Sykefravær lavere enn..				
Sjukeheimen	Sykefravær lavere enn ...  Fornøyde brukere/ pårørende		Resultat undersøkelse	3,5	3,6
Helsestasjon	Sykefravær lavere enn ..				
Helseavdeling	Sykefravær lavere enn ..				
Heimetjenesten	Sykefravær lavere enn ..				
NAV-sosial	Sykefravær lavere enn ..				
Bo og avlastning	Sykefravær lavere enn ...				
Kjøkken	Sykefravær lavere enn....				



**Rogaland Revisjon IKS**

Lagårdsveien 78  
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00  
Faks 51 84 47 99