
Økonomistyring i enhetene hjemmesykepleie og institusjon

Forvaltningsrevisjonsrapport
Arendal kommune



Sammendrag

Sørlandet kommunerevisjon IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Arendal kommune, gjennomført en forvaltningsrevisjon av økonomistyring. Basert på de innspill som har kommet fra kontrollutvalget i forbindelse med bestillingen, har vi rettet en spesiell oppmerksomhet omkring organisasjonsstruktur og -kultur. Prosjektet har tatt utgangspunkt i følgende problemstilling:

I hvilken grad er Arendal kommunes økonomistyring innenfor enhetene hjemmesykepleie og institusjon organisert på en hensiktsmessig måte?

Revisjonskriterier er hentet fra flere kilder, bl.a. kommuneloven, ulike veiledere og faglitteratur.

Hovedfunn

Den overordnende konklusjonen i denne forvaltningsrevisjonen er at Arendal kommune har etablert en struktur og kultur for økonomistyring som i stor grad er hensiktsmessig og tilfredsstillende. Dette betyr at kommunen i det vesentligste oppfyller de revisjonskriteriene som denne revisjonen legger til grunn. Sentrale eksempler på dette er at styringsdokumentene gir en god oversikt over økonomiske mål og utfordringer, det er opprettet relevante rutiner og prosedyrer samt gode strukturer for rapportering og møter. Det foreligger også tydelige fullmaktstrukturer.

På den annen side er det elementer som ikke fullt ut oppfyller revisjonskriteriene. En sentral utfordring er at selv om kommunen har etablert gode systemer og rutiner for økonomistyring, er det en viss avstand mellom ledelsens intensjoner og den faktiske forankringen blant ansatte. Beslutninger kan tas på overordnet nivå uten tilstrekkelig involvering av mellomledere, og det er kapasitetsutfordringer blant virksomhetslederne. Likeledes er det kapasitetsutfordringer i støttefunksjonen som ligger hos controller. Det trekkes også frem at forventningsavklaringer overfor befolkningen er en faktor som det må jobbes med for å kunne sikre et balansert bilde mellom befolkningens forventninger og de økonomiske rammene som legges til grunn for driften.

Anbefalinger

Revisjonen har følgende anbefalinger til Arendal kommune:

- Det bør vurderes tiltak som i større grad sikrer forankring av økonomiske mål blant ansatte.
- Det bør vurderes tiltak knyttet til de opplevde kapasitetsutfordringene i støttefunksjoner og blant virksomhetsledere.
- Det bør vurderes tiltak som sikrer større grad av medvirkning i økonomiske beslutninger blant ledere.
- Det bør vurderes tiltak som sikrer tilstrekkelighet i den kontinuerlige opplæringen og kompetanseutviklingen på økonomiområdet blant virksomhetsledere.

Innhold

Sammendrag	1
Innhold	2
Forord	4
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn og formål	5
1.2 Problemstilling	6
1.3 Underspørsmål	6
2 Metodisk gjennomføring	7
3 Revisjonskriterier	10
3.1 Oversikt, målsetting og planlegging	11
3.2 Organisasjonsstruktur	13
3.3 Organisasjonskultur	15
4 Oversikt, målsetting og planlegging	18
4.1 Revisjonskriterier	18
4.2 Fakta	18
4.2.1 Styringsdokumenter	18
4.2.2 Kvantitative data fra kommunen	22
4.2.3 Kvantitative data KOSTRA	26
4.2.4 Intervjuer	29
4.2.5 Spørreundersøkelse blant virksomhetsledere	34
4.2.6 Spørreundersøkelse blant ansatte	36
4.3 Vurderinger	39
5 Organisasjonsstruktur	42
5.1 Revisjonskriterier	42
5.2 Fakta	42
5.2.1 Styringsdokumenter	42
5.2.2 Intervjuer	44
5.2.3 Spørreundersøkelse blant virksomhetsledere	49
5.2.4 Spørreundersøkelse blant ansatte	52
5.3 Vurderinger	54
6 Organisasjonskultur	57
6.1 Revisjonskriterier	57
6.2 Fakta	57
6.2.1 Intervjuer	57
6.2.2 Spørreundersøkelse blant virksomhetsledere	60
6.2.3 Spørreundersøkelse blant ansatte	61
6.3 Vurderinger	63
7 Konklusjon	65
7.1 Anbefalinger	66
7.2 Kommunedirektørens uttalelse	66
Litteratur- og dokumentasjonsliste	67

Vedlegg	70
----------------------	-----------

Forord

Sørlandet kommunerevisjon IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon med tema økonomistyring i enhetene hjemmesykepleie og institusjon i Arendal kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget og er prioritert i planen for forvaltningsrevisjon for perioden 2024-2027.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Terje Melhuus Line. Magnus Tørå Solsvik har vært oppdragsansvarlig revisor.

Arendal, 06.06.2025

Sted, dato

Magnus Tørå Solsvik

Magnus Tørå Solsvik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Terje Melhuus Line
Forvaltningsrevisor

Dokumentet er elektronisk signert.

1 Innledning

Kommunene har ansvaret for å forvalte økonomi og ressurser på en forsvarlig og effektiv måte, slik at innbyggerne sikres best mulig tjenestetilbud over tid. Kommunestyret har ansvaret for planlegging, prioritering og styring av kommunens økonomi innenfor de fastsatte inntektsrammene og i henhold til gjeldende regelverk¹. Busch og Vanebo definerer økonomistyring som ledelse rettet mot å realisere økonomiske mål².

Arendal kommune er organisert med kommunedirektør på topp med to stabsenheter. Det er fem sektorer som ledes av kommunalsjefer, der sektor for helse og mestring er en av disse. Sektor helse og mestring består av syv enheter med hver sin enhetsleder, der hjemmesykepleie og institusjon er to av disse.

Rapporten er bygget opp ved at metoden for revisjonen er vist i kapittel 2. I kapittel 3 følger en presentasjon av de revisjonskriterier som vi måler revisjonsobjektene opp mot. I kapitlene 4-6 er det en gjennomgang av fakta og revisjonens vurderinger av de relevante revisjonskriteriene knyttet til hvert kapittel. Kapittel 7 er revisjonens konklusjon og anbefalinger.

1.1 Bakgrunn og formål

Prosjektet er basert på kontrollutvalgets (KU) bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt for økonomistyring innen helse og omsorg med søkelys på strukturelle og kulturelle forhold i organisasjonen (sak 30/24). Bestillingen er i tråd med den vedtatte planen for forvaltningsrevisjon 2024-2027 (KU sak 23/24).

Risiko- og vesentlighetsvurderingen (2024-2027) for Arendal kommune³ fremhever vedvarende økonomisk merforbruk innenfor de daværende enhetene hjemmetjenester, institusjon 1 og institusjon 2. I 2023 hadde hjemmetjenesten et merforbruk på 53,3 millioner kroner, og institusjon 1 hadde et merforbruk på ca. 20 millioner kroner. KOSTRA-tall viser at Arendal kommune har hatt en større vekst i både helse- og omsorgsutgifter og i årsverk per innbygger i perioden 2020-2023, sammenlignet med andre kommuner i regionen og gjennomsnittet i Agder. Det har også vært en forholdsvis høy vekst i antall brukere av omsorgstjenester i denne perioden. Det kommer frem i ROV at det er flere forhold som kan indikere at det foreligger utfordringer med den generelle ressurs- og økonomistyringen i enhetene. Vurderingen peker på en moderat til høy risiko for negativ utvikling hvis balanse ikke oppnås, eksempelvis knyttet til sykefravær, arbeidsmiljø og tjenestekvalitet.

Kommunen har gjennomført en endring i organisasjonsstruktur, og revisjonen vil i sin undersøkelse ta for seg enhetene hjemmesykepleie og institusjon. Formålet er å:

1. Vurdere om kommunens økonomistyring innenfor enhetene hjemmesykepleie og institusjon er i samsvar med gjeldende lovverk, retningslinjer og faglige anbefalinger.
2. Vurdere om organisering bidrar til at ressursene forvaltes på en effektiv måte.
3. Identifisere eventuelle forbedringsområder og bidra til læring.

¹ Regjeringen (2021). Regelverk og veileder om økonomiforvaltning i kommuner og fylkeskommuner mv.

² Busch, Tor og Jan Ole Vanebo. Økonomistyring i det offentlige, 5. utgave. Universitetsforlaget (2021)

³ Sørlandet Kommunerevisjon (2024). Risiko- og vesentlighetsvurdering. Arendal kommune. Et grunnlag for utarbeidelse av plan for forvaltningsrevisjon i planperioden 2024-2027.

1.2 Problemstilling

Forvaltningsrevisjonen har som mål å besvare denne overordnede problemstillingen:

I hvilken grad er Arendal kommunes økonomistyring innenfor enhetene hjemmesykepleie og institusjon organisert på en hensiktsmessig måte?

I bestillingen fra kontrollutvalget (KU saksnr. 30/24) spesifiseres det at revisjonen av økonomistyringen skal ha et søkelys på strukturelle og kulturelle forhold. Med organisasjonsstruktur legger revisor til grunn at dette særlig omhandler hvordan arbeidsoppgaver i organisasjonen skal fordeles, grupperes og koordineres. Organisasjonskultur forstår vi som de felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg blant medlemmene i en organisasjon. Begge disse forholdene utdypes i sine respektive kapitler om revisjonskriterier.

Siden rapporten skal ha en oppmerksomhet omkring disse forholdene, vil revisor legge mindre vekt på selve budsjettprosessen og hva et realistisk budsjett innebærer, samt mindre vekt på aspekter ved økonomistyring som politisk styring, kontroll og effektivitet (mål- og resultatstyring).

For å besvare problemstillingen vil revisjonen undersøke følgende områder når det gjelder kommunens økonomistyring:

- 1) Oversikt, målsetting og planlegging
- 2) Organisasjonsstruktur
- 3) Organisasjonskultur

1.3 Underspørsmål

Hvert område vil bli undersøkt med følgende underspørsmål:

1) Oversikt, målsetting og planlegging

- *I hvilken grad har kommunen etablert og implementert realistiske mål og planer som sikrer en effektiv og forsvarlig økonomistyring, og i hvilken grad er disse målene forankret og operasjonalisert i hele organisasjonen?*

2) Organisasjonsstruktur

- *I hvilken grad er Arendal kommunes organisasjonsstruktur hensiktsmessig og tilfredsstillende for å sikre en effektiv og forsvarlig økonomistyring i enhetene hjemmesykepleie og institusjon?*

3) Organisasjonskultur

- *I hvilken grad fremmer organisasjonskulturen i enhetene hjemmesykepleie og institusjon måloppnåelse og ansvarlig ressursforvaltning?*

2 Metodisk gjennomføring

Revisor hadde innledningsvis i prosjektet et oppstartsmøte med kontaktpersoner utnevnt av kommunedirektør, for å avklare forventninger, tidsplan og praktisk gjennomføring av det videre arbeidet. Det har blitt gjennomført regelmessig dialog og korrespondanse med kontaktpersoner gjennom hele prosjektet, hvor avklaringer og koordinering av datainnsamling har vært tema. For å sikre en effektiv flyt av informasjon og dokumentasjon mellom revisjonen og kontaktperson, ble det opprettet en Teams-kanal for prosjektet. Det ble gjennomført et møte i etterkant av oppstartsmøtet ifm. dokumentasjonsinnhenting. Kontaktpersonene fikk også oversendt et utkast av prosjektets revisjonskriterier for gjennomlesing på et tidlig stadium i prosessen.

Dokumentanalyse

I oppstartsmøte med kommunen hadde revisor i forkant skissert hvilken dokumentasjon som ble ansett å være relevant for å belyse undersøkelsens problemstilling inkl. underspørsmål. Det ble fra revisor gitt tydelig uttrykk overfor kontaktperson om at det ikke er revisjonen som er premissgiver for hvilken dokumentasjon som skal fremskaffes, men at det er kommunen selv som best kjenner hvilken dokumentasjon som kan være relevant for å belyse undersøkelsens problemstillinger. Dokumenter som er forelagt revisjonen fra kommunen er vist i litteratur- og dokumentasjonslisten mot slutten av rapporten.

Intervjuer

For å danne et mest mulig deskriptivt bilde av hvordan kommunen organiserer arbeidet med økonomistyring i enhetene hjemmesykepleie og institusjon, har revisjonen gjennomført intervjuer med kommunalsjef Helse og mestring, enhetsledere hjemmesykepleie og institusjon og controller⁴ med særlig oppfølging av denne sektoren. Intervjuene ble avholdt som semi-strukturerte intervjuer, bygd opp rundt en intervjuguide med tilpasninger knyttet til de ulike rollene og posisjonene informantene innehar. Alle intervjuobjektene fikk oversendt en intervjuguide før intervjuet. Referat fra intervjuet ble sendt til intervjuobjektene for verifisering.

Spørreundersøkelse

Det ble gjennomført to spørreundersøkelser; en blant virksomhetsledere og en blant ansatte i enhetene hjemmesykepleie og institusjon. Spørreundersøkelsene utgjør sentrale deler av vår analyse. Ledere og ansattes erfaringer er svært viktige for å kunne vurdere hvordan Arendal kommune har organisert arbeidet med økonomistyring og for å kunne forstå hvordan den økonomiske situasjonen oppleves og hva som formidles om dette. Undersøkelsene ble distribuert på SMS til ansatte og per e-post til ledere. E-postadresser og mobiltelefonnummer ble gjort tilgjengelig på den etablerte Teams-kanalen for overlevering av dokumentasjon. Som et ledd i vår kvalitetssikring, har spørreundersøkelsen blitt sendt ut internt blant ansatte i Sørlandet kommunerevisjon IKS for testing og evaluering. I dialogen med mottakere av spørreundersøkelsene har vi vært tydelige på hensikten med undersøkelsen og vår bruk av data hvor det legges til grunn konfidensialitet.

Undersøkelsen blant ansatte ble sendt til fast ansatte, timelønnede/honorar og andre grupper (som lærlinger). Revisjonen ønsket å nå alle disse gruppene for å kunne vurdere eventuelle forskjeller mellom dem. Selv om timelønnede/honorar ikke nødvendigvis utgjør mange årsverk, er

⁴ Kommunen benytter begrepet «controller» og revisjonen vil følge dette.

det mange personer involvert, og deres holdninger og opplevelser kan utgjøre en viktig del av den samlede kulturen. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 1018 respondenter, og 438 svarte helt eller delvis. Dette gir en svarprosent på 43 (hvorav 31 % helt og 12 % delvis). I listen med ansatte var det enkelte som hadde andre arbeidsssteder enn i enhetene hjemmesykepleie og institusjon. I vår behandling av svarene i rapporten har vi luket ut disse slik at det kun er ansatte som oppga arbeidsssted hjemmesykepleie eller institusjon som er inkludert. Dette innebærer 395 ansatte som fullførte hele eller deler av undersøkelsen. Det er en forholdsvis jevn fordeling mellom enhetene, med 45 % fra hjemmesykepleie og 55 % fra institusjon. Undersøkelsen blant virksomhetsledere ble sendt til 16 respondenter hvorav 9 svarte. Her var det også en jevn fordeling mellom enhetene, med fire fra hjemmesykepleie og fem fra institusjon.

Øvrig kvantitative data

Revisjonen ble forelagt månedsrapportering fra de to enhetene for 2024. I tillegg ble det forelagt bearbejdet data for 2022 og 2023. For disse årene skal dataene, så langt det er mulig, være tilpasset den nye strukturen i sektoren. Dette ble tilrettelagt av kommunen for revisjonen.

Revisjonen har også hentet data fra KOSTRA (SSB). I presentasjonen av disse dataene har vi valgt å benytte det vi anser som sammenlignbare kommuner basert på geografisk plassering og innbyggertall (Kristiansand, Grimstad, Larvik) samt gjennomsnitt for Agder og KOSTRA-gruppe 11.

Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er begreper som brukes for å vurdere om resultatene fra en undersøkelse er gyldige og pålitelige. Validiteten er høy hvis undersøkelsens innsamlede data er relevante og dekkende for å belyse den eller de problemstillingene som skal undersøkes. Hvis validiteten er høy, kan vi anta at vi har et grunnlag for å trekke gyldige og holdbare slutninger om det undersøkelsen har som formål å belyse. Reliabilitet handler om stabilitet i målinger og hvorvidt man får samme resultat dersom man gjør samme undersøkelse gjentatte ganger. Reliabilitet handler derfor blant annet om etterprøvbarehet og muligheten å etterprøve resultatene fra en undersøkelse. Høy reliabilitet betyr at undersøkelsens data er nøyaktige og pålitelige.

For å sikre høy grad av validitet er det i denne undersøkelsen innhentet data fra mange kilder. Det er bredde både i forhold til dokumenter som ligger til grunn (se liste i slutten av rapporten), og i forhold til hvem som har fått mulighet til å uttale seg om problemstillingene (både gjennom intervjuer og gjennom spørreundersøkelser). I tillegg er det benyttet data fra KOSTRA. Revisjonen anser at de mest sentrale aktørene har fått mulighet til å uttale seg, både gjennom intervjuer og gjennom spørreundersøkelsen.

For å sikre høy grad av validitet knyttet til intervjuene, er det viktig at alle de intervjuede har fått god informasjon om prosjektet i forkant av intervjuet. I tillegg er det avgjørende at de har fått mulighet til å lese gjennom referatet fra intervjuet og gjøre alle endringer de ønsker. På den måten har de hatt anledning til å sikre at innholdet faktisk stemmer før intervjuet blir en del av revisors dokumentasjon.

Spørreundersøkelser har på generell basis flere potensielle metodiske svakheter. Noen sentrale svakheter er knyttet til utvalget av respondenter, at respondenter ikke svarer sannferdig, lav svarprosent og feilformulerte spørsmål. I undersøkelsen rettet mot ansatte anser vi utvalget for å være representativt, og siden undersøkelsen behandles konfidensielt, antar vi at respondentene

har følt seg frie til å svare sannferdig. Revisjonen er også fornøyd med svarprosenten på undersøkelsen. Feilformulerte og uklare spørsmål er alltid en risiko. For å demme opp for denne svakheten, hadde respondentene i denne undersøkelsen muligheter til å legge inn egne kommentarer. Dette bidrar til at respondentene kan utdype sine erfaringer knyttet til temaet for å få fram det de opplever som essensielt.

I tillegg ble hele rapporten sendt ut på faktasjekk til enhetsledere i hjemmesykepleie og institusjon, som er revisors kontaktpersoner i kommunen. Kommunen hadde da to uker til å gjennomgå hele rapportens faktagrunnlag og komme med innspill der det var feil og mangler. Faktasjekken pågikk fra 29. april til 13. mai 2025. I etterkant av dette var rapporten på høring hos kommunedirektør og kommunedirektørens kommentarer er inkludert i rapportens kap. 7.2. På bakgrunn av dette er det derfor grunn til å tro at de innsamlede dataene er både relevante og dekkende for å belyse prosjektets problemstilling.

I forhold til reliabilitet har det i denne undersøkelsen vært viktig å vise hvilke kilder rapporten baserer seg på. Her inngår både dokumenter og kvantitative data fra kommunen, hvem som er intervjuet, hvem som har svart på spørreundersøkelsen samt tabeller fra KOSTRA. På den måten er det mulig for andre å gå til de samme kildene for å etterprøve resultatene fra undersøkelsen, dersom de skulle ønske å gjøre det. Denne gjennomsiktigheten bidrar til å gi undersøkelsen reliabilitet.

3 Revisjonskriterier

I henhold til RSK 001 skal det utledes revisjonskriterier for hver forvaltningsrevisjon, som er de krav, normer og/eller standarder som objektet for forvaltningsrevisjon skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i og utledet fra autorative og anerkjente kilder innen det reviderte området. I innledningen til dette kapittelet vil to overgripende forhold relatert til økonomistyring bli presentert; ledelse og internkontroll.

Ledelse

For å få en forståelse av hva som ligger i begrepet økonomistyring, vil revisjonen også benytte boka «Økonomistyring i det offentlige» av Tor Busch og Jan Tore Vanebo.⁵ Forfatterne definerer økonomistyring som «ledelse rettet mot å realisere økonomiske mål».⁶⁷ Ledelse blir påvirket av forhold og systemer knyttet til organisasjonen, og for å håndtere dette må det utvikles:

- mål
- kontrakter/fullmakter
- organisasjonskultur
- økonomisystemer

Virksomhetens ledelse må systematisk arbeide med disse forholdene. Samtidig må fokuset være på ledelsesfunksjonen, ikke lederen, og man kan si at økonomistyring utøves av alle som tar beslutninger som medfører bruk av ressurser. Ledelse i denne sammenheng kan da defineres som «et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker.» Det innebærer at økonomistyring utøves ved å regulere den organisatoriske atferden⁸, og satt på spissen kan atferden til menneskene involvert i virksomheten være avgjørende for de resultater som oppnås.

Internkontroll

Kommuneloven § 25-1 slår fast at det er kommunedirektøren i den aktuelle kommunen som er ansvarlig for internkontrollen. Det innebærer at kommunedirektøren som en del av det samlede ledelsesansvaret, har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Lovens § 25-1 ser vi som hensiktsmessig å etablere som kriterium knyttet til forventninger for økonomistyringen ved enheten. Hver enkelt kommune etablerer og utfører internkontroll slik at den på en best mulig måte fungerer etter hensikten. Det fremgår av loven at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Kommunedirektøren skal etter lovens § 25-1;

- 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

⁵ I NKRFs økonomistyringskurs blir bøkene til Busch og Vanebo samt Opstad trukket frem som anerkjent litteratur.

⁶ Busch, Tor og Jan Ole Vanebo. Økonomistyring i det offentlige, 5. utgave. Universitetsforlaget (2021) s. 30

⁷ Når det gjelder mål, vil revisjonen i denne sammenheng ha oppmerksomheten primært rettet mot budsjettet som det overordnede målet for enhetene.

⁸ Organisasjonsetferd er studiet av menneskers adferd i organisasjoner, forholdet mellom menneskers adferd og organisasjonen, og organisasjonen i seg selv.

- 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

Av veileder for kommunedirektørens internkontroll som er utarbeidet av KS⁹, fremgår det at kommunedirektørens ansvar favner hele kommuneorganisasjonen og alle perspektiver, både arbeidsmiljø og tjenester, etikk og økonomi. Med utgangspunkt i Busch og Vanebo (2021) sin teori definerer revisjonen tilfredsstillende økonomistyring som et styringssystem som både kan bidra til å realisere sentrale økonomiske mål, og er tilpasset virksomhetens egenart. Et styringssystem skal i tillegg til å rette seg mot å realisere virksomhetens mål, også rette seg mot å påvirke organisatorisk atferd.

Hovedkilder for revisjonskriterier

I rapporten er det særlig tatt utgangspunkt i følgende kilder for å danne revisjonskriteriene som enhetene hjemmesykepleie og institusjon skal måles opp mot:

- kommuneloven
- veileder for økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner
- «Økonomistyring i det offentlige», Busch og Vanebo

Revisjonen har utformet tre underspørsmål med tilhørende overskrifter. Oppbygningen av kapittelet om revisjonskriterier følger denne inndelingen, men revisjonen vil samtidig gjøre oppmerksom på at flere av temaene som tas opp i hvert delkapittel, vil være gyldige i sammenheng med to eller alle kriteriene. For eksempel kommer kommunikasjon inn under organisasjonsstruktur med tanke på at det bør være etablert kanaler for å formidle informasjon, men også under organisasjonskultur for å sikre oppslutning om økonomiske mål.

3.1 Oversikt, målsetting og planlegging

I hvilken grad har kommunen etablert og implementert realistiske målsettinger og planer som sikrer en effektiv og forsvarlig økonomistyring, og i hvilken grad er disse målene forankret og operasjonalisert i hele organisasjonen?

Et av formålene i kommunelovens § 1¹⁰ er at loven skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige. I lovens kapittel 14 om økonomiforvaltning heter det i § 14-1 at kommunen skal «forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid» og den «skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.» I denne forbindelse er det viktig å ha et samsvar mellom årsbudsjetten og den mer langsiktige økonomiplanleggingen. Tiltak i årsbudsjetten må ikke gå på bekostning av den økonomiske balansen på lengre sikt; det må være en sammenheng mellom styringsdokumentene, jf. kommunal og regionaldepartementets veileder om økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner (KRDs veileder)¹¹. Realistiske mål innebærer at det er samsvar mellom mål, vedtatte aktiviteter og tildelte ressurser, og håndtering av usikkerhet tas inn gjennom forsiktig vurdering av inntekter og «motsatt» for vurdering av utgifter. Realisme i planleggingen bygger også på grundige analyser over et bredt spekter av

⁹ Kommunenes sentralforbund. Orden i eget hus Kommunedirektørens internkontroll.

¹⁰ LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

¹¹ Kommunal- og regionaldepartementet. Veileder Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. 2013

forhold, og målene som fastsettes bør være tydelige, målbare og i første rekke knyttet til utvikling i egen kommune.

Kravet om å ha oversikt over utviklingen i kommunen kommer mer generelt til uttrykk også gjennom kravene til kommuneplanens samfunnsdel. Kommuneplanens samfunnsdel kan sies å være verktøyet for kommunens helhetlige planlegging og «skal gi overordnede mål for sektorenes planlegging og retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i den kommunale virksomheten.»¹² Folkehelse trekkes frem som et område det er spesielt viktig å ha oversikt over.

I et slikt arbeid er det å ha oversikt over den forventede demografiske utviklingen avgjørende. I KRDs veileder fremheves det at «en god prognose for utviklingen i folketallet og de ulike aldersgruppene er helt nødvendig for å kunne gi realistiske anslag for inntektene og utgiftene i årene som kommer.»

KRDs veileder peker også på at det må etableres en felles situasjonsforståelse, og en prioriteringsdiskusjon er nødvendig for å tilpasse ambisjonsnivået til ressursgrunnlaget. Utgangspunktet er de nåværende økonomiske forholdene og realistiske forventninger til den fremtidige situasjonen. Dette arbeidet bør starte med en god planlegging av prosessen med politisk forankring og tydelige skiller mellom administrative og politiske ansvar og roller.

Busch og Vanebo¹³ legger en interessenttilnærming til grunn, dvs. man søker å identifisere alle aktører som har en relasjon til virksomheten som det planlegges for. Dette gjelder aktører både innenfor og utenfor organisasjonen, og det er for disse interessentene at målene skal utvikles. Innad i organisasjonen gjelder det å utvikle en kultur som verdsetter de økonomiske målene¹⁴, og man kan si at målklarhet, målaksept og målorientering er viktig å oppnå. Målklarhet innebærer at ansatte må ha kunnskaper om de økonomiske målene, og dette kan oppnås gjennom medvirkning. Målorientering betyr at i tillegg til å akseptere målene, må det utvikles en motivasjon for å oppnå dem.

Sett i sammenheng med tilfredsstillende økonomistyring, vil et budsjett ha flere funksjoner, og et viktig aspekt er styringsfunksjonen. Budsjettet uttrykker prioriteringer og blir dokumentet hvor dette kommer klarest frem. Prioriteringene representerer her økonomiske mål for hvor mye ressurser som skal brukes på ulike nivåer. Budsjettets hovedmålsettinger kan sies å være:¹⁵

- for planlegging – danner grunnlag for mål, rammer, planer og programmer for framtidige aktiviteter.
- viktig virkemiddel for prioritering – målsetting om å oppnå den beste ressursutnyttelsen.
- informasjonsdokument for beslutningstakerne, samt for andre interessenter.
- delegering – hvor myndighet til å handle på vegne av kommunen blir delegert videre.

I kommuneloven § 25 om internkontroll er et av kravene at det skal finnes nødvendige rutiner og prosedyrer. I veileder for internkontroll i kommunesektoren fra kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD)¹⁶ fremheves rutiner og prosedyrer som viktig for å sikre

¹² Miljøverndepartementet. Veileder Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen.

¹³ Busch, Tor og Jan Ole Vanebo. Økonomistyring i det offentlige, 5. utgave. Universitetsforlaget (2021), ss. 19-23, s. 170

¹⁴ Ibid. s. 30

¹⁵ Opstad, Leiv. Økonomistyring i offentlig sektor. Gyldendal (2022), ss. 288-289

¹⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Veileder Internkontroll i kommunesektoren.

regeletterlevelse i kommunen, men hvilke og hvor mange rutiner som trengs for de ulike områdene må vurderes konkret. Ved at kommuneloven sier at man skal ha det som er nødvendig, fremgår det av forarbeidene at «hva som er nødvendig må ses i sammenheng med de andre kravene i bestemmelsen og vil måtte bero på en konkret vurdering».¹⁷ Rutiner og prosedyrer kan i praksis være både muntlige og skriftlige, men de fleste litt større og viktige rutinene vil gjerne fastsettes skriftlig. Det er ikke et lovkrav om at enhver rutine og prosedyre skal være skriftlig, men ut fra en helhetlig tolkning av internkontrollkravet i loven, vil skriftlighet ofte være nødvendig.

I Arendal kommunes økonomireglement¹⁸ beskrives de overordnede prinsippene for økonomiforvaltningen, og blant disse er at god økonomistyring skal sikre kvaliteten i tjenestetilbudet til kommunens innbyggere og at grundige analyser skal sikre kostnadseffektiv tjenesteproduksjon. Blant kravene til økonomiplanen er at den skal vise langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Videre heter det at budsjett skal settes opp i balanse og være realistisk, fullstendig og oversiktlig. Økonomiplanen skal være styrende for sektorene når den er vedtatt av bystyret. Kommunens fagsystemer for regnskap, budsjett og økonomistyring skal ha hensiktsmessig funksjonalitet, og sektorer, enheter, virksomheter, økonomiavdeling og administrativ ledelse skal til enhver tid kunne følge utviklingen i regnskap mot budsjett.

Oppsummert for problemstillingene knyttet til oversikt, målsetting og planlegging danner våre kriterier en forventning om at:

- Det bør være en sammenheng mellom styringsdokumentene.
- De økonomiske målene bør være gjort kjent i enhetene.
- Budsjettet bør være etablert som målstyringsverktøy.
- Enhetene bør ha etablert nødvendige rutiner og prosedyrer for økonomistyring.

3.2 Organisasjonsstruktur

I hvilken grad er Arendal kommunes organisasjonsstruktur hensiktsmessig og tilfredsstillende for å sikre en effektiv og forsvarlig økonomistyring?

Organisasjonsstruktur kan forstås som hvordan en organisasjon er bygget opp og gir en «oversikt over hvem som tar beslutninger og har ansvar, hvordan informasjon flyter innenfor og mellom organisasjonsenheter og antyder hva som skal til for å forflytte seg mellom avdelinger».¹⁹ Jacobsen og Thorsvik²⁰ relaterer organisasjonsstruktur til hvordan arbeidsoppgaver i organisasjonen skal fordeles, grupperes og koordineres og hvordan beslutningsmyndighet skal fordeles mellom ledere og medarbeidere i organisasjonen.

I forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 6 a)²¹ er det anført at plikten til å planlegge virksomhetens aktiviteter innebærer å ha oversikt over og beskrive virksomhetens mål, oppgaver, aktiviteter og organisering der det klart skal fremgå hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt. Dette omtales også i kommuneloven § 25-1 om

¹⁷ Prop. 46 L Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). S. 273

¹⁸ Økonomireglement. Vedtatt av Arendal bystyre 13/6-2024, SAK 86/2024

¹⁹ <https://no.wikipedia.org/wiki/Organisasjonsstruktur>

²⁰ Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. Hvordan organisasjoner fungerer, 4. utgave. Fagbokforlaget (2016), s. 70.

²¹ FOR-2016-10-28-1250 Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten

internkontroll at kommunedirektøren skal utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Ifølge forarbeidene til loven ligger det i kravet om å beskrive organisering at det også skal beskrives hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen, både sentralt og innenfor de ulike tjenestoområdene og virksomhetene. Dette kan i en økonomisk sammenheng handle om oversikt over fullmaktsstrukturer, lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegeringer, funksjonsbeskrivelser osv.²²

Her vil ledelse være et viktig element, og som nevnt innledningsvis kan ledelse sies å være «et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker». Det problemløsende samspillet handler om å finne virkemidler for å realisere de målene man setter seg. Busch og Vanebo identifiserer prinsipielt sett tre måter. For det første vil ansatte med relevant kompetanse kunne analysere seg frem til en løsning. For det andre kan dette oppleves å ikke være en tilstrekkelig metode, og det må involveres flere personer på tvers av fag og sektorer; interaksjonen mellom disse blir nødvendig å håndtere. Dersom det ikke er tilstrekkelig kompetanse i hele organisasjonen, vil en tredje metode kunne karakteriseres som en søke/lære-prosess; organisasjonen må lære gjennom prøving og feiling. Alle problemløsingsteknikker bør benyttes, og det kreves både økonomisk innsikt og evne til samarbeid. Relatert til språkformulerende ledelse, vil medarbeiderne som jobber med mål og problemløsning, måtte ha kunnskap og et relevant begrepsapparat om de oppgavene som skal løses. Alle trenger ikke utdanning innen et økonomisk fag, men man bør kjenne de viktigste begrepene.²³

Økonomirapportering er behandlet i kommunens økonomireglement, og det skal være rapportering hvert tertial samt i forbindelse med årsrapportering. Tertialrapportene skal gi en helhetlig oversikt over økonomiske status, inklusive prognose for budsjettåret. Kommunalsjef har ansvar for å vurdere økonomisk status for sin sektor og gi en foreløpig prognose for resten av året i tertialrapporten. Gjennom årsrapporten skal kommunedirektøren gi utfyllende informasjon om økonomisk status ved årets slutt for sektorene, og årsberetningen skal inneholde forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og om den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid. I forbindelse med den løpende rapporteringen skal administrasjonen bl.a. ha kontroll på eksisterende og mulige budsjettoverskridelser, og årsaken til disse, og merinntekter og mindreforbruk som vil innebære en innsparing i forhold til budsjett.

Delegering av ansvar kan ha gode effekter og frigi tid for ledelsen til andre oppgaver. Men for å ha den ønskede virkning, må de som gis dette ansvaret få opplæring og oppleve støtte og motivasjon. For å kunne ta beslutninger, må den ansatte ha god kunnskap, og da vil det ofte være nødvendig med opplæring.²⁴ I henhold til Arendal kommunes delegeringsreglement²⁵ har kommunalsjefene kommunedirektørens myndighet slik den er delegert i økonomireglementet, herunder flytte midler mellom ulike enheter og virksomheter innenfor egen sektor, og videre er enhetsledere og avdelingsledere gitt myndighet til å anvende vedtatt budsjett, igangsette avviksoppfølging ved merforbruk og gjøre budsjettendringer.

²² Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Veileder Internkontroll i kommunesektoren.

²³ Busch, Tor og Jan Ole Vanebo. Økonomistyring i det offentlige, 5. utgave. Universitetsforlaget (2021), ss. 33-34, 156-158

²⁴ Ibid. s. 160

²⁵ Arendal kommune. Administrativt delegeringsreglement. Vedtatt 1.8.2024

Lederspenntet kan påvirke mulighetene for å utøve alle funksjoner en leder skal håndtere. I «Kompetanseløft 2025 – Årsrapport 2023» (Helsedirektoratet)²⁶ pekes det på at førstelinjeledere i den kommunale helse og omsorgstjenesten bruker mye tid på daglige driftsoppgaver. «Det å ha personalansvar for mange ansatte, samtidig som det er få administrative og faglige ledere, bidrar til å begrense leders handlingsrom til nærledelse og kulturbygging.»

Kommunikasjon har flere funksjoner i en organisasjon, bl.a. formidling av informasjon, og i forhold til beslutninger vil god kommunikasjon understøtte slike handlinger ved at korrekt informasjon blir formidlet. En kommunikasjonsprosess kan forstås som et forhold mellom en sender og en mottaker av informasjon. For at en kommunikasjonsprosess skal bli effektiv, må avsender være bevisst hvilket språk som benyttes, kanalen som velges må være noe mottaker er kjent med og benytter, budskapet må gis en tydelig form og må komme i rett tid og til sist bør flere typer kanaler benyttes for å formidle samme budskap. I en kommunikasjonsprosess er det også viktig at avsender legger til rette for tilbakemeldinger fra mottaker for å forsikre seg om at budskapet har nådd frem.²⁷

I KS' veileder om kommunedirektørens internkontroll²⁸ pekes det på at kommunedirektøren sikrer betryggende kontroll gjennom tilbakemeldinger, og relatert til delegering av ansvar så bør dette ledsages av forventning til tilbakemelding. I kapittelet om internkontroll i kommunens økonomireglement er det lagt opp til at man kan varsle om økonomiske misligheter.

Oppsummert for problemstillingen knyttet til organisasjonsstruktur danner våre kriterier en forventning om at:

- Det skal foreligge en beskrivelse av enhetenes hovedoppgaver, mål og organisering.
- Det bør være tilstrekkelig kompetanse i organisasjonen samlet sett til å sikre løpende kontroll med tildelt budsjett.
- Det bør være etablert tilstrekkelige fullmaktsstrukturer som støtter opp under den løpende kontrollen.
- Ledere i enhetene bør ha handlingsrom til å utføre oppgaver relatert til økonomistyring
- Det bør være etablert kanaler for informasjon om økonomiske forhold.
- Tilbakemeldinger om økonomiske forhold fra ansatte og ledere bør bli systematisk mottatt, vurdert og fulgt opp.

3.3 Organisasjonskultur

I hvilken grad fremmer organisasjonskulturen i enhetene hjemmesykepleie og institusjon i Arendal kommune måloppnåelse og ansvarlig ressursforvaltning?

Organisasjonskultur kan forstås som «de felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg blant medlemmene i en organisasjon.»²⁹ I kommunens økonomireglement er et av prinsippene at innbyggerne skal være trygge på at kommunen har en pålitelig forvaltning av kommunens ressurser.

²⁶ https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kompetanseloft-2025--arsrapport/utfordringsbildet-i-den-kommunale-helse-og-omsorgstjenesten/ledelse-lederrollen-og-handlingsrom#_ftn8

²⁷ Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. Hvordan organisasjoner fungerer, 4. utgave. Fagbokforlaget (2016), ss. 278-284

²⁸ Kommunenes sentralforbund. Orden i eget hus Kommunedirektørens internkontroll.

²⁹ <https://snl.no/organisasjonskultur>

Som nevnt er det sentralt i økonomistyring at man søker å påvirke atferden til menneskene involvert i virksomheten, og innad i organisasjonen gjelder det å utvikle en kultur som verdsetter de økonomiske målene. Et viktig aspekt i så måte er å arbeide for at de som involveres blir motivert for å følge opp budsjettene; at det skapes en forpliktende og ansvarlig holdning der samfunnsoppdraget står sentralt. Holdningsskapende arbeid er et element som kan bidra til å oppnå dette i organisasjonen, og hvordan ledelse utøves blir da en sentral faktor. Det må formuleres økonomiske (og ikke-økonomiske) mål som blir en del av budsjettprosessen og inkluderes i årsbudsjett, økonomi- og handlingsplan. Budsjettet er gjerne ikke nok i seg selv for å kunne styre økonomien, det må skapes en kultur hvor målene får stor oppmerksomhet. Det innebærer at 1) målene er kjent blant de ansatte (målklarhet), 2) målene er akseptert som verdifulle (målaksept) og 3) ansatte må være målorienterte. Målorientering betyr at i tillegg til å akseptere målene, må det utvikles en motivasjon for å oppnå dem.³⁰

I større organisasjoner blir økonomiske planer gjerne utarbeidet av en økonomiavdeling eller ansatte med spesiell kunnskap. Samtidig kan man si at et budsjett kun har virkning dersom det påvirker beslutninger som fattes. Det bør derfor iverksettes en prosess som involverer alle med budsjettansvar, og for å skape forpliktelse bør ansatte med beslutningsmyndighet involveres. Medvirkning kan finne sted i mange trinn av en større planleggingsprosess. En viktig del er å være involvert i målene som settes, som beskrevet over, og det bør være klarhet i hvordan medbestemmelse fra ansatte skal fungere. Dersom ansatte trekkes inn i slike prosesser, må de også ha forutsetninger for å delta. De må ha tid og oppmerksomhet knyttet til dette arbeidet, det må være en motivasjon til stede og det må være ansatte med kunnskap og informasjon om temaet. Et slikt arbeid bør også ha en viss status og ansatte må oppleve å bli lyttet til, og arbeidet må bli tildelt en plassering i prosessen og ikke bare være tilfeldig.³¹

Jacobsen og Thorsvik peker på at et bevisst forhold til etikk kan være med på å bygge en god organisasjonskultur og vice versa; at en kultur kan påvirke hvordan organisasjonen opptrer. Det som synes sikkert er at «i organisasjoner som har klare verdier med hensyn til etiske spørsmål, og ansatte både kjenner til og forstår hva verdiene betyr, er det klare tendenser til at flertallet av de ansatte vil handle i henhold til de organisasjonsmessige verdiene.»³² Busch og Vanebo trekker også frem etiske verdier som en sentral del av organisasjonskulturen, og dette kan være med på å gi retningslinjer for ledelsesprosessen.³³ I en forskningsartikkel der temaet er etikk i sykehjem og hjemmetjenester, trekkes ressursmangel/prioriteringsproblem frem blant de mest aktuelle områder der ansatte møter etiske utfordringer. Dette kan gjelde forhold som tidsmangel for å gi adekvat pleie og omsorg; tid til å reflektere og diskutere faglige og etiske spørsmål; demente som egentlig burde bo på sykehjem; moralsk stress pga. konflikter mellom økonomi og kvalitet. Også internasjonalt er for lite ressurser, udekkede behov og prioritering blant de mest sentrale etiske utfordringene. For å styrke etikkarbeidet er det bl.a. ønskelig med kompetanseheving i etikk for alle medarbeidere møteplasser for å diskutere etiske utfordringer og kompetent veiledning.³⁴ I kommunens økonomireglement er et av de overordnede prinsippene at

³⁰ Busch, Tor og Jan Ole Vanebo. Økonomistyring i det offentlige, 5. utgave. Universitetsforlaget (2021), ss. 133-134, 156-158

³¹ Ibid. ss. 158-160

³² Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. Hvordan organisasjoner fungerer, 4. utgave. Fagbokforlaget (2016), ss. 157-158

³³ Busch, Tor og Jan Ole Vanebo. Økonomistyring i det offentlige, 5. utgave. Universitetsforlaget (2021), s. 237

³⁴ Bollig, Georg, Reidar Pedersen, Reidun Førde. Etikk i sykehjem og hjemmetjenester. Sykepleien Forskning 2009;4(3):186-187

«åpenhet og refleksjon skal bidra til etisk forsvarlige holdninger og handlinger» der dette er særlig rettet inn mot korrupsjon og økonomiske misligheter.

Oppsummert for problemstillingen knyttet til organisasjonskultur danner våre kriterier en forventning om at

- Enhetenes ledere bør sikre oppslutning rundt økonomiske mål.
- Ledere og ansatte i enhetene bør utvise lojalitet overfor budsjettet.
- Det bør være medvirkning fra ledere i enhetene omkring utvikling av økonomiske mål.

4 Oversikt, målsetting og planlegging

Underspørsmålet i denne delen av forvaltningsrevisjonen er:

I hvilken grad har kommunen etablert og implementert realistiske målsettinger og planer som sikrer en effektiv og forsvarlig økonomistyring, og i hvilken grad er disse målene forankret og operasjonalisert i hele organisasjonen?

Kapittelet vil redegjøre for fakta som legges til grunn for denne problemstillingen, gjennom relevante styringsdokumenter og resultater fra intervjuer og spørreundersøkelser samt statistikk mottatt fra kommunen og hentet fra SSB. Mot slutten av kapittelet følger revisjonens vurderinger av de oppstilte revisjonskriterier.

4.1 Revisjonskriterier

Oppsummert for problemstillingene knyttet til oversikt, målsetting og planlegging danner våre kriterier en forventning om at

- Det bør være en sammenheng mellom styringsdokumentene.
- De økonomiske målene bør være gjort kjent i enhetene.
- Budsjettet bør være etablert som målstyringsverktøy.
- Enhetene bør ha etablert nødvendige rutiner og prosedyrer for økonomistyring.

4.2 Fakta

4.2.1 Styringsdokumenter

Arendal kommune har en egen underside på kommunens nettsider kalt «Arendalstall»³⁵ og her samles ulike dokumenter og lenker til statistikk. I dokumentet «Viktige utviklingstrekk for Arendal kommune 2024» beskrives utviklingstrekk på områder som demografi (med flere eldre), kommunens økonomi, mangel på personell og kompetanse og digitalisering. På Arendalstall har kommunen også en oversikt kalt «Kunnskapsgrunnlag og folkehelseoversikt» der data blant annet hentes fra SSB.no, Agdertall.no og KommuneHelse statistikkbank. Her er det en bredere gjennomgang av temaer som befolkning, helse og digitalisering. Innenfor befolkning er det presentert befolkningsprognose og -sammensetning (både på alder og bydel). Det er en egen omtale av konsekvenser for omsorgssektoren og det trekkes særlig frem at «det vil bli færre yrkesaktive pr. hjelpetrequende fremover». Det fremheves videre at kostnadene øker innen pleie og omsorg og går ned i grunnskole og barnehage og at kommunen over tid må omdisponere budsjettmidler fra grunnskole og barnehage til pleie og omsorg. Under helse er det bl.a. en gjennomgang av demens og med en prognose på utviklingen over antall med demens i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2030³⁶ oppgis å skulle være grunnlaget for kommunens andre planer og aktiviteter. Planen bygger på FNs bærekraftsmål. I kapittelet om god helse oppføres det flere strategier. Under strategi for helse- og omsorgstjenester oppgis det bl.a. at det skal legges til rette for at alle kan bo i eget hjem lengst mulig, og velferdsteknologi skal benyttes for å styrke den enkeltes evne til å klare seg selv i hverdagen. Videre skal kommunen tilby

³⁵ <https://www.arendal.kommune.no/politikk-og-medvirkning/kommunens-planer/arendalstall/>

³⁶ <https://www.arendal.kommune.no/politikk-og-medvirkning/kommunens-planer/samfunnsdelen/>

boliger/institusjoner med og uten heldøgns omsorg. Under boligstrategi oppføres det at kommunen skal ha flere fremtidsrettede boliger for eldre og innbyggere med særlige behov.

Kommuneplanens samfunnsdel 2025-2040³⁷ ble vedtatt av bystyret januar 2025. Planen bygger på FNs bærekraftsmål. Som en overordnet utfordring omtales demografiske endringer og press i økonomien, med flere eldre som har behov for tjenester. Samtidig skisseres det færre personer i arbeid som innebærer mindre inntekter for kommunen. Dette vil igjen kreve prioriteringer og at kommunen må løse flere oppgaver med mindre ressurser. For å lykkes med dette er det noen betingelser som må være oppfylt. Økonomisk bærekraft fremheves der kommunen bl.a. må oppfylle vedtatte handlingsregler for økonomisk styring og sikre god økonomistyring i hele organisasjonen. Planen munner ut i prioriterte handlingsområder der det innenfor helse og omsorg bl.a. skal prioriteres å evaluere effekten av tjenestene som gis til innbyggerne, ressurseffektiv hjemmetjeneste med god kvalitet og velferds- og trygghetsteknologi hos de som bor hjemme.

I Arendal kommunes handlings- og økonomiplan 2025-2028 (HØP 25-28) oppgis det at FNs bærekraftsmål er utgangspunktet for satsingene i kommunen. Det blir fremhevet at kommunen er «avhengig av økonomisk bærekraft for å sikre gode tjenester, vekst og utvikling.» I planen går det gjennom de sentrale utviklingstrekkene i kommunen. De demografiske endringene blir presentert sammen med hvilke konsekvenser det gir. Generelt går det inn på de økonomiske rammebetingelsene der det anføres at kommunens økonomiske situasjon er kritisk, og det anslås et merforbruk på tjenestene til vel 100 mill. kroner i 2024. Det vises også til KOSTRA-tall der Arendal har lavere frie inntekter og høyere gjeld enn sammenligningsgruppene.

I HØP 25-28 er det videre vist til finansielle handlingsregler som bystyret vedtok i 2023. Disse relaterer seg til netto driftsresultat, gjeldsgrad og disposisjonsfond. Det anføres at dette er mer forpliktende enn tidligere måltall. Det omtales overordnede strategiske tiltak som gjelder alle eller flere sektorer. Blant tiltakene er: «Omgjøring av vikarmidler til faste stillinger», «Redusere antall biler i kommunen», «Flatere organisasjon og mindre lederspenn - ingen ledere med færre enn 8 årsverk, ingen ledere med flere enn 40 ansatte» og «Redusere stillinger innenfor sektorene.» Gjennom arbeidsgiverstrategien har kommunen ført opp mål for dette arbeidet i HØP 25-28. Disse målene er bl.a. knyttet til lærlinger, heltidskultur, sykefravær og digitalisering.

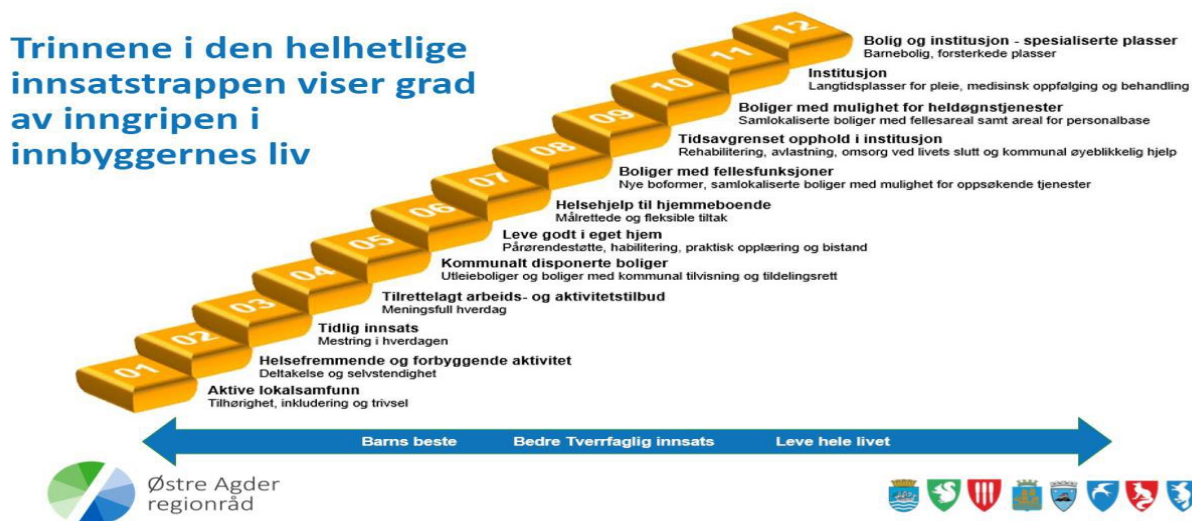
I forhold til heltidskultur spesielt i helse og mestring, nevnes det i HØP 25-28 at det jobbes med å endre kultur og holdninger i samarbeid med tillitsvalgte, bl.a. gjennom personalmøter og samlinger. Kommunen er involvert i TØRN-prosjektet³⁸ som skal bidra til å sikre god arbeidsdeling mellom de ulike yrkesgruppene i sektoren. Knyttet til digitalisering skal kommunen bl.a. «ta i bruk ny teknologi, kontinuerlig jobbe med tjenesteutvikling og skape en sunn kultur for deling, læring og samhandling.» Kommunens mål for sykefraværet i 2024 var 6,5 prosent. I arbeidet med å redusere sykefraværet har kommunen ført opp flere tiltak, bl.a. knyttet til lederopplæring og –støtte, samarbeid med bedriftshelsetjenesten mv. Generelt nevnes etikk, og ansatte i kommunen skal «være gode yrkesutøvere som står inne for egne handlinger og vurderinger» i tråd med lover, regler, retningslinjer og vedtak.

I årsrapport 2023 for Arendal kommune er det vist til den helhetlige innsatstrappen (se bilde under). Målet med innsatstrappen oppgis til å være «å styre aktivitet og omfordele økonomi fra de

³⁷ <https://www.arendal.kommune.no/politikk-og-medvirkning/kommunens-planer/samfunnsdelen/>

³⁸ <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/kompetanse-og-rekruttering/torn/>

høyeste trinnene i trappen til mer egenmestring og forebyggende tiltak på de nederste trinnene.» I HØP 2025-2028 oppgis det at «den vedtatte "helhetlige innsatstrappen" er et strategisk tiltak for å organisere og synliggjøre tilgjengelige forebyggende tjenester og tidlig innsats, men denne strukturen må operere effektivt på alle nivåer for å møte befolkningens behov.»



I HØP 25-28 er det videre beskrivelser av hver sektor. Når det gjelder helse og mestring, innledes det med organisasjonskartet der hjemmesykepleie og institusjon er to av seks enheter og i tillegg kommer en fagstab. Det er et eget kapittel om satsingsområder, mål og prioriteringer. Utfordringsbildet kommenteres ved at det er en aldrende befolkning, unge med helseutfordringer og økende komplekse saker innenfor psykisk helse og rus, noe som gir økt trykk på begrensede ressurser. Det oppføres en tiltakende utfordring i å rekruttere og beholde kvalifisert personell. Forebygging og rehabilitering blir viktige tiltak for å redusere behovet for pleie. Implementering av teknologi kan bidra i tjenesten, men det krever investeringer og opplæring. Under overskriften «Vi har tilpassede og bærekraftige helse- og omsorgstjenester» føres det opp hvordan kommunen kan oppnå dette målet. Det går bl.a. på samarbeid, ta i bruk teknologi, dreie tjenester ned i innsatstrappen osv.

Revisjonen er forelagt årshjul for arbeidet med styringsdokumenter, herunder HØP 25-28. Her er det lagt inn milepæler (hvilken hendelse/beslutning det gjelder innenfor arbeidet med HØP 25-28), frist for milepælen og ansvarsnivå. Arbeidet strekker seg over hele året, og det er bl.a. lagt opp til møter med sektorer/ledere og hovedtillitsvalgte samt runder med informasjon til sektorer og enheter.

I Arendal kommunes personalhåndbok blir forventninger til ledelse gjennomgått, og ledere skal bl.a. jobbe for en bærekraftig utvikling og være etisk bevisste og sette av tid til etisk refleksjon. Videre uttrykkes det et mål om heltidskultur og at digitalisering og innovasjon skal gi innbyggerne bedre tjenester og styrke organisasjonen ved å bruke ressursene mer effektivt. Medvirkning trekkes frem og det skal gjøres gjennom informasjon, drøftinger og forhandlinger. Etikk løftes også frem utover leders rolle, og med etisk refleksjon menes det at folkevalgte og ansatte skal være seg bevisst at de danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen.

Revisjonen er forelagt kommunens økonomihåndbok via tilgang til Sharepoint. Formålet med håndboka er at «ansatte på en enkel måte skal få oversikt over hvordan kommunen har organisert økonomi- og planarbeidet.» I kap. 1.4 tas intern kontroll opp, og det defineres «som en

prosess, iverksatt av enhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder: Målrettet og effektiv drift, Pålitelig ekstern rapportering, Overholdelse av lover og regelverk.» Det nevnes at «ansattes ærlighet og kompetanse er av avgjørende betydning for en god økonomiforvaltning» og det vises til kommunens etikkreglement. Knyttet til rutiner oppgis det at den enkelte resultatsenhetsleder må sørge for at det etableres rutiner for den enkelte enhet som tilfredsstiller alle kravene til prosedyrer/intern kontroll som fremgår av økonomihåndboken.

I økonomihåndboka kap. 2.1 blir kommunens økonomisystem beskrevet som bestående av seks hovedelementer: 1) kommuneplanens langsiktige del, 2) handlingsprogram (kommuneplanens kortsiktige del), 3) årsbudsjettet, 4) tertialrapportering, 5) månedsrapportering og 6) årsregnskap, årsberetning og nasjonal rapportering (KOSTRA). I kap. 5.1 blir programvaren knyttet til økonomisystemet oppgitt til å bestå hovedsakelig av følgende moduler: regnskap/budsjett, lønn/personal, fakturering, innfordring, system for behandling/skanning av inngående fakturaer. I tillegg oppgis det at fagsystemer avgir data til økonomisystemet og er et viktig supplement til økonomisystemet i økonomistyringen. I kap. 7.1 tas den periodiske rapporteringen opp. «Månedsrapporter pr. enhet utarbeides etter den 10. hver måned og behandles som melding i formannskapet. I tertialrapportene skal det fremgå om enheten holdes innenfor de vedtatte budsjetttrammer. Dersom det ikke er tilfelle, må det iverksettes tiltak for å gjenvinne budsjettbalansen. Enhetsleder utarbeider egne rapporter.»

Kommunen benytter QM+ som sitt internkontrollsystem og til avviksrapportering.

Revisjonen er forelagt dokumentet «Samarbeidsavtale mellom Bemanningsenheten og avdelingene i Arendal kommune», revidert 20.05.2020. Formålet oppgis til at kommunen «ønsker å sentralisere oppgaver knyttet til bemanning» der bemanningsenheten bl.a. skal bidra til å redusere kostnader ifm. innleie, mer effektiv administrasjon av vikarer og redusere andel ufrivillig deltid. Når det gjelder ansvar, har bemanningsenheten ansvar for å levere kvalifiserte vikarer til avdelinger i helse og levekår i Arendal kommune og avdelingsleder/stedfortreder på avdelingen skal benytte bemanningsenheten til bestilling av vikarer.

I rapport for første tertial 2024 innledes det med kommunens økonomiske situasjon der man er nødt til å bruke ytterligere midler fra disposisjonsfondet. Det anføres også flere tiltak som skal iverksettes snarest og vare ut året, som redusert bruk av vikarer og overtid. Rapporten kobles til kommunens visjon og mål (mestre egne liv og være en del av fellesskapet, livslang læring for alle, grønn næringsutvikling og inkludering i arbeidslivet, sammen skaper vi fremtiden). Videre tegnes det et bilde av den langsiktige utviklingen med endringer i indikatorer som kommunen måler seg på, bl.a. andel innbyggere 80 år og over som bruker hjemmetjenester, andel innbyggere 80 år og eldre med institusjonsopphold, korttid og langtids, andel 80+ uten helse- og omsorgstjenester og andel brukere av institusjonstjeneste som er mellom 0-66 år. For de to førstnevnte er det en negativ utvikling for kommunen, for de to sistnevnte en positiv utvikling. På sektornivå er det for sektor helse og mestring et resultat per 1. tertial som viser et merforbruk på 46,6 millioner kr (inkludert finansinntekter). Dette merforbruket forklares gjennom økt behov for tjenester, manglende effektivitet og endringer i helsetilstand i befolkningen. Det tegnes også opp et utfordringsbilde for sektoren som går på økende press på budsjettene, mangel på kvalifisert personell, komplekse helsebehov, teknologiske endringer og tilrettelagte boliger. For hjemmesykepleie spesielt oppgis det at det har vært «merforbruk i flere år, og det er igangsatt en gjennomgang av hele tjenesten for å jobbe med årsakene og redusere merforbruket». Det vises til tiltak som går på organisering, innhold, og bemanningsplaner (herunder ruteoptimalisering). (I faktaverifiseringen fikk revisjonen tilbakemelding fra kommunen om at prosjektet angående

ruteoptimalisering (Spider) er satt på vent pga. sikkerhetshensyn.) For institusjon nevnes det at «merforbruket skyldes hovedsakelig utfordringer med sykefravær, ekstra ressurskrevende situasjoner og mangel på kvalifisert personell i noen virksomheter». Her nevnes tiltak som omorganisering, bemanningsplanlegging (fastlønn/vikar/overtid), Tørn, tett oppfølging av økonomi fra enhetsleder og virksomhetsledere.

I tertialrapporten nevnes det generelt for sektor helse og mestring en måte å jobbe på som inkluderer:

- analysegrunnlag: Bruken av analysegrunnlag fra profesjonelle konsulentselskaper som KPMG og NEO Consulting
- proaktiv tilnærming: Identifisering og adressering av fremtidige utfordringer
- innsatstrapp-metoden og ressurskalkulator: Implementeringen av metoder som innsatstrapp og ressurskalkulator
- digitalisering og velferdsteknologi: Satsing på alternative modeller for helse- og omsorgsleveranse
- samarbeid med lokale fellesskap og frivillige organisasjoner: Styrking av samarbeidet med lokale fellesskap og frivillige organisasjoner

4.2.2 Kvantitative data fra kommunen

Revisjonen er forelagt flere excel-ark fra Arendal kommune som viser hva det rapporteres på, fra enhets- og avdelingsnivå. Kommunen opplyser om at Arendal kommune fra 2024 har ny organisasjonsstruktur. Tallene for tidligere år er tilrettelagt og gjenspeiler den nye strukturen som gjelder for disse enhetene.

Hjemmesykepleie

Som dokumentasjon på månedsrapportering for enhet hjemmesykepleie, er det forelagt excel-ark per avdeling for 2024 der områder som budsjett og regnskapstall og avvik, sykefravær, bemanning, vedtakstid (effektivitet) og årsverk synliggjøres. Det er også felter der virksomhetsleder/avdelingsleder skal legge inn kommentarer til tallene som presenteres.

Det er også forelagt et samleark for enhet hjemmesykepleien for 2024 der det gjengis månedstall per avdeling for regnskap, revidert budsjett og avvik, både for den enkelte måned og akkumulert. Det er også en fane som viser prognose for året per avdeling og totalt for enheten, og det oppdateres fortløpende med regnskapstall for den siste måneden det rapporteres på. Det er videre en fane som viser vedtakstid per avdeling og totalt for årene 2024 (pr. oktober), 2023 og 2022, og med en beregning av gjennomsnitt for hvert år samt endring i gjennomsnitt per år. En fane viser bemanning målt i årsverk per avdeling fra tre ulike kilder (Arena, Innsikt og Visma) og det sammenlignes mellom de tre kildene. En fane viser lønn og ansattandel for fast ansatte.

Tabellen under viser regnskap for de tre hovedområdene lønn, andre driftskostnader og inntekter³⁹ samt endring i prosent hvert år.

³⁹ Her er overførings- og finansinntekter holdt utenfor.

Tabell 1 – regnskap enhet hjemmesykepleie, 2022-2024. Tall i kroner og prosent

År	2022	2023	2024	Endring 2022-23	Endring 2023-24	Endring % 2022-23	Endring % 2023-24
Lønn totalt	180 901 422	205 718 290	225 595 121	24 816 868	19 876 830	14 %	10 %
Andre utgifter	16 200 207	23 033 996	20 552 882	6 833 789	-2 481 114	42 %	-11 %
Inntekter	-26 536 215	-26 984 044	-21 681 365	-447 829	5 302 680	2 %	-20 %
Totalt	170 565 414	201 768 242	224 466 638	31 202 828	22 698 396	18 %	11 %

Det er en sterkere vekst fra 2022 til 2023 enn fra 2023 til 2024. Det skyldes særlig ulik utvikling i «andre utgifter». Det er også en sterkere vekst i lønnsutgifter fra 2022 til 2023 enn påfølgende år, både i absolutte tall og relativt.

Tabellen under viser nominelle tall for regnskap og revidert budsjett 2024 på virksomhetsnivå i enhet hjemmesykepleie. Positive tall for prosentavvik viser merforbruk ift. revidert budsjett.

Tabell 2 – regnskap og budsjett 2024. Virksomheter i enhet hjemmesykepleie. Tall i kroner og prosent

Avdeling	Regnskap 2024	Revidert budsjett 2024	Avvik 2024	Avvik %
Nattpatruljen inkl. ressurskrevende	15 407 504	14 783 100	-624 404	4 %
Hjemmesykepleie Hisøy/Nedenes	28 756 744	23 453 000	-5 303 744	23 %
Hjemmesykepleie Sentrum Vest	32 835 304	26 337 000	-6 498 304	25 %
Hjemmesykepleie Sentrum Øst	27 847 105	20 055 300	-7 791 805	39 %
Hjemmesykepleie Tromøy/Krøgenes/Saltrød	24 927 633	19 639 200	-5 288 433	27 %
Hjemmesykepleie Flosta/Eydehavn	20 176 478	14 631 500	-5 544 978	38 %
Hjemmesykepleie Sentrum Nord	26 062 249	21 195 500	-4 866 749	23 %
Hjemmesykepleie Krøgenes	27 862 980	19 937 100	-7 925 880	40 %

Det er en viss variasjon mellom virksomhetene. Lavest merforbruk relativt sett var det i nattpatruljen med 4 % og høyest i Krøgenes med 40 %.

Tabellen under viser regnskapstall for ulike lønnsarter for årene 2022, 2023 og 2024 i faste kroner (2022=100).⁴⁰ Her er inntekter fra sykelønnsrefusjoner inkludert i tabellen. Det er også vist andeler og endringer i prosent.

⁴⁰ Revisjonen har benyttet ssb tab. 11419 med valg Kommuneforvaltningen og Pleie og omsorg i institusjon som en tilnærming til relevant månedslønn. Lønnsvekst 2023; 6 % Lønnsvekst 2024; 5,2 %

Tabell 3 – regnskap relatert til lønn enhet hjemmesykepleie. 2022-2024. Tall i faste kroner (2022=100) og prosent

Lønnsart	2022	2023	2024	Andel 2022	Andel 2023	Andel 2024	Endring 2022-23	Endring 2023-24
Fastlønn	112 135 263	118 501 062	111 941 545	66 %	65 %	60 %	6 %	-6 %
Vikarlønn	20 987 378	23 112 087	32 478 153	12 %	13 %	18 %	10 %	41 %
Ekstrahjelp	1 083 361	3 130 731	3 216 750	1 %	2 %	2 %	189 %	3 %
Overtid	9 433 095	6 098 017	6 748 274	6 %	3 %	4 %	-35 %	11 %
Annen oppføring	37 262 325	43 231 962	48 488 588	22 %	24 %	26 %	16 %	12 %
Refusjoner knyttet til lønn	-11 334 077	-12 149 788	-17 356 785	-7 %	-7 %	-9 %	7 %	43 %
Totalt	169 567 346	181 924 071	185 516 525	100 %	100 %	100 %	7 %	2 %

Når man inkluderer sykelønnsrefusjoner, utgjør fastlønn en stadig mindre andel målt i 2022-kroner; fra 66 % i 2022 til 65 % i 2023 og 60 % i 2024. Målt i faste kroner er det en vekst i netto lønnsutgifter på 7 pst fra 2022 til 2023 og 2 pst fra 2023 til 2024. Vi ser at vikarlønn øker med 41 % fra 2023 til 2024. Overtid øker med 11 % i 2024 mot en reduksjon på 35 % i 2023 i forhold til foregående år. Selv om vi antar at mye av vikarlønn, overtid og ekstrahjelp blir dekket av refusjoner og justerer disse tallene forholdsmessig for det, er det en sterk vekst i vikarhjelp i 2024.

Med samme deflator er det en vekst i det samlede regnskapet på 12 % i 2023 og 6 % i 2024.

Tabellen under viser gjennomsnittlige vedtakstimer per måned for enhet hjemmesykepleie for årene 2022, 2023 og 2024. Det var en sterk vekst fra 2022 til 2023 på nærmere 20 % Fra 2023 til 2024 steg det med om lag 6 %.

Tabell 4 - vedtakstimer per måned enhet hjemmesykepleie. 2022-2024. Tall i timer og prosent

År	2022	2023	2024	Endring 2022-23	Endring 2023-24
Gjennomsnitt pr. mnd.	11 493	13 752	14 553	20 %	6 %

Tabellen under viser antall personer (ikke årsverk) og ansettelsesform per virksomhet (data per februar 2025). Nattpatruljen og natt ressurskrevende er slått sammen. Fast ansatte ligger mellom 18 og 39, men tar man med alle ansettelsesformer, ligger lederspennet mellom 32 og 84.

Tabell 5 – antall ansatte enhet hjemmesykepleie per virksomhet. Per februar 2025

Ansettelsesform	Virksomhet							
	Natt-patruljen / ressurs-krevende	Hjemmesykepleie Hisøy/ Nedenes	Hjemmesykepleie Sentrum Vest	Hjemmesykepleie Sentrum Øst	Hjemmesykepleie Tromøy/ Krøgenes/ Saltrød	Hjemmesykepleie Flosta/Eydehavn	Hjemmesykepleie Sentrum Nord	Hjemmesykepleie Krøgenes
Fast	18	29	39	31	27	23	27	27
Timelønnet	12	51	29	25	27	14	44	37
Andre	2	4	9	13	6	7	7	5
Totalt	32	84	77	69	60	44	78	69

Institusjon

Som dokumentasjon på månedsrapportering for enhet institusjon, er det forelagt et excel-ark for 2024 der det gjengis månedstall for regnskap, revidert budsjett og avvik på virksomhetsnivå, både for den enkelte måned og akkumulert. Det er også en fane som viser prognose for året per virksomhet og totalt for enheten, og det oppdateres fortløpende med regnskapstall for den siste måneden det rapporteres på. I tilknytning til hver måned er det laget en fane som oppsummerer status for enheten og virksomhetene. En fane viser bemanning målt i årsverk per virksomhet fra tre ulike kilder (Arena, Innsikt og Visma) og det sammenlignes mellom de tre kildene. En fane viser lønn og ansattandel for fast ansatte, og det rapporteres på sykefravær.

Tabellen under viser nominelle regnskapstall for de tre hovedområdene lønn, andre utgifter (driftskostnader) og inntekter⁴¹ samt endring i prosent hvert år.

Tabell 6 - regnskap enhet institusjon, 2022-2024. Tall i kroner og prosent

År	2022	2023	2024	Endring 2022-23	Endring 2023- 24	Endring % 2022-	Endring % 2023-
Lønn totalt	315 014 469	332 985 633	319 323 842	17 971 164	-13 661 791	6 %	-4 %
Andre utgifter	39 162 499	37 751 910	27 235 798	-1 410 588	-10 516 112	-4 %	-28 %
Inntekter	-96 677 116	-100 774 927	-83 914 942	-4 097 811	16 859 985	4 %	-17 %
Totalt	257 499 851	269 962 617	262 644 698	12 462 765	-7 317 918	5 %	-3 %

Det er en vekst i nettoutgifter fra 2022 til 2023 på 5 pst, mens det er en reduksjon fra 2023 til 2024 på 3 %. Dette skyldes i hovedsak mindre inntekter i 2023. Det er en endring innen alle de tre hovedområdene i retning av mindre vekst/ økt reduksjon.

Tabellen under viser nominelle tall for regnskap og revidert budsjett 2024 på virksomhetsnivå i enhet institusjon.⁴² Positive tall for prosentavvik viser merforbruk ift. revidert budsjett.

Tabell 7 - regnskap og budsjett 2024. Virksomheter i enhet institusjon. Tall i kroner og prosent

Avdeling	Regnskap 2024	Revidert budsjett 2024	Avvik 2024	Avvik %
Tildeling	14 614 872	15 977 500	1 362 628	-9 %
Tromøy bokollektiv for demente	21 088 052	19 609 500	-1 478 552	8 %
Nyskogen bos	23 152 521	21 107 400	-2 045 121	10 %
Plankemyra bos - langtid 1, skjermet, forsterket	41 689 540	37 674 200	-4 015 340	11 %
Plankemyra bos - langtid 2, langtid 3, lindrende	36 939 641	34 387 200	-2 552 441	7 %
Saltrød bos	27 000 065	20 890 200	-6 109 865	29 %
Færvik bos	24 858 552	19 195 000	-5 663 552	30 %
Solhaug BOS	8 485 766	12 255 800	3 770 034	-31 %
Røed BOS	24 193 743	22 051 300	-2 142 443	10 %
Elim bokollektiv for demente	11 743 459	10 647 800	-1 095 659	10 %

Det er en viss variasjon mellom virksomhetene. Det var et mindreforbruk i to virksomheter, mens to virksomheter lå på et merforbruk rundt 30 % i 2024.

⁴¹ Her er overførings- og finansinntekter holdt utenfor.

⁴² Plankemyra er i denne tabellen organisert etter virksomhetsleder.

Tabellen under viser regnskapstall for ulike lønnsarter for årene 2022, 2023 og 2024 i faste kroner (2022=100).⁴³ Her er inntekter fra sykelønnsrefusjoner inkludert i tabellen, og «annen oppføring» er primært arbeidsgiveravgift og pensjon. Det er også vist andeler og endringer i prosent.

Tabell 8 - regnskap relatert til lønn enhet institusjon. 2022-2024. Tall i faste kroner (2022=100) og prosent

Lønnsart	2022	2023	2024	Andel 2022	Andel 2023	Andel 2024	Endring 2022-23	Endring 2023-24
Fastlønn	186 791 022	192 216 362	179 054 658	63 %	65 %	66 %	3 %	-7 %
Vikarlønn	35 852 410	30 603 880	30 273 786	12 %	10 %	11 %	-15 %	-1 %
Ekstrahjelp	4 912 269	9 076 624	1 244 535	2 %	3 %	0 %	85 %	-86 %
Overtid	21 175 687	11 304 150	7 777 484	7 %	4 %	3 %	-47 %	-31 %
Annen oppføring	66 283 080	70 936 373	68 811 265	22 %	24 %	25 %	7 %	-3 %
Refusjoner knyttet til lønn	-16 707 377	-18 133 679	-17 029 080	-6 %	-6 %	-6 %	9 %	-6 %
Totalt	298 307 092	296 003 710	270 132 648	100 %	100 %	100 %	-1 %	-9 %

Når man inkluderer sykelønnsrefusjoner, utgjør fastlønn en stadig høyere andel av de samlede lønnsutgifter. I 2024 var det en reduksjon i fastlønn på 7 % mens utgifter til vikarlønn var tilnærmet uendret. Målt i faste kroner er det en reduksjon i lønnsrelaterte utgifter på 1 pst fra 2022 til 2023 og 9 pst fra 2023 til 2024.

Med samme deflator brukt på totalregnskapet er endringen fra 2022 til 2023 på -1 % og fra 2023 til 2024 på -7 %.

Tabellen under viser antall personer (ikke årsverk) og ansettelsesform per virksomhet (data per februar 2025). Plankemyra bos - langtid 1, Plankemyra bos - skjermet avd. og Plankemyra bos - forsterket avd. har samme leder, likeså Plankemyra bos - langtid 2, Plankemyra bos - langtid 3 og Plankemyra bos - lindrende avd.

Tabell 9 - antall ansatte enhet institusjon per virksomhet. Per februar 2025

Ansettelsesform	Virksomhet												
	Tildeling	Tromøy bokoll. for demente	Nyskogen bos	Plankemyra bos - langtid 1	Plankemyra bos - langtid 2	Plankemyra bos - langtid 3	Plankemyra bos - lindrende avd	Plankemyra bos - skjermet avd	Plankemyra bos - forsterket avd	Saltrød bos	Færvik bos	Rød BOS	Elim bokoll. for demente
Fast	22	0	38	34	21	19	11	17	19	13	36	37	38
Honorar	46	21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Timelønnet	1	0	18	46	15	15	16	13	10	5	32	26	26
Andre	5	1	16	8	9	2	1	4	3	0	11	8	6
Totalt	74	22	72	88	45	36	28	34	32	18	79	71	70

4.2.3 Kvantitative data KOSTRA

Revisjonen har hentet ut data fra flere KOSTRA-tabeller (gjengitt ifm. hver tabell i rapporten).

⁴³ Revisjonen har benyttet ssb tab. 11419 med valg Kommuneforvaltningen og Pleie og omsorg i institusjon som en tilnærming til relevant månedslønn. Lønnsvekst 2023; 6 % Lønnsvekst 2024; 5,2 %

Tabellen under viser utgifter til kommunale helse- og omsorgstjenester per innbygger (KOSTRA tabell 12209). Arendal har de høyeste utgiftene totalt sett av kommunene/gruppene i utvalget, og sammen med Grimstad var det størst økning fra 2020 til 2023 på 37 prosent.

Tabell 10 - kommunale helse- og omsorgstjenester per innbygger. 2020-2023. Tall i kroner og prosent

Kommune	År				Endring 2020-2023
	2020	2021	2022	2023	
Arendal	29 055	31 563	35 197	39 736	37 %
Larvik	27 635	32 261	33 595	36 247	31 %
Grimstad	25 906	28 580	31 363	35 532	37 %
Kristiansand	22 712	26 391	28 091	29 549	30 %
Agder	27 986	31 479	33 829	36 798	31 %
KOSTRA-gruppe 11	28 385	32 061	33 021	36 493	29 %

Tabellen under viser utgifter per innbygger til helse- og omsorgstjenester i institusjon (KOSTRA tabell 12362). Arendal har høyere utgifter enn Kristiansand, Grimstad og gjennomsnittet i Agder, om lag likt som KOSTRA-gruppe 11 (KG11) og lavere enn Larvik.

Tabell 11 - utgifter per innbygger til helse- og omsorgstjenester i institusjon. 2020-2023. Tall i kroner og prosent

Kommune	År				Endring 2020-2023
	2020	2021	2022	2023	
Arendal	7 115	8 009	8 383	9 762	37 %
Larvik	8 135	9 861	10 749	11 869	46 %
Grimstad	4 905	5 470	6 546	7 617	55 %
Kristiansand	5 851	6 400	7 066	7 135	22 %
Agder	6 660	7 170	8 155	8 763	32 %
KOSTRA-gruppe 11	7 544	8 169	8 493	9 439	25 %

Tabellen under viser utgifter per innbygger til helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende (KOSTRA tabell 12362). Arendal har noe lavere utgifter enn Grimstad, om lag likt med gjennomsnittet i Agder og KG11 og høyere enn Kristiansand og Larvik. Arendal har den største endringen i utgifter per innbygger fra 2020 til 2023.

Tabell 12 - utgifter per innbygger til helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende. 2020-2023. Tall i kroner og prosent

Kommune	År				Endring 2020-2023
	2020	2021	2022	2023	
Arendal	10 052	11 350	13 262	14 559	45 %
Larvik	8 950	9 742	10 644	11 396	27 %
Grimstad	12 152	13 063	14 555	16 105	33 %
Kristiansand	8 682	9 703	10 771	11 591	34 %
Agder	10 550	11 625	13 573	14 707	39 %
KOSTRA-gruppe 11	10 778	12 018	13 055	14 601	35 %

Tabellene under viser hhv. årsverk helse og omsorg per 10 000 innbygger og andel brukerretnede årsverk i omsorgstjenesten m/ helseutdanning (KOSTRA tabell 12362). Når det gjelder årsverk

per 10 000 innbygger, er det forholdsvis likt mellom kommunene i 2023, med unntak av Kristiansand som ligger en del lavere. Arendal har hatt den største veksten fra 2020 til 2023. I forhold til andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten m/ helseutdanning er Arendal blant kommunene med høyest andel. Særlig Larvik og KG11 har lavere andel med helseutdanning. Fra 2020 til 2023 har Arendal hatt den sterkeste reduksjonen med en endring på -3 prosent.

Tabell 13 - årsverk helse og omsorg per 10 000 innbygger. 2020-2023. Tall i kroner og prosent

	År				
Kommune	2020	2021	2022	2023	Endring 2020-2023
Arendal	300	320	330	330	10 %
Larvik	297	311	322	326	9 %
Grimstad	300	311	308	327	9 %
Kristiansand	281	292	294	293	4 %
Agder	317	327	329	333	5 %
KOSTRA-gruppe 11	313	317	320	331	6 %

Tabell 14 - andel brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten m/ helseutdanning. 2020-2023. Tall i kroner og prosent

	År				
Kommune	2020	2021	2022	2023	Endring 2020-2023
Arendal	85,1	84,2	83,3	82,7	-3 %
Larvik	79,9	79,9	80,1	78,2	-2 %
Grimstad	83,1	85,2	84,7	82,6	-1 %
Kristiansand	80,2	79,4	79,8	80,1	0 %
Agder	82	82,3	82,2	82,3	0 %
KOSTRA-gruppe 11	78,6	78,4	78,3	77,4	-2 %

Tabellene under viser antall brukere 80 år og over per 1000 innbygger i hhv. hjemmetjeneste og institusjon (KOSTRA tabell 12003). I hjemmetjenesten er Arendal kommunen med flest brukere per 1000 innbygger (likt med gjennomsnittet i Agder) og særlig Larvik, KG11 og Kristiansand har få brukere. Arendal har også den sterkeste veksten i antall brukere fra 2020 til 2023. I institusjon har Arendal færre brukere per 1000 innbygger enn Larvik og Kristiansand, men høyere enn særlig Grimstad og KG11. Arendal og Kristiansand har en vekst i antall brukere per 100 innbygger, mens særlig KG11 og Grimstad har en reduksjon.

Tabell 15 - antall brukere 80 år og over per 1000 innbygger i hjemmetjeneste. 2020-2023. Tall i kroner og prosent

	År				
Hjemmetjeneste	2020	2021	2022	2023	Endring 2020-2023
Kommune					
Arendal	264	262	274	276	5 %
Larvik	253	257	252	246	-3 %
Grimstad	265	289	288	268	1 %
Kristiansand	280	273	267	255	-9 %
Agder	287	289	286	276	-4 %
KOSTRA-gruppe 11	266	267	264	256	-4 %

Tabell 16 - antall brukere 80 år og over per 1000 innbygger i institusjon. 2020-2023. Tall i kroner og prosent

Institusjon	År				
Kommune	2020	2021	2022	2023	Endring 2020-2023
Arendal	140	139	139	143	2 %
Larvik	150	156	148	148	-1 %
Grimstad	104	101	104	94	-10 %
Kristiansand	148	158	150	151	2 %
Agder	125	124	121	118	-5 %
KOSTRA-gruppe 11	117	115	105	100	-15 %

Tabellen under viser totalt antall innbyggere og innbyggere 80 år og eldre i 2023 (SSB tabell 07459). Arendal har lavere andel eldre enn Larvik, men høyere enn Grimstad og Kristiansand.

Tabell 17 - antall innbyggere og innbyggere 80 år og eldre i 2023. Antall og prosent

Kommune	80 år eller eldre	Innbyggere totalt	Andel 80+
Arendal	2 229	45 891	4,9 %
Larvik	2 616	48 246	5,4 %
Grimstad	1 018	24 587	4,1 %
Kristiansand	4 700	115 569	4,1 %

4.2.4 Intervjuer

Enhetsleder institusjon

Enhetsleder institusjon vurderer kommuneplanens samfunnsdel (2025–2040) som både relevant og nyttig, spesielt med tanke på visjon, bærekraft, samskaping og medvirkning. Planen brukes aktivt i enheten, og det trekkes linjer fra overordnede mål til praktiske tiltak i driften. Enhetsleder institusjon er opptatt av å involvere befolkningen i tjenesteutviklingen og mener at kommunen må være tydelig i kommunikasjonen om hva innbyggerne kan forvente av tjenester.

Sektororganisering, innført i mai 2023, har bidratt til mindre silotenkning og en mer helhetlig tilnærming til ressursfordeling. Relatert til å benytte data over utviklingstrekk, ble det ifm. ny institusjon på Saltrød brukt demografiske oversikter for å planlegge infrastruktur og tjenestetilbud. Eksterne rapporter (fra KPMG og Kaupang) vurderes som nyttige og brukes aktivt i enhetens interne beslutningsprosesser.

Når det gjelder sammenhengen mellom økonomiplanlegging og styringsdokumenter, opplever enhetsleder institusjon at det økonomiske handlingsrommet ofte er begrenset. Tiltakene i Handlings- og økonomiplan (HØP) 2025–2028 vurderes delvis som realistiske, men kuttene i helse- og mestringssektoren skaper utfordringer. Enhetsleder institusjon er tydelig på at ytterligere kutt vil kunne gå utover tjenestekvaliteten. Samtidig er enhetsleder klar på at kommunens samlede helse- og omsorgstjenester skal leveres lengst ned i innsatstrappen, det er både mest bærekraftig og best for pasienten.

Informasjon om økonomiske beslutninger formidles aktivt til ansatte og ledere gjennom ulike kanaler. Et eksempel er nedleggelsen av Solhaug, hvor ansatte og pårørende ble informert tidlig i prosessen. Enhetsleder institusjon benytter personalmøter, HMS-utvalg og ledermøter for å sikre

at økonomiske mål er kjent på alle nivåer i organisasjonen. Økonomistyring er et fast tema på personalmøter, hvor økonomitall og prognoser gjennomgås for å synliggjøre konsekvenser av budsjettbruk. Enhetsleder institusjon ønsker at ansatte skal forstå økonomiske rammer og føle ansvar for egen arbeidsplass. På virksomhetsledernivå er økonomi en viktig del av oppfølgingen, og enhetsleder institusjon understreker at det er forventet at ledere lærer seg budsjettallene og hvordan de skal forvalte egne midler. Budsjettdisiplin og realistiske økonomiske vurderinger er nødvendig for å skape lojalitet til budsjettet.

Budsjettet brukes aktivt på både enhets- og virksomhetsnivå og følges opp gjennom månedlige kontroller. Likevel opplever enhetsleder institusjon at budsjettet ikke alltid er realistisk, særlig på grunn av underfinansiering i helse- og mestringssektoren. Virksomhetsledere har ansvar for å lære seg økonomiske nøkkeltall, og det er delegert myndighet til å styre egen økonomi. Det gjennomføres regelmessige møter for å følge opp budsjettet, inkludert spesifikke økonomimøter med kommunalsjefen. Selv om budsjettet er et viktig styringsverktøy, ser enhetsleder institusjon utfordringer med enkelte tiltak, som å omgjøre vikarbudsjett til faste stillinger. Det er vanskelig å gjennomføre dette i praksis, da det krever større strukturelle endringer. Digitalisering anses som et mulig effektiviseringstiltak, men den økonomiske gevinsten av slike prosjekter er ofte usikker.

Enheten har ifølge enhetsleder godt etablerte rutiner for økonomistyring, inkludert fullmakter knyttet til vikarinnkalling, innkjøp og ressursstyring. Bemanningsenheten håndterer korttidsfravær, mens virksomhetsledere har myndighet til å inngå midlertidige vikariater på opptil seks måneder. Avvik håndteres gjennom en systematisk tilnærming, blant annet via QM+, som brukes til avviksrapportering. HMS-utvalg fungerer som en arena for oppfølging også av forhold relatert til økonomi. Evaluering av tiltak skjer kontinuerlig for å vurdere effekt og eventuelle behov for justeringer.

Når det gjelder innkjøp, er det klare retningslinjer om at alle ansatte skal følge de kommunale innkjøpsavtalene. Etter en nylig revisjon er det foretatt ytterligere presiseringer, og enhetsleder institusjon gjennomfører stikkprøver for å sikre at retningslinjene følges. Sektororganiseringen har også styrket samarbeidet mellom enhetene, og ressurser kan nå omfordeles mer fleksibelt.

Kommunen bruker X-Ledger og Arena til økonomistyring, og disse verktøyene oppleves som funksjonelle. Det pågår nå en implementering av Framsikt, som skal gi bedre integrasjon mellom budsjett, virksomhetsplaner og økonomiske data. Enhetsleder institusjon håper dette vil gi en mer helhetlig og effektiv økonomistyring. Det tilbys opplæring i økonomisystemene, og enhetsleder institusjon vurderer at underordnede ledere har nødvendig kompetanse til å bruke verktøyene. Nye ledere må gjennom opplæring, men det forventes at de lærer seg systemene raskt.

Enhetsleder institusjon er godt fornøyd med økonomikontrollerne, som er tett involvert i budsjettoppfølgingen og deltar i ledermøter. Kontrollerne følger med på daglig drift og kobler dette opp mot budsjettet, noe enhetsleder institusjon anser som en viktig støtte i økonomistyringen. I tillegg har enheten en dedikert støttetjeneste for turnusplanlegging og brukerbetaling, som også bidrar til økonomisk kontroll.

Enhetsleder hjemmesykepleie

Enhetsleder hjemmesykepleie opplever at kommuneplanens samfunnsdel er et viktig og relevant dokument som brukes aktivt i det daglige arbeidet. Spesielt trekkes målet om god helse frem, og enheten legger opp til en helhetlig tenkning omkring dette. Det er et fokus på innsatstrappen og

venstreforskyvning, hvor målet er at pasienter skal motta tjenester hjemme så lenge som mulig før institusjonsplass vurderes. Samtidig påpekes det utfordringer knyttet til boligpolitikken, da ikke alle hjem er tilrettelagt for hjemmesykepleie, noe som skaper en konflikt mellom tjenestetilbudet og HMS-hensyn for ansatte. Velferdsteknologi er en viktig satsing, men enhetsleder hjemmesykepleie understreker at implementeringen krever mye arbeid knyttet til vurderinger, personvern og risikoanalyser før den kan tas i bruk. Selv om slike løsninger kan gi gevinster både for pasienter, i form av mestring og økt livskvalitet, og for tjenesten, ved å redusere behovet for besøk fra hjemmesykepleien, er det ingen garanti for at det vil gi umiddelbare økonomiske besparelser, slik enhetsleder hjemmesykepleie ser det.

Økonomiske mål formidles systematisk i enheten gjennom faste enhetsledermøter og ukentlige møter med virksomhetslederne, ifølge enhetsleder hjemmesykepleie. Det er også månedlige økonomirapporteringer, hvor virksomhetsledere analyserer og rapporterer økonomiske resultater for sine virksomheter. Enheten legger stor vekt på å forstå sammenhenger i økonomien, og virksomhetsledere må analysere hva som ligger bak økonomiske avvik, for eksempel økt sykefravær, endringer i vedtakstimer eller overtid. Økonomisk informasjon kommuniseres også til ansatte gjennom personalmøter og HMS-utvalg, hvor blant annet de nye retningslinjene for overtid er et viktig tema. Tidligere kunne ansatte jobbe overtid uten godkjenning, men nå kreves det en vurdering og godkjenning fra leder. Enhetsleder hjemmesykepleie opplever at virksomhetslederne har et sterkt eierskap til økonomien og jobber aktivt med å sikre økonomisk kontroll.

Budsjettet brukes som et aktivt målstyringsverktøy, men enhetsleder hjemmesykepleie opplever at det ikke alltid er realistisk. Virksomhetsledere deltar i budsjettprosessen om høsten, hvor de vurderer vedtakstimer opp mot behov for årsverk og forsøker å lage realistiske fordelinger. Likevel ser man ofte at pasientmengden og kompleksiteten øker raskere enn forventet, noe som gjør at den økonomiske rammen sprenge. Innsatstrappen innebærer at flere pasienter skal ivaretas hjemme, noe som i utgangspunktet er en god strategi, men som også øker kravene til bemanning. Nedlegging av institusjonsplasser og økt press på hjemmesykepleien gjenspeiles ikke alltid i budsjettet, noe som skaper utfordringer med å levere forsvarlige tjenester innenfor de økonomiske rammene. Tiltak for å kontrollere budsjettavvik vurderes og iverksettes løpende, og eksempler på slike tiltak inkluderer omfordeling av personell mellom avdelinger for å håndtere midlertidige belastninger, ansettelse av flere faste vikarer for å redusere overtidsbruk, og strengere kontroll med overtid, hvor behov må forankres hos ledere før godkjenning.

Enhetsleder opplever at enhetene har etablert tydelige rutiner for økonomistyring. Delegeringsreglementet gir virksomhetsledere nødvendig økonomisk myndighet, og det er klare prosedyrer for håndtering av vikarinnkalling, hvor bemanningsenheten håndterer øyeblikkelige behov, mens lengre fravær krever særskilt vurdering. Det er også innført strengere innkjøpsrutiner, hvor ledere har blitt mer bevisste på å bruke kommunens innkjøpsavtaler. Økonomiske refusjoner knyttet til sykefravær og statlige tilskudd følges tett opp, og virksomhetsledere har ansvar for å sikre at refusjoner blir håndtert riktig i samarbeid med NAV og Helfo. Enheten jobber systematisk med å identifisere økonomiske avvik og risikoer, og tiltak vurderes og justeres fortløpende. Dersom en avdeling har høy overtidsbruk på grunn av økt vedtakstid, flyttes bemanning fra områder med lavere press for å redusere kostnader. Samtidig evalueres effekten av velferdsteknologiske løsninger løpende, og eventuelle justeringer gjøres etter behov.

Enhetsleder hjemmesykepleie oppgir at kommunen har flere funksjonelle verktøy for økonomistyring, som Xledger for budsjett og regnskap, Arena for personal- og lønnsadministrasjon, Gericar for vedtak og pasientinformasjon, Min Innsikt for oversikt over fravær og Teams for rapportering og informasjonsdeling. QM+ brukes til avvikshåndtering, men skal snart byttes ut. Kommunen skal også ta i bruk Framsikt, som skal gi bedre oversikt over økonomien og integrere styringsdokumenter med økonomiplaner. Enhetsleder hjemmesykepleie ser positivt på dette, men kjenner foreløpig lite til hvordan det vil fungere i praksis. Økonomirådgivere og kontroller bistår enheten i å analysere økonomiske nøkkeltall, og det gis intern opplæring i økonomistyring for nye ledere.

Controller

Controller opplever at det er en sammenheng mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen, men at dette sjelden blir en del av den daglige økonomistyringen. Sektor helse og mestring har sterkt fokus på innsatstrappen og venstreforskyvning, hvor målet er å tilby tjenester på lavest mulig nivå. Det er imidlertid utfordrende å realisere dette fullt ut, da det er mangel på bofellesskap og omsorgsboliger som kunne ha gjort det enklere å flytte brukere fra institusjon til et lavere omsorgsnivå. Controller har vært involvert i analyser relatert til dette, særlig i samarbeid med Arendal Eiendom, hvor det beregnes hva ulike typer botilbud vil koste og hvordan bygningsbehovene vil utvikle seg fremover. Over tid har fokuset vært rettet mer mot daglig drift enn på større strategiske analyser, delvis fordi man har begrenset kapasitet i strategiavdelingen i kommunen. Controller ser løpende på forventet vekst i antall brukere og hvilke demografiske endringer som vil påvirke økonomien de neste ti årene, og samarbeider tett med enhetsledere om disse vurderingene.

Budsjettet brukes aktivt som et målstyringsverktøy, særlig i forbindelse med avvikshåndtering, ifølge controller. Gjennom månedlige økonomimøter er det et stort fokus på å forstå hva de ulike kontopostene inneholder og hvordan de påvirker totalrammen. Controller har utviklet et uttrekk som gjør det enklere for ledere å se utviklingen på enkeltkontoer fremfor kun samleposter, og dette oppleves som et nyttig verktøy. Enhetsledere jobber videre med denne informasjonen sammen med virksomhetsledere. På institusjonstjenesten har enhetsleder hatt en systematisk gjennomgang av hver virksomhet for å se nærmere på årsakene til merforbruk, oppgir controller. Controller oppgir at de største budsjettavvikene ofte kommer fra økt vikarbruk på grunn av sykefravær og at enkelte virksomheter har flere årsverk enn budsjettet, noe som kan være et resultat av økte vedtakstimer som må dekkes inn.

For å redusere budsjettavvik jobbes det både med kortsiktige og langsiktige tiltak. Blant kortsiktige tiltak er det oppmerksomhet omkring å redusere vikarbruk og finne mer effektive måter å fordele bemanningen på, for eksempel gjennom samlokalisering. Det jobbes også med automatisering av turnus og kjørelister, selv om enkelte prosjekter har møtt tekniske utfordringer. Langsiktige tiltak inkluderer bruk av ROS-analyser for å identifisere risikoområder, gjennomgang av innkjøpsavtaler på medisinsk forbruksmaterieell og en vurdering av bilparken og leasingavtaler. Matvarekostnader er et annet område hvor controller ser muligheter for innsparing. Generelt trekkes det frem at de kraftige prisøkningene de siste årene ikke har vært tilstrekkelig reflektert i budsjettet. Eksterne aktører som Agder Arbeidsmiljø benyttes i analyser av arbeidsmiljø og effektivisering. Controller peker på at tiltak tar tid før de gir synlige resultater, og at effekten ofte blir utjevnet av økte demografiutfordringer, som flere eldre og syke pasienter.

Økonomistyringen i helse- og mestringssektoren har vært preget av vedvarende underskudd de siste årene. Dette tilskrives delvis at helse blir en salderingspost i kommunens økonomiplan, ettersom det er den største sektoren og dermed får de største kuttene. I 2024 ble det lagt inn et flatt kutt på 90 millioner kroner for å bringe kommunens budsjett i balanse. Controller mener at slike kutt er svært utfordrende for lederne, særlig når de oppleves som urealistiske. Nedtrekkene fører til at helse- og mestringssektoren får lavere bemanning enn det som er nødvendig for å dekke behovene, spesielt i institusjons- og hjemmesykepleietjenesten. Dette gjør det vanskelig å motivere ledere til å jobbe effektivt med økonomistyring når de vet at rammene ikke gjenspeiler den reelle situasjonen.

Kommunen bruker flere verktøy for økonomistyring, hvor X-Ledger trekkes frem som særlig nyttig. Arena, som benyttes for budsjettarbeid, oppleves derimot som mindre funksjonelt og lite intuitivt. Stratsys brukes i rapportering og fungerer greit, men kommunen planlegger å erstatte både Arena og Stratsys med Framsikt i 2025. Det gis allerede kursing i Framsikt, og controller forventer at dette vil gi en bedre oversikt og mer effektive analyseverktøy. Controller opplever at enhetsledere generelt behersker de økonomiske systemene godt, men at virksomhetsledere i større grad må utfordres på å bruke X-Ledger aktivt for å sjekke sine egne tall. Ledere blir i alle økonomimøter påminnet om at de må være i stand til å bruke systemene på egen hånd.

Controller har en tett dialog med kommunalsjefen og enhetslederne og deltar i jevnlige økonomimøter. Det holdes to møter i måneden med kommunalsjef, enhetsleder og controller for å gjennomgå den aktuelle økonomiske situasjonen. Det er også månedlige møter med enhetsledere og virksomhetsledere, hvor controller har utviklet en egen rapporteringsstruktur for hjemmesykepleien som inkluderer oversikt over vedtakstimer, effektivitet, sykefravær, bemanning og økonomi. Controller klargjør rapportene og sender dem ut til lederne, som får tid til å analysere tallene og legge inn sine kommentarer før møtene. Gjennomgangen har spesielt fokus på områder hvor det er røde tall.

Generelt opplever controller at lederne har god forståelse av økonomistyring og viktige økonomiske begreper. Det gis en-til-en-opplæring til virksomhetsledere ved behov, og controller lager rutinebeskrivelser for å støtte lederne i økonomiarbeidet. Controller opplever at egen kompetanse er etterspurt, men at det til tider er høy arbeidsbelastning og perioder hvor det må prioriteres hvilke forespørsler som kan håndteres.

Kommunalsjef helse og mestring

Kommunalsjef beskriver en klar sammenheng mellom styringsdokumentene, spesielt mellom kommuneplanens samfunnsdel og handlings- og økonomiplanen (HØP). Sektoren har jobbet med å inkludere målbare indikatorer i HØP for å sikre en mer strukturert målstyring, og her vil nasjonale reformer og planer også påvirke sektoren. Det har vært en utfordring å avgrense hvilke mål som skal prioriteres, men kommunalsjef opplever at sektoren er mer bevisst på det å sette kvalitetsmål. Det er usikkerhet rundt hvorvidt de overordnede målene er kjent blant ansatte og innbyggere.

Kommunalsjef understreker at økonomiske mål og utfordringer diskuteres jevnlig, og at man søker løsninger i fellesskap. Budsjettet brukes aktivt som et styringsverktøy, men utfordringen ligger i at det ikke alltid er realistisk, særlig med tanke på den økende demografiske belastningen. Sektoren ser hen til utviklingstrekk i kommunen, men økningen i behov for pleietjenester gjør det vanskelig å fastsette realistiske budsjetter, og kommunalsjef påpeker at budsjettet ofte er på

etterskudd. Sektoren benytter rapporter fra eksterne aktivt i tjenesten, oppgir kommunalsjef, f.eks. knyttet til forhold som digital hjemmesykepleie og mandater vedrørende organisering/innhold/ressursbruk.

Det er etablert klare rutiner og prosedyrer for økonomistyring, oppgir kommunalsjef. Kommunen har et årshjul for budsjettarbeidet, og møtestrukturen er knyttet til dette, ifølge kommunalsjef, og sektoren har systematisert tilgang til viktige dokumenter for enhetsledere. Kommunalsjef viser til at det er rutiner for håndtering av økonomiske forpliktelser, som innkalling av vikarer, overtid og innkjøp, der bemanningsenheten håndterer vikarbruk ut fra fastlagte instruksjoner. Det er noe uenighet blant enhetene om hvor godt dette fungerer. Det er også gjennomført opprydding i tilgangene til planleggingssystemer for å sikre bedre kontroll over innleie av personell.

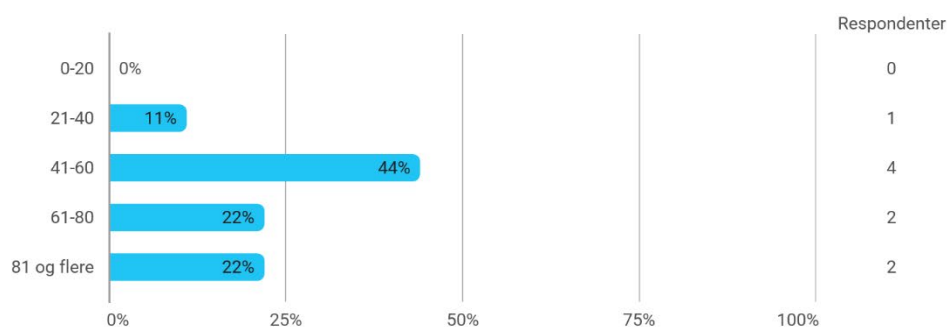
Når det gjelder verktøy for økonomistyring, benytter sektoren Xledger og Arena, og enhetsledere har fått opplæring i disse. Kommunalsjef ser frem til å ta i bruk Framsikt, som antas å gi en mer effektiv økonomioppfølging. Generelt vurderes kompetansen på økonomistyring i ledergruppen som god, men det er kapasitetsutfordringer, spesielt for controllerne. Kommunalsjef opplever samarbeidet med controllerne som svært positivt.

Kommunalsjef peker også på utfordringer knyttet til økonomistyringen, særlig når det gjelder å finne en balanse mellom tjenstekutt og økonomisk bærekraft. En mulig strategi er å legge ned ikke-lovpålagte tjenester, men dette kan ha negative konsekvenser på sikt, ettersom slike tjenester ofte bidrar til å forebygge behovet for mer kostnadskrevenende, lovpålagte tjenester. Kommunalsjef peker også på at sektoren er avhengig av de andre sektorene for å nå sine mål. Det er også utfordringer med lederspenn, særlig på virksomhetsledernivå innen institusjoner, oppgir kommunalsjef.

4.2.5 Spørreundersøkelse blant virksomhetsledere

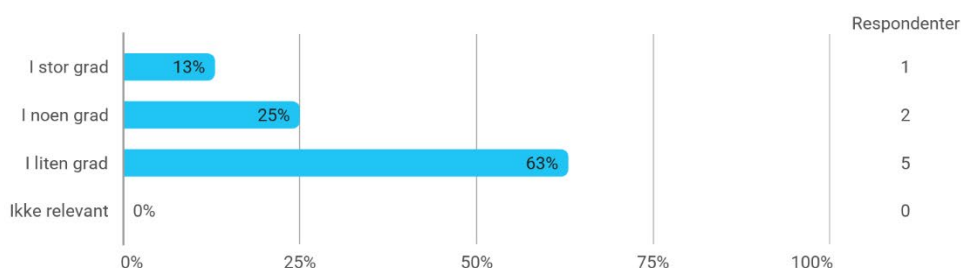
I tillegg til intervjuer av enhetsledere, var det ønskelig å få underordnede lederes synspunkter på forhold som gjelder oversikt, målsetting og planlegging. Tabellene under er angitt med spørsmålet som ble brukt i spørreundersøkelsen.

Tabell 18 – Kan du angi ditt lederspenn, både for fast ansatte og vikarer, i 2024?



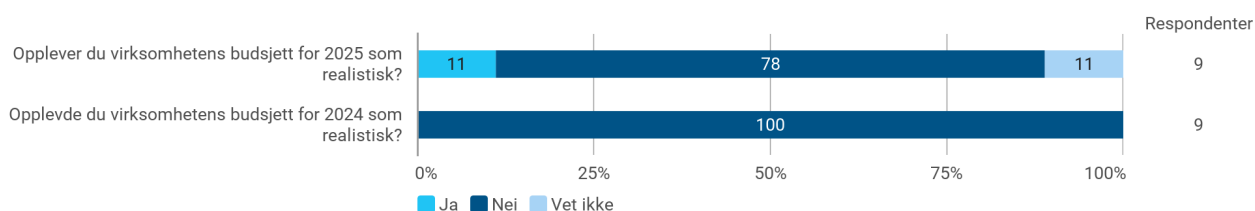
Revisjonen ønsket å få innblikk i den enkelte leders lederspenn og inkluderte vikarer i dette. Svarene fordeler seg over fire av kategoriene, og to ledere oppga et lederspenn på 81 eller flere.

Tabell 19 – I hvilken grad opplever du at målene i kommuneplanens samfunnsdel, som er relevante for din virksomhet, følges opp i virksomhetens budsjett?



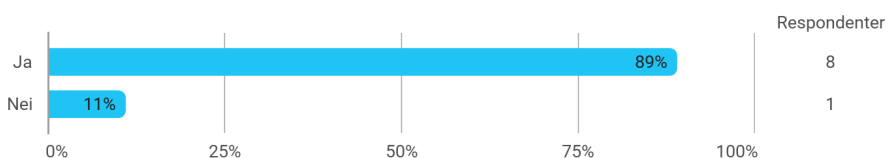
På spørsmål om målene i kommuneplanens samfunnsdel følges opp i virksomhetens budsjett, er det 63 prosent som svarer i liten grad. Blant ledere i hjemmesykepleie svarer alle i liten grad, mens ledere i institusjon svarer mer delt.

Tabell 20 – Opplevde du virksomhetens budsjett for 2025 som realistisk? Opplevde du virksomhetens budsjett for 2024 som realistisk?



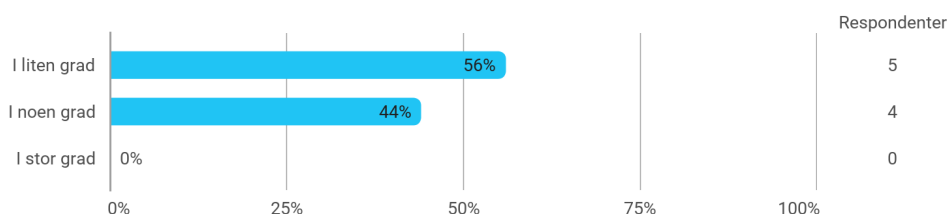
På spørsmål om realisme i budsjettene, svarer samtlige ledere at det i budsjett for 2024 ikke ble opplevd som realistisk. For budsjettet for 2025 er bildet mer sammensatt. Når vi ser på hvilken enhet respondenten er leder i, svarer samtlige i hjemmesykepleie at det ikke oppleves realistisk, mens tre av fem ledere i institusjon svarer det samme.

Tabell 21 – Forholder du deg til virksomhetens budsjett som et styringsverktøy?



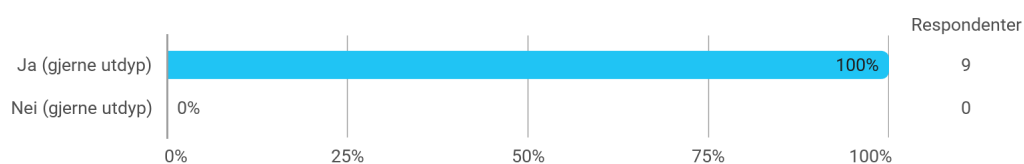
På spørsmål om virksomhetens budsjett anses som et styringsverktøy, svarer nærmest alle det.

Tabell 22 – Opplever du å ha tilstrekkelig handlingsrom til å styre virksomhetens økonomi?



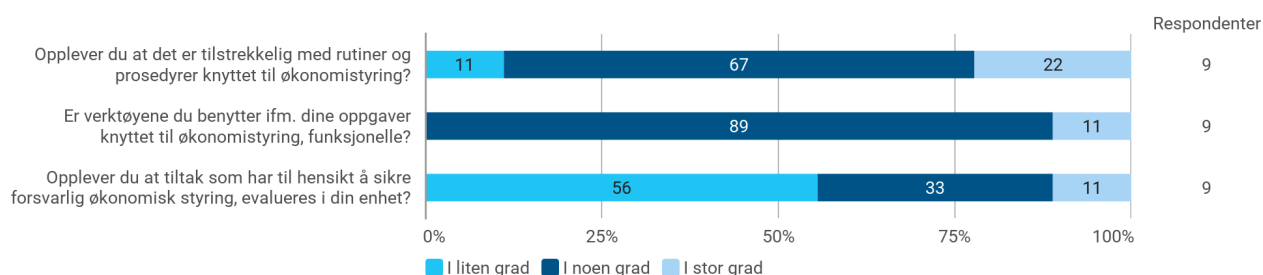
På spørsmål om leder har handlingsrom til å styre virksomhetens økonomi, svarer over halvparten at de i liten grad har dette. Her er det en forskjell mellom enhetene, der flere ledere i enhet institusjon enn hjemmesykepleie svarer i noen grad. Når vi deler inn svarene etter oppgitt lederspenn, svarer de med høyest lederspenn at de i liten grad har handlingsrom.

Tabell 23 – Opplever du at det er tydelige forventninger fra din leder til hvordan du styrer økonomien i virksomheten?



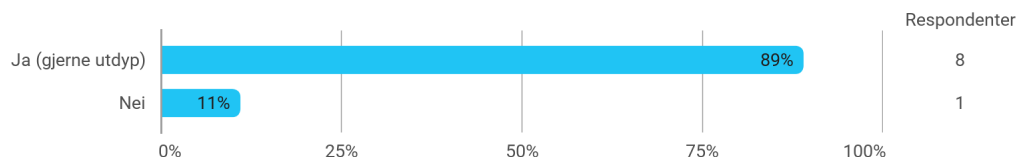
Når det gjelder forventninger fra overordnet leder, svarer samtlige virksomhetsledere at disse er tydelige. To respondenter legger til at det samtidig er en forståelse for at det ikke er et realistisk budsjett man styrer etter.

Tabell 24 – spørsmål knyttet til rutiner og prosedyrer, verktøy for økonomistyring og om tiltak evalueres.



Når det gjelder rutiner og prosedyrer, opplever de fleste at dette i noen grad er til stede. Når det gjelder tilgjengelige verktøy, svarer 8 av 9 at disse i noen grad er funksjonelle. I forhold til evaluering av tiltak, er det 4 av 5 som opplever at dette i liten grad skjer.

Tabell 25 – Opplever du at virksomhetens økonomi påvirker arbeidshverdagen negativt for ansatte i din virksomhet?



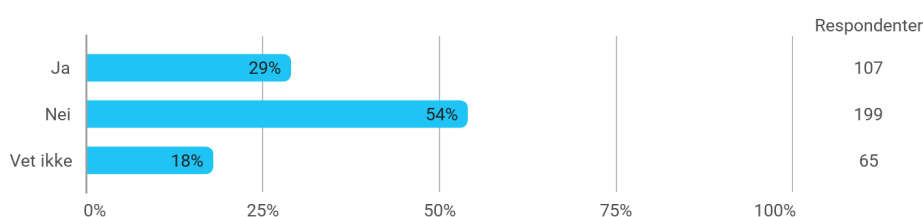
8 av 9 svarer at virksomhetens økonomi påvirker arbeidshverdagen negativt for de ansatte. Dette utdypes av flere med generelt dårlig økonomi der lav grunnbemanning leder til høy vikar- og overtidbruk. Det kommenteres også rundt at mye av det som formidles er negativt (merforbruk, overtid, for mange årsverk) og at ansatte påvirkes av dette.

I muligheten for å komme med generelle tilbakemeldinger, er det flere respondenter som peker på forhold som knytter seg til bemanning sett i relasjon til økning i tjenestebehov. Det er også en respondent som er opptatt av forventningskrav fra innbyggerne.

4.2.6 Spørreundersøkelse blant ansatte

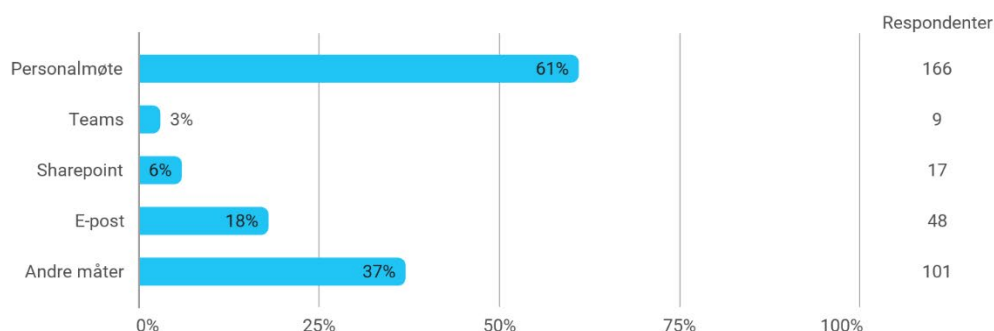
Revisjonen har stilt enkelte spørsmål til ansatte omkring temaene oversikt, målsetting og planlegging.

Tabell 26 - Er du kjent med virksomhetens økonomiske mål for 2025? (N=371)



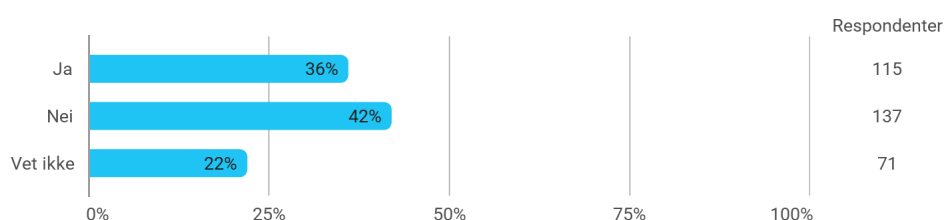
På spørsmål om ansatte er kjent med virksomhetens økonomiske mål for 2025, svarer nær 30 prosent at de er det, mens over halvparten oppgir at de ikke kjenner til dette. Når vi ser på ansettelsesform, er det høyere andel blant fast ansatte som kjenner de økonomiske målene, mens det for timelønnete/andre ansettelsesformer er nær to tredeler som svarer at man ikke er kjent med målene. Blant de fast ansatte er det noe høyere andel som svarer ja blant fulltidsansatte enn deltidsansatte (hhv. 35 og 26 %).

Tabell 27 - Hvordan ble du gjort kjent med de økonomiske målene? (flere valg mulig) (N=341)



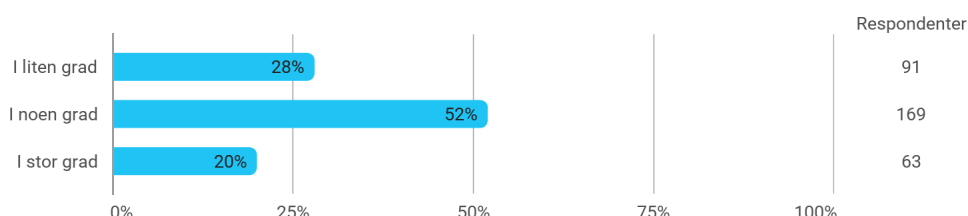
På spørsmål om hvordan man ble gjort kjent med målene, er det særlig personalmøter som man svarer. E-post er noe utbredt, mens informasjon via Teams og Sharepoint er lite utbredt. (I faktaverifiseringen er tilbakemelding fra kommunen at ledermøter på de ulike nivåene også er en informasjonskanal, det gjelder enhetsledermøter og virksomhetsledermøter.)

Tabell 28 - Opplever du å bli holdt løpende orientert om virksomhetens økonomiske situasjon? (N=323)



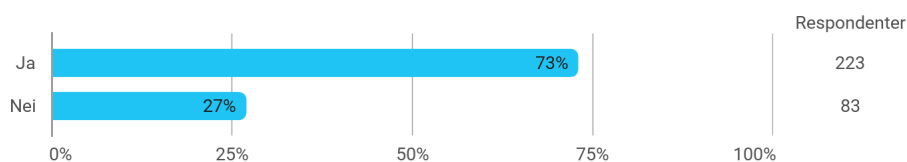
På spørsmål om man opplever å bli holdt løpende orientert om virksomhetens økonomiske situasjon, svarer en drøy tredel at de opplever det, men over 40 prosent opplever ikke det. Det er kun ubetydelige forskjeller i svarene i forhold til hvilken av enhetene man er ansatt i. Det er noe høyere andel som svarer ja blant fast ansatte, særlig ift. timelønnete (her svarer 18 % ja). Blant de fast ansatte er det små forskjeller i svarene mellom deltids- og fulltidsansatte.

Tabell 29 - Opplever du at dine ledere i tilstrekkelig grad orienterer om enhetens og virksomhetens økonomiske situasjon? (N=323)



På spørsmål om ledere i tilstrekkelig grad orienterer om den økonomiske situasjonen, er det 28 prosent som synes dette skjer i liten grad.

Tabell 30 - Opplever du at virksomhetens økonomi påvirker arbeidshverdagen negativt i din virksomhet? (N=311)



Det er nær 75 % av respondentene som opplever at virksomhetens økonomi påvirker arbeidshverdagen negativt. Det er noe høyere andel blant ansatte i hjemmesykepleie enn i institusjon (hhv. 80 og 68 %). Når vi ser på heltids- og deltidsansatte, er det 81 % blant heltidsansatte som svarer positivt mot 59 % blant deltidsansatte. Det er også noe høyere andel i gruppen sykepleiere/vernepleier/spesialsykepleier mv. som svarer positivt her enn blant fagarbeider/hjelpepleier/helsefagarbeider mv. (hhv. 82 % og 69 %).

Ansatte ble også gitt mulighet til å komme med generelle tilbakemeldinger. I tilbakemeldingene som ble gitt, handler mye om en opplevd uoverensstemmelse mellom økonomisk virkelighet og pleiebehov. De fleste legger vekt på utfordringer knyttet til bemanning. Det handler mye om å ha høy nok bemanning særlig slik at man unngår høyt arbeidspress og unødige vikar- og overtidbruk. Det er også flere som peker på den økonomiske situasjonen generelt som en utfordring, uten å trekke frem bemanning spesielt i svaret. Mange trekker frem kompetanse blant ansatte. Utilstrekkelig helsefaglig kompetanse medfører økt belastning på det øvrige personalet og på pasientene, noe som flere oppgir kan ha hatt økonomiske konsekvenser.

En del ansatte opplever å ikke få tilstrekkelig informasjon om den økonomiske situasjonen, herunder konsekvenser for arbeidsplassen. Enkelte oppgir at de først får vite om forhold gjennom media.

Revisjonen gjengir her noen svar i sin helhet for å gi et inntrykk av hva som opptar ansatte.

«Økonomi henger ikke sammen med behovet for de tjenester vi skal gi. Ledelsen må være tydelig ut mot pasienter og ansatte om hva hjemmesykepleien skal utføre og gi tydelige rammer og forklaring i forhold til dette. Vi kan ikke kutte i økonomien når rammene er så utydelige som de er i dag. I tillegg må andre tjenester ta sin del og ikke overlesse det meste til vår tjeneste. En definisjon av hva Arendal kommune legger i det å gi hjemmesykepleie er svært utydelig slik det er lagt opp i dag.»

«- ingen insitament for ansatte til å tenke økonomi - liten tillit til ledelse over avdelingsnivå - områder det jobbes med for å spare er ikke forankret i drifta og har fram til nå vært helt uten effekt - lønn utgjør alt vesentlig av kostnader. Det er i lange perioder iverksatt ansettelsesstopp uten at tjenesten reduseres. Gjør tjenesten dårligere og mye dyrere - eneste som monner i hysykepl er å redusere tjenesten og adm oppgaver og derav lønn/ ansatte...»

4.3 Vurderinger

Overordnet viser tall fra KOSTRA at Arendal kommune har de høyeste utgiftene i kommunale helse- og omsorgstjenester per innbygger av de kommunene vi sammenligner med. Sammen med Grimstad har Arendal også hatt den største veksten over de siste årene, relativt sett.

Sammenheng mellom styringsdokumentene

Det er revisjonens vurdering at Arendal kommune har etablert et tilstrekkelig sett med styringsdokumenter som sikrer en god oversikt over økonomiske mål og utfordringer. Samtidig synes det som at det er visse utfordringer i å implementere målene som skisseres. Kommunen har styringsdokumenter som gir oversikt over demografiske utviklingstrekk, økonomi, personell og digitalisering, og det er etablert årshjul for dette arbeidet. Årshjulet indikerer et skille mellom det administrative og politiske ansvaret. Dokumentet "Viktige utviklingstrekk for Arendal kommune 2024" beskriver utviklingstrekk på områder som demografi, økonomi, personell og digitalisering. Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2030 og 2025-2040 bygger på FNs bærekraftsmål og inneholder strategier for helse- og omsorgstjenester, boligstrategi og økonomisk bærekraft. Handlings- og økonomiplan 2025-2028 (HØP 25-28) fremhever økonomisk bærekraft der innsatstrappen er et styrende element. Det er etter revisors vurdering en tydelig sammenheng mellom disse styringsdokumentene, da de alle tar utgangspunkt i de samme overordnede målene og strategiene for kommunen, og vurderinger knyttet til statistikk og utviklingstrekk inkluderes i arbeidet.

Enhetsledere oppgir at planverket brukes aktivt i arbeidet, men det pekes det på enkelte utfordringer. Det gjelder strategier for bolig og velferdsteknologi som er utfordrende å implementere, der bl.a. boligsituasjonen hindrer en videre venstreforskyvning i innsatstrappen. Virksomhetsledere opplever ikke kommuneplanens samfunnsdel som særlig relevant, og flere av målene derfra oppleves ikke å bli fulgt opp. Controller peker også på at det å trekke kommuneplanens samfunnsdel inn i økonomiplanen, sjelden blir en del av den daglige økonomistyringen. Dette er forhold som etter revisors vurdering på en tydelig måte viser at når det ikke er sammenheng mellom opplevd realisme i de vedtatte mål, får man en utfordring med å omsette dette i praksis.

Samtidig anser revisjonen at overordnede mål også følges opp, illustrert ved to eksempler. Arendal kommune har et mål om å følge innsatstrappen og sette inn tjenester så tidlig som mulig for å unngå opptrapping til dyrere tjenester. Nå vi ser på utviklingen i regnskapet til de to enhetene (målt i faste kroner), er det en reduksjon for institusjon og en økning for hjemmesykepleie. Det indikerer at sektoren flytter ressurser fra de tyngre til de lettere pasientene relativt sett. Dette viser seg også i tall fra KOSTRA der det er en større vekst i utgifter til hjemmeboende pasienter enn pasienter på institusjon. Også forhold knyttet til oppgavefordeling er i endring. Kommunen har den høyeste andelen i 2023 av brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten med helseutdanning av de vi sammenligner med, men over de seneste årene har kommunen den største reduksjonen her. Det indikerer for revisor at oppgavefordelingen vris mot ansatte uten helsefaglig utdanning.

Revisjonen anerkjenner de utfordringer som både ledere og ansatte i sektoren opplever, og begge grupper oppgir at økonomien påvirker arbeidshverdagen negativt. Det er en reduksjon i lønnsutgifter målt i faste kroner for institusjon og en økning for hjemmesykepleie. Men det er en vekst i pasienter både i institusjon og hjemmetjenesten, viser tall fra SSB. I tillegg oppgis pasienter å være mer pleiekrevende, noe som bekreftes i økte vedtakstimer i hjemmesykepleien,

og veksten her er betydelig høyere enn veksten i lønnsutgifter. Sett under ett indikerer det at tjenesten har blitt mer effektiv, men tilbakemeldingene viser også en sårbarhet i organisasjonen. Dette synes særlig å være tilfelle for hjemmesykepleien der utviklingen i 2024 viser reduksjon i fastlønn målt i faste kroner, men der mye av denne endringen spises opp av økning i vikarutgifter og overtid. I institusjon er det ikke samme bilde, med både en reduksjon i fastlønn og vikarutgifter målt i faste kroner (om enn ikke like stor) samt at det er en betydelig reduksjon i overtid og ekstrahjelp. Etter revisors vurdering synliggjør dette at man i institusjon faktisk viser at det er et potensiale for kostnadsreduksjon. Dette er et eksempel på at man gjennom tilfredsstillende økonomistyring oppnår positive økonomiske resultater.

Sett i forhold til planlegging, er det også viktig å trekke aktører utenfor organisasjonen inn i vurderingene. Det kommer frem at forventninger til tjenestens innhold ikke oppleves å være formidlet godt nok til pasienter og pårørende. Revisjonen anser at dette er et forhold som kommunen bør gi større oppmerksomhet, i arbeidet med å sikre at planer lar seg realisere.

Økonomiske mål er kjent i enhetene

Det er revisjonens vurdering at enhetene har på plass systemer for å formidle informasjon om økonomiske forhold, men det er utfordringer med å nå ut til ansatte. De økonomiske målene i Arendal kommune gjøres kjent i enhetene gjennom personalmøter, HMS-utvalg og ledermøter. Økonomiske mål og utfordringer diskuteres jevnlig, og det legges vekt på å involvere ansatte i økonomistyringen. Økonomistyring er et fast tema på personalmøter, hvor økonomitall og prognoser gjennomgås for å synliggjøre konsekvenser av budsjettbruk. Enhetslederne ønsker at ansatte skal forstå økonomiske rammer og føle ansvar for egen arbeidsplass. På virksomhetsledernivå er økonomi en viktig del av oppfølgingen, og det er forventet at ledere lærer seg budsjettallene og hvordan de skal forvalte egne midler. Dette synet deles av virksomhetslederne der en høy andel opplever at det stilles tydelige forventninger til dem. Samtidig er det en tilbakemelding fra ansatte om at de i mindre grad er kjent med økonomiske mål. Her synes det etter revisors vurdering å være en viss avstand mellom hvilken oppfatning ledere har om ansattes kjennskap til målene og hva ansatte selv oppgir.

Budsjettet etablert som målstyringsverktøy

Revisjonen vurderer at budsjettet er tydelig etablert som et målstyringsverktøy i de to enhetene. Budsjettet følges opp gjennom månedlige kontroller, og det gjennomføres regelmessige møter for å følge opp budsjettet, inkludert spesifikke økonomimøter med kommunalsjefen. Gjennom månedsrapportene følges regnskapet løpende gjennom året, og det gir en innsikt i avvik fra budsjett på hver konto samt at det iverksettes tiltak som kan rette opp avvikene. Også andre sentrale størrelser med betydning for budsjettet følges opp her, så som sykefravær og bemanning. Enhetsledere og virksomhetsledere oppgir at rammene rundt månedsoppfølgingen er gode, men det er samtidig vanskelig å forholde seg til et budsjett som oppleves urealistisk.

Rutiner og prosedyrer for økonomistyring

Samlet sett er det etter revisjonens vurdering, etablert et tilstrekkelig sett med rutiner og prosedyrer for å bygge opp under økonomistyringen. Overordnet er det et årshjul for utarbeidelse av de sentrale dokumentene. Dette følges opp av en implementert møtestruktur og rutiner for sentrale økonomiske beslutninger som innleie av vikar og innkjøp. Det er også etablert rutiner for rapportering på flere nivåer i sektoren. Revisor vil trekke frem rutinen for kontroller som gir en grundig beskrivelse av rollen samt hvilket ansvar relevante ledere har i tilknytning til controllers

oppgaver. Videre er det etablert evaluering av tiltak og avvik, og eventuelle justeringer blir gjort ved behov. Samtidig fremkommer det noen utfordringer med tanke på å holde tritt med utviklingen knyttet til pasientmengde og -kompleksitet. Dette må etter revisjonens syn, også ses i sammenheng med de kapasitetsutfordringer som er både på støttefunksjoner og ledernivå i enhetene.

For å understøtte implementerte rutiner og prosedyrer, anser revisjonen at enhetene i hovedsak har tilgjengelige og funksjonelle verktøy for økonomistyring. Det pekes på enkelte utfordringer, men her har kommunen satt inn tiltak for å erstatte systemer det oppleves utfordringer med. Det er også en forventning om at nytt system vil føre til en bedre integrering mellom den løpende økonomioppfølgingen og styrende dokumenter.

Det er positivt at sektorinndelingen oppleves å gi gevinster i form av mer samarbeid mellom enheter og innad i enhetene. Det å trekke veksler fra andres erfaringer og å se ressurser mer i sammenheng, kan være et viktig verktøy i den samlede økonomistyringen. I denne sammenheng er det etter revisors vurdering hensiktsmessig å trekke frem de samarbeid som er opprettet med andre kommuner for å lære av dem.

5 Organisasjonsstruktur

Underspørsmålet i denne delen av forvaltningsrevisjonen er:

I hvilken grad er Arendal kommunes organisasjonsstruktur hensiktsmessig og tilfredsstillende for å sikre en effektiv og forsvarlig økonomistyring?

Kapittelet vil redegjøre for fakta som legges til grunn for denne problemstillingen, gjennom relevante styringsdokumenter og resultater fra intervjuer og spørreundersøkelser. Mot slutten av kapittelet følger revisjonens vurderinger av de oppstilte revisjonskriterier.

5.1 Revisjonskriterier

Oppsummert for problemstillingen knyttet til organisasjonsstruktur danner våre kriterier en forventning om at:

- Det bør foreligge en beskrivelse av enhetenes hovedoppgaver, mål og organisering.
- Det bør være tilstrekkelig kompetanse i organisasjonen samlet sett til å sikre løpende kontroll med tildelt budsjett.
- Det bør være etablert tilstrekkelige fullmactsstrukturer som støtter opp under den løpende kontrollen.
- Ledere i enhetene bør ha handlingsrom til å utføre oppgaver relatert til økonomistyring.
- Det bør være etablert kanaler for informasjon om økonomiske forhold.
- Tilbakemeldinger om økonomiske forhold fra ansatte og ledere bør bli systematisk mottatt, vurdert og fulgt opp.

5.2 Fakta

5.2.1 Styringsdokumenter

I HØP 2025-2028 presenteres sektor Helse og mestring, og der utgjør hjemmesykepleie og institusjon to av seks enheter. Under både hjemmesykepleie og institusjon er det igjen åtte avdelinger. Sektoren skal prioritere lovpålagte tjenester som er ment å dekke innbyggernes spesifikke helsebehov. Tildeling og utforming av tjenester skjer gjennom individuelle vedtak i henhold til forvaltningsloven. I løpet av 2025 skal det komme en ny helhetlig plan for alle enheter.

I mai 2023 var det en større omorganisering av sektor helse og mestring, jf. årsrapport 2023. På kommunens Sharepoint-område er det en beskrivelse av sektor helse og mestring med lenker videre til hver underliggende enhet. På siden for enhet hjemmesykepleie er det kontaktinformasjon til hver av de underliggende avdelinger/virksomheter samt en gjennomgang av enhetens tilbud. Det er en visning av hva bruker kan få hjelp til, hvem som kan motta tilbudet og hvilke krav som stilles til brukerne (hva som utløser rett til tjenester). Tilsvarende side på Sharepoint for enhet institusjon er under utarbeidelse.

I årsrapport 2023 beskrives en situasjon med en økning i vedtakstimer på 8,2 pst fra 2022 til 2023 (fra 21 775 til 23 560 timer). Det er også en vekst i antall pasienter med hjemmesykepleie over de siste ti år, og fra 2022 til 2023 økte antall brukere fra 1113 til 1167 (pr. 31.12.). Det oppgis at det økte tjenestebehovet i hjemmesykepleien gjorde det nødvendig å bemanne opp ut over budsjett for å håndtere økningen.

I henhold til kommunens delegeringsreglement⁴⁴ kan kommunedirektøren delegere myndighet internt i administrasjonen og det understrekes samtidig at dette ikke innebærer delegering av ansvar. Overordnet gjelder at myndighet skal utføres i samsvar med vedtatte budsjettrammer. Knyttet til økonomi har kommunalsjefer kommunedirektørens myndighet slik det er delegert i økonomireglementet og kan flytte midler mellom ulike enheter og virksomheter innenfor egen sektor. Kommunalsjefer skal videre rapportere for sitt ansvarsområde til bystyret ved tertialrapporter og regnskap/-avslutning. Enhetsledere, stabsledere, virksomhetsledere og avdelingsledere er gitt myndighet som kommunalsjef til å anvende vedtatt budsjett, igangsette avviksoppfølging, gjøre budsjettendringer og anviser innenfor egen virksomhet samt inngå visse type avtaler innenfor budsjettrammen.

I økonomireglementet heter det overordnet at «alle fullmakter gitt til kommunedirektøren kan delegeres videre med mindre annet er fastslått i lov eller i reglement.» Kommunedirektøren er gitt disponeringsfullmakt for budsjettet, og kan videre delegere fullmakten til kommunalsjefene innen deres respektive områder. Kommunalsjefene kan igjen videre delegere fullmaktene til underordnede i sin organisasjon. Hva gjelder rapportering, slås det fast at kommunalsjef har ansvar for å vurdere økonomisk status for sin sektor og gi en foreløpig prognose for resten av året i tertialrapporten.

Revisjonen er forelagt dokumentet «Controller – mandat». Her gjennomgås roller og ansvar for controllerne i kommune, men også ansvar for kommunalsjefer og enhetsledere/virksomhetsledere. Det er også ført opp en liste med hvilken sektor hver controller har ansvar for, og i Helse og mestring er det ført opp to controllere. Dokumentet er organisert med overskrifter med tilhørende punktlister og en oppsummering følger under i fire avsnitt:

- Controlleren skal analysere sektoren, være proaktiv overfor kommunalsjef og enhetsledere, og invitere dem til oppfølging av måneds- og tertialrapporter. Controlleren har ansvar for å følge opp økonomiske avvik og bistå i arbeidet med å redusere dem, samt planlegge budsjett- og økonomiplanleveranser. Det er viktig med jevnlig kontakt for kompetanseheving og kunnskapsdeling innen økonomi.
- Controlleren har ansvar for veiledning og støtte i virksomhetsstyring og økonomisk rapportering, og bidrar aktivt i budsjett- og prognosearbeidet. Opplæring i kommunens økonomirutiner og -systemer er en del av ansvaret, i tillegg til utvikling av styringssystemer og målformuleringer. Controlleren utarbeider analyser for god økonomistyring og sikrer kvalitet i regnskapet, samt holder seg oppdatert på sektorens investeringsportefølje. Controlleren er en fagressurs på økonomi og strategi.
- Kommunalsjefene har ansvar for sektorens økonomi og budsjettramme, prioritering av ressurser og budsjettmidler, og sikrer god økonomistyring, rapportering og prognoser. De håndterer økonomiske avvik raskt og justerer budsjettet ved behov. Kommunalsjefene deltar på møter med controller og vurderer behov for møter om økonomiske forhold.
- Enhetsledere og virksomhetsledere har ansvar for egen budsjettramme og økonomistyring, samt budsjettoppfølging av virksomhetsledere. De avdekker økonomiske

⁴⁴ Administrativt delegeringsreglement, revidert 1.8.2024

avvik og iverksetter tiltak i samråd med kommunalsjefen. Riktig periodisering sikres, og detaljbudsjett lages innenfor vedtatt ramme. De bidrar også til sektorens budsjettarbeid.

Revisjonen er forelagt stillingsbeskrivelse for leder av sektor helse og mestring. Innledningsvis legges det vekt på at sektorleder skal styre etter hovedmålene og satsingsområdene for kommunen og ledelse skal utøves i tråd med styrende dokumenter i kommunen, herunder budsjettet. Leder skal delta i kommunedirektørs ledergruppe og har ansvaret for ledermøtet i egen sektor, leder har et helhetlig ansvar for bl.a. økonomi i egen sektor. Når det gjelder ansvarsområder og oppgaver, ligger det i stillingen at kommunalsjef skal lede, utvikle og inspirere ansatte i sektoren. Innenfor økonomi og drift skal sektorleder bl.a. sikre god ressursutnyttelse innenfor tildelte økonomiske rammer, følge opp budsjett og regnskap, inkludert avvik, og følge opp styringssignaler og administrative og politiske beslutninger. I forhold til erfaring, anføres det at leder skal ha nødvendig kompetanse for overordnet økonomistyring.

Revisjonen er forelagt stillingsbeskrivelser for enhetsledere i sektor hjemmesykepleie og institusjon. Det er gjennomgående like beskrivelser der det innledningsvis legges vekt på at enhetsleder skal styre etter hovedmålene og ledelse skal utøves i tråd med styrende dokumenter i kommunen, herunder budsjettet. Leder skal delta i kommunalsjefens ledergruppe og har ansvaret for ledermøtet i egen enhet, og leder har et helhetlig ansvar for bl.a. økonomi i egen enhet. Når det gjelder ansvarsområder og oppgaver, ligger det i stillingene at de skal lede, utvikle og inspirere ledere og øvrige ansatte i enheten og ha tett dialog med flere relevante aktører for å videreutvikle tjenestene. Mer spesielt skal det være et fokus på digitalisering, bl.a. for å effektivisere tjenestene. Innenfor økonomi og drift skal enhetsleder bl.a. sikre god ressursutnyttelse innenfor tildelte økonomiske rammer, følge opp budsjett og regnskap, inkludert avvik, og følge opp styringssignaler og administrative og politiske beslutninger. I forhold til erfaring, anføres det at leder skal ha nødvendig kompetanse og erfaring med økonomistyring.

Revisjonen er forelagt utkast til stillingsbeskrivelse for virksomhetsledere. Innledningsvis legges det vekt på at virksomhetsleder skal lede i tråd med styrende dokumenter i kommunen, herunder budsjettet, og leder har et helhetlig ansvar for bl.a. økonomi i egen virksomhet. Når det gjelder ansvarsområder og oppgaver, ligger det i stillingene at de skal lede, utvikle og inspirere ledere og øvrige ansatte i enheten og ha tett dialog med flere relevante aktører for å videreutvikle tjenestene. Mer spesielt skal det være et fokus på digitalisering, bl.a. for å effektivisere tjenestene. Innenfor økonomi og drift skal virksomhetsleder bl.a. sikre god ressursutnyttelse innenfor tildelte økonomiske rammer, følge opp budsjett og regnskap, inkludert avvik, og følge opp styringssignaler og administrative og politiske beslutninger. I forhold til kvalifikasjons- og kompetansekrav, anføres det at leder skal ha evne til god økonomiforståelse.

5.2.2 Intervjuer

Enhetsleder institusjon

Generelt opplever enhetsleder institusjon at den nye sektorinndelingen gjør at man lærer av hverandre, det er mindre silotenkning. Det merkes også i møter i helse- og omsorgsutvalget der flere av sektorens ledere typisk er med og snakker om samme sak.

Kompetansen i organisasjonen vurderes som god, og enhetsleder institusjon opplever at virksomhetsledere har en grunnleggende forståelse for økonomistyring. Opplæring gis gjennom faste møter, og controlleren har en sentral rolle i å veilede lederne i økonomiske spørsmål. Det er likevel variasjoner i kompetansenivået, der nyansatte ledere har god formell bakgrunn, men ikke

erfaring med budsjettstyring, mens det er motsatt for de mer erfarne lederne. For å kompensere for dette tilbys individuell opplæring, og det utarbeides skriftlige rutiner som skal gjøre økonomiarbeidet enklere, ifølge enhetsleder institusjon. En stor utfordring i økonomistyringen oppgis med at tjenestebehovet stadig øker, mens budsjettene ikke nødvendigvis gjenspeiler dette. Institusjonene opplever en mer krevende pasientgruppe, der flere brukere har sammensatte og komplekse behov. Dette fører til høyere krav til bemanning og ressurser, noe som gjør det krevende å holde kostnadene innenfor rammen. Selv om det er kompetanse til å sikre økonomisk kontroll, gjør de økonomiske forutsetningene det vanskelig å oppnå en balanse mellom budsjetterte midler og faktiske behov, ifølge enhetsleder institusjon.

Fullmaktsstrukturen i enheten er tydelig definert gjennom kommunens delegeringsreglement. Virksomhetsledere har ansvar for økonomistyringen innenfor sine enheter og har myndighet til å fatte beslutninger knyttet til bemanning, innkjøp og daglig drift. Det er etablert rutiner for vikarbruk, der kortsiktige behov håndteres av bemanningsenheten, mens lengre vikariater inntil seks måneder må godkjennes av virksomhetsleder. Innkjøpsrutinene oppleves også tydelige, og det er et krav at alle innkjøp skal følge kommunens rammeavtaler. Enhetsleder gjennomfører stikkprøver for å sikre at innkjøpsrutinene følges, men opplever at det er god etterlevelse av retningslinjene.

Lederne i enheten har i utgangspunktet handlingsrom til å styre økonomien innenfor sine budsjetter, men enhetsleder institusjon peker på at dette handlingsrommet i praksis begrenses av stramme økonomiske rammer. Det har vært flere runder med budsjettkutt, og enhetsleder institusjon er tydelig på at forsvarlighet må være første krav: Kan man ikke oppfylle det, må tjenester legges ned. Budsjettprosessen innebærer at virksomhetslederne er med på å sette opp budsjettene for sine virksomheter, basert på analyser av tjenestebehov og ressursbruk. Til tross for dette oppleves budsjettet ofte som urealistisk, fordi det ikke tar høyde for økningen i komplekse pasienter og behov for flere årsverk. Enhetsleder institusjon mener at økonomistyring på enhetsnivå fungerer godt, men at de overordnede økonomiske rammene gjør det utfordrende å drive effektivt uten at det går ut over tjenestekvaliteten. Enhetsleder institusjon oppgir at det er et stort lederspenn for virksomhetslederne med et bredt spekter av oppgaver. Det kan lede til at man sprer oppgaver gjennom året, noe som igjen det kan lede til forvitring. Enhetsleder institusjon prioriterer at ledere utfører den daglige driften. For enhetsleder institusjon sin egen del, oppleves lederspennet overkommelig og det gis uttrykk for å ha kapasitet til å gjøre det som forventes ift. økonomistyring.

For å sikre en god informasjonsflyt om økonomiske forhold, er det, ifølge enhetsleder institusjon, etablert faste møter og rapporteringsrutiner. Enhetsleder institusjon deltar i månedlige møter med kommunalsjef og controller, hvor budsjettavvik og økonomiske prognoser gjennomgås. I tillegg holdes det regelmessige møter med virksomhetsledere, der økonomistyring er et fast tema. Økonomirapportering skjer månedlig, og virksomhetslederne må analysere sine resultater og forklare eventuelle avvik. Enhetsleder institusjon vurderer at virksomhetslederne har en god forståelse for økonomi, men at de økonomiske forutsetningene gjør at rapporteringen ofte viser røde tall uten at det finnes umiddelbare tiltak for å rette opp situasjonen. Teams brukes som en kanal for informasjonsdeling mot ansatte, og lederne har tilgang til økonomidata gjennom systemene X-Ledger og Arena, oppgir enhetsleder institusjon.

Tilbakemeldinger om økonomiske forhold fra ansatte og ledere mottas og følges opp systematisk gjennom avvikssystemet QM+, personalmøter og HMS-utvalg, nevner enhetsleder institusjon. Økonomiske utfordringer meldes ofte inn som avvik, særlig når det gjelder

bemanningssituasjonen og manglende ressurser. Avvikene gjennomgås av virksomhetsledere og enhetsleder, og det vurderes tiltak for å håndtere utfordringene. I tillegg til formelle tilbakemeldingssystemer er det en åpen dialog mellom ledere og ansatte, der økonomiske problemstillinger tas opp i personalmøter. Enhetsleder institusjon peker på at økonomiske innstramminger påvirker arbeidsmiljøet, da det har blitt mindre rom for sosiale tiltak og kompetanseheving. Dette kan igjen føre til økt sykefravær, som ytterligere forsterker de økonomiske utfordringene.

Enhetsleder hjemmesykepleie

Når det gjelder kompetanse i organisasjonen for å sikre løpende kontroll med budsjettet, vurderer enhetsleder hjemmesykepleie at det er en god forståelse for økonomistyring blant lederne, men at utfordringene ligger i de økonomiske rammene. Virksomhetslederne har et sterkt eierskap til økonomien og får opplæring i økonomistyring gjennom faste møter og veiledning fra controller. Det er også et godt samarbeid mellom virksomhetslederne, der de deler erfaringer og bistår hverandre i økonomiske vurderinger, oppgir enhetsleder institusjon. Likevel har høyt arbeidspress og stramme rammer gjort at det er krevende å ha full kontroll på alle detaljer, særlig når vedtakstimer øker raskere enn det budsjettet tillater. Enheten jobber ifølge enhetsleder hjemmesykepleie, aktivt med å koble økonomistyring til tjenestebehovet, og det gjøres analyser av vedtakstimer opp mot bemanning for å sikre at budsjettet brukes mest mulig effektivt. Selv om det er høy kompetanse på økonomistyring, er det vanskelig å unngå merforbruk når behovene overstiger de økonomiske rammene, slik enhetsleder hjemmesykepleie ser det.

Fullmaktsstrukturene i hjemmesykepleien er tydelig etablert gjennom kommunens delegeringsreglement, økonomireglement samt stillingsbeskrivelser, oppgir enhetsleder hjemmesykepleie. Virksomhetslederne har ansvar for økonomistyringen i sine enheter og har fullmakt til å håndtere daglig drift innenfor gitte økonomiske rammer. Enhetsleder hjemmesykepleie opplever at det er klare rutiner for innkjøp, vikarbruk og budsjettoppfølging, men at det til tider kan være utfordrende å følge disse fullt ut på grunn av uforutsette endringer i tjenestebehovet. For eksempel må sykefravær i mange tilfeller dekkes inn umiddelbart for å sikre forsvarlig drift, noe som fører til økt bruk av vikarer og overtid. Samarbeidet med bemanningsenheten fungerer bra. Nye retningslinjer har blitt innført for å begrense overtid, hvor virksomhetslederne nå må godkjenne all overtidsbruk. Dette har bidratt til bedre kostnadskontroll, men kan samtidig skape utfordringer i en tjeneste hvor fleksibilitet er avgjørende.

Ledere i enheten har i utgangspunktet handlingsrom til å utføre oppgaver relatert til økonomistyring, men enhetsleder hjemmesykepleie peker på at dette handlingsrommet i praksis begrenses av budsjettkuttene som er innført. Økonomiske innstramminger har ført til at det er lite rom for å gjøre strategiske tilpasninger, da mye av driften allerede er presset til et minimum. I budsjettprosessen deltar virksomhetslederne aktivt, og de er med på å utforme budsjettene for sine enheter basert på analyser av tjenestebehov og tilgjengelige ressurser. Likevel opplever enhetsleder at de økonomiske rammene ofte ikke gjenspeiler de faktiske behovene, og at det er vanskelig å kutte kostnader uten at det går ut over tjenestetilbudet. En utfordring knyttet til handlingsrommet er at heltidsmodellen, som kommunen har innført for å redusere uønsket deltid, også fører til utfordringer med bemanning av helgevakter, nevner enhetsleder hjemmesykepleie. Enheten har mange vakante helger, og tidligere kunne disse dekkes opp av deltidsansatte, mens det nå er mer krevende å få til en fleksibel turnus. Dette skaper et press på økonomien, da det må brukes overtid for å sikre forsvarlig bemanning. Det er også stort lederspenn for

virksomhetslederne, oppgir enhetsleder hjemmesykepleie, og det gis uttrykk for at økonomioppfølgingen krever mye, der virksomhetsledere kan kjenne på at andre ting må vike.

For å sikre god informasjonsflyt om økonomiske forhold, er det etablert flere kanaler for økonomirapportering, oppgir enhetsleder hjemmesykepleie. Økonomi er et fast tema i enhetsledermøter og ukentlige møter med virksomhetslederne. Hver måned gjennomføres det økonomirapportering, hvor virksomhetslederne analyserer sine økonomiske resultater og diskuterer eventuelle avvik. Økonomirapportene inkluderer bemanningstall, sykefravær og vedtakstimer, slik at det er mulig å se hvordan økonomien henger sammen med tjenesteproduksjonen. Enhetsleder hjemmesykepleie legger stor vekt på at virksomhetslederne skal ha et eierskap til økonomien og forstå hvordan budsjettet påvirkes av ulike faktorer. I tillegg til ledermøtene brukes Teams aktivt til informasjonsdeling/rapportering, og økonomidata gjøres tilgjengelig for lederne gjennom systemene X-Ledger og Arena. I tilbakemelding etter faktaverifisering peker enhetsleder hjemmesykepleie på at det er etablert faste IDF-møter (informasjon-drøfting-forhandling) hver 14. dag hvor kommunalsjef, enhetsledere i helse og mestrings samt hovedtillitsvalgte deltar, og dette er viktige møter i partsamarbeidet med tillitsvalgte og hovedverneombud.

Tilbakemeldinger om økonomiske forhold fra ansatte og ledere mottas systematisk gjennom avvikssystemet QM+, personalmøter og HMS-utvalg, oppgir enhetsleder hjemmesykepleie. Avvik knyttet til lav bemanning eller høyt sykefravær meldes inn og følges opp av virksomhetsleder, som deretter involverer enhetsleder ved behov. Ved mer krevende utfordringer gjennomføres det risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) for å vurdere mulige tiltak. Et konkret eksempel på dette er utfordringene knyttet til vakante helger, hvor en ROS-analyse ble gjennomført for å finne mulige løsninger på bemanningsproblematikken. I tillegg til formelle kanaler for tilbakemeldinger opplever enhetsleder hjemmesykepleie at det er en åpen kultur hvor ledere gir uttrykk for sine bekymringer knyttet til økonomi og drift.

Controller

Når det gjelder kompetanse i organisasjonen, opplever controller at enhetslederne har god forståelse av økonomistyring og viktige økonomiske prinsipper. Virksomhetslederne har generelt også tilstrekkelig kompetanse, men controller må ofte utfordre dem på å bruke økonomisystemene aktivt. I økonomimøter blir lederne jevnlig påminnet om at de selv må gå inn i systemene for å sjekke sine tall, i stedet for å være avhengige av å få dem presentert av controller. På grunn av stor utskiftning i ledersjiktet de siste årene har flere nye ledere behov for opplæring, og controller gir derfor individuell veiledning etter behov. Det er også utviklet rutinebeskrivelser som skal hjelpe virksomhetsledere med å håndtere økonomistyringen mer selvstendig. Selv om kompetansen generelt oppleves som god, er det en utfordring at høyt arbeidspress gjør det vanskelig å prioritere opplæring, særlig i perioder med store økonomiske utfordringer.

Fullmaktsstrukturene i kommunen er utformet slik at enhetsledere og virksomhetsledere har ansvar for å følge opp økonomien innenfor sine områder. Controller opplever at det er tydelig definerte fullmakter, men at ledere til tider har utfordringer med å følge budsjettet fordi de økonomiske rammene ikke samsvarer med det reelle behovet i tjenestene. Dette gjelder særlig i enhet hjemmesykepleie, hvor vedtakstimene har økt betydelig de siste årene uten at budsjettet har blitt justert tilsvarende. I 2024 ble det lagt inn et flatt kutt på 90 millioner kroner i helse- og mestringssektoren, noe som førte til redusert bemanning og kutt på flere poster. Dette har gjort

det vanskelig for ledere å holde seg innenfor sine budsjetter, til tross for at de har fullmakt til å styre sine enheter økonomisk. Controller opplever at lederne er lojale til budsjettet, men at de sliter med å håndtere de stramme økonomiske rammene i praksis.

Ledere i enhetene har et generelt handlingsrom til å utføre oppgaver knyttet til økonomistyring, men dette handlingsrommet er begrenset av de økonomiske nedtrekkene som er lagt inn i budsjettet, oppgir controller. Det er utfordrende å jobbe med effektiviseringstiltak når tjenestene allerede er presset, og det er vanskelig å kutte stillinger samtidig som behovet for tjenester øker. Mange tiltak tar også lang tid før de gir økonomiske gevinster, i henhold til controller, og effekten av dem er vanskelig å måle sett opp mot de demografiske endringene, som flere eldre og sykere brukere. Likevel jobbes det aktivt med både kortsiktige og langsiktige tiltak for å redusere kostnader, som automatisering av turnus, samlokalisering av tjenester og gjennomgang av innkjøpsavtaler. Controller har også samarbeidet med eksterne aktører som Agder Arbeidsmiljø for å se på hvordan arbeidsmiljøtiltak kan bidra til å redusere sykefravær og dermed vikarutgifter.

Det er etablert flere kanaler for informasjon om økonomiske forhold, og controller har en sentral rolle i å sikre at økonomisk informasjon når ut til lederne. Det holdes to faste møter i måneden med kommunalsjef, enhetsleder og controller, hvor økonomien for den aktuelle måneden gjennomgås. I tillegg er det månedlige møter med enhetsledere og virksomhetsledere, hvor controller har utviklet en egen rapporteringsstruktur for hjemmesykepleien. Denne rapporteringen inkluderer oversikt over vedtakstimer, effektivitet, sykefravær, bemanning og økonomi. Controller utarbeider rapportene, sender dem ut til lederne på forhånd, og lederne må selv analysere og kommentere tallene før møtene. Under gjennomgangen fokuseres det spesielt på områder med budsjettavvik, og lederne utfordres på negative avvik.

Tilbakemeldinger om økonomiske forhold fra ansatte og ledere mottas og følges systematisk opp gjennom månedlige økonomimøter, oppfølgingssamtaler med enhetsledere og tertialrapporteringer, oppgir controller. Controller er også involvert i møter med hovedtillitsvalgte, hvor det gis informasjon om økonomiske forhold som påvirker sektor helse og mestring. Gjennom økonomimøtene får controller innsikt i hvilke utfordringer enhetene står overfor, og hvilke tiltak som vurderes for å møte de økonomiske kravene. I tillegg gjennomføres det systematiske evalueringer av hva som har fungert og hva som må endres i økonomistyringen.

Kommunalsjef helse og mestring

Kommunalsjef forklarer at det pågår et arbeid med å utvikle et overordnet internkontrolldokument for sektoren. Dette dokumentet skal samle informasjon om sektorens visjon, mål, styringsdokumenter og internkontrollprosedyrer på ett sted, noe som vil gi bedre oversikt og tilgjengelighet for både eksisterende og nye ledere. Helse- og mestringssektoren er i stor grad styrt av nasjonale reformer og planer, men sektoren arbeider med å konkretisere hvordan disse overordnede målene omsettes i praksis på enhetsnivå, opplyser kommunalsjef. Sektoren har vært en del av større prosjekter knyttet til organisering av tjenester, inkludert gjennomganger av hjemmesykepleien og fastsetting av mål knyttet til pleiefaktor i institusjonene.

Kompetansen innen økonomistyring vurderes som god i den samlede ledergruppen av kommunalsjef, og det har blitt gjennomført kompetansevurderinger av enhetsledere i bruk av økonomisystemer som Xledger og Arena. Det er også planer om å implementere Framsikt, et nytt verktøy som kan bidra til en mer effektiv oppfølging av økonomien, ifølge kommunalsjef. Samarbeidet med controllerne oppleves som godt, selv om det er kapasitetsutfordringer, spesielt

når det gjelder bestillinger fra bystyret. Controllerne har en viktig rolle i økonomioppfølgingen, og de bidrar med kritiske spørsmål og analyser.

For å sikre løpende kontroll med budsjettet er det etablert et årshjul for økonomistyring, og møtestrukturen er tilpasset dette. Kommunalsjefen har månedlige møter med enhetslederne, hvor økonomi er fast tema i ett av disse møtene. I tillegg gjennomføres en årlig ledelsesgjennomgang der det foretas en analyse av fjorårets økonomiske resultater og identifiseres forbedringsområder. Det er også egne samlinger der ledere arbeider med tiltak knyttet til budsjettnedtrekk. Enhetslederne har fått opplæring i økonomistyringssystemene og vurderes som kompetente til å bruke de verktøyene som foreligger. Samtidig peker kommunalsjefen på utfordringer knyttet til realismen i budsjettet, særlig med tanke på den demografiske utviklingen, og mener det ofte er vanskelig å fastsette realistiske økonomiske mål.

Det er etablert klare fullmaktsstrukturer for å støtte opp under den løpende økonomiske kontrollen. Det finnes rutiner for hvordan økonomiske beslutninger skal fattes, blant annet knyttet til innkalling av vikarer, overtid og innkjøp. Bemanningsenheten håndterer vikarbruk i henhold til fastlagte instruksjoner, men det er en viss uenighet blant enhetene om hvor godt dette fungerer i praksis. Det er også gjennomført en opprydding i tilgangene til planleggingssystemene, slik at kun dedikerte ressurspersoner i hver enhet har fullmakt til å leie inn personell ved behov. Sektoren følger i stor grad de innkjøpsavtalene som foreligger, men i enkelte tilfeller oppstår det akutte behov som krever innkjøp utenfor disse rammene.

Lederne i enhetene har et visst handlingsrom til å utføre oppgaver relatert til økonomistyring, men det er utfordringer knyttet til budsjettets realisme og stramme økonomiske rammer. Kommunalsjefen peker på at enhetsledere trekkes inn i prosesser som omhandler økonomiske mål og tiltak, men at det fortsatt er forbedringspotensial i hvordan de involveres i budsjettarbeidet. Det er gjort en innsats for å øke bevisstheten rundt økonomistyring på enhetsnivå, men i en travel hverdag er dette ofte noe som nedprioriteres.

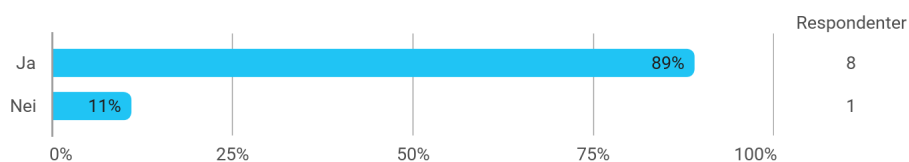
For å sikre god informasjonsflyt om økonomiske forhold er det etablert faste møtearenaer på ulike nivåer i sektoren, oppgitt kommunalsjef. I tillegg til de månedlige enhetsledermøtene og den årlige ledelsesgjennomgangen benyttes tertialrapportering for å følge opp budsjettavvik. Kommunalsjefen opplever at det er stor takhøyde for at ansatte kan gi tilbakemeldinger om økonomiske utfordringer, og at det ofte er fruktbare diskusjoner i ledermøtene. I tillegg til møtene er det etablert skriftlige rapporteringskanaler, som systemet QM+, hvor avvik kan meldes og vurderes med tanke på økonomiske implikasjoner.

Tilbakemeldinger om økonomiske forhold blir systematisk mottatt, vurdert og fulgt opp gjennom de etablerte rapporteringsstrukturene. HMSK-utvalgene (helse-, miljø-, sikkerhets- og kvalitetsutvalg) er en sentral arena hvor økonomiske problemstillinger også kan drøftes. Det er lagt inn i turnusen at ansatte skal delta i disse møtene, og det er oppmøteplikt. I tillegg benyttes ROS-analyser (risiko- og sårbarhetsanalyser) der det utarbeides tiltaksplaner for å håndtere økonomiske utfordringer, og QM+ benyttes også for avviksmeldinger der forhold kan ha økonomiske implikasjoner, oppgitt kommunalsjef.

5.2.3 Spørreundersøkelse blant virksomhetsledere

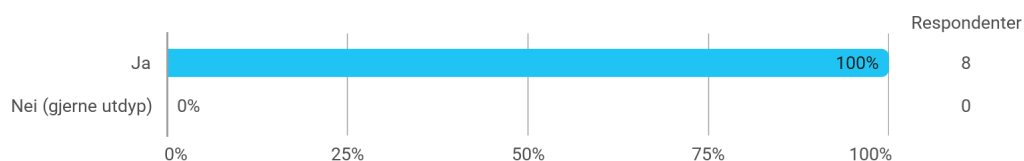
Revisjonen har stilt spørsmål til virksomhetsledere angående tema som relaterer seg til revisjonskriterier knyttet til organisasjonsstruktur.

Tabell 31 - Er du kjent med om det foreligger en beskrivelse av enhetens hovedoppgaver, mål og organisering?



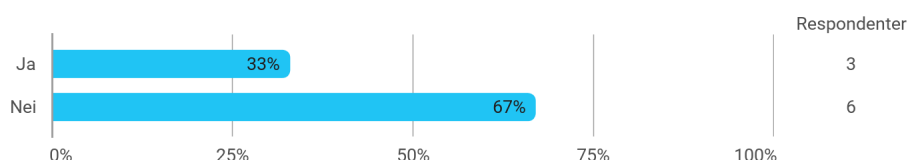
På spørsmål om leder er kjent med om det foreligger en beskrivelse av enhetens hovedoppgaver, mål og organisering, svarer 8 av 9 ja til dette.

Tabell 32 - Opplever du å ha tilstrekkelig kompetanse for å ivareta dine oppgaver knyttet til budsjett- og økonomistyring?



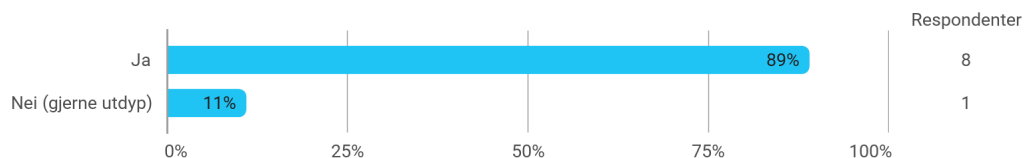
Når det gjelder kompetanse knyttet til budsjett- og økonomistyring, svarer alle ledere (som svarte på dette) at de opplever den som tilstrekkelig.

Tabell 33 - Blir du tilbudt kompetanseheving ifm. økonomistyring?



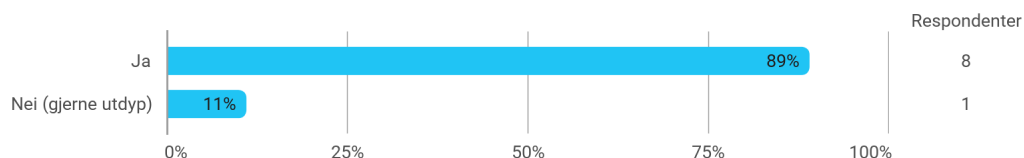
På spørsmål om man blir tilbudt kompetanseheving, svarer 6 av 9 nei på dette.

Tabell 34 - Opplever du at det foreligger tydelige retningslinjer for bruk av vikarer/overtid?



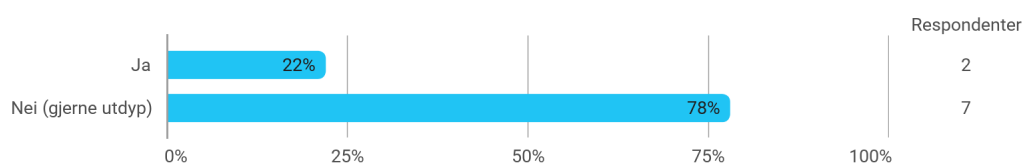
På spørsmål om de foreligger tydelige retningslinjer for bruk av vikarer/overtid, svarer 8 av 9 ja til dette. Den som ikke mener dette, oppgir at det er et gap mellom behov og ressurser, der for få ansatte fører til overtid og innleie.

Tabell 35 - Opplever du at det foreligger tydelige retningslinjer til å gjøre innkjøp?



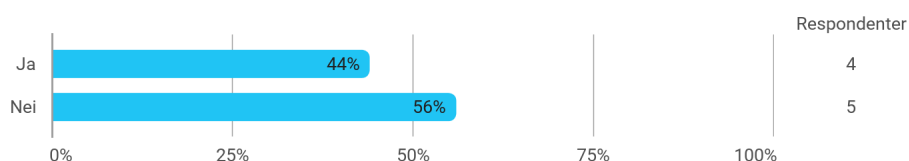
På spørsmål om det foreligger tydelige retningslinjer til å gjøre innkjøp, svarer 8 av 9 ja til dette. Den som svarer negativt på dette, oppgir at det er strammet inn, men at det ikke er gitt god nok informasjon om hvor man kan gjøre innkjøp.

Tabell 36 - Er det gode nok systemer for å kunne håndtere vakanser som følger av andre årsaker enn sykefravær?



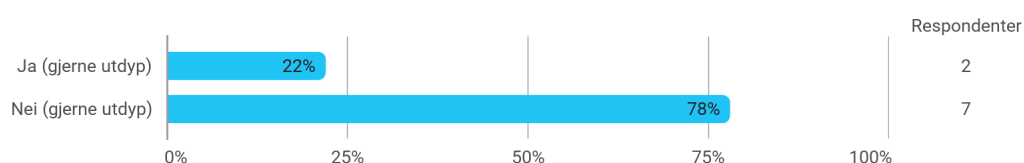
På spørsmål om det er gode nok systemer for å kunne håndtere vakanser som følger av andre årsaker enn sykefravær, svarer 7 av 9 nei på dette. I skriftlige svar oppgir flere at dette handler mye om helg, mens en oppgir at mer samarbeid på tvers er ønskelig.

Tabell 37 - Gjennomføres det jevnlig evalueringer av dine økonomiske fullmakter?



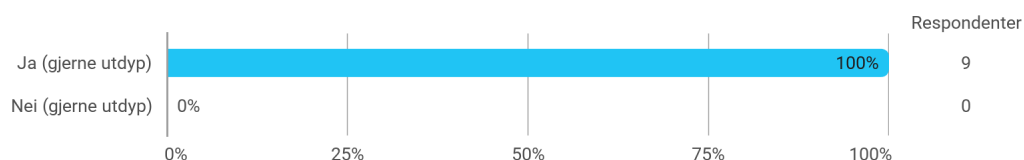
Når det gjelder evaluering av økonomiske fullmakter, svarer 5 av 9 at det ikke blir gjort jevnlig.

Tabell 38 - Har du kapasitet til å utføre de oppgaver som forventes av deg ifm. økonomistyring?



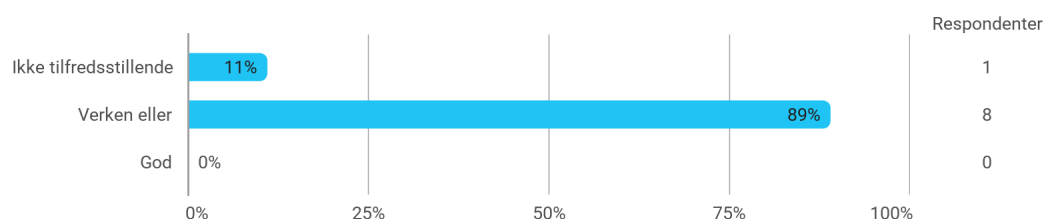
På spørsmål om kapasitet til å utføre oppgaver relatert til økonomistyring, svarer 7 av 9 at de ikke har nok kapasitet. Flere oppgir at andre oppgaver, særlig knyttet til daglig drift, tar tid på bekostning av økonomistyring. Det blir også oppgitt at tilgang på data som gir mening og verktøy for datafangst er en utfordring.

Tabell 39 - Opplever du i tilstrekkelig grad å bli orientert om enhetens og virksomhetens økonomiske situasjon?



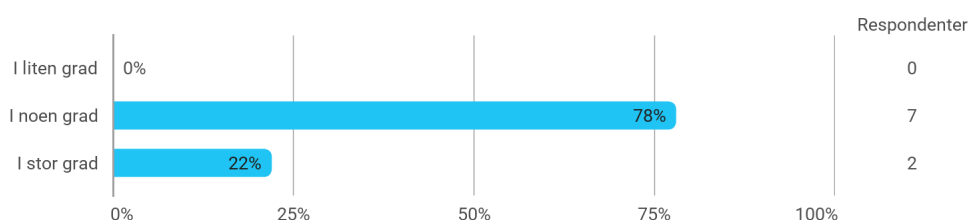
Samtlige av respondentene svarer at de i tilstrekkelig grad blir orientert om enhetens og virksomhetens økonomiske situasjon.

Tabell 40 - Hvordan opplever du faglig støtte fra controller?



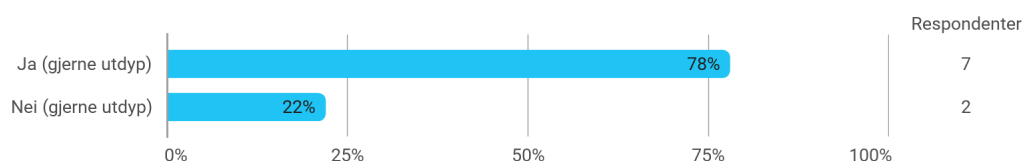
De fleste av respondentene svarer «verken eller» på hvordan de opplever faglig støtte fra controller.

Tabell 41 - Opplever du at månedsrapporteringen er et nyttig bidrag i økonomistyringen?



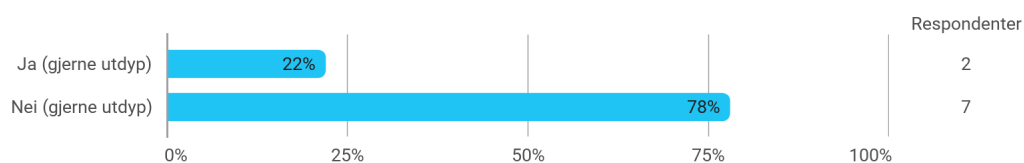
Månedsrapporteringen oppleves i noen grad som et nyttig bidrag i økonomistyringen, og to respondenter mener den i stor grad er nyttig.

Tabell 42 - Opplever du at din leder følger opp månedsrapportering?



I forhold til oppfølging fra leder, svarer 7 av 9 at dette skjer. En kommentar fra en som ikke opplever dette, er at relevante forhold som påvirker regnskapet ikke blir vurdert.

Tabell 43 - Opplever du at det er et system der ansatte kan gi tilbakemelding på forhold som har betydning for økonomien?



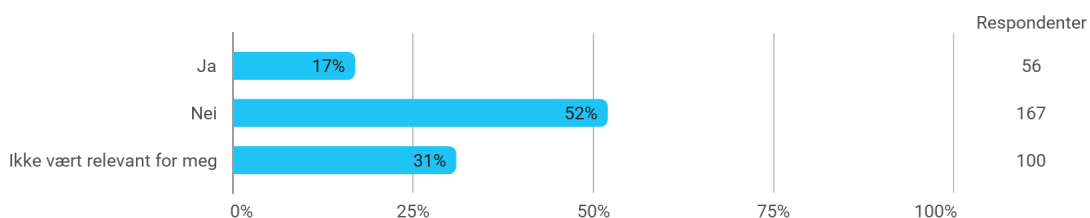
7 av 9 ledere svarer at det ikke foreligger et system der ansatte kan gi tilbakemelding på forhold som har betydning for økonomien. Fra en respondent utdypes det med at QM+ kan benyttes, men at det ikke er godt nok. En annen utdypes med at tidligere kunne man jobbe med avdelingsvise handlingsplaner der ansatte kunne gi tilbakemelding.

I mulighetene for å komme med generelle kommentarer, er det en respondent som peker på hyppigere og tettere støtte knyttet til økonomioppfølging.

5.2.4 Spørreundersøkelse blant ansatte

Revisjonen har stilt spørsmål til ansatte angående tema som relaterer seg til de forhold vi ønsker å belyse knyttet til organisasjonsstruktur.

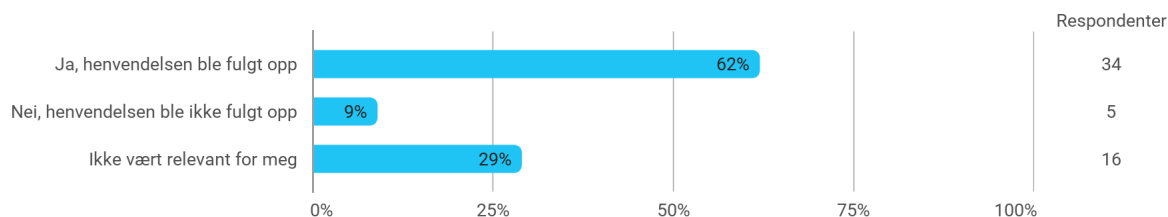
Tabell 44 - Opplever du at det er et system for å kunne gi tilbakemelding på forhold som har betydning for økonomien? (N=323)



Det er drøye halvparten av respondentene som ikke opplever at det er et system for tilbakemelding om økonomiske forhold. Nær en tredel oppgir at det ikke har vært relevant for

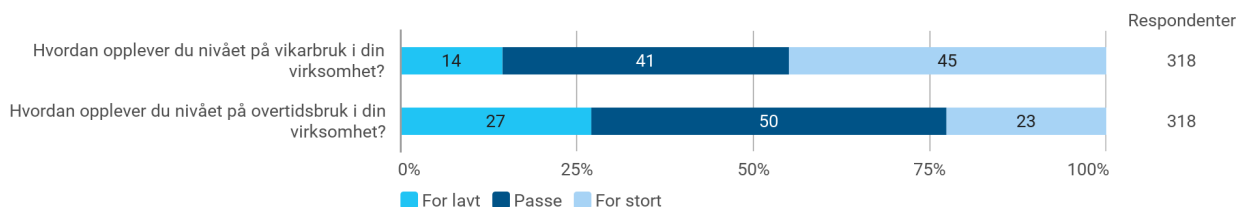
dem. Det er ubetydelige forskjeller mellom enhetene her. Når det gjelder heltid vs. deltid, ser revisjonen at det er høyere andel blant deltidsansatte som oppgir at det er et system enn blant heltidsansatte (hhv. 23 og 15 pst).

Tabell 45 - Hvis du har gitt tilbakemelding om forhold som har betydning for økonomien, opplevde du at din henvendelse ble fulgt opp? (N=55)



Hvis man svarte «ja» på spørsmål om man opplever at det er et system for tilbakemeldinger, så kunne man svare på hvordan dette ble fulgt opp. Her svarer nær to tredeler at henvendelsen ble fulgt opp. Når vi luker ut de som svarte «ikke relevant», opplevde nær 90 % at henvendelsen ble fulgt opp.

Tabell 46 – Spørsmål knyttet til vikarbruk og overtidbruk. (N=318)



På spørsmål om vikarbruk, er det 45 % av respondentene som opplever vikarbruken som for høy og 14 % som opplever at den er for lav. Det er en viss forskjell i forhold til hvilken enhet man er ansatt i, der 52 % av ansatte i hjemmesykepleien opplever det som for stort, mot 40 % av ansatte i institusjon. Når vi ser på fast ansatte, er det 39 % av deltidsansatte som opplever vikarbruk som for høy mot 53 % blant heltidsansatte. Andelen som svarer for lavt er 13 % i begge gruppene.

Når det gjelder overtidbruk, mener halvparten av respondentene at det er på et passe nivå, og det er forholdsvis lik andel som svarer for lavt og for høyt. Det er mindre forskjeller mellom enhetene, der 24 % blant ansatte i hjemmesykepleie mener det er for lav bruk mot 30 % i institusjon. Det er noe større forskjell mellom heltids- og deltidsansatte, der 30 % av heltidsansatte mener det er for lav bruk og 18 % av deltidsansatte.

I muligheten til å komme med generelle tilbakemeldinger, peker flere på forhold relatert til systemer. Det går bl.a. på tildeling av tjenester og hvem som skal gjøre hvilke oppgaver. Det blir også oppgitt at hva kommunen mener med hjemmesykepleie er utydelig. Noen tar opp at de gir tilbakemeldinger, men ikke opplever at det har noen verdi.

«Jeg er overbevist om at større ledertetthet hadde ført til bedre utnyttelse av ressurser og lavere sykefravær som igjen vil virke inn på økonomien.»

«Vi gir tilbakemeld. i form av avvik. Men har det noen verdi? Og vi opplever at vi IKKE kan kutte i bemanning. Vi opererer på minimumsbemanning ift alle våre oppgaver vi fast ansatte har fått etterhvert- og sykepleierne spesielt. Vi står i en «spagat» mellom pas.omsorg og dokumentasjonsoppgaver (lovpålagte oppgaver/kvalitetssikring mm)....»

«Biler kjøpes inn som er totalt ubrukelig på vinter, ingen av de som bruker bilene får bestemme eller påvirke hva som er behov av utstyr.»

«...Opplevs ei heller som om tiltakene som er iverksatt er ivaretakende nok. Eksempelvis vanskelig å avslutte tjenester til pasienter, mye byråkrati og svært mye legges på lovverk. Hvordan brukes fagpersonellens vurderinger inn i det å kutte og spare økonomisk fra tjenesteståsted?»

5.3 Vurderinger

Hovedoppgaver, mål og organisering

Det er revisjonens vurdering at det foreligger en beskrivelse av sektorens og enhetenes hovedoppgaver, mål og organisering, men at dette fremstår fragmentert og er beskrevet i flere ulike dokumenter. På Sharepoint er det en viss oversikt, men denne oppleves mangelfull på en enkelteområder. Handlings- og økonomiplanen har forklaringer og beskrivelser omkring sektoren med organisasjonskart, mål og prioriteringer. Dette indikerer at det foreligger en beskrivelse av enhetenes hovedoppgaver, mål og organisering. 8 av 9 virksomhetsledere bekrefter at de er kjent med en beskrivelse av enhetens hovedoppgaver, mål og organisering. Dette synliggjør etter revisors vurdering at det er bred enighet blant lederne om at denne informasjonen er tilgjengelig og gjort kjent. Det er igangsatt et arbeid med å samle sektorens visjon, mål, styringsdokumenter og internkontrollprosedyrer og gå mer i dybden, noe som etter revisjonens vurdering er et godt grep for å gi en enhetlig oversikt over sektorens og enhetenes hovedoppgaver, mål og organisering.

Kompetanse

Revisjonen vurderer at det er tilfredsstillende kompetanse i organisasjonen for å kunne løse oppgaver relatert til økonomistyring, men at det er utfordringer knyttet til kapasiteten hos støttefunksjon. Det fremstår å være en god forståelse for økonomistyring blant lederne, med opplæring gjennom faste møter, mulighet for kurs/videreutdanning og veiledning fra controller. Det er også et godt samarbeid mellom virksomhetslederne, som deler erfaringer og bistår hverandre i økonomiske vurderinger. Imidlertid svarer 6 av 9 virksomhetsledere at de ikke blir tilbudt kompetanseheving ifm. økonomistyring. Dette kan tyde på at selv om kompetansebygging oppleves å ha fokus, kommer det til uttrykk et behov for kontinuerlig opplæring og kompetanseutvikling. Det oppgis utfordringer med høyt arbeidspress og stramme rammer, noe som gjør det krevende å ha full kontroll på alle detaljer. Dette kan synes å indikere en forståelse for de tildelte oppgaver, men at det er utfordringer knyttet til det å ha tilstrekkelig tid til å utføre oppgavene.

Virksomhetsledere opplever støtten fra controller som middels god og de fleste angir månedsrapporteringen som i noen grad et nyttig bidrag i økonomistyringen. Controller på sin side opplever at det er tilstrekkelig kompetanse blant lederne, men at de i større grad bør oppsøke informasjon selv, og det er utfordringer med å finne tid til opplæring. Revisjonen anser at kapasitet knyttet til støttefunksjon kan være en utfordring for organisasjonen. Samtidig anerkjenner revisjonen at det er en tverrfaglighet i oppgaveløsingen der man også henter inn kompetanse utenfor sektoren når problemet tilsier det.

Fullmaktsstrukturer

Revisjonen vurderer at fullmaktsstrukturene i kommunen er tydelig etablert gjennom delegeringsreglementet og økonomireglementet, og at lederes stillingsbeskrivelser er relatert til dette. Det er etablert stillingsbeskrivelser for kommunalsjef og enhetsledere samt at stillingsbeskrivelse for virksomhetsledere er under utarbeidelse. Virksomhetslederne har ansvar for økonomistyringen innenfor sine enheter og har myndighet til å fatte beslutninger knyttet til bemanning, innkjøp og daglig drift, og virksomhetsledere opplever at det foreligger tydelige retningslinjer for bruk av vikarer/overtid og innkjøp. Dette indikerer at det er etablert tilstrekkelige fullmaktsstrukturer på et særlig viktig område som påvirker den økonomiske styringen. Samtidig oppgir 5 av 9 at det ikke gjennomføres jevnlig evaluering av deres økonomiske fullmakter. Dette viser at selv om fullmaktsstrukturene er tydelige, kan det være behov for regelmessig evaluering og oppfølging. Evalueringer er en sentral oppgave i en organisasjon for å forbedre rutiner mv.

Lederes handlingsrom

Det er revisjonens vurdering at ledere i sektoren og enhetene har et visst handlingsrom relatert til økonomistyring, men det er utfordringer knyttet til opplevde stramme økonomiske rammer. Det er en formening om at økonomiske innstramminger har ført til lite rom for strategiske tilpasninger, og det er utfordrende å kutte kostnader uten at det går ut over tjenestetilbudet. Ledere er involvert i budsjettprosessen og den baseres på analyser av tjenestebehov og tilgjengelige ressurser, men likevel er opplevelsen at økonomiske rammer ikke gjenspeiler underliggende behov. Dette indikerer at handlingsrommet er begrenset i praksis. Et forhold som trekkes frem, er heltidsmodellen som gjør det vanskeligere å dekke opp i helger. Et resultat er at overtid må benyttes for å dekke opp, men dette kan gå på tvers av føringer om overtid. På den annen side oppgis det at sektorinndelingen gjør det smidigere å utnytte den samlede bemanningen i enhetene.

Kommunalsjef og enhetsledere har kapasitet til å gjøre det som forventes ift. økonomistyring, men det oppgis å være utfordrende for virksomhetslederne. Fra overordnede ledere pekes det på kapasitetsutfordringer, og over halvparten av virksomhetslederne opplever at de i liten grad har handlingsrom til å styre virksomhetens økonomi, og en høy andel oppgir at de ikke har nok kapasitet til å utføre oppgaver relatert til økonomistyring. Kommunen har et mål knyttet til lederspenn på maksimalt 40 ansatte. Oversikter fra kommunen viser at når det gjelder fast ansatte, så oppfylles dette. Men når man trekker inn timelønnete og andre ansatte, er det svært mange virksomheter som i vesentlig grad overstiger denne grensen. Dette kan relateres til at det er utfordringer knyttet til handlingsrommet og kapasiteten til virksomhetslederne da denne ansattegruppen i seg selv krever mye administrasjon med tilkalling, koordinering og oppfølging.

Kanaler for informasjon

Det er etter revisjonens vurdering, innført flere kanaler for informasjonsutveksling på flere av nivåene i organisasjonen, men det er utfordringer med å nå ansatte via andre kanaler enn møter. Det er en tydelig møtестruktur med en hierarkisk orden der ansatte involveres suksessivt nedover i organisasjonen. Det er også etablert arenaer som går mer på tvers i organisasjonen. I tillegg synes det som at sektorinndelingen bidrar til gode horisontale forbindelser mellom enheter og virksomheter. HMSK-utvalgene bidrar til en ekstra forankring mot ansatte der også tema relatert til økonomi kan tas opp.

Samtidig er det utfordringer med å få til kommunikasjon mot ansatte via andre kanaler enn møter. Fra ledernivå fremheves Teams som et verktøy for å nå mellomledere og ansatte, men dette synes lite benyttet av ansatte. Det er også svar fra ansatte som indikerer at de ikke blir holdt tilstrekkelig orientert om den økonomiske situasjonen. Her er det et potensial for å utvikle hvordan man klarer å nå ut til ansatte.

Tilbakemeldinger om økonomiske forhold

Det er revisjonens vurdering at det foreligger et system for tilbakemeldinger om økonomiske forhold fra ansatte og ledere. Slike tilbakemeldinger mottas systematisk gjennom avvikssystemet QM+, personalmøter og HMS-utvalg. I forhold til avvik vil både virksomhetsledere og enhetsledere bli involvert, eksempelvis knyttet til lav bemanning eller høyt sykefravær. I møtestrukturen er det både møter der ansatte er til stede og møter der det er representasjon via tillitsvalgte og hovedverneombud. Sett under ett viser dette at det er lagt opp til et system for å motta, vurdere og følge opp tilbakemeldinger fra ledere og ansatte.

I spørreundersøkelsen blant virksomhetsledere fremkommer det imidlertid at det er en høy andel som oppgir at det ikke foreligger et system der ansatte kan gi tilbakemelding på forhold som har betydning for økonomien. Fra spørreundersøkelsen blant ansatte oppgir drøye halvparten at de ikke opplever at det er et system for tilbakemelding om økonomiske forhold. Men blant de som oppga å kjenne til systemet, var det en betydelig høyere andel som oppga at henvendelsen ble fulgt opp enn de som ikke opplevde det. Dette indikerer at systemet for tilbakemeldinger har forutsetninger for å fungere, men at det er et behov for at man i større grad formidler de systemer for tilbakemelding og oppfølging av økonomiske forhold som faktisk foreligger.

6 Organisasjonskultur

Underspørsmålet i denne delen av forvaltningsrevisjonen er:

I hvilken grad fremmer organisasjonskulturen i enhetene hjemmesykepleie og institusjon i Arendal kommune måloppnåelse og ansvarlig ressursforvaltning?

Kapittelet vil redegjøre for fakta som legges til grunn for denne problemstillingen, gjennom resultater fra intervjuer og spørreundersøkelser. Mot slutten av kapittelet følger revisjonens vurderinger av de oppstilte revisjonskriterier.

6.1 Revisjonskriterier

Oppsummert for problemstillingen knyttet til organisasjonskultur danner våre kriterier en forventning om at:

- Organisasjonens ledere bør sikre oppslutning rundt økonomiske mål.
- Ledere og ansatte bør utvise lojalitet overfor budsjettet.
- Det bør være medvirkning fra ledere i enhetene omkring utvikling av økonomiske mål.

6.2 Fakta

6.2.1 Intervjuer

Enhetsleder institusjon

Når det gjelder oppslutning rundt økonomiske mål, er det en klar forståelse i enheten av at kommunens helse- og omsorgstjenester må leveres på lavest mulig innsatsnivå for å være både økonomisk bærekraftige og best for pasientene, oppgir enhetsleder institusjon. Enhetsleder institusjon opplever imidlertid at helsesektoren er underbudsjettet og peker på utfordringer ved for store kutt, som kan få konsekvenser for tjenestetilbudet. Digitalisering og effektivisering vurderes som løsninger, men det er usikkerhet knyttet til de økonomiske gevinstene av slike tiltak.

Lojalitet til budsjettet vektlegges sterkt, og enhetsleder institusjon forventer at virksomhetsledere har detaljert kunnskap om budsjettet og økonomien i sine avdelinger. Budsjettet brukes aktivt som et styringsverktøy, og det gjennomføres månedlige kontroller for å sikre at avvik blir identifisert og håndtert. Tiltak som justering av bemanning og ressursbruk blir iverksatt ved budsjettavvik, og det er etablert systemer for avviksrapportering og evaluering av tiltak. Enhetsleder institusjon understreker viktigheten av å opprettholde tjenestekvalitet samtidig som økonomiske mål oppfylles.

Medvirkning fra enhetens ledere i utviklingen av økonomiske mål blir fremhevet som en viktig del av styringsprosessen av enhetsleder institusjon. Enhetsleder institusjon opplever stor grad av innflytelse i økonomiplanleggingen og involveres i utarbeidelsen av handlings- og økonomiplanen. Virksomhetsledere har også en tydelig rolle i denne prosessen og får ansvar for å utvikle og implementere tiltak. Enhetsleder institusjon ser det som avgjørende at ledere har realistiske budsjetter å forholde seg til, noe som bidrar til økt lojalitet. Det er en ambisjon om å tydeliggjøre roller og ansvar ytterligere gjennom utvikling av stillingsbeskrivelser. Enhetsleder institusjon ønsker å styrke etisk refleksjon rundt økonomiske prioriteringer i 2025 for å skape økt forståelse for ressursituasjonen.

Enhetsleder hjemmesykepleie

For å sikre oppslutning rundt økonomiske mål er det etablert faste møtearenaer der økonomi er et gjennomgående tema, ifølge enhetsleder hjemmesykepleie. Økonomirapportering skjer månedlig, og virksomhetsledere er tett involvert i prosessen. Det legges vekt på å sikre at ledere har eierskap til økonomistyringen, og enhetsleder hjemmesykepleie understreker betydningen av samarbeid mellom virksomheter for å håndtere økonomiske utfordringer. Økonomiske mål formidles gjennom ledermøter, virksomhetsmøter og personalmøter, der det også settes fokus på å forstå sammenhengene bak økonomiske tall. Etisk refleksjon benyttes, men det er ikke en fast struktur slik det er nå. Forbedringspotensialet er der, oppgir enhetsleder hjemmesykepleie.

Lojalitet overfor budsjettet er en viktig del av enhetskulturen. Enhetsleder hjemmesykepleie opplever stor forpliktelse fra virksomhetslederne, men påpeker at utfordringene i tjenesten gjør det krevende å holde seg innenfor de økonomiske rammene. Budsjettet benyttes aktivt som et styringsverktøy, men enkelte poster oppleves som mindre realistiske grunnet uforutsette endringer, slik som økt vedtakstid og høyere tjenestebehov. Det er en kontinuerlig vurdering av budsjettavvik, og tiltak som forflytning av personell og innføring av velferdsteknologiske løsninger evalueres løpende for å sikre en mer bærekraftig økonomistyring. Enhetsleder oppgir at det å jobbe med sykefraværet er viktig og utfordrende, og ser et dilemma i at det å presse ansatte, stadige endringer og omorganiseringer kan gi mer slitasje og sykefravær.

Medvirkning fra enhetens ledere i utviklingen av økonomiske mål skjer gjennom SWOT-analyser, risikoanalyser og drøftinger i ledermøter, ifølge enhetsleder hjemmesykepleie.

Virksomhetslederne inkluderes aktivt i budsjettarbeidet, og det er en kultur for å gi tilbakemeldinger og foreslå forbedringer. Samtidig er det utfordringer knyttet til ressurstilgang og lederspenn, der spesielt virksomhetslederne opplever stort press. Det er iverksatt tiltak, bl.a. langvakter, men en stram økonomisk situasjon gir begrensede handlingsrom.

Controller

Controller opplever at det er en utfordring å skape tilslutning til de økonomiske målene, særlig fordi budsjettene oppleves som urealistiske. Det fremkommer at helse- og mestringssektoren over tid har hatt underskudd, og at sektoren rammes av flate budsjettkutt som ikke tar hensyn til de reelle behovene, særlig i hjemmesykepleien der vedtakstimer har økt med 30 % siden 2022. Ledere og ansatte viser lojalitet til budsjettet, men det er utfordrende når budsjettkuttene går utover grunnleggende driftsforutsetninger, for eksempel ved redusert bemanning. Stramme budsjetter har også ført til at det ikke er rom for samlinger eller sosiale tiltak, noe som igjen kan påvirke arbeidsmiljøet og sykefraværet.

Når det gjelder medvirkning i utviklingen av økonomiske mål, opplever controller at enhets- og virksomhetsledere involveres i prosesser, men at de økonomiske rammene ofte er forhåndsdefinerte gjennom overordnede budsjettvedtak. For eksempel ble virksomhetslederne involvert i prosessen da det ble besluttet kutt på 90 millioner kroner i sektoren, men selve rammene for kuttene var allerede fastsatt. Controller er imidlertid opptatt av at den økonomiske oppfølgingen skal være mest mulig realistisk og har jobbet for at lønnsbudsjettene i større grad skal samsvare med faktisk bemanning.

Kommunalsjef

Kommunalsjef beskriver at det er et bevisst arbeid for å skape en felles forståelse av økonomiske mål i sektoren. Dette gjøres gjennom faste månedlige møter med enhetslederne, der økonomi er hovedtema i ett av møtene. Disse møtene gir en mulighet for å analysere økonomisk utvikling, diskutere budsjettavvik og vurdere hvilke tiltak som må settes inn for å sikre at økonomiske mål oppnås. I tillegg gjennomføres en felles ledelsesgjennomgang i januar, hvor det foretas en helhetlig gjennomgang av fjorårets økonomiske resultater. Hensikten med denne gjennomgangen er å identifisere hva som fungerte, hvor utfordringene lå og hvilke forbedringer som må gjøres i det kommende året. Kommunalsjef opplever at denne prosessen bidrar til en økt forståelse av de økonomiske rammene og prioriteringene i sektoren.

For å sikre oppslutning rundt økonomiske mål, trekkes enhetslederne aktivt inn i diskusjoner om økonomiske tiltak, men det er fortsatt et forbedringspotensial når det gjelder deres involvering i den overordnede utformingen av økonomiske mål, ifølge kommunalsjef. Kommunalsjef peker på at mye av dette arbeidet blir drevet av staben, men at det har vært en økt bevisstgjøring rundt behovet for å involvere enhetsledere mer direkte i prosessene. Det er en pågående innsats for å skape en bedre forståelse av økonomiske prinsipper og hvordan disse skal implementeres i praksis. Et konkret eksempel er arbeidet med innsatstrappen, der ledere deltar i prosesser for å vurdere hvordan prinsippene kan gi ønsket effekt på tjenestene.

Ledere og ansatte i sektoren viser lojalitet overfor budsjettet, men det er samtidig utfordrende når budsjettet ikke alltid oppleves som realistisk, oppgir kommunalsjef. Kommunalsjef peker på at ansatte er opptatt av økonomi og ønsker å bidra til en forsvarlig drift, men at de økonomiske rammene kan være krevende å forholde seg til i praksis. Økonomiske mål kan i noen tilfeller være vanskelige å oppnå, særlig når behovet for tjenester øker raskere enn budsjettene klarer å ta høyde for. Dette skaper en spenning mellom målene som settes og de faktiske ressursene som er tilgjengelige, ifølge kommunalsjef.

For å fremme lojalitet til budsjettet og skape en økonomisk bevissthet i organisasjonen, er det etablert arenaer for økonomidiskusjoner på ulike nivåer, nevner kommunalsjef. Kommunalsjef har hatt møter med enhetene for å øke forståelsen av økonomiske forhold, spesielt i hjemmesykepleien, hvor det tidligere har vært utfordringer med å identifisere hvorfor økonomien gikk i ubalanse. Nå har enhetene bedre datagrunnlag, noe som gjør det lettere å analysere årsakene til økonomiske utfordringer. Det har også vært diskusjoner om hvilke tjenester som eventuelt kan reduseres for å sikre en mer bærekraftig økonomisk drift.

Kommunalsjef peker på at det tidligere fantes et etisk råd i kommunen, men at dette ikke ga den ønskede effekten. Mange saker ble avvist fordi de ikke passet inn i rammene for rådet, og det kom heller ikke tydelige anbefalinger ut av diskusjonene. I stedet er det nå etablert en metode for etisk refleksjon fra Senter for medisinsk etikk ved Universitetet i Oslo, men det er usikkert i hvilken grad dette benyttes i virksomhetene. HMSK-utvalgene (helse-, miljø-, sikkerhets- og kvalitetsutvalg) er en annen arena hvor økonomiske spørsmål også kan diskuteres.

Medvirkning fra enhetens ledere i utviklingen av økonomiske mål er en utfordring, nevner kommunalsjef. Selv om det er en økt bevisstgjøring om at enhetsledere må trekkes mer inn i disse prosessene, er det fortsatt mye av arbeidet som foregår i staben. Kommunalsjef påpeker at i en hektisk hverdag blir dette ofte nedprioritert, men at det er viktig å finne måter å inkludere lederne mer aktivt i beslutningsprosessene. Et eksempel på medvirkning er de ulike

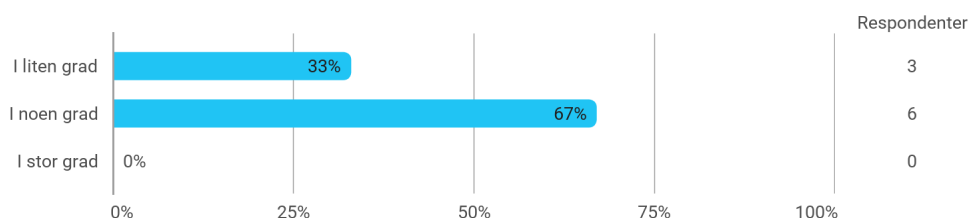
workshopene som har blitt gjennomført i forbindelse med rapporten fra KPMG, der enhetsledere har vært involvert i diskusjoner om tiltak for å bremse veksten i tjenestebehovet. Når det gjelder den pågående prosessen med å utarbeide et mandat for organiseringen av hjemmesykepleien, er enhetsledere også aktivt involvert.

Kommunalsjefen er opptatt av å lære av andre kommuner og trekker frem eksempler på samarbeid med Grimstad og Kristiansand for å hente inspirasjon fra deres erfaringer med økonomistyring og tjenesteorganisering. Det er også et nært samarbeid med Østre-Agder-kommunene, hvor kunnskap og erfaringer deles for å finne gode løsninger på felles utfordringer.

6.2.2 Spørreundersøkelse blant virksomhetsledere

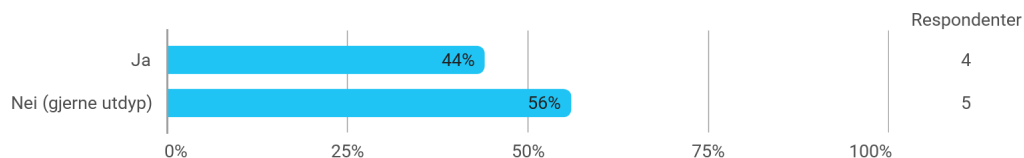
Revisjonen har stilt spørsmål til ansatte angående temaer vi har hatt et ønske om å belyse relatert til revisjonskriterier som omhandler organisasjonskultur.

Tabell 47 - I hvilken grad opplever du at det er en felles forståelse omkring virksomhetens økonomiske rammer og ressursbruk?



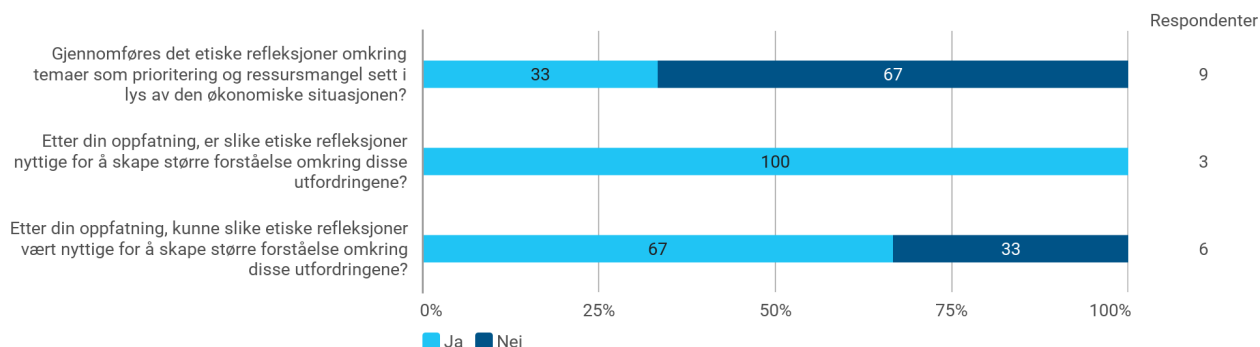
På spørsmål om det er en felles forståelse omkring virksomhetens økonomiske rammer og ressursbruk, svarer de fleste at de i noen grad opplever det. Ingen svarer i stor grad.

Tabell 48 - Opplever du en lojalitet til budsjettet i din virksomhet?



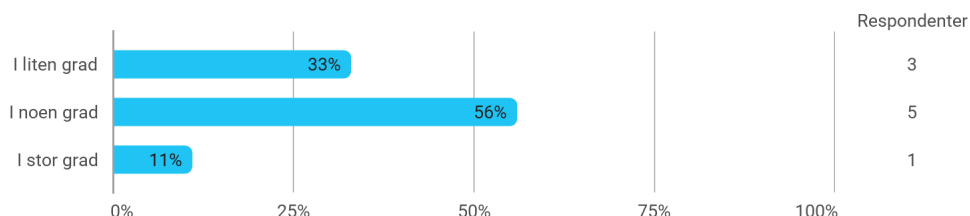
På spørsmål om lojalitet til budsjettet, svarer over halvparten at de ikke opplever det i egen virksomhet. Det knyttes særlig til realismen i budsjettet. Når vi knytter dette spørsmålet til spørsmål om det gjennomføres etiske refleksjoner, så er det noe færre ledere som oppgir at det gjennomføres etiske refleksjoner (n=3) som svarer ja på spørsmål om lojalitet til budsjettet enn blant ledere som svarer nei på etiske refleksjoner.

Tabell 49 – Spørsmål knyttet til etisk refleksjon.



Tre av ni ledere oppgir at det gjennomføres etiske refleksjoner om tema som prioritering og ressursmangel. Blant disse tre svarer alle at det er nyttig for å skape større forståelse omkring disse utfordringene. Blant ledere som oppgir at det ikke gjennomføres etiske refleksjoner om dette, svarer to tredeler at de mener det kunne vært nyttig.

Tabell 50 - Opplever du medvirkning rundt utarbeidelse av budsjett og tiltak?

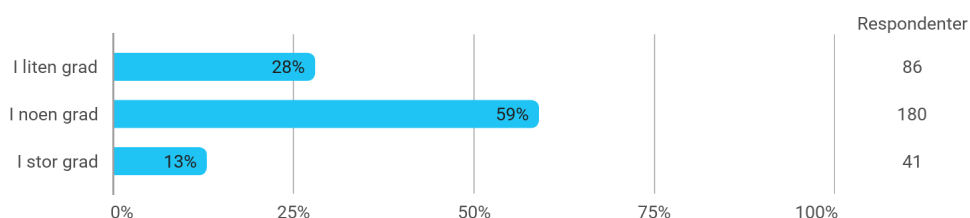


På spørsmål om leder opplever medvirkning rundt utarbeidelse av budsjett og tiltak, svarer over halvparten at de opplever det i noen grad. En tredel av ledere svarer at de opplever det i liten grad.

6.2.3 Spørreundersøkelse blant ansatte

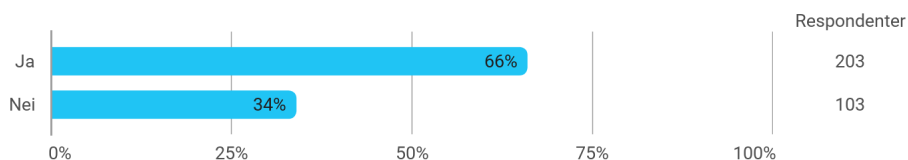
Revisjonen har også stilt spørsmål til ansatte når det kommer til temaer som relaterer seg til revisjonskriterier knyttet til organisasjonskultur.

Tabell 51 - I hvilken grad opplever du at det er en felles forståelse omkring virksomhetens økonomiske rammer og ressursbruk? (N=307)



Over to tredeler av respondentene opplever at det i noen eller stor grad er en felles forståelse av økonomiske rammer og ressursbruk. Det er små forskjeller mellom enhetene i dette spørsmålet (25 % og 30 % svarte «i liten grad» i hhv. hjemmesykepleie og institusjon). Blant fast ansatte er det også små forskjeller mellom heltids- og deltidsansatte her (hhv. 30 og 25 % som svarte i «liten grad»). Det er noe større forskjell mellom yrkesgruppene, der en lavere andel blant fagarbeider/hjelpepleier/helsefagarbeider mv. enn sykepleier/vernepleier/spesialsykepleier mv. svarte «i liten grad» (hhv. 24 % og 36 %).

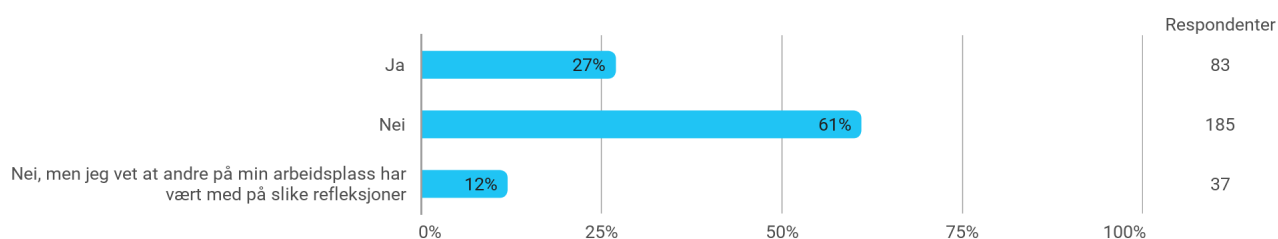
Tabell 52 - Opplever du en lojalitet til budsjettet i din virksomhet? (N=306)



På spørsmål om respondenten opplever en lojalitet til budsjettet, svarer om lag to tredeler ja. Blant ansatte i hjemmesykepleie svarer 63 % ja og blant ansatte i institusjon svarer 69 % ja. Det er mindre forskjeller når vi filtrerer på yrkesgrupper og stillingsprosent. Når vi sammenligner respondenter som svarer ja på at det gjennomføres etiske refleksjoner relatert til økonomi (se under), er det 83 % som svarer ja på opplevd lojalitet, mens blant de som svarer nei (begge

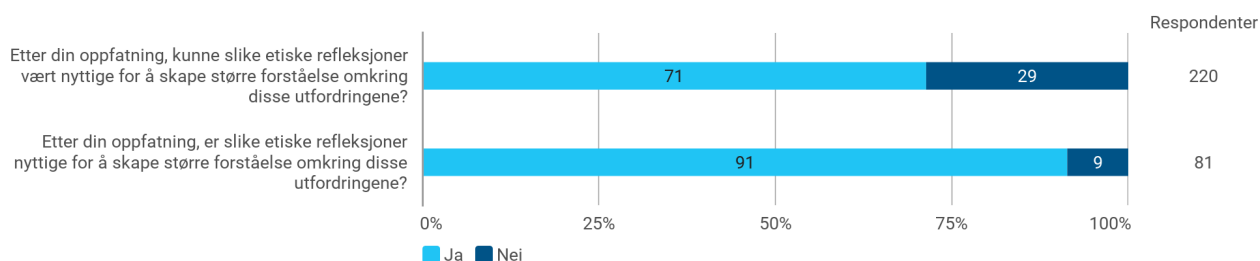
varianter) på at det gjennomføres etiske refleksjoner er det 60 % som svarer ja på opplevd lojalitet.

Tabell 53 - Gjennomføres det etiske refleksjoner omkring temaer som prioritering og ressursmangel sett i lys av den økonomiske situasjonen? (N=305)



27 % av respondentene svarer at det gjennomføres etiske refleksjoner relatert til økonomi. Det er noe flere av ansatte i institusjon som svarer ja enn blant ansatte i hjemmesykepleie (hhv. 31 og 23 %). Blant fast ansatte er det 44 % av deltidsansatte som svarer ja på dette, mens 23 % av heltidsansatte svarer ja.

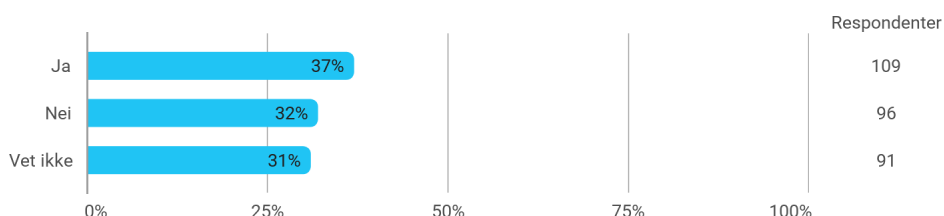
Tabell 54 – Spørsmål knyttet til etisk refleksjon. (N=220, N=81)



Respondenter som svarte nei (begge varianter) på om det gjennomføres etiske refleksjoner, ble ført videre til spørsmål om slike refleksjoner kunne skapt økt forståelse omkring denne typen utfordringer. Her svarer 71 % ja på dette. Når vi filtrerer på yrkesgruppe, er det en høyere andel blant fagarbeider/hjelpepleier/helsefagarbeider mv. enn sykepleier/vernepleier/spesialsykepleier mv. som svarte «ja» (hhv. 77 % og 63 %).

Respondenter som svarte ja på om det gjennomføres etiske refleksjoner, ble ført videre til spørsmål om slike refleksjoner er nyttige for å skape økt forståelse omkring denne typen utfordringer. Her svarer 91 % ja på dette. Når vi filtrerer på yrkesgruppe, er det en høyere andel blant sykepleier/vernepleier/spesialsykepleier mv. enn fagarbeider/hjelpepleier/helsefagarbeider mv. som svarte «ja» (hhv. 100 % og 89 %).

Tabell 55 - Opplever du at ledelsen kommuniserer tydelig om enhetens og virksomhetens økonomiske situasjon? (N=296)



På spørsmål om ledelsen kommuniserer tydelig om enhetens og virksomhetens økonomiske situasjon, svarer 37 % ja. 32 % svarer nei og 31 % vet ikke. Blant ansatte i hjemmesykepleie svarer 41 pst ja og i institusjon 34 % ja. Når vi filtrerer på yrkesgruppe, er det en høyere andel blant sykepleier/vernepleier/spesialsykepleier mv. enn fagarbeider/hjelpepleier/helsefagarbeider mv. som svarte «ja» (hhv. 45 % og 34 %).

I de generelle tilbakemeldingene er det ikke så mye som direkte går på revisjonskriteriene i dette kapitlet, men det trekkes i noen grad frem et ønske om å kunne påvirke. Mye handler om dilemmaet mellom økonomi vs. tjenestebehov, som oppgitt i kapittel fire.

Av de tilbakemeldinger som er gitt, fremgår en opplevelse av at økonomi kan være et betent tema. Det pekes på at mennesker og ivaretagelse burde komme først. Det kommer også til uttrykk at man er oppgitt over at man ikke får gratis kaffe eller oppmerksomheter rundt jul eller i form av sommeravslutning. Videre pekes det på at vikarer gis høyere lønn enn fast ansatte og man får heller ikke tilpasset arbeidstøy sommer/vinter.

6.3 Vurderinger

Sikre oppslutning rundt økonomiske mål og lojalitet til budsjettet

Det er revisjonens vurdering at det er etablert systemer for å sikre oppslutning om økonomiske mål, men det er utfordringer med å nå ansatte i dette arbeidet som et ledd i å sikre lojalitet til budsjettet. Det er etablert arenaer for å gjennomgå og diskutere økonomiske forhold i alle ledd i sektoren og nedover i organisasjonen, og enhetslederne har en klar forståelse av økonomiske mål og jobber aktivt med å formidle disse til virksomhetsledere og ansatte gjennom faste møter og rapporteringer. Det er videre etablert systemer for økonomirapportering og avviksoppfølging som skal sikre at økonomiske mål er kjent og følges opp. Det er i noen grad en felles forståelse av økonomiske rammer og ressursbruk, og det er en lik oppfattelse omkring dette blant ledere og ansatte.

Etiske refleksjoner omkring temaer som prioritering og ressursmangel gjennomføres mer sporadisk. Sett i lys av svarene fra ansatte og virksomhetsledere som viser at dette anses nyttig, anser revisjonen at dette kan være et område som kan løftes frem og være et bidrag til å gi retningslinjer for ledelsesprosessen knyttet til økonomistyring. Dette kan også kobles til kommunikasjonsprosessen der en forholdsvis lav andel ansatte opplever at ledelsen kommuniserer tydelig om enhetens og virksomhetens økonomiske situasjon.

Fra diskusjonen i kapittel 1 fremkommer det at de økonomiske målene i liten grad er kjent blant de ansatte. Revisjonen ser også at det i de generelle tilbakemeldingene fra ansatte formidles til dels stor frustrasjon knyttet til ressurs situasjonen. Det kan synes som at dette kommer til syne ved at virksomhetsledere opplever en mindre sterk lojalitet til budsjettet i virksomheten enn hva de ansatte rapporterer selv. Ansatte oppgir også at de i forholdsvis stor grad opplever kolleger som motiverte til å nå virksomhetens mål, men det er en usikkerhet i at over 40 % svarer nei på dette. Enhetsledere formidler en opplevelse av en vilje til å levere tjenester innenfor rammene. Men dette settes under press når man opplever stadig økning i tjenestebehov og samtidig en reduksjon i budsjett.

Det er også et moment at det er en høyere andel av timelønnete/vikarer enn fast ansatte som ikke er kjent med virksomhetens økonomiske mål. Når timelønnete utgjør en høy andel av ansatte som til enhver tid er på jobb, kan det gi utfordringer i å skape en felles holdning til budsjettet og de økonomiske rammer. Samlet sett synes det likevel som at det ikke er oppnådd tilstrekkelig kunnskap og holdning til de økonomiske målene blant de ansatte.

Det kommer blant ledere til uttrykk en kultur hvor økonomiske mål oppleves som nyttige og verdsettes for arbeidet med å formidle økonomiske mål og sammenhenger til ansatte. Det er imidlertid en motsetning mellom dette og den andelen som opplever å ha fått en slik informasjon.

Dette indikerer at man ikke har lykkes tilstrekkelig med dette arbeidet på tross av et uttrykt ønske. Det at man opplyser om at økonomistyring er et fast tema i personalmøter, og at det gjennomføres regelmessige evalueringer av tiltak for å sikre en bærekraftig økonomistyring, gjenspeiles i liten grad i ansattes tilbakemeldinger.

Medvirkning fra ledere i enhetene

Revisjonen vurderer at det er medvirkning fra ledere i økonomiske planer og tiltak, men at det samtidig er forbedringsmuligheter. Slik revisjonen forstår det, synes det å være to flaskehalser i systemet, og begge handler mye om kapasitet. Saker der det burde vært søkt medvirkning kan bli utredet på kommunalsjefnivå uten involvering nedover. Det er også utfordrende å involvere virksomhetsledere tilstrekkelig, noe som bekreftes i spørreundersøkelsen. Dette eksemplifiseres i tiltaket om flatt kutt i bemanning der det utredes på overordnet nivå, og man nedover i organisasjonen ikke opplever å bli involvert i dette arbeidet. Dette går utover realismen i tiltaket, jf. diskusjonen i kapittel 4.3, hvor det synes som at mye av de budsjettmessige kuttene man ønsket å få til, motvirkes av andre effekter.

Samtidig er det en oppmerksomhet rundt denne utfordringen. Kapasitetsutfordringer er en side, men det handler også om å få reell medvirkning inn i et system i alle saker. Enhetslederne peker tydelig på konsekvensene av manglende involvering og forhastede tiltak som til slutt kan gå ut over ansatte og deres lojalitet til budsjettet.

7 Konklusjon

Gjennom den dokumentasjonen som er forelagt revisjonen, og basert på vurderingene av de revisjonskriterier som er stilt opp, vil revisjonen konkludere med at Arendal kommune har etablert en struktur og kultur for økonomistyring som i stor grad er hensiktsmessig og tilfredsstillende. Likevel er det områder som kan forbedres for å sikre en mer effektiv og forsvarlig økonomistyring. Dette inkluderer bedre forankring og kommunikasjon av økonomiske mål, kontinuerlig opplæring og kompetanseutvikling, samt håndtering av kapasitetsutfordringer. Ved å ta opp disse utfordringene kan kommunen i større grad sikre en bærekraftig økonomistyring i enhetene hjemmesykepleie og institusjon.

Arendal kommune har etablert en rekke styringsdokumenter som gir en god oversikt over økonomiske mål og utfordringer. Det er en tydelig sammenheng mellom disse dokumentene, og de tar utgangspunkt i overordnede mål og strategier for kommunen. Imidlertid lykkes man ikke med å iverksette enkelte strategier, spesielt innen bolig og velferdsteknologi. En sentral utfordring er at selv om kommunen har etablert gode systemer og rutiner for økonomistyring, er det en viss avstand mellom ledelsens intensjoner og den faktiske forankringen blant ansatte. Økonomiske mål og rammer er i mindre grad kjent blant de ansatte, og det er en opplevelse av at informasjon ikke når frem gjennom de etablerte kommunikasjonskanalene. Dette indikerer at det er behov for bedre kommunikasjon og forankring av økonomiske mål i hele organisasjonen. Forankring kan ses opp mot systemet for tilbakemeldinger om økonomiske forhold, der dette bør formidles tydeligere til ansatte. Det kommer videre frem et behov for forventningsavklaring mot befolkningen primært knyttet til forventninger omkring nåværende og fremtidig tjenestenivå, noe som er viktig for å kunne realisere strategier og tiltak.

Kommunens struktur for økonomistyring i enhetene hjemmesykepleie og institusjon er i hovedsak hensiktsmessig, med etablerte rutiner og prosedyrer for økonomistyring. Det er tydelige møtестrukturer og rapporteringsrutiner som støtter opp under økonomistyringen, og med planer for å skifte ut enkelte økonomistyringsverktøy synes de tekniske forutsetningene å være gode. Likevel er det kapasitetsutfordringer, spesielt på støttefunksjoner og ledernivå, som kan påvirke effektiviteten, og det er en opplevelse av at de økonomiske rammene påvirker det reelle handlingsrommet som ledere har til å styre, og gjør det vanskelig å kutte kostnader uten å kutte i tjenestetilbudet. Det kommer også til uttrykk et behov for kontinuerlig opplæring og kompetanseutvikling blant virksomhetslederne for å sikre at de har tilstrekkelig kunnskap og ressurser til å håndtere økonomistyringen effektivt. Dette må ses i sammenheng med de beskrevne kapasitetsutfordringene.

Organisasjonskulturen i enhetene fremmer i noen grad måloppnåelse og ansvarlig ressursstyring. Det er en kultur hvor økonomiske mål oppleves som nyttige og verdsettes, men det er utfordringer med å sikre at alle ansatte er tilstrekkelig informert og ikke minst kjent med de overordnede økonomiske målene som ligger til grunn. Dette kan knyttes til medvirkning i økonomiske beslutningsprosesser. Det kommer frem at beslutninger kan tas på overordnet nivå uten tilstrekkelig involvering av mellomledere, noe som svekker realismen i tiltakene og kan føre til mindre eierskapsfølelse og gjennomføringsevne. Det er også en viss frustrasjon blant ansatte knyttet til ressurs situasjonen, og en høy andel timelønnete/vikarer er ikke kjent med virksomhetens økonomiske mål. Dette kan påvirke lojaliteten til budsjettet og den samlede økonomistyringen negativt.

7.1 Anbefalinger

Revisjonen har følgende anbefalinger til Arendal kommune:

- Det bør vurderes tiltak som i større grad sikrer forankring av økonomiske mål blant ansatte.
- Det bør vurderes tiltak knyttet til de opplevde kapasitetsutfordringene i støttefunksjoner og blant virksomhetsledere.
- Det bør vurderes tiltak som sikrer større grad av medvirkning i økonomiske beslutninger blant ledere.
- Det bør vurderes tiltak som sikrer tilstrekkelighet i den kontinuerlige opplæringen og kompetanseutviklingen på økonomiområdet blant virksomhetsledere.

7.2 Kommunedirektørens uttalelse

Arendal kommune ved kommunedirektøren har gjennomgått revisjonsrapport og kommer til følgende uttalelser/bemerkninger til konklusjon og de overnevnte anbefalingene.

Arendal kommune takker Sørlandet kommunerevisjon IKS for en grundig gjennomgang av kommunens økonomistyring innenfor enhetene hjemmesykepleie og institusjon. Det er positivt at revisjonen konkluderer med at kommunen i stor grad har etablert en hensiktsmessig og tilfredsstillende struktur og kultur for økonomistyring. Dette er et resultat av målrettet arbeid over tid med å utvikle styringssystemer, rutiner og en organisasjonskultur som fremmer ansvarlig ressursbruk.

Samtidig tar kommunedirektøren revisjonens funn og anbefalinger på alvor. Det er viktig å erkjenne at det fortsatt finnes forbedringsområder, særlig knyttet til forankring og kommunikasjon av økonomiske mål, kapasitetsutfordringer i støttefunksjoner og ledelse, samt behovet for kontinuerlig opplæring og kompetanseutvikling. Disse forholdene kan påvirke både gjennomføringsevne og realismen i tiltak, og det er derfor avgjørende å arbeide systematisk med forbedringer.

Kommunedirektøren deler revisjonens vurdering av at det er behov for å styrke medvirkningen i økonomiske beslutningsprosesser, og sikre at mellomledere og ansatte i større grad involveres og gis eierskap til økonomiske mål og prioriteringer. Dette vil bidra til økt forståelse, lojalitet og gjennomføringsevne i hele organisasjonen.

Videre vil kommunen vurdere tiltak for å tydeliggjøre forventninger til tjenestenivå overfor innbyggerne, slik at det skapes en felles forståelse for hvilke tjenester kommunen kan tilby innenfor tilgjengelige økonomiske rammer.

Kommunedirektøren vil følge opp revisjonens anbefalinger gjennom konkrete tiltak i samarbeid med aktuelle enheter og støttefunksjoner. Målet er å styrke økonomistyringen ytterligere og sikre bærekraftige tjenester til innbyggerne i Arendal kommune.

Litteratur- og dokumentasjonsliste

Lover, forskrifter, veiledere mm.

LOV-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

FOR-2016-10-28-1250 Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten

Prop. 46 L Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Kommunal- og regionaldepartementet. Veileder Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. 2013

Miljøverndepartementet. Veileder Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen – handlingsdelen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Veileder Internkontroll i kommunesektoren.

Kommunenes sentralforbund. Orden i eget hus Kommunedirektørens internkontroll.

Helsedirektoratet. Kompetanseløft 2025 – Årsrapport 2023. 2024

Faglitteratur mm.

Busch, Tor og Jan Ole Vanebo. Økonomistyring i det offentlige, 5. utgave. Universitetsforlaget (2021)

Opstad, Leiv. Økonomistyring i offentlig sektor. Gyldendal (2022)

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. Hvordan organisasjoner fungerer, 4. utgave. Fagbokforlaget (2016)

Bolliq, Georg, Reidar Pedersen, Reidun Førde. Etikk i sykehjem og hjemmetjenester. Sykepleien Forskning 2009;4(3)

Fra Arendal kommune

Økonomireglement. Vedtatt 13.6.2024. PDF

Administrativt delegeringsreglement. Vedtatt 1.8.2024. PDF

Anskaffelsesreglementet per 08.05.2024. PDF

Vedtatt mandat controller. PDF

Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2030

Kommuneplanens samfunnsdel 2025-2040

Årsrapport 2023

Handlings- og økonomiplan 2025-2028

Rapport for første tertial 2024

Personalhåndbok. Sharepoint

Økonomihåndbok. Sharepoint

Samarbeidsavtale mellom Bemanningsenheten og avdelingene i Arendal kommune. DOCX

Møtereferat ledermøte enhet hjemmesykepleie, «uke 46, 12.11.24». DOCX

Lederavtale Nina Evensen Smith. PDF

Stillingsbeskrivelse enhetsleder hjemmesykepleie. PDF

Stillingsbeskrivelse enhetsleder institusjon. PDF

Stillingsbeskrivelse virksomhetsleder – til godkjenning. DOCX

Mal ledermøte institusjon. DOCX

Tiltaksplan etter ROS analyse. DOCX

Registrering og behandling av avvik Arendal kommune. PDF

Arendalstall: <https://www.arendal.kommune.no/politikk-og-medvirkning/kommunens-planer/arendalstall/#toc-heading-1y3mhd>

Kunnskapsgrunnlag med folkehelseoversikt 2024: <https://www.arendal.kommune.no/politikk-og-medvirkning/kommunens-planer/arendalstall/folkehelseoversikt/kunnskapsgrunnlag-med-folkehelseoversikt-2024/>

Statistikk og utviklingstrekk Arendal kommune. DOCX

Årshjul styringsdokumenter 2024 – oppdatert 20. september 2024. XLSX

Excel-dokumenter:

	1304 Hjemmesykepleien 2022 og 2023.xlsx
	1305 Institusjon 2022 og 2023.xlsx
	2022-2024 UKP overliggere sykehus.xlsx
	2024 1304 Hjemmesykepleien månedsrapport.xlsx
	2024 1304003 Natt ressurskrevende.xlsx
	2024 1304004 Nattpatruljen hjemmesykepleien.xlsx
	2024 1304005 Hjemmesykepleie Solhaug 3.xlsx
	2024 1304020 Hisøy Nedenes vest avd. 2.xlsx
	2024 1304022 Sentrum vest avd. 1.xlsx
	2024 1304025 Sentrum øst avd. 1.xlsx
	2024 1304026 Tromøy-Krøgenes-Saltrød øst avd. 3.xlsx
	2024 1304027 Flosta Eydehavn.xlsx
	2024 1304029 Sentrum nord vest avd. 3.xlsx
	2024 1304030 Krøgenes øst avd. 2.xlsx
	2024 1305 Institusjon månedsrapportering.xlsx

	2024 1304 Hjemmesykepleien månedsrapport.xlsx
	2024 1304003 Natt ressurskrevende.xlsx
	2024 1304004 Nattpatruljen hjemmesykepleien.xlsx
	2024 1304005 Hjemmesykepleie Solhaug 3.xlsx
	2024 1304020 Hisøy Nedenes vest avd. 2.xlsx
	2024 1304022 Sentrum vest avd. 1.xlsx
	2024 1304025 Sentrum øst avd. 1.xlsx
	2024 1304026 Tromøy-Krøgenes-Saltrød øst avd. 3.xlsx
	2024 1304027 Flosta Eydehavn.xlsx
	2024 1304029 Sentrum nord vest avd. 3.xlsx
	2024 1304030 Krøgenes øst avd. 2.xlsx
	2024 1305 Institusjon månedsrapportering.xlsx

Vedlegg

Spørreundersøkelse blant ansatte

«Sørlandet kommunerevisjon IKS gjennomfører på vegne av kontrollutvalget i Arendal kommune en forvaltningsrevisjon om økonomistyring i enhetene hjemmesykepleie og institusjon med søkelys på organisasjonsstruktur og -kultur.

I den forbindelse sender vi en spørreundersøkelse til alle ansatte i nevnte enheter. Målet med undersøkelsen er særlig å finne ut:

I hvilken grad organisasjonsstrukturen sikrer en effektiv og forsvarlig økonomistyring i enhetene hjemmesykepleie og institusjon og om organisasjonskulturen i enhetene fremmer måloppnåelse og ansvarlig ressursforvaltning.

Spørreundersøkelsen er konfidensiell og behandles av en uavhengig revisor. Dette betyr at kommunen eller andre ikke har anledning til å finne ut hvilke svar som blir avgitt av den enkelte ansatte.

Undersøkelsen er kort og vil ta noen få minutter å svare på. Sist i undersøkelsen er det et felt der det er mulig å legge inn utfyllende kommentarer. Vi håper alle vil ta seg tid til å svare. Svarene vil gi viktig informasjon og kan bidra til å forbedre kommunens arbeid på området.

Det vil være mulig å svare på undersøkelsen til og med 16. mars 2025.

Revisor vil sende ut en vennlig påminnelse om å svare på undersøkelsen når det nærmer seg slutten av undersøkelsesperioden.

Ved spørsmål eller kommentarer til undersøkelsen, vennligst ta kontakt med forvaltningsrevisor Terje Line i Sørlandet kommunerevisjon:

E-post: terje.melhuus.line@sk-revisjon.no»

Bakgrunnsopplysninger

Hvilken enhet i sektor helse- og mestring tilhører du? (hvis begge, velg der du tilbringer mest tid)

- (1) ☐ Hjemmesykepleie
- (2) ☐ Institusjon
- (3) ☐ Annet

Hvilken virksomhet jobber du i?

- (1) ☐ Hjemmesykepleie Øst avd Flosta
- (2) ☐ Hjemmesykepleie Øst avd 1 og Øst avd 2
- (3) ☐ Hjemmesykepleie Øst avd 3

- (4) ☐ Hjemmesykepleie Vest avd 1
- (5) ☐ Hjemmesykepleie Vest avd 2
- (6) ☐ Hjemmesykepleie Vest avd 3
- (8) ☐ Nattjenestene (nattpatruljen, Solhaug 3 og natt ressurskrevende)
- (9) ☐ Annet

Hvilken virksomhet jobber du i?

- (1) ☐ Færvik BOS
- (3) ☐ Nyskogen BOS
- (4) ☐ Plankemyra BOS - langtid 1, forsterket, skjermet
- (5) ☐ Plankemyra BOS - langtid 2, langtid 3, lindrende
- (10) ☐ Røed BOS
- (11) ☐ Saltrød BOS
- (12) ☐ Tromøy bokollektiv
- (13) ☐ Elim bokollektiv
- (14) ☐ Tildelingskontoret
- (15) ☐ Annet

Hvilken stillingstype har du?

- (1) ☐ Fagarbeider, hjelpepleier, helsefagarbeider mv.
- (2) ☐ Sykepleier, vernepleier, spesialsykepleier mv.
- (3) ☐ Annet

Hva slags stilling er du ansatt i?

- (1) ☐ Fast ansatt
- (2) ☐ Timelønnet
- (3) ☐ Annet

Hva slags stillingsprosent har du?

- (1) ☐ Heltid (80%-100%)
- (2) ☐ Deltid (mindre enn 80%)
- (3) ☐ Annet (f.eks. timebasert)

Virksomhetens mål og organisasjonsstruktur

Er du kjent med virksomhetens økonomiske mål for 2025?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Vet ikke

Opplever du at dine kolleger er motiverte for å nå virksomhetens økonomiske mål?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei

Hvordan ble du gjort kjent med de økonomiske målene? (flere valg mulig)

- (1) ☐ Personalmøte
- (2) ☐ Teams
- (3) ☐ Sharepoint
- (4) ☐ E-post
- (5) ☐ Andre måter

Opplever du å bli holdt løpende orientert om virksomhetens økonomiske situasjon?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Vet ikke

Opplever du at dine ledere i tilstrekkelig grad orienterer om enhetens og virksomhetens økonomiske situasjon?

- | | | |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|
| (1) ☐ I liten grad | (2) ☐ I noen grad | (3) ☐ I stor grad |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|

Opplever du at det er et system for å kunne gi tilbakemelding på forhold som har betydning for økonomien?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Ikke vært relevant for meg

Hvis du har gitt tilbakemelding om forhold som har betydning for økonomien, opplevde du at din henvendelse ble fulgt opp?

- (1) ☐ Ja, henvendelsen ble fulgt opp
- (2) ☐ Nei, henvendelsen ble ikke fulgt opp
- (3) ☐ Ikke vært relevant for meg

Hvordan opplever du nivået på vikarbruk i din virksomhet?

- (1) ☐ For lavt
- (2) ☐ Passe
- (3) ☐ For stort

Hvordan opplever du nivået på overtidsbruk i din virksomhet?

- (1) ☐ For lavt
- (2) ☐ Passe
- (3) ☐ For stort

Organisasjonskultur

Opplever du at virksomhetens økonomi påvirker arbeidshverdagen negativt i din virksomhet?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei

I hvilken grad opplever du at det er en felles forståelse omkring virksomhetens økonomiske rammer og ressursbruk?

- (1) ☐ I liten grad
- (2) ☐ I noen grad
- (3) ☐ I stor grad

Opplever du en lojalitet til budsjettet i din virksomhet?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei

Gjennomføres det etiske refleksjoner omkring temaer som prioritering og ressursmangel sett i lys av den økonomiske situasjonen?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (3) ☐ Nei, men jeg vet at andre på min arbeidsplass har vært med på slike refleksjoner

Etter din oppfatning, kunne slike etiske refleksjoner vært nyttige for å skape større forståelse omkring disse utfordringene?

(1) ☐ Ja

(2) ☐ Nei

Etter din oppfatning, er slike etiske refleksjoner nyttige for å skape større forståelse omkring disse utfordringene?

(1) ☐ Ja

(2) ☐ Nei

Opplever du at ledelsen kommuniserer tydelig om enhetens og virksomhetens økonomiske situasjon?

(1) ☐ Ja

(2) ☐ Nei

(3) ☐ Vet ikke

Har du avslutningsvis noen utfyllende kommentarer?

Tusen takk for ditt bidrag!

Spørreundersøkelse blant virksomhetsledere

«Sørlandet kommunerevisjon IKS gjennomfører på vegne av kontrollutvalget i Arendal kommune en forvaltningsrevisjon om økonomistyring i enhetene hjemmesykepleie og institusjon med søkelys på organisasjonsstruktur og -kultur.

I den forbindelse sender vi en spørreundersøkelse til alle ledere i nevnte enheter. Målet med undersøkelsen er særlig å finne ut:

I hvilken grad organisasjonsstrukturen sikrer en effektiv og forsvarlig økonomistyring i enhetene hjemmesykepleie og institusjon og om organisasjonskulturen i enhetene fremmer måloppnåelse og ansvarlig ressursforvaltning.

Spørreundersøkelsen er konfidensiell og behandles av en uavhengig revisor. Dette betyr at kommunen eller andre ikke har anledning til å finne ut hvilke svar som blir avgitt av den enkelte leder.

Undersøkelsen vil ta opp mot 15 minutter å svare på. Vi håper alle vil ta seg tid til å svare. Svarene vil gi viktig informasjon og kan bidra til å forbedre kommunens arbeid på området.

Det vil være mulig å svare på undersøkelsen til og med søndag 16. mars 2025.

Revisor vil sende ut en vennlig påminnelse om å svare på undersøkelsen når det nærmer seg slutten av undersøkelsesperioden.

Ved spørsmål eller kommentarer til undersøkelsen, vennligst ta kontakt med forvaltningsrevisor Terje Line i Sørlandet kommunerevisjon:

E-post: terje.melhuus.line@sk-revisjon.no»

Bakgrunnsopplysninger

Hvilken enhet i sektor helse- og mestring tilhører du?

- (1) ☐ Hjemmesykepleie
- (2) ☐ Institusjon

Hvilken virksomhet jobber du i?

- (1) ☐ Hjemmesykepleie Øst avd Flosta
- (2) ☐ Hjemmesykepleie Øst avd 1 og Øst avd 2
- (3) ☐ Hjemmesykepleie Øst avd 3
- (4) ☐ Hjemmesykepleie Vest avd 1
- (5) ☐ Hjemmesykepleie Vest avd 2

- (6) ☐ Hjemmesykepleie Vest avd 3
- (8) ☐ Natttjenestene (nattpatruljen, Solhaug 3 og natt ressurskrevende)
- (10) ☐ Annet

Hvilken virksomhet jobber du i?

- (1) ☐ Færvik BOS
- (2) ☐ Nyskogen BOS
- (3) ☐ Plankemyra BOS - langtid 1, forsterket, skjermet
- (4) ☐ Plankemyra BOS - langtid 2, langtid 3, lindrende
- (5) ☐ Røed BOS
- (6) ☐ Saltrød BOS
- (7) ☐ Tromøy bokollektiv
- (8) ☐ Elim bokollektiv
- (9) ☐ Tildelingskontoret
- (10) ☐ Annet

Kan du angi ditt lederspenn, både for fast ansatte og vikarer, i 2024?

- (1) ☐ 0-20
- (2) ☐ 21-40
- (3) ☐ 41-60
- (4) ☐ 61-80
- (5) ☐ 81 og flere

Hva var mer- eller mindreforbruk i prosent av budsjett i din virksomhet i 2024?

- (1) ☐ -30% og mindre
- (2) ☐ Mellom -30% og -10%
- (3) ☐ Mellom -10% og 0%
- (4) ☐ 0% eller større

Oversikt, målsetting og planlegging

I hvilken grad opplever du at målene i kommuneplanens samfunnsdel, som er relevante for din virksomhet, følges opp i virksomhetens budsjett?

- (1) ☐ I stor grad (2) ☐ I noen grad (3) ☐ I liten grad (4) ☐ Ikke relevant

Opplever du virksomhetens budsjett for 2025 som realistisk?

- (1) ☐ Ja
(2) ☐ Nei
(3) ☐ Vet ikke

Opplevde du virksomhetens budsjett for 2024 som realistisk?

- (1) ☐ Ja
(2) ☐ Nei
(3) ☐ Vet ikke

Forholder du deg til virksomhetens budsjettet som et styringsverktøy?

- (1) ☐ Ja
(2) ☐ Nei

Opplever du å ha tilstrekkelig handlingsrom til å styre virksomhetens økonomi?

- (1) ☐ I liten grad (2) ☐ I noen grad (3) ☐ I stor grad

Oversikt, målsetting og planlegging forts.

Opplever du at det er tydelige forventninger fra din leder til hvordan du styrer økonomien i virksomheten?

- (1) ☐ Ja (gjern utdyp) _____
(2) ☐ Nei (gjern utdyp) _____

Opplever du at det er tilstrekkelig med rutiner og prosedyrer knyttet til økonomistyring?

- (1) ☐ I liten grad (2) ☐ I noen grad (3) ☐ I stor grad

Er verktøyene du benytter ifm. dine oppgaver knyttet til økonomistyring, funksjonelle?

(1) ☐ I liten
grad

(2) ☐ I noen
grad

(3) ☐ I stor grad

Opplever du at tiltak som har til hensikt å sikre forsvarlig økonomisk styring, evalueres i din enhet?

(1) ☐ I liten
grad

(2) ☐ I noen
grad

(3) ☐ I stor grad

Organisasjonsstruktur

Er du kjent med om det foreligger en beskrivelse av enhetens hovedoppgaver, mål og organisering?

(1) ☐ Ja

(2) ☐ Nei

Opplever du å ha tilstrekkelig kompetanse for å ivareta dine oppgaver knyttet til budsjett- og økonomistyring?

(1) ☐ Ja

(2) ☐ Nei (gjerne utdyp) _____

Blir du tilbudt kompetanseheving ifm. økonomistyring?

(1) ☐ Ja

(2) ☐ Nei

Opplever du at det foreligger tydelige retningslinjer for bruk av vikarer/overtid?

(1) ☐ Ja

(2) ☐ Nei (gjerne utdyp) _____

Opplever du at det foreligger tydelige retningslinjer til å gjøre innkjøp?

(1) ☐ Ja

(2) ☐ Nei (gjerne utdyp) _____

Organisasjonsstruktur forts.

Er det gode nok systemer for å kunne håndtere vakanser som følger av andre årsaker enn sykefravær?

(1) ☐ Ja

(2) ☐ Nei (gjerne utdyp) _____

Gjennomføres det jevnlig evalueringer av dine økonomiske fullmakter?

(1) ☐ Ja

(2) ☐ Nei

Har du kapasitet til å utføre de oppgaver som forventes av deg ifm. økonomistyring?

(1) ☐ Ja (gjærne utdyp) _____

(2) ☐ Nei (gjærne utdyp) _____

Opplever du i tilstrekkelig grad å bli orientert om enhetens og virksomhetens økonomiske situasjon?

(1) ☐ Ja (gjærne utdyp) _____

(2) ☐ Nei (gjærne utdyp) _____

Organisasjonsstruktur forts.

Hvordan opplever du faglig støtte fra controller?

(1) ☐ Ikke
tilfredsstillende

(2) ☐ Verken
eller

(3) ☐ God

Opplever du at månedsrapporteringen er et nyttig bidrag i økonomistyringen?

(1) ☐ I liten
grad

(2) ☐ I noen
grad

(3) ☐ I stor grad

Opplever du at din leder følger opp månedsrapportering?

(1) ☐ Ja (gjærne utdyp) _____

(2) ☐ Nei (gjærne utdyp) _____

Er det forhold ved månedsrapportering du mener kunne vært gjort annerledes?

(1) ☐ Ja (gjærne utdyp) _____

(2) ☐ Nei

Opplever du at det er et system der ansatte kan gi tilbakemelding på forhold som har betydning for økonomien?

(1) ☐ Ja (gjærne utdyp) _____

(2) ☐ Nei (gjærne utdyp) _____

Organisasjonskultur

Opplever du at virksomhetens økonomi påvirker arbeidshverdagen negativt for ansatte i din virksomhet?

(1) ☐ Ja (gjærne utdyp) _____

(2) ☐ Nei

I hvilken grad opplever du at det er en felles forståelse omkring virksomhetens økonomiske rammer og ressursbruk?

(1) ☐ I liten grad

(2) ☐ I noen grad

(3) ☐ I stor grad

Opplever du en lojalitet til budsjettet i din virksomhet?

(1) ☐ Ja

(2) ☐ Nei (gjærne utdyp) _____

Gjennomføres det etiske refleksjoner omkring temaer som prioritering og ressursmangel sett i lys av den økonomiske situasjonen?

(1) ☐ Ja

(2) ☐ Nei

Etter din oppfatning, er slike etiske refleksjoner nyttige for å skape større forståelse omkring disse utfordringene?

(1) ☐ Ja

(2) ☐ Nei

Etter din oppfatning, kunne slike etiske refleksjoner vært nyttige for å skape større forståelse omkring disse utfordringene?

(1) ☐ Ja

(2) ☐ Nei

Opplever du medvirkning rundt utarbeidelse av budsjett og tiltak?

(1) ☐ I liten grad

(2) ☐ I noen grad

(3) ☐ I stor grad

Har du avslutningsvis noen utfyllende kommentarer?

Tusen takk for ditt bidrag!

Intervjuguider

Intervjuguide ledere sektor helse og mestring, Arendal kommune

Problemstilling:

I hvilken grad er Arendal kommunes økonomistyring innen enhetene hjemmesykepleie og institusjon organisert på en hensiktsmessig måte?

Underspørsmål:

- *I hvilken grad har kommunen etablert og implementert realistiske mål og planer som sikrer en effektiv og forsvarlig økonomistyring, og i hvilken grad er disse målene forankret og operasjonalisert i hele organisasjonen?*
- *I hvilken grad er Arendal kommunes organisasjonsstruktur hensiktsmessig og tilfredsstillende for å sikre en effektiv og forsvarlig økonomistyring i enhetene hjemmesykepleie og institusjon?*
- *I hvilken grad fremmer organisasjonskulturen i enhetene hjemmesykepleie og institusjon måloppnåelse og ansvarlig ressursforvaltning?*

Innledende spørsmål

1. Hvor lenge har du vært i din nåværende stilling som sektorleder?
2. Om sektoren. Har ny organisering fått satt seg?

Oversikt, målsetting og planlegging

3. Opplever kommuneplanens samfunnsdel som relevant og benyttes den i det videre arbeidet?
 - a. Hvordan følges mål herfra opp i det faktiske budsjett-/økonomiplanarbeidet?
 - b. Er det mål fra kommuneplanens samfunnsdel som ikke lar seg realisere utfra tildelt budsjett?
4. Benyttes oversikter over utviklingstrekk i kommunen (knyttet til demografi, folkehelse etc.) inn i det faktiske budsjett-/økonomiplanarbeidet?
 - a. I hvilken grad blir politisk behandlede rapporter fulgt opp?
 - b. Blir forventninger til økt behov inkludert i budsjettberegninger?
5. Opplever du at det er sammenheng mellom sektorens mål og budsjett?
 - a. Opplever tiltak i HØP 2025-2028 (s. 73-74 i vedtatt HØP 2025-2028), eksempelvis omgjøre vikarbudsjett til faste stillinger og heltidssatsing, som realistiske?
6. Inkluderes du i arbeidet med å utvikle mål og tiltak som har betydning for enhetens økonomi?
7. Hvordan formidles informasjon om økonomiske forhold i sektoren?
 - a. Hvordan blir økonomiske mål gjort kjent i sektoren?
8. Benyttes budsjettet aktivt som et mål for sektoren?
 - a. Og for de forskjellige enhetene.
 - b. Opplever budsjettet realistisk?
 - c. Bygger budsjettet på realistiske mål?
9. Blir det iverksatt tiltak knyttet til identifiserte budsjettavvik og andre identifiserte risikoer knyttet til økonomistyring?
 - a. Gi gjerne eksempler på tiltak
 - b. Evaluering av tiltak – effekt?
10. Er det etablert tilstrekkelig med skriftlige rutiner/prosedyrer ifm. økonomistyring?
 - a. Også ift. handlinger som utløser økonomiske forpliktelser, som å innkalle vikarer, beordre overtid, foreta innkjøp, følge opp inntekter osv.; er det etablert fullmakter her?

11. Er det etablert verktøy for økonomistyring i sektor/enhet/avdeling?
 - a. Opplever disse som funksjonelle for dine underordnede ledere?
 - b. Har ledere tilstrekkelig kompetanse til å kunne bruke disse verktøyene?

Organisasjonsstruktur

12. Foreligger det en beskrivelse av sektorens hovedoppgaver, mål og organisering (jf. kommuneloven § 25)?
13. Opplever du å ha tilstrekkelig kompetanse knyttet til økonomistyring, herunder budsjettoppfølging?
 - a. Blir du tilbudt kompetanseheving på dette området?
14. Opplever du at enhetsledere i din enhet har tilstrekkelig kompetanse knyttet til økonomistyring, herunder budsjettoppfølging?
15. Hvordan fungerer samarbeidet med controllerne?
 - a. Får du støtte når du trenger det?
 - b. Er det tilfredsstillende oppfølging av måneds- og tertialrapportering, med særlig oppmerksomhet på økonomiske avvik?
16. Opplever du klarhet i din rolle knyttet til økonomistyring (herunder budsjettoppfølging)?
17. Har du kapasitet til å utføre det som forventes av deg ift. økonomistyring?
 - a. Lederspenn
18. Har du en formening om dine underordnede ledere har kapasitet til å utføre sitt ansvar ifm. økonomistyring?
 - a. Lederspenn
19. Hvordan fungerer rapportering om økonomiske forhold?
 - a. Hvilke kanaler/møtearenaer eksisterer?
 - b. Månedrapportering, tertialrapportering
20. Hvordan sikrer sektoren at tilbakemeldinger om økonomiske forhold fra ansatte og ledere blir mottatt, vurdert og fulgt opp?

Organisasjonskultur

21. Opplever du at det er en lojalitet fra ledere og ansatte i enheten til budsjettet?
22. Hvordan jobber du for å sikre oppslutning rundt økonomiske mål i sektoren?
 - a. Benyttes etisk refleksjon omkring økonomi, f.eks. om ressursmangel/prioriteringsproblemer?
23. Er det medvirkning fra ledere i sektoren knyttet til utvikling av økonomiske mål?
 - a. Har ev. medvirkning en tydelig plassering i arbeidet med budsjett og økonomiplan?
24. Er økonomi en del av de orienteringer som gis ansatte i ledermøter mv.?
 - a. Hvilke kanaler benyttes her?
25. Opplever du at det er en kultur for å lære av ledere som lykkes i økonomistyringen?

Avsluttende spørsmål

26. Hva mener du er de største utfordringene knyttet til økonomistyring i sektoren?
27. Hva mener du er avgjørende faktorer for å kunne overholde budsjettet i sektoren?

Intervjuguide ledere i enhetene hjemmesykepleie og institusjon, sektor helse og mestring, Arendal kommune

Problemstilling:

I hvilken grad er Arendal kommunes økonomistyring innen enhetene hjemmesykepleie og institusjon organisert på en hensiktsmessig måte?

Underspørsmål:

- *I hvilken grad har kommunen etablert og implementert realistiske mål og planer som sikrer en effektiv og forsvarlig økonomistyring, og i hvilken grad er disse målene forankret og operasjonalisert i hele organisasjonen?*
- *I hvilken grad er Arendal kommunes organisasjonsstruktur hensiktsmessig og tilfredsstillende for å sikre en effektiv og forsvarlig økonomistyring i enhetene hjemmesykepleie og institusjon?*
- *I hvilken grad fremmer organisasjonskulturen i enhetene hjemmesykepleie og institusjon måloppnåelse og ansvarlig ressursforvaltning?*

Innledende spørsmål

1. Hvor lenge har du vært i din nåværende stilling som enhetsleder?
2. Om enheten. Har ny organisering fått satt seg?

Oversikt, målsetting og planlegging

3. Opplever kommuneplanens samfunnsdel som relevant og benyttes den i det videre arbeidet?
 - a. Hvordan følges mål herfra opp i det faktiske budsjett-/økonomiplanarbeidet?
 - b. Er det mål fra kommuneplanens samfunnsdel som ikke lar seg realisere utfra tildelt budsjett?
4. Benyttes oversikter over utviklingstrekk i kommunen (knyttet til demografi, folkehelse etc.) inn i det faktiske budsjett-/økonomiplanarbeidet?
 - a. I hvilken grad blir politisk behandlede rapporter fulgt opp?
 - b. Blir forventinger til økt behov inkludert i budsjettberegninger?
5. Opplever du at det er sammenheng mellom sektorens og/eller enhetens mål og budsjett?
 - a. Opplever tiltak i HØP 2025-2028 (s. 73-74 i vedtatt HØP 2025-2028), eksempelvis omgjøre vikarbudsjett til faste stillinger og heltidssatsing, som realistiske?
6. Inkluderes du i arbeidet med å utvikle mål og tiltak som har betydning for enhetens økonomi?
7. Hvordan formidles informasjon om økonomiske forhold i enheten?
 - a. Hvordan blir økonomiske mål gjort kjent i enheten?
8. Benyttes budsjettet aktivt som et mål for enheten?
 - a. Og for de forskjellige virksomhetene/avdelingene.
 - b. Opplever budsjettet realistisk?
 - c. Bygger budsjettet på realistiske mål?
9. Blir det iverksatt tiltak knyttet til identifiserte budsjettavvik og andre identifiserte risikoer knyttet til økonomistyring?
 - a. Gi gjerne eksempler på tiltak
 - b. Evaluering av tiltak – effekt?
10. Er det etablert tilstrekkelig med skriftlige rutiner/prosedyrer ifm. økonomistyring?
 - a. Også ift. handlinger som utløser økonomiske forpliktelser, som å innkalle vikarer, beordre overtid, foreta innkjøp, følge opp inntekter osv.; er det etablert fullmakter her?
11. Er det etablert verktøy for økonomistyring i sektor/enhet/avdeling?
 - a. Opplever disse som funksjonelle for dine underordnede ledere?
 - b. Har ledere tilstrekkelig kompetanse til å kunne bruke disse verktøyene?

Organisasjonsstruktur

12. Foreligger det en beskrivelse av enhetens hovedoppgaver, mål og organisering (jf. kommuneloven § 25)?
 - a. Hvor er den tilgjengelig for ansatte?
13. Opplever du å ha tilstrekkelig kompetanse knyttet til økonomistyring, herunder budsjettoppfølging?
 - a. Blir du tilbudt kompetanseheving på dette området?
14. Opplever du at avdelings-/virksomhetsledere i din enhet har tilstrekkelig kompetanse knyttet til økonomistyring, herunder budsjettoppfølging?
15. Hvordan fungerer samarbeidet med controllerne?
 - a. Får du støtte når du trenger det?
 - b. Er det tilfredsstillende oppfølging av måneds- og tertialrapportering, med særlig oppmerksomhet på økonomiske avvik?
16. Opplever du klarhet i din rolle knyttet til økonomistyring (herunder budsjettoppfølging)?
 - a. følge opp budsjett og regnskap, inkludert avvik, og følge opp styringssignaler og administrative og politiske beslutninger
 - b. Som enhetsleder er du gitt mulighet til å anvende vedtatt budsjett. Hva ligger i det?
17. Har du kapasitet til å utføre det som forventes av deg ift. økonomistyring?
 - a. Lederspenn
18. Har du en formening om dine underordnede ledere har kapasitet til å utføre sitt ansvar ifm. økonomistyring?
 - a. Lederspenn
19. Hvordan fungerer rapportering om økonomiske forhold?
 - a. Hvilke kanaler/møtearenaer eksisterer?
 - b. Månedrapportering, tertialrapportering
20. Hvordan sikrer enheten at tilbakemeldinger om økonomiske forhold fra ansatte og ledere blir mottatt, vurdert og fulgt opp?

Organisasjonskultur

21. Opplever du at det er en lojalitet fra ledere og ansatte i enheten til budsjettet?
22. Hvordan jobber du for å sikre oppslutning rundt økonomiske mål i enheten?
 - a. Benyttes etisk refleksjon omkring økonomi, f.eks. om ressursmangel/prioriteringsproblemer?
23. Er det medvirkning fra ledere i enheten knyttet til utvikling av økonomiske mål?
 - a. Har ev. medvirkning en tydelig plassering i arbeidet med budsjett og økonomiplan?
24. Er økonomi en del av de orienteringer som gis ansatte i personalmøter mv.?
 - a. Hvilke kanaler benyttes her?
25. Opplever du at enkelte avdelingsledere lykkes bedre med økonomistyring enn andre?

Avsluttende spørsmål

26. Hva mener du er de største utfordringene knyttet til økonomistyring i enheten?
27. Hva mener du er avgjørende faktorer for å kunne overholde budsjettet i enheten?

Intervjuguide kontrollere

Problemstilling:

I hvilken grad er Arendal kommunes økonomistyring innen enhetene hjemmesykepleie og institusjon organisert på en hensiktsmessig måte?

Underspørsmål:

- *I hvilken grad har kommunen etablert og implementert realistiske mål og planer som sikrer en effektiv og forsvarlig økonomistyring, og i hvilken grad er disse målene forankret og operasjonalisert i hele organisasjonen?*
- *I hvilken grad er Arendal kommunes organisasjonsstruktur hensiktsmessig og tilfredsstillende for å sikre en effektiv og forsvarlig økonomistyring i enhetene hjemmesykepleie og institusjon?*
- *I hvilken grad fremmer organisasjonskulturen i enhetene hjemmesykepleie og institusjon måloppnåelse og ansvarlig ressursforvaltning?*

Innledende spørsmål

1. Hvor lenge har dere vært i nåværende stillinger som kontrollere?
2. Kan dere beskrive deres rolle i økonomistyringen for de to enhetene?

Oversikt, målsetting og planlegging

3. Er det en sammenheng mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen, etter deres oppfatning?
 - a. Blir analyser og overordnede mål fra samfunnsdelen tatt med videre i det faktiske budsjett- og økonomiplanarbeidet?
4. Opplever dere at frister i årshjulet blir overholdt?
5. Opplever dere at budsjettet blir benyttet som et målstyringsverktøy?
6. Hvordan jobber dere med å redusere/tette avvik?
 - a. Hvor ser dere de største avvikene fra budsjett?
7. Kan dere kort beskrive verktøyene dere benytter i arbeidet med økonomistyring?
 - a. Er de funksjonelle for dere?
 - b. Klarer ledere i enhetene og underliggende avdelinger å benytte disse verktøyene?

Organisasjonsstruktur

8. Opplever dere at det er mulig å ha jevnlig kontakt med kommunalsjef og enhetsledere?
 - a. Månedsrappoterering, tertialrapporterering
9. Gjennomfører dere løpende kontroll med økonomien eller baseres deres faglige støtte på at den blir etterspurt?
10. Opplever dere at det er tilfredsstillende kompetanse blant ledere til å håndtere økonomistyring?
 - a. Er ledere kjent med de viktigste begrepene?
 - b. Hvordan er kvaliteten på den økonomiske rapporteringen fra enheter og avdelinger?
11. Er det rom for å gi opplæring i kommunens økonomirutiner og –systemer som brukes i økonomioppfølging?
12. Opplever dere at deres kompetanse er etterspurt?
13. Har dere kapasitet til å utføre de oppgaver som forventes av dere?
14. Er controllerne en del av ev. systematiske evalueringer som skjer på sektor og enhetsnivå?
15. Er dere involvert i ev. tilbakemeldinger fra ansatte og ledere om økonomiske forhold (utover månedsrappoterering, tertialrapporterering)?

Organisasjonskultur

16. Har dere noen formening om enhetenes ledere, samt avdelingsledere, blir inkludert i utvikling av økonomiske mål?

17. Har dere noen formening om ledere og ansatte har lojalitet overfor budsjettet?

Avsluttende spørsmål

18. Hva mener dere er de største utfordringene knyttet til økonomistyring i sektoren og enhetene?

19. Hva mener dere er avgjørende faktorer for å kunne overholde budsjettet i sektoren og enhetene?