

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

”ADMINISTRATIVE KOSTNADER/RESSURSBRUK I RE KOMMUNE”

2009/2010



UTARBEIDET AV

 **Vestfold**
Kommunerevisjon

INNHOLDSFORTEGNELSE:

0. SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	6
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	6
1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET	6
1.3 HØRING	7
2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	7
2.1 FORMÅL	7
2.2 PROBLEMSTILLINGER	7
3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET	7
4. REVISJONSKRITERIER	8
5. FAKTADEL MED REVISORS VURDERINGER	9
5.1 PROBLEMSTILLING 1: VISER ADMINISTRATIVE KOSTNADER I RE KOMMUNE HVA DET KOSTER Å ADMINISTRERE RE KOMMUNE?	9
5.1.1 <i>Generelt om KOSTRA</i>	9
5.1.2 <i>Re kommunes tilpasning til KOSTRA – intern kontoplan</i>	10
5.1.3 <i>KOSTRA funksjon 120 Administrasjon – tilpasning i Re kommune</i>	11
5.1.4 <i>KOSTRA-funksjoner administrasjon, styring og fellesutgifter -endringer fra 2007 til 2009</i>	15
5.1.5 <i>Fordeling av administrative kostnader i Re kommunes regnskap for 2008</i>	16
<i>Revisors totalkonklusjon problemstilling 1:</i>	18
5.2 PROBLEMSTILLING 2: ER RESSURSBRUKEN I RE KOMMUNE I TRÅD MED SENTRALE MÅL OG KRAV?	19
5.2.1 <i>Avdeling Hjemmesykepleie</i>	19
5.2.2 <i>Skoler og barnehager</i>	24
<i>Revisors totalkonklusjon problemstilling 2:</i>	27
5.3 PROBLEMSTILLING 3: ER RESSURSBRUKEN I RE KOMMUNE I TRÅD MED EGNE MÅL OG KRAV?	29
5.3.1 <i>Område Skole, Barnehage og Kultur:</i>	31
<i>Revisors totalkonklusjon problemstilling 3:</i>	35
5.4 PROBLEMSTILLING 4: AVVIKER RESSURSBRUKEN I RE KOMMUNE I FORHOLD TIL ØVRIGE KOMMUNER I VESTFOLD OG KOMMUNEGRUPPE 10?	36
<i>Revisors totalkonklusjon problemstilling 4:</i>	41
6. REVISORS ANBEFALINGER	42
7. RÅDMANNENS UTTALELSE	44

0. SAMMENDRAG

Vestfold kommunerevisjon har i denne rapporten vurdert kostnader/ressursbruk i Re kommune i forhold til mål og krav som er stilt både av sentrale myndigheter og i egne planer.

Hovedmålsettingen i prosjektet har vært å få svar på følgende problemstillinger:

- **Viser administrative kostnader i Re kommune hva det koster å administrere Re kommune?**
 - Herunder er regnskapsføringen vedrørende administrative kostnader i Re kommune i samsvar med KOSTRA's definisjoner?

Re kommune har utarbeidet en egen veileder - "Kontering av regnskap og budsjett" som viser den interne oppbygningen av regnskapet. Veiledningsheftet ble utarbeidet i 2002 og er ikke oppdatert siden. Heftet, som gir en fin og ryddig oversikt over kommunens kontoplan/struktur, anbefales derfor ajourført årlig.

Revisor peker på flere brudd mot KOSTRA-veileder under denne problemstillingen. Enkelte stillinger er ført på administrasjon som ikke bør være der. Revisor er kritisk til hvordan fordelingen av utgifter til IKT er gjort. Denne tar hensyn til antall ansatte på hvert område, uten at det er tatt hensyn til bruken av IKT. Revisor er videre kritisk til at antall ansatte brukes som fordelingsnøkkel. Revisor mener at det er fordelt for mye IKT-kostnader ut på brukerfunksjoner innenfor pleie og omsorg. Det samme gjelder fordeling av kostnader i forbindelse med Servicetorget.

Revisors gjennomgang viser at regnskapet til Re kommune for 2008 ikke gir et riktig bilde av hva det koster å administrere Re kommune. Gjennomgangen av fordelingsbilag for 2008 viser at kommunen har fordelt ut for mye kostnader i 2008 fra Funksjon 120 Administrasjon til tjenesteytende funksjoner.

- **Er ressursbruken i Re kommune i tråd med sentrale mål og krav?**

Revisor har i denne oppgaven valgt å ta for seg enkelte sentrale mål og krav innenfor *avdeling Hjemmesykepleie*, som er en av tolv avdelinger innenfor virksomhet Pleie og omsorg, *Skoler* og *Barnehager*. Vi har valgt ut sentrale rammebetingelser for de enkelte områder nevnt over. Fra disse igjen har revisor tatt utgangspunkt i noen sentrale målsetninger og undersøkt hvordan kommunen har tilrettelagt for og fulgt opp disse i egen virksomhet.

For avdeling Hjemmesykepleie har revisor valgt å undersøke følgende sentrale mål/krav:

- 1) Stortingsmelding nr 25, mestring, muligheter og mening - og Kompetanseløftet 2015

Revisor vurderer at det å rekruttere og beholde kompetent personell innenfor avdeling Hjemmesykepleie i Re kommune kan være en utfordring, da Re kommune har stram økonomi og derav stram bemanning innenfor avdelingen. På grunn av den økonomiske situasjonen i avdelingen, har revisor blitt informert om at kompetanseheving har vært et område, som har hatt mindre prioritert enn ønsket, innenfor avdeling Hjemmesykepleie i Re kommune.

2) Kommunehelsetjenesteloven, § 6-1 Undervisning og praktisk opplæring

Revisors hovedinntrykk tilsier at virksomhet Pleie og omsorg har gjort mye knyttet til opplæring, tatt i betraktning begrensede ressurser. Samtaler med ansatte i avdeling Hjemmesykepleie gav imidlertid inntrykk av at de hadde ønske om ytterligere opplæring/kurs.

Revisor ser positivt på at det er bevilget kr 350.000 til kurs/opplæring for Virksomhet pleie og omsorg i 2010.

3) Sosialtjenesteloven, § 4-2 De sosial tjenestene skal omfatte

Arbeidet med Serviceerklæringer, eller også benevnt som kvalitetsstandarder i Re kommune, er ikke gjennomført i tråd med anbefalingene i tidligere revisjonsrapport *Hjemmebaserte tjenester i Re kommune*. I virksomhetsplanen for Pleie- og omsorg for 2009 skulle standardene vært utarbeidet per juni 2009.

4) Forskrift om kvalitet, § 3 Oppgaver og innhold i tjenesten

Revisor vurderer at Re kommune har utarbeidet tilfredsstillende prosedyrer for Virksomhet pleie og omsorg. Revisor ser videre også positivt på at det er klare prosedyrer for avviksmelding i pleie- og omsorgsvirksomheten i Re kommune. Revisor etterlyser imidlertid nødvendig forankring på ledelsesnivå. Revisor etterlyser også en strengere praksis for tilbakemelding på innrapporterte avvik internt i virksomheten.

5) Forskrift om habilitering og rehabilitering

Revisor vurderer at Re kommune bryter regelverket i forskrift om habilitering og rehabilitering, da kommunen ikke har etablert en koordinerende enhet, eller utpekt noen spesielt med ansvar for oppfølging av habilitering- og rehabiliteringsbehovet i kommunen i tråd med forskriftens krav.

Revisor vurderer videre at Virksomhet pleie- og omsorg i Re kommune har utarbeidet tilfredsstillende prosedyre som ivaretar retten til å få utarbeidet en individuell plan.

For område Skole, Barnehage og Kultur har revisor valgt å undersøke følgende sentrale mål/krav:

1) Kvalitetssikringssystem for vurdering av oppfylging av Opplæringslova.

Revisor vurderer at Re kommune har tilfredsstillende system for kvalitetsvurdering av virksomheten i forhold til Opplæringslova, når det gjelder læringsresultat, læringsmiljø og fravær. Resultatene rapporteres til kommunestyret i Årsberetningen.

2) Fag- og timefordelingssystem for grunnskolene i Re inkludert utvidelsen av timetallet i fysisk aktivitet i henhold til Kunnskapsløftet.

Revisor har vurdert fag- og timefordelingen for grunnskolene i Re kommune som tilfredsstillende og i tråd med Kunnskapsløftets mål/krav. Det er imidlertid foreløpig lagt opp til et mindre avvik i forhold til kravet om utvidelse av fysisk aktivitet gjeldende fra skoleåret 2009/2010.

3) Kunnskaps- og kompetanseutviklingen i henhold til Barnehageløftet.

Revisor vurderer at Re kommunes kompetanseplan for barnehagene er i tråd med Barnehageløftet og bidrar til nødvendig kunnskaps- og kompetanseutvikling. Re kommune har også sikret etablering av tilstrekkelig antall nye barnehageplasser.

• **Er ressursbruken i Re kommune i tråd med egne mål og vedtak?**

Revisor har under denne problemstillingen valgt å ta for seg enkelte lokale mål og krav innenfor området skole og barnehage. Fra disse har revisor tatt utgangspunkt i tre lokale målsetninger og undersøkt om ressursbruken i Re kommune er i tråd med egne mål og krav.

- 1) Re kommunes resultater i de nasjonale prøvene i skole skal minst ligge over gjennomsnittet av nasjonalt nivå fra og med 2009.

Revisor vurderer utviklingen i grunnskolepoeng i 8.-10. trinn for Re kommune som negativ. Grunnskolepoeng 2008 for Re kommune var 38,4 poeng og 2009 viser 37,7 poeng, landsgjennomsnittet var på 39,5 poeng for 2009 og er i hovedsak uendret fra året før.

Revisor vurderer at det i hovedsak er positiv utvikling i gjennomsnittlig mestringsnivå på både 5. og 8 trinn. Revisor vil spesielt trekke frem den positive utviklingen på 8. trinn i ferdighetene regning, engelsk og norsk lesing, hvor Re kommune i alle ferdighetene lå over nasjonalt nivå i 2009.

Revisor vurderer at pt. har økt ressursinnsats innenfor området skole i Re kommune, foreløpig ikke har ført til bedre resultater i grunnskolen for 8.-10. trinn.

- 2) Antall barn med enkeltvedtak etter opplæringslova § 5-1 skal reduseres fra 11,1 % i 2007 ned til 5 % i 2010.

Revisor vurderer at utviklingen i antall elever med enkeltvedtak etter opplæringslova ikke er i tråd med Re kommunes mål.

- 3) Barnehager og skoler skal gjennomføre foreldreundersøkelse og skolene skal gjennomføre årlige trivsels- og elevundersøkelser.

Revisor vurderer at Re kommune gjennomfører foreldreundersøkelse i barnehage og skole, i henhold til egne mål. Svarprosenten fra foreldre/foresatte er imidlertid lav for både skole og barnehage, og det må arbeides med å bedre informasjonen til foreldre/foresatte, slik at resultatene blir valide. Svarene som har kommet inn vurderes imidlertid som positive. Det bør etableres felles mal for oppfølging og rapportering av avvik.

Re kommune har satt økt fokus på tiltak mot mobbing, da Re kommune har nulltoleranse for mobbing. Revisor ser positivt på de tiltak Re kommune har iverksatt innenfor prosjektet ART som metode.

Revisor har registrert at foreldre- og elevundersøkelsen blir rapportert til Hovedutvalg for helse, velferd og oppvekst og videre rapportert til kommunestyret gjennom Årsberetningen. Revisor vurderer rapporteringen som tilfredsstillende.

- **Avviket ressursbruken i Re kommune i forhold til øvrige kommuner i Vestfold og Kommunegruppe 10?**

KOSTRA-analysen viser at Re kommune har færre elever pr årsverk enn de sammenlignede gruppene, noe som betyr at Re kommune har flere årsverk i grunnskolen enn de sammenlignede gruppene har. Dette kommer også frem av de økonomiske dataene som presenteres, hvor Re kommune bruker 14 % mer til grunnskole pr innbygger enn Kommunegruppe 10. Vi ser også at Re kommune blir tilført mer i frie inntekter per innbygger enn det K10 gjør, totalt utgjør det 12,5 mill kroner i merinntekter i 2008. 6,8 mill. kroner av dette beløpet er knyttet til ekstra rammetilskudd i forbindelse med kommunesammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner. Dette beløpet vil nedtrappes med 20% årlig fra 2012, for så å falle helt bort i 2016.

Dessuten har revisor registrert, i arbeidet med problemstilling 3, at Re kommune har *Barn, Unge og Kultur* som et av de viktigste satsningsområdene. Revisor vurderer imidlertid at foreløpig har ikke økt ressursinnsats i grunnskolen ført til ønskede resultater.

Netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter pr. innbygger i kr 2008, ligger under gjennomsnittet for K10 og kommunene i Vestfold. Fra problemstilling 1 foran har revisor konkludert med at regnskapet til Re kommune for 2008, ikke gir et riktig bilde av hva det koster å administrere Re kommune. Gjennomgangen av fordelingsbilag for 2008 viser at kommunen har fordelt ut for mye kostnader i 2008 fra Funksjon 120 Administrasjon til tjenesteytende funksjoner.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, jf. Kommuneloven med forskrifter. Kontrollutvalget har ansvar for at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon, og at det utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse.

Prosjektet ”**Administrative kostnader/ressursbruk i Re kommune**”, ble bestilt av kontrollutvalget i møte den 2. september 2009.

1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET

Prosjektet er avgrenset til å vurdere kostnader/ressursbruk i Re kommune i forhold til mål og krav som er stilt både av sentrale myndigheter og i egne planer. Den opprinnelige avgrensingen av prosjektet var videre å sammenligne ressursbruken i Re kommune med øvrige kommuner i Vestfold og Kommunegruppen 10, for årene 2007 og 2008. Sistnevnte skulle avgrenses til utvalgte vesentlige områder i Re kommune.

1.3 HØRING

Rapporten har vært forelagt rådmannen til høring. Rådmannens uttalelse er innarbeidet i dokumentet under punkt 7.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet er å sikre at mål og krav ivaretas i Re kommune og at dette rapporteres tilfredsstillende til kommunestyret og formannskapet, i henhold til vedtak og økonomireglement.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Med bakgrunn i kontrollutvalgets vedtak har revisor utledet følgende problemstillinger:

- **Viser administrative kostnader i Re kommune hva det koster å administrere Re kommune?**
 - Herunder er regnskapsføringen vedrørende administrative kostnader i Re kommune i samsvar med KOSTRA's definisjoner?
- **Er ressursbruken i Re kommune i tråd med sentrale mål og krav?**
- **Er ressursbruken i Re kommune i tråd med egne mål og vedtak?**
- **Avviker ressursbruken i Re kommune i forhold til øvrige kommuner i Vestfold og Kommunegruppe 10?**

3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

Revisor har blant annet foretatt:

- KOSTRA-analyse
- Regnskapsanalyse
- Dokumentanalyse
- Gjennomgang av sentrale mål og krav for utvalgte områder
- Gjennomgang av Re kommunes egne mål og vedtak for utvalgte områder
- Intervju med kommunalsjefer og virksomhetsleder for Pleie og omsorg. I tillegg intervju med fire andre personer innenfor Stab, virksomhet Pleie og omsorg og avdeling Hjemmesykepleie samt representant fra de tillitsvalgte.

Vestfold Kommunerevisjon vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon til vår rapport.

4. REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon av kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004, skal det etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjonsprosjekter. Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for de krav og forventninger revisor bruker for å vurdere funn som undersøkelsen har avdekket. Dvs. revisjonskriterier er de krav revisor reviderer opp mot.

Nedenfor følger en oversikt over revisjonskriterier som er brukt i dette prosjektet:

Eksterne rammebetingelser

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Lov 1992-09-25 nr. 107 kapittel 8
- Lov om helsetjenesten i kommunene (Kommunehelsetjenesteloven). Lov 1992-11-19 nr. 66
- Lov om sosiale tjenester m.v (sosialtjenesteloven). Lov 1991-12-13 nr. 81
- Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova). Lov 1998-07-17 nr. 61
- Lov om barnehager (barnehageloven). Lov 2005-06-17 nr. 64

- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner). For 2000-12-15 nr. 1423
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner). For 2000-12-15 nr. 1424
- Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgssektoren for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommune og etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. For 2003-06-27 nr. 792
- Forskrift om habilitering og rehabilitering. For 2001-06-28 nr. 765
- Forskrift til opplæringslova. For 2006-06-23 nr. 724
- Forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner (Forskrift om kommunal rapportering). For 2000-12-15 nr. 1425

- Håndbok med Veileder for KOSTRA-rapportering 2008 og 2009 – utgitt av Statistisk sentralbyrå.
- Nettesider med informasjon og veiledning om KOSTRA:
 - Kommunal – og regionaldepartementets KOSTRA-sider: www.koetra.dep.no
 - Statistisk sentralbyrås KOSTRA-sider: www.koetra.no

Nasjonale retningslinjer/stortingsmeldinger/rapporter:

- Stortingsmelding nr 25 (2002 – 2006) – Mestring, muligheter og mening
- Kompetanseløftet 2015
- Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenesten (avtale mellom Regjeringen og KS om utvikling av de kommunale helse- og omsorgstjenestene)
- Kunnskapsløftet – om fag- og timefordelingfordelig for grunnopplæringen og tilbudsstrukturen i videregående opplæring. Rundskriv Udir – 08 - 2009
- Barnehageløftet – rammeplan som trådte i kraft 1. august 2006

Interne rammebetingelser

- Økonomireglement Re kommune

- Kommuneplan 2008 - 2019
- Økonomiplan 2008 - 2011
- Økonomiplan 2009 - 2012

5. FAKTADEL MED REVISORS VURDERINGER

I dette kapittelet tar vi for oss prosjektets problemstillinger med de avgrensninger som fremkommer av punkt 1.2 foran. Problemstillingene besvares med innhentet fakta. Fakta og funn blir tilslutt vurdert opp mot aktuelle revisjonskriterier for hver problemstilling.

5.1 Problemstilling 1: Viser administrative kostnader i Re kommune hva det koster å administrere Re kommune?

- Herunder er regnskapsføringen vedrørende administrative kostnader i Re kommune i samsvar med KOSTRA's definisjoner?

Under denne problemstillingen vil vi først gi en generell innføring i KOSTRA-begreper, videre en nærmere beskrivelse av Re kommunes tilpasning til KOSTRA og *Funksjon 120*, *Administrative kostnader*. For å kunne svare på problemstillingen har revisor kontrollert regnskapstall vedrørende *Funksjon 120* for regnskapsåret 2008.

5.1.1 Generelt om KOSTRA

KOSTRA – Kommune Stat Rapportering, er et obligatorisk, landsomfattende system for kommunenes rapportering til statlige myndigheter gjeldende fra og med 1.1.2001. Rapporteringen skal blant annet gjøre det mulig å fremstille korrekt informasjon for sammenligning av ressursbruk på ulike tjenesteområder i kommunen. Tjenestedata kan brukes som grunnlag til analyse, planlegging og styring for beslutningstakere. Hovedprinsippet i KOSTRA er at inntekter og utgifter skal fordeles ut på de ulike brukerrettede funksjonene. Det er imidlertid opprettet egne funksjoner for ledelse og felles administrative støtteoppgaver, samt administrasjonslokaler. På denne måten har man ønsket å skille direkte og indirekte ressursbruk i kommunene.

KOSTRA baserer seg på at kommunens regnskapsrapportering skjer ihht tre dimensjoner:

- Kontoklasse
- Art
- Funksjon

Funksjonsbegrepet skal være uavhengig av hvilke type tjenester kommunene har etablert og hvordan tjenestene er organisert. I prinsippet skal dermed bruken av funksjon være organisasjonsnøytral. Dette har imidlertid vist seg å være en sannhet med modifikasjoner når det gjelder Funksjon 120, administrative kostnader. Dette kommer vi nærmere tilbake til senere i rapporten.

Et av hovedprinsippene i KOSTRA er at utgiftene skal følge den ansatte og den ansattes funksjon. Dersom en person jobber med forskjellige behov/brukergrupper, skal lønnen fordeles mellom de aktuelle funksjonene. Det samme gjelder anskaffelse og anvendelse av

midler. Når det gjelder personalutgifter/lønn er det etablert et prinsipp som sier at dersom arbeidsinnsatsen tjener flere funksjoner, skal denne fordeles dersom den enkelte funksjon utgjør mer enn 20% av stillingens arbeidsinnsats. Ressursinnsats som utgjør mindre enn 20% er det altså valgfritt om man vil fordele. Det er kun de indirekte utgiftene som kan føres på Funksjon 120.

Kommunens kontostruktur må være tilpasset rapporteringskrav i Forskrift om nasjonal rapportering (KOSTRA). I tillegg må kommunene følge den årlige håndboken for KOSTRA-rapportering som utgis av Statistisk sentralbyrå, samt endringslogg og veileder for rapportering som utgis årlig av kommunal- og regionaldepartementet.

5.1.2 Re kommunes tilpasning til KOSTRA – intern kontoplan

Re kommunes interne kontoplan er beskrevet i veileder – ”Kontering av regnskap og budsjett”. Internkontoplanen viser hvordan regnskapet er bygget opp og består av følgende dimensjoner:

- Kontoklasse og art = Konto 5 siffer
- Ansvar 4 siffer
- Tjeneste 4 siffer
- Prosjekt 3 siffer hittil kun brukt i investeringsregnskapet

KOSTRA-art gjenspeiles i kommunens kontoklasse og artsdimensjon som er på 5 siffer. Re kommune har lagt til to siffer til KOSTRA-arten, hvor de tre midterste er identiske med KOSTRA-arten. Det første sifferet angir kontoklasse (drift- eller investering), mens det siste sifferet gir mulighet for ytterligere spesifisering av type kostnad/inntekt.

KOSTRA-funksjon finner vi igjen i kommunens tjenestedimensjon. Tjenestedimensjonen er på 4 siffer, der de tre første er identiske med KOSTRA-begrepet funksjon. Det siste sifferet gir mulighet for en ytterligere spesifisering der dette er hensiktsmessig.

Det er *kontoklasse og art* samt *tjeneste* (tilsvarende funksjon) som inngår i kommunens kvartalsvise rapportering til Statistisk sentralbyrå.

Art gjenspeiler type utgift/inntekt, mens *tjeneste* som er det samme som funksjonsbegrepet i KOSTRA gjenspeiler ressursbruk knyttet opp mot definerte funksjoner/oppgaver i tråd med innholdet i veileder-heftet for KOSTRA-rapportering.

Ansvar viser den organisatoriske oppbygningen og ansvarsfordelingen internt i kommunene. Som regel vil det være denne dimensjonen som brukes som grunnlag for budsjettfordeling og oppfølging internt i kommunen.

Revisors vurdering:

Re kommune har utarbeidet en egen veileder - ”Kontering av regnskap og budsjett” som viser den interne oppbygningen av regnskapet. Veiledningsheftet ble utarbeidet i 2002 og er ikke oppdatert siden. Heftet, som gir en fin og ryddig oversikt over kommunens kontoplan/struktur, anbefales derfor ajourført årlig.

Ved en årlig oppdatering vil man enklere fange opp de endringer som er annonsert i KOSTRA-veilederen. Revisor anser dette heftet som grunnleggende for den regnskapsmessige forståelsen av regnskapsoppbygningen, og et nødvendig virkemiddel for god tilrettelegging av internkontrollen på regnskapsområdet.

5.1.3 KOSTRA funksjon 120 Administrasjon – tilpasning i Re kommune

I problemstilling 1 har revisor valgt å fokusere på kostnader ført på *Funksjon 120* som tilsvarer tjeneste 1200 - 1212 i Re kommune. Siden lønnskostnader utgjør en vesentlig andel av administrasjonskostnadene tok vi utgangspunkt i en rapport fra lønnsystemet som viste hvilke ansatte som var knyttet opp mot tjeneste 1200 "Administrasjon". Revisjonen har også i noe grad vurdert andre kostnader som er ført på denne tjenesten.

Tjeneste 1200 – 1212 i Re kommunes internregnskap vil i det følgende bli omtalt som Funksjon 120.

Revisjonen har kontrollert at de relevante tjenestene i internkontoplanen i Re kommune er knyttet opp mot KOSTRA-funksjon 120, samt at de rapporterte kostnadene er fullstendige. Fullstendighetskontrollen av KOSTRA-data er gjennomført mot Re kommunes internregnskap for 2008.

KOSTRA-funksjon 120 består av følgende underpunkter:

- 1) Administrativ ledelse
- 2) Støtte og stabsfunksjoner
- 3) Fellesfunksjoner og fellesutgifter

Tekstene i kursiv nedenfor er hentet fra *Veileder KOSTRA-rapportering – regnskapsåret 2009*.

5.1.3.1 Administrativ ledelse

"Som administrative lederstillinger som hører inn under Funksjon 120 defineres lederstillinger som leder andre ledere og som har koordineringsoppgaver utover ren arbeidsledelse. Det betyr at laveste ledernivå (ledere av tjenestestedet) defineres som en del av de funksjonene som tjenestestedet ivaretar.

Som administrative ledere defineres i denne sammenhengen stillinger med omfattende økonomiske og administrative fullmakter, men ikke arbeidsledere med faglige koordinerings-, veilednings- og oppfølgingsoppgaver.

På samme måte som for andre stillinger, forutsettes imidlertid at administrative ledere fordeler ressursbruken, dersom deler av arbeidstiden er knyttet til konkret utadrettet tjenesteyting som hører inn under en annen funksjon enn 120. (Dette kan eksempelvis dreie seg om en teknisk sjef som i deler av sin arbeidstid arbeider med reguleringsplanlegging eller lignende som hører inn under funksjon 301.)"

Revisors kontroll:

Re kommune har en organisasjonsmodell med to-ledelsesnivå en såkalt *to-nivå-modell*. Rådmannen og to kommunalsjefer utgjør det øverste ledernivået. Ledere av enheter er det laveste ledernivået og skal ikke inngå i administrasjonskostnadene. Kun ledere som leder andre ledere, skal være med under Funksjon 120, administrativ ledelse. Det vil si at det laveste ledernivå (ledere av tjenestestedet), f.eks rektor ved en skole, defineres som en del av de funksjonene som tjenestestedet ivaretar og skal ikke defineres inn under Funksjon 120, administrativ ledelse.

Noen av virksomhetslederne i Re kommune har avdelingsledere under seg. Dette gjelder Barn og Unge, NAV, Teknikk- og næringstjenester og pleie og omsorgstjenester.

Administrativ ledelse som er belastet Funksjon 120 i Re kommune:

- Rådmann 1 årsverk
- To kommunalsjefer 2 årsverk
- Renhold 1 årsverk
- Ramnes skole 0,415 årsverk
- Teknikk og næringstjenester 1 årsverk
- Pleie og omsorgstjenester 5,7 årsverk
- NAV 1 årsverk
- Barn og unge 1 årsverk

Revisors vurdering:

Stillingen under Renhold er en lederstilling, men fungerer som arbeidsleder for andre. Denne stillingen bør derfor fordeles på gjeldende byggfunksjoner etter hvor mye tid som medgår. KOSTRA har egne funksjoner for lokaler til førskole, grunnskole, institusjoner og administrasjonsbygg, hvor drift og vedlikeholdsutgifter til blant annet renhold skal føres. Stillingen ved Ramnes skole gjelder også renhold og tilhører ikke Funksjon 120.

Re kommune har fordelt mange stillinger på pleie og omsorg på Funksjon 120. En merkantil stilling (100 %), to sekretærstillinger (80 % og 100 %), en stilling på 40 % som jobber med fagsystemer og brukerstøtte, er ført på Funksjon 120. Revisjonen mener disse stillingene skal knyttes direkte til de tjenestene/tjenestestedene som ivaretas innenfor Virksomhet- pleie og omsorg og bør tas ut av Funksjon 120. Revisor har registrert at korrigeringer er gjennomført i forbindelse med årsavslutningen.

5.1.3.2 Støtte- og stabsfunksjoner

Fra *Veileder KOSTRA-rapportering – regnskapsåret 2009*;

”Støttefunksjoner for styring og utvikling av hele kommunen er en del av Funksjon 120. Dette omfatter oppgaver knyttet til sekretariat for politisk ledelse, økonomiforvaltning, overordnede personalfunksjoner, informasjon som ikke gjelder bestemte tjenesteområder og organisasjon/organisasjonsutvikling.

Planarbeid som er mer enn interne planer for den virksomhet det gjelder og som er en del av den overordnede strategiske ledelse føres på Funksjon 120. Unntak fra dette er arbeid med kommuneplan som skal føres på funksjon 301.

Faglige og merkantile støtte- og stabsfunksjoner som er knyttet til administrative ledere (jf. punkt 1 ovenfor) følger i utgangspunkt sin leder og plasseres på Funksjon 120. Den andelen av arbeidstiden som er knyttet til støtte til bestemte tjenester og tjenestesteder plasseres imidlertid på de respektive funksjonene som tjenestene/tjenestestedene ivaretar.

Det betyr at faglige stabsstillinger som bidrar til utvikling, koordinering og direkte brukerrettede oppgaver av bestemte tjenester, knyttes til de funksjonene som de aktuelle tjenestene sorterer under.

Innsats til oppfølging, kontroll og forvaltningsoppgaver iht. lovverk knyttes til Funksjon 120. Dette har bl.a. betydning for føring av utgiftene til kommunale bestillerenheter: Oppgavene som er knyttet til vurdering av behovsutvikling og innspill til budsjettarbeidet, innhenting av anbud og inngåelse/oppfølging av kontrakter med aktuelle leverandører knyttes til Funksjon

120. Bestillerenhetens arbeid med vurdering av søknader, tildeling og oppfølging av tjenester til enkeltbrukere derimot knyttes til de funksjonene som tjenestene sorterer under.

Tilsvarende fordeles ressursinnsatsen til merkantile støttefunksjoner: Den andelen av arbeidstiden som går med til å betjene en administrativ leder (jf. punkt 1 ovenfor) i forbindelse med forværelsesoppgaver, skriving av saksframlegg, brev osv, knyttes til Funksjon 120. Arbeid som er knyttet til betjening av tjenester/tjenestesteder i forbindelse med registrering av brukere, beregning og oppfølging av brukerbetaling og andre merkantile oppgaver føres på de funksjonene som de aktuelle tjenestestedene ivaretar.

Forutsetningen om fordeling av ressursinnsatsen gjelder bl.a. for kommunale servicekontor/servicetorg som ivaretar merkantile støttefunksjoner i forbindelse med sentralbord, informasjon og mottak av søknader osv. for flere tjenester.”

Revisors kontroll:

Støtte- og stabsfunksjoner som er belastet Funksjon 120 i Re kommune:

- Drift og eiendomstjenester 1 årsverk
- Politisk sekretær/leder Servicetorg 1 årsverk
- Personlrådgiver 1 årsverk
- Økonomisjef 1 årsverk
- Skatteoppkrever 1 årsverk

Revisors vurdering:

Det er presisert i KOSTRA-veileder at *Administrativ leder for Drift og eiendomsforvaltning* skal føres på Funksjon 121 *Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen*. I 2009 er leder for Drift og eiendomsforvaltning foreløpig ført på Funksjon 190 *Interne serviceenheter*. KOSTRA forutsetter full fordeling av utgifter som føres på funksjon 190 til de aktuelle ”brukerfunksjonene”. Administrativ leder for drift og eiendomsforvaltning skal derfor føres på Funksjon 121 fra og med 2008. Denne funksjonen er ikke opprettet i Re kommune verken i 2008 eller 2009.

Re kommune har belastet ett årsverk under ansvar Drift og eiendomstjenester på Funksjon 120. Den ansatte har egentlig en 50 % stilling som *Innkjøpssjef* samt en 50 % stilling under drift og eiendomstjenester. Stillingen (50 %) som innkjøpssjef kan føres på 120, mens stillingen som drift og eiendomssjef bør følge sin leder, og føres på funksjon 121.

Revisor vurderer at *Politisk sekretær, Personlrådgiver, Økonomisjef og Skatteoppkrever* er ført korrekt på Funksjon 120 i Re kommune.

5.1.3.3 Fellesfunksjoner og fellesutgifter

Fra *Veileder KOSTRA-rapportering – regnskapsåret 2009*;

”Fellesfunksjoner som føres på Funksjon 120 er:

- *Felles funksjoner for ledere/medarbeidere som er knyttet til funksjonene 100 eller 120 (bl.a. resepsjon, sentralbord, kantine og andre velferdstiltak).*
- *Bedriftshelsetjeneste for kommunens ansatte. Overordnet HMS-arbeid.*
- *Post- og arkivfunksjonen*
- *Felles regnskapsfunksjon*
- *Hustrykkeri. Innkjøp av papir/kontormateriell som hustrykkeriet foretar for*

kommunale enheter som yter tjenester som er definert under andre funksjoner enn 120 belastes imidlertid de aktuelle funksjonene.

- *Felles IKT-løsninger for hele kommunen. Dette inkluderer anskaffelse, drift og vedlikehold inkl. brukerstøtte knyttet til fellessystemer – tilgjengelige for alle kommunale enhetene – mens utgifter knyttet til "fagsystemer" (pleie- og omsorgssystemer, sosialsystemer, system for barnehageopptak, geografiske informasjonssystemer til reguleringsplanlegging og forvaltning av eiendommer og anlegg m.m.) belastes de funksjonene som systemene betjener.*

Fellesutgifter som føres på Funksjon 120 er:

- *Kontingent til KS*
- *Frikjøp av hovedtillitsvalgte. Frikjøp av tillitsvalgte på tjenestestedene føres på aktuell tjenestefunksjon.*
- *Utgifter knyttet til innføring og administrasjon av eiendomsskatt.*
- *Alle andre fellesutgifter føres på de funksjonene som betjenes, eventuelt funksjon 180. Aktiviteter tilknyttet servicetorg/servicekontor skal fordeles på aktuelle funksjoner som betjenes.*

Revisors kontroll:

Administrasjonskostnader, eller KOSTRA-funksjon 120, blir ofte sett på som vanskelig å sammenligne kommuner i mellom. Selv om man har forsøkt å gjøre KOSTRA-kontoplanen så organisasjonsnøytral som mulig, er det likevel slik at kommunens organisasjonsstruktur kan gi relativt store utslag ved sammenligning kommuner imellom. Blant annet vil kommunens omfang av delegering, når det gjelder arbeidet med regnskap, lønn og ansettelser med mer, påvirke hvor i virksomheten arbeidsressursen ytes og tilslutt blir belastet. I Re kommune har man for eksempel holdt regnskaps- og lønnfunksjonen sentralt i stab. Etter innføring av faktura-scanning (elektronisk bilagshåndtering) skjer imidlertid mesteparten av bilagshåndteringen, kontering, postering og oppfølging av enhetens regnskap, ute på enhetene. Av denne grunn bør også resultatenehetene belaste Funksjon 120 for den andel av stillingen som går med til regnskapsføring, og ev. andre "fellesfunksjoner" som ivaretas i resultateneheten.

I Virksomhet pleie- og omsorg har man det siste året jobbet med innføring og tilrettelegging av personellressurs og arbeidstidsplanleggingsprogram (GAT SOFT). Fra 2010 vil innføringen av GAT SOFT innebære at beregning og kjøring av all turnus-lønn vil forflyttes fra lønnsavdelingen på kommunehuset ut i virksomheten. Endring av arbeidsoppgaver vil på sikt kunne påvirke hvor kostnadene med lønnsarbeidet blir belastet i kommunens regnskap

I Re kommune, hvor man har innført en 2-nivå organisasjonsmodell, er en del av oppgavene som kan relateres til ledelse, i stor grad delegert ned på virksomhetsnivå. Dette gjelder blant annet arbeid med ansettelser. Administrative oppgaver, som tidligere har vært utført av mellomledernivå (f.eks etatssjefer) blir dermed "usynliggjort" ved at brukerfunksjonen blir belastet istedenfor Funksjon 120 ved en flatere organisering.

Fellesfunksjoner og fellesutgifter som er belastet Funksjon 120 i Re kommune:

- IKT 2,4 årsverk
- Post/arkiv 2,6 årsverk
- Lønn/regnskap 5,9 årsverk

- Servicetorg 5,6 årsverk

Revisors vurdering:

Det er belastet 2,4 årsverk for IKT på Funksjon 120. I utgangspunktet skal dette føres på Funksjon 120, men tid som IKT bruker på fagsystemer til blant annet grunnskole, sosial, pleie- og omsorg, bør fordeles til de funksjonene som betjenes.

I utgangspunktet skal Servicetorget føres på Funksjon 120, men dersom de ansatte ved Servicetorget utfører andre tjenester enn ren informasjon som for eksempel førstelinjesaksbehandling overfor andre resultatenheter/brukerfunksjoner (ta imot og kontrollere søknader med mer). I en slik situasjon vil Servicetorget's utgifter måtte fordeles mellom de funksjonene som torget yter tjenester overfor.

Ansatte som er plassert under *ansvar 1200 Stabstjenester* har ansvar for regnskap, lønn, skatt, personalrådgiver, politisk sekretær, post/arkiv og servicetorget. Revisor vurderer at det er riktig at disse føres på Funksjon 120, med unntak av den delen av Servicetorget som eventuelt bør fordeles ut på riktig brukerfunksjon.

KOSTRA skal være organisasjonsnøytral, og en eventuell desentralisering av "fellesfunksjoner" som regnskap og lønn, som i hovedsak skal føres på Funksjon 120, vil også måtte føres på samme funksjon selv om oppgavene delegeres/omorganiseres til virksomhetene.

Revisor vil understreke viktigheten av gode rutiner i forbindelse med vurdering og oppdatering av stillinger knyttet mot KOSTRA-funksjon. Spørsmål om hvordan lønnsutgifter skal fordeles på funksjoner/tjenester bør ivaretas av den faglige/administrative leder når en nyansatt meldes inn i lønns- og personalsystemet. Det bør videre foretas oppdateringer/endringer dersom det foretas endringer i stillingens innhold i løpet av året.

5.1.4 KOSTRA-funksjoner administrasjon, styring og fellesutgifter - endringer fra 2007 til 2009

Nedenfor har revisor kontrollert hvorvidt Re kommunen har fulgt opp de endringer som annonsert for regnskapsåret 2007-2008 og 2008-2009 i KOSTRA-veileder.

Funksjonene 100 og 110 – endring:

Funksjon 100 er endret til kun å gjelde utgifter til politisk styring. Utgifter til kontroll og revisjon er skilt ut i ny funksjon 110.

Revisors vurdering:

Re kommune har etterfulgt disse endringene. I internkontoplanen til Re kommune er det tilrettelagt for ytterligere spesifisering av innholdet i en funksjon (tjeneste). Revisor vil anbefale at kommunen oppretter en tilsvarende tjeneste for Kontrollutvalgssekretariat eller endrer benevnelsen på tjenesten 1100 Revisjon, til Kontroll og Revisjon.

KOSTRA-veilederen sier at Eldrerådet skal føres på Funksjon 180 *Diverse fellesutgifter*. Til orientering har Re kommune ført utgifter til Eldrerådet på tjeneste 1005, altså funksjon 100.

Funksjon 120 – endring:

Utgifter til bedriftshelsetjeneste for alle ansatte skal føres på Funksjon 120.

Revisors vurdering

Re kommune har opprettet en egen tjeneste 1202 *Bedriftshelsetjeneste*. I 2007 og 2008 ble kostnadene fordelt på andre tjenester. I 2009 er kostnader til bedriftshelsetjeneste i sin helhet ført på tjeneste 1202. Re kommune har gjort dette korrekt i 2009.

Funksjon 121, 130, 221, 222, 261 og 265 – endring:

Følgende er hentet fra KOSTRA-veilederen:

Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen er nå skilt ut fra funksjonene 130, 221, 222, 261 og 265 og skal fra 2008 føres på funksjon 121. Kostrafunksjon 121 skal inneholde forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen som må skilles ut fra funksjonene 130 administrasjonslokaler, 221 førskolelokaler og skyss, 222 skolelokaler, 261 institusjonslokaler og 265 kommunalt disponerte boliger.

121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen

*Her føres utgifter knyttet til forvaltning av kommunens bygg og eiendom (forvaltning av alle typer bygg og eiendom). Dette omfatter alle utgifter til aktiviteter som defineres som forvaltning, (...) Dette omfatter aktiviteter i eiendomsforvaltningen knyttet til administrasjon, forsikringer av bygg og pålagte skatter og avgifter knyttet til bygg, og som typisk er forbruksuavhengig av om bygg er i drift eller ikke.
(...) Utgifter som inngår her skal også være utgifter relatert til eiendomsforvaltning som tidligere er ført under Funksjon 120, men som omfattes av definisjonen av funksjon 121.*

Revisors vurdering:

Denne funksjonen er ikke opprettet i Re kommune. Kommunen bør opprette og legge utgifter til eiendomsforvaltningen til funksjon 121 slik som KOSTRA-veilederen krever.

5.1.5 Fordeling av administrative kostnader i Re kommunes regnskap for 2008

Fra og med 2006 har Re kommune fordelt ut en del av kostnadene som er ført på Funksjon 120 administrasjon. Dette gjelder blant annet deler av Servicetorget, fellesutgifter, IKT drift og avskrivninger og husleie kommunehuset.

Regnskapene fra 2006 til og med 2009 viser følgende utvikling i fordeling av administrative kostnader:

- 2006: kr 6 228 000
- 2007: kr 8 397 000
- 2008: kr 13 262 000
- 2009: kr 9 875 000

Fordelinger som blir gjort på slutten av regnskapsåret blir ikke belastet den enkelte virksomhets budsjettansvar, men er i stedet fordelt følgende ansvar:

- 3300 Felles pleie og omsorg
- 4314 Nytt kommunehus
- 4500 Renhold
- 9300 Avsetning og bruk av fond

Fordelingen blir altså ikke synlig i regnskapet til den budsjettansvarlige, men kostnaden flyttes fra Funksjon 120 administrasjon til brukerrelaterte funksjoner.

Revisors vurdering:

KOSTRA-statistikken for 2008 viser at Re kommune bruker litt mindre enn kommunegruppe 10 per innbygger til administrasjon, styring og fellesutgifter (netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter). I 2008 ble det fordelt 13,3 millioner fra Funksjon 120 til tjenesteytende funksjoner. Revisor har foretatt en gjennomgang av fordelingsbilag for 2008, og vurdert om disse er i tråd med KOSTRAs definisjoner.

Tjeneste 1200 Administrasjon

Under denne tjenesten er det til sammen fordelt 6.8 millioner.

Det er fordelt kr 2 039 000 for avskrivninger for IKT ut på andre funksjoner. Ifølge KOSTRA-veileder skal avskrivninger føres på de relevante funksjonene. IKT regnes som fellesfunksjoner og skal føres på Funksjon 120. Utgifter knyttet til "fagsystemer" (pleie- og omsorgssystemer, sosialsystemer, system for barnehageopptak, geografiske informasjonssystemer til reguleringsplanlegging og forvaltning av eiendommer og anlegg m.m.) skal imidlertid belastes de funksjonene som systemene betjener. Det er altså anledning til å føre noe av utgiftene på andre funksjoner, men hovedregelen er at det skal føres på Funksjon 120.

Fordelingsnøkkelen som er benyttet på driftsutgifter samt avskrivninger vedrørende IKT er antall ansatte per 01.01.08 på områdene Rådmann og stabstjenester, Skole og barnehage, Helse og sosial og Teknikk og næring. Revisjonen mener dette bryter med KOSTRA-veilederens intensjon om å fordele faktiske kostnader som er knyttet til fagsystemer på brukerfunksjonene.

Ser man på aktiverte verdier i balansen for 2008, vil dette kunne gi en indikasjon på hvordan avskrivninger på IKT skal fordeles. Slik Re fordeler avskrivningskostnadene belastes brukerfunksjoner under virksomhet Pleie- og omsorg med nær halvparten av fordelingsbilaget på til sammen kr 2 039 000. Dette harmonerer ikke med hvordan de aktiverte verdiene i balansen er fordelt. I Virksomhet Pleie- og omsorg som kanskje er den mest arbeidsintensive virksomheten i kommunen er det betydelig mindre bruk av IKT-utstyr sammenlignet med øvrige virksomheter fordelt per hode. Revisor mener at kostnader til IKT ikke kan fordeles på denne måten.

Et bilag viser en fordeling av servicetorget, post/arkiv og fakturering på kr 3 684 000. Hovedregelen er at servicetorg og post/arkiv skal føres på Funksjon 120. Unntaket er dersom Servicetorget yter tjenester utover generelt informasjonsarbeid og merkantile støttefunksjoner/forværelsesoppgaver for politiske ledelse, økonomiforvaltning, kommuneplanlegging og overordnede personalfunksjoner. Ytes det tjenester til førstelinjesaksbehandling overfor andre resultatenheter/brukerfunksjoner (ta imot og kontrollere søknader med mer) vil utgifter måtte fordeles mellom de funksjonene som torget yter tjenester overfor.

Revisor stiller spørsmål ved fordeling av kostnader til virksomheter som ikke betjenes av servicetorget. Fordelingsnøkkelen som er benyttet bygger på en prosentvis fordeling av kostnader i de enkelte virksomheter som fremgår av fordelingsbilaget.

Tjeneste 1202 Bedriftshelsetjeneste

Re kommune har fordelt utgifter til Bedriftshelsetjenesten kr 601 000 ut på funksjoner i 2008. Dette er det, ifølge KOSTRA-veilederen, ikke anledning til. I KOSTRA-veilederen for 2008 står det entydig at utgifter til bedriftshelsetjenesten skal føres på Funksjon 120. Disse blir ikke fordelt i 2009.

Tjeneste 1203 Drift av felles EDB-systemer

Det er fordelt ut kr 1 854 000 for IKT ut på andre funksjoner. Det gjelder det samme her som det er beskrevet under tjeneste 1200.

Tjeneste 1204 Felles kommunale utgifter

Det er fordelt ut kr 3 825 544 for felles kommunale utgifter. Dette er utgifter til porto, telefon og kommunikasjon, annonser, trykking og kopiering, informasjonsutgifter, fellesannonser, ulike typer forsikring, service og driftsavtaler. Arbeidsgiveravgift er brukt som fordelingsnøkkel for disse utgiftene.

Fordelingsbilaget viser at det blant annet er fordelt kostnader til kirkebygg, forsikring eiendom, service og driftsavtaler til virksomheter som ikke er tilknyttet rådhuset. Kostnader til forsikring av eiendom skal ikke belastes brukerrettede funksjoner, men føres på Funksjon 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen. Fordelingsbilaget viser at det er fordelt om lag 2,75 mill til blant annet førskole/grunnskole og pleie- og omsorg, og Revisor mener at bruk av arbeidsgiveravgift som fordelingsnøkkel til de ovennevnte kostnader ikke gir et korrekt bilde av den faktiske bruken. Revisor stiller også spørsmål til fordeling av porto og telefon – og kommunikasjon, samt service og driftsavtaler.

Revisors totalkonklusjon problemstilling 1:

Viser administrative kostnader i Re kommune hva det koster å administrere Re kommune?

Revisor peker på flere brudd mot KOSTRA-veileder under denne problemstillingen. Enkelte stillinger er ført på administrasjon som ikke bør være der. Revisor er kritisk til hvordan fordelingen av utgifter til IKT er gjort. Denne tar hensyn til antall ansatte på hvert område, uten at det er tatt hensyn til bruken av IKT. Revisor er videre kritisk til at antall ansatte brukes som fordelingsnøkkel. Revisor mener at det er fordelt for mye IKT-kostnader ut på brukerfunksjoner innenfor pleie og omsorg. Det samme gjelder fordeling av kostnader i forbindelse med Servicetorget. Fordelingsnøkkelen som er benyttet, baserer seg på fordeling av arbeidsgiveravgift i kommunen. Revisor mener at det er grunn til å gå gjennom denne fordelingen, da mye av sentralbord, resepsjon, merkantilarbeide etc. i pleie og omsorg ivaretas ute i virksomheten. Revisor vurderer det som urimelig å fordele kostnader på Servicetorget på brukerfunksjoner som gjelder pleie og omsorg og eventuelt andre funksjoner utenfor kommunehuset.

Ifølge KOSTRA-veileder for 2008 skal Funksjon 121 *Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen* opprettes. Denne er ikke opprettet i Re kommunes regnskap verken i 2008 eller 2009.

Revisors gjennomgang viser at regnskapet til Re kommune for 2008 ikke gir et riktig bilde av hva det koster å administrere Re kommune. Gjennomgangen av fordelingsbilag for 2008 viser at kommunen har fordelt ut for mye kostnader i 2008 fra Funksjon 120 Administrasjon til

tjenesteytende funksjoner. Re kommune må foreta en grundigere vurdering av ressurser som fordeles. Det samme gjelder dokumentasjon på de vurderingene som ligger til grunn for fordelingen.

5.2 Problemstilling 2: Er ressursbruken i Re kommune i tråd med sentrale mål og krav?

Revisor har i denne oppgaven valgt å ta for seg enkelte sentrale mål og krav innenfor *avdeling Hjemmesykepleie*, som er en av tolv avdelinger innenfor virksomhet Pleie og omsorg, *Skoler og Barnehager*.

I det følgende gis en oversikt over sentrale rammebetingelser for de enkelte områder nevnt ovenfor. Fra disse igjen har vi tatt utgangspunkt i noen sentrale målsetninger og undersøkt hvordan kommunen har tilrettelagt for og fulgt opp disse i egen virksomhet.

5.2.1 Avdeling Hjemmesykepleie

Med bakgrunn i gjeldende regelverk og sentrale føringer, samt også tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon for område "hjemmebaserte tjenester" i Re kommune har revisor valgt å følge opp enkelte sentrale krav og mål for avdeling Hjemmesykepleie, som også fremheves som fokusområder for kommunene gjennom stortingsmelding nr 25, mestring, muligheter og mening.

Nedenfor ramses opp de målene/kravene revisor har valgt å undersøke i denne oppgaven knyttet til avdeling Hjemmesykepleie:

- 1) Stortingsmelding nr 25, mestring muligheter og mening - og Kompetanseløftet 2015
- 2) Kommunehelsetjenesteloven
- 3) Sosialtjenesteloven
- 4) Forskrift om kvalitet
- 5) Forskrift om habilitering og rehabilitering

5.2.1.1 Stortingsmelding nr 25, mestring, muligheter og mening - og kompetanseløftet 2015

Stortingsmelding nr. 25, viser en klar fokus på å øke kompetansen i omsorgstjenestene. I tillegg til å styrke de kommunale omsorgstjenestene med 10.000 nye årsverk (innen 2009) er det samtidig fokus på styrking av nåværende personell, både med tanke på helsefagarbeidere og videre-/etterutdanning for de som allerede har relevant utdanning på høyskolenivå. Med bakgrunn i de utfordringene som regjeringen mener vi står ovenfor, er det utarbeidet en ny kompetanse- og rekrutteringsplan, "Kompetanseløftet 2015", som skal ha særlig fokus på omsorgstjenestene i den kommunale omsorgstjenesten.

Målet med "kompetanseløftet 2015" vil i de første årene være:

- Øke bemanningen i omsorgssektoren ut fra nivået i 2004 med 10.000 nye årsverk med relevant fagutdanning innen utgangen av 2009.
- Heve det formelle utdanningsnivået i omsorgstjenestene, gjennom blant annet å legge til rette for at andelen personell med høyskoleutdanning i omsorgstjenestene økes

- Sikre bruttotilgang på helsefagarbeidere på om lag 4.500 per år gjennom rekruttering og kvalifiseringstiltak
- Skape større faglig bredde med flere faggrupper og økt vekt på tverrfaglighet
- Styrke veiledning, internopplæring og videreutdanning

Revisors kontroll:

Revisor har gjennom intervju fått opplyst at både innenfor Hjemmesykepleien og på sykehjemmet opplever man i økende grad at pasientene har blitt dårligere sammenlignet med tidligere år. Sykehus har en annen utskrivningsterskel enn tidligere og dette medfører økt trykk på de kommunale tjenestene og behandlingen er ofte mer komplisert. Også i omsorgsboligene ser man at beboerne lever lenger og således blir veldig pleietrengende. Samtidig med denne utviklingen er terskelen blitt høyere for å få plass i sykehjem og de øvrige botilbudene i kommunen. Re kommune har også ett uttrykt mål om å tilrettelegge for pasienter som ønsker å dø i hjemmet.

I pleie- og omsorgsvirksomheten i Re kommune har det vært to tøffe år med stillingsstopp. Arbeidssituasjonen har i tillegg vært vanskelig pga mangel på fagpersonell. Dette har medført et voldsomt press på ledelse og personell, blant annet på grunn av høyt sykefravær. Revisor har gjennom intervju fått opplyst at dette spesielt har vært et problem ved Krakken bo- og behandlingssenter, hvor sykepleiedekningen hittil har vært for lav. Det er ingen sykepleiere på vakt på kveld, og hjemmesykepleien har i perioder fungert som bakvakt. Dette er en valgt modell i Re kommune.

Ifølge virksomhetsleder har alle avdelinger innenfor Pleie- og omsorgsvirksomheten fått flere oppgaver og bemanningen i hele virksomheten er blitt redusert med 13,6 årsverk i løpet av de to siste årene. Ansatte merker økt slitasje og dårlig samvittighet overfor brukere av tjenestene fordi man fra tid til annen opplever å ikke kunne oppfylle vedtak om tjenester, på tross av at terskelen for å motta tjeneste har blitt høyere og nivået på tjenestene er senket. Dette er en politisk vedtatt konsekvens.

Revisor har gjennom intervju fått opplyst at de ansatte føler et veldig press på tid ute hos bruker, og hjemmesykepleien strever med å få tid til rapportering og oppdatering av pasientjournaler.

Revisor har fått opplyst at på grunn av den økonomiske situasjonen, nedskjæringer og omplasseringer av ansatte, har det vært mindre fokus enn ønsket på kompetanseheving innenfor hjemmesykepleien. Kommunen har mottatt tilskuddsmidler fra Fylkesmannen i 2008 gjennom "Kompetanseløftet 2015" på om lag 100.000, hvorav 55.000 var forbeholdt NM i helsefag.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at det å rekruttere og beholde kompetent personell innenfor avdeling Hjemmesykepleie i Re kommune kan være en utfordring, da Re kommune har stram økonomi og derav stram bemanning innenfor avdelingen. Arbeidsoppgavene har økt de siste årene, uten at det følger penger med, fra sentralt hold, til å utføre økte tjenester. Det kan derfor være av stor betydning for rekruttering og det å holde på kvalifisert personell, hvordan kommunen tiltrettelegger for kompetanseheving, både når det gjelder faglig opplæring internt, og etter/videreutdanning eksternt. På grunn av den økonomiske situasjonen i avdelingen, har revisor blitt informert om at kompetanseheving har vært et område, som har hatt mindre prioritert enn ønsket, innenfor avdeling Hjemmesykepleie i Re kommune.

5.2.1.2 Kommunehelsetjenesteloven, § 6-1 Undervisning og praktisk opplæring

Enhver kommune plikter å medvirke til undervisning og praktisk opplæring av helsepersonell, herunder også videre og etterutdanning. Departementet kan gi nærmere forskrifter om kommunens medvirkning til undervisning og praktisk opplæring.

Revisors kontroll:

De økonomiske rammebetingelser har gitt virksomhet Pleie og omsorg begrensede muligheter til kurs/opplæring, men det er ikke bevisst nedprioritert. Kommunen opplever at man totalt sett – og rammer tatt i betraktning – allikevel har innfridd mye på området.

Pleie- og omsorgsvirksomheten i Re kommune hadde et kursbudsjett i 2009 på kr 140.000. I følge virksomhetsleder er disse midlene brukt. Budsjettet i 2010 var opprinnelig på kr 200.000 kroner og er i tillegg blitt tilført kr 150.000, slik at det totale opplæringsbudsjettet for 2010 er på kr 350.000.

Siden kompetanseløftet startet har Re kommune bevisst gitt støtte og motivert ufaglærte til å ta fagutdanning. I dag er det ikke stort behov for dette, da Re kommune har fagutdannet personell i de aller fleste stillinger, med unntak av helgestillingene.

Samtaler med ansatte i avdeling Hjemmesykepleie gav inntrykk av at de hadde ønske om ytterligere opplæring/kurs.

Det er utarbeidet en overordnet plan for opplæring og kompetanseheving i Re kommune for 2008 – 2011, vedtatt i rådmannens ledergruppe 22.01.08. Ifølge virksomhetsleder for Pleie- og omsorg jobbes det nå med en opplæringsplan i virksomheten, hvor de blant annet vil legge vekt på etikk og holdninger. Det er også behov for et opplæringsprogram innen demensproblematikk. Opplæringsplanen skal være ferdig innen 1. mars 2010.

Revisors vurdering:

Revisors hovedinntrykk tilsier at virksomhet Pleie og omsorg har gjort mye knyttet til opplæring, tatt i betraktning begrensede ressurser. Samtaler med ansatte i avdeling Hjemmesykepleie gav imidlertid inntrykk av at de hadde ønske om ytterligere opplæring/kurs.

Revisor ser positivt på at det er bevilget kr 350.000 til kurs/opplæring for Virksomhet pleie og omsorg i 2010.

Samtaler, som revisor har hatt med nyansatte i tiltaksteamet under Stab Pleie og omsorg, viser at man her opplever velvilje med å få delta på kurs. Begge de ansatte har fått tilbud om å delta på kurs, og er påmeldt kurs i BPA (brukerstyrt personlig assistanse) i regi av RO (Ressurssenteret for omstilling i kommunene).

5.2.1.3 Sosialtjenesteloven, § 4-2 De sosiale tjenestene skal omfatte

En av revisjonens anbefalinger i forvaltningsrevisjonsprosjekt "Hjemmebaserte tjenester, herunder KOSTRA-data i Re kommune" var blant annet at kommunen må sørge for oppdatert og tilgjengelig informasjon om hvilke tjenester kommunen kan tilby, dvs. *Serviceerklæringer*. I tillegg til hjemmesykepleie som er hjemlet i Kommunehelsetjenesteloven, listes følgende lovpålagte tjenester opp i Sosialtjenesteloven §4-2:

- a) praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller

- av andre årsaker,
- b) avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid
- c) støttekontakt for personer og familier som har et særlig behov for dette pga funksjonshemming, alder eller sosiale problemer
- d) plass i institusjon, eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har et behov for det pga funksjonshemming, alder eller av andre årsaker
- e) lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid

Revisors kontroll:

Revisjonen har forespurt servicetorget om tilgjengelig informasjon om pleie- og omsorgstjenestene i Re kommune, dvs. service-erklæringer som beskriver tjenestene. Det ble søkt på kommunens hjemmeside, men informasjon er foreløpig ikke lagt ut elektronisk.

I følge nytilsatt ved tiltakskontoret har det nylig vært avholdt et møte hvor det igjen er satt fokus på å ferdigstille ovennevnte service-erklæringer. Nytt koordinerende møte er satt til mars 2010.

Revisors vurdering:

Arbeidet med service-erklæringer, eller også benevnt som kvalitetsstandarder i Re kommune, er ikke gjennomført i tråd med anbefalingene i den nevnte revisjonsrapporten. I virksomhetsplanen for Pleie- og omsorg for 2009 skulle standardene vært utarbeidet per juni 2009.

5.2.1.3 Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgssektoren, § 3 Oppgaver og innhold i tjenesten

For å løse de oppgaver som er nevnt ovenfor skal kommunen utarbeide skriftlige nedfelte prosedyrer som søker å sikre at bruker av pleie- og omsorgstjenester får tilfredsstillende grunnleggende behov.

Kommunen skal etablere et system av prosedyrer som søker å sikre at:

- Den enkelte bruker får de tjenester vedkommende har behov for til rett tid, og i henhold til individuell plan når slik finnes
- Det gis et helhetlig, samordnet og fleksibelt tjenestetilbud som ivaretar kontinuitet i tjenesten
- Brukere av pleie- og omsorgstjenester, og eventuelt pårørende/verge/hjelpeverge, medvirker ved utforming eller endring av tjenestetilbudet. Den enkelte bruker gis medbestemmelse i forbindelse med den daglige utførelsen av tjenestene

Stortingsmelding nr 25 legger også vekt på kvalitetsutvikling i tjenestene og ikke minst brukerens opplevelse av kontinuitet. Ved å ivareta intensjonen i punktene over, ivaretas også en vesentlig del av kravet i kvalitetsforskriften §3 som blant annet omhandler forutsigbarhet, kontinuitet og trygghet for at man får de tjenestene man har behov for.

Revisors kontroll:

Pleie- og omsorgsvirksomheten har utviklet kvalitetshåndbøker som skal sikre at tjenestene som utføres er i tråd med lovverk og interne prosedyrer. Alle avdelinger har kvalitetspermer, nivå 1-3.

Virksomheten har utarbeidet 10 prosedyrer som skal ivareta grunnleggende behov.

Det foreligger også prosedyrer for avviksrapportering dersom det registreres brudd på lovverk og prosedyrer.

Når det gjelder medvirkning ved utforming eller endring av tjenester, legges det blant annet vekt på dette i kartleggingssamtaler med søker i forkant av at vedtak fattes. Vedtak fattes på bakgrunn av faglig vurdering av behov.

Ifølge samtaler revisor har hatt med ansatte i avdeling Hjemmesykepleie, gis det informasjon til bruker om at morgenstell blir gitt en gang mellom kl 0800 og 1200. Så langt det er mulig forsøker Hjemmesykepleien å imøtekomme stell etter brukers ønske. Spesielt det siste halvåret har det vært vanskelig å gi et forutsigbart tilbud innenfor et mer presist tidsintervall. Behov for tjenester varierer og er vanskelig å forutsi. Ifølge samtaler med ledelsen i virksomheten er det ingen restriksjoner fra virksomhetsleder når det meldes behov om å toppe bemanningen. Virksomhetsleder skal imidlertid godkjenne dersom det meldes om et slikt behov.

Ifølge informasjon, som revisor har mottatt, har det vært tilfeller av brudd på vedtak når Hjemmesykepleien ikke har klart å levere tjenester på grunn av stort arbeidspress. Det er også meldt avvik til virksomhetsleder om dette. Avvik meldes videre til virksomhetsleder dersom avviket ikke kan lukke på avdelingen. Det er klare prosedyrer for avviksmelding i Pleie- og omsorgsvirksomheten.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at Re kommune har utarbeidet tilfredsstillende prosedyrer for virksomhet Pleie og omsorg. Revisor ser videre også positivt på at det er klare prosedyrer for avviksmelding i pleie- og omsorgsvirksomheten i Re kommune. Revisor etterlyser imidlertid nødvendig forankring på ledelsesnivå. Det er også rådmannens ansvar å ha ”betryggende kontroll” og det bør rapporteres til rådmann dersom avvik ikke kan lukkes ved tiltak i virksomheten. Revisor etterlyser også en strengere praksis for tilbakemelding på innrapporterte avvik internt i virksomheten. Avvik skal være en kilde til forbedring, og skal utløse konkrete handlinger. Brudd på internkontrollprosedyrene vil kunne medvirke til at kvaliteten på de kommunale omsorgstjenestene ikke tilfredsstillers intensjonen i kvalitetsforskriften § 3 som blant annet omhandler forutsigbarhet, kontinuitet og trygghet for at man får de tjenestene man har behov for. Det er vanskelig for brukere å planlegge dagen når de ikke vet når, eller om hjelpen kommer.

5.2.1.5 Forskrift om habilitering- og rehabilitering

Gjennom § 8 og § 13 pålegges både kommuner og regionale helseforetak å etablere en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomheten. Denne enheten skal være synlig og tilgjengelig for alle, både tjenestemottakere og fagpersonell. I praksis betyr dette at kommunen skal opprette en adresse for alle henvendelser, både de angående rehabilitering og de angående individuell plan. Hensikten med bestemmelsen er å sørge for et fast kontaktpunkt for tverrfaglig samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten. Bestemmelsen har særlig betydning for å sikre kontinuitet i det samlede re-/habiliteringstilbudet for den enkelte bruker av tjenesten.

Jfr § 7 skal kommunen ha en generell oversikt over behov for habilitering og rehabilitering i kommunen. Det kreves ikke en oversikt over enkeltindividers helsetilstand, men oversikten må være presis nok til å kunne være et planleggingsverktøy for kommunen slik at formålet med forskriften kan oppfylles. Tredje ledd pålegger kommunen å legge til rette for et

tverrfaglig tilbud. Dette vil kunne omfatte tjenester som almenlegetjeneste, fysioterapitjeneste, sykepleiertjeneste, helsesøstertjeneste, ergoterapitjeneste og annet.

En koordinerende enhet vil ha en sentral plass i arbeidet med utarbeiding og iverksetting av individuelle planer for mange tjenestemottakere.

Hensikten med bestemmelsen er å sørge for et fast kontaktpunkt for tverrfaglig samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten. Bestemmelsen har særlig betydning for å sikre kontinuitet i det samlede re-/habiliteringstilbudet for den enkelte bruker av tjenesten.

En individuell plan – er et hjelpemiddel for koordinering av helse- og/eller sosiale tjenester til de som har behov for langvarige og koordinerte tjenester fra det offentlige hjelpeapparatet. Planen skal sikre at det til enhver tid er noen som har ansvaret for å følge opp brukeren. Kommunen har faktisk en plikt til å utarbeide slike planer.

Både individuell plan, habilitering og rehabilitering forutsetter at det arbeides planmessig og at det satses på koordinering og samarbeid på tvers av fag, etater, sektorer og forvaltningsnivå.

Revisors kontroll:

I følge kommunalsjef for Helse- og omsorg har man ikke etablert en koordinerende enhet i Re kommune, eller utpekt noen spesielt med ansvar for oppfølging av habilitering- og rehabiliteringsbehovet i kommunen i tråd med forskriftens krav.

Virksomhetsleder for Pleie- og omsorg mener at tiltaksteamet har en sentral plass som kontaktledd mellom spesialisthelsetjenesten og kommunen når det gjelder de eldre brukerne av pleie- og omsorgstjenestene. Tiltaksteamet jobber tett med annet fagpersonell i forhold til sammensatte behov for tjenester.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at Re kommune bryter regelverket i forskrift om habilitering og rehabilitering, da kommunen ikke har etablert en koordinerende enhet, eller utpekt noen spesielt med ansvar for oppfølging av habilitering- og rehabiliteringsbehovet i kommunen i tråd med forskriftens krav.

Revisor vurderer at Virksomhet pleie- og omsorg i Re kommune har utarbeidet tilfredsstillende prosedyre som ivaretar retten til å få utarbeidet en individuell plan. De har også oversikter som viser hvem som har fått individuelle planer. Det gis informasjon om denne retten gjennom søknadsskjema om tjenester.

5.2.2 Skoler og barnehager

Med bakgrunn i innføringen av *Kunnskapsløftet* i grunnskolen og *Barnehageløftet*, har revisor foretatt en gjennomgang av hvordan Re kommune har tilrettelagt for utvalgte områder innen skole og barnehage i kommunen. Revisor har valgt ut tre sentrale mål/krav:

1. Kvalitetssikringssystem for vurdering av oppfylging av opplæringslova.
2. Fag- og timefordelingssystem for grunnskolene i Re inkludert utvidelsen av timetallet i fysisk aktivitet i henhold til Kunnskapsløftet.

3. Kunnskaps- og kompetanseutviklingen i henhold til Barnehageløftet. Ovennevnte mål/krav er vurdert opp mot Re kommunes måloppnåelse og tilrettelegging for måloppnåelse.

Kunnskapsløftet ble innført høsten 2006 i grunnskole og videregående skole. Bestemmelser om fag- og timefordeling og tilbudsstruktur gjelder fra og med skoleåret 2009/10. Alle elevene på 5.-7. trinn skal ha 76 timers fysisk aktivitet fra og med skoleåret 2009/10.

Det er fastsatt et samlet minstetimetall for hovedtrinn i grunnskolen som elever har rett til, og som skoleeier har plikt til å gi. For grunnskolen er timetallet fastsatt for hovedtrinn; Det vil si for barnetrinnet (1.-7. årstrinn) og for ungdomstrinnet (8.-10. årstrinn). Dette gjelder for alle fag bortsett fra fagene norsk/samisk, matematikk og engelsk på barnetrinnet der timetallet er fordelt på 1.-4 årstrinn og på 5.-7. årstrinn.

Elever på 8.-10 årstrinn skal enten ha fremmedspråk eller fordypning i engelsk, norsk eller samisk. Til sammen skal timetallet i fremmedspråk i løpet av 8.-10. årstrinn være 227 timer. Skoleeier skal tilby opplæring i fremmedspråk i minst ett av de fire språkene; tysk, fransk, spansk eller russisk etter læreplan for fremmedspråk på nivå 1. Skoleeier bestemmer hvilke fremmedspråk elevene skal få tilbud om, og hvordan tilbudet/tilbudene skal organiseres. Elever som velger fremmedspråk på ungdomstrinnet, må velge ett av de fremmedspråkene som skoleeier tilbyr.

Sentrale mål 1:

Kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringslova og at forskriftene til loven blir oppfylt. Kommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører. Som en del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa, knytt til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal drøftes av kommunestyret – jfr. Opplæringslova § 13-10.

Skolen skal jevnlig vurdere i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de mål som er fastsette i Læreplanverket fra Kunnskapsløftet. Kommunestyret har ansvar for å se til at vurderingen blir gjennomført etter forutsetningene. Kommunestyret skal medvirke til å etablere administrative system og å innhente statistiske og andre opplysninger som trengs for å vurdere tilstanden og utviklingen innenfor opplæringen – jfr. Forskrift til Opplæringslova §§ 2-1 og 2-2.

Kravet om internkontroll i Opplæringslova § 13-10 skal medvirke til å sikre at kommunestyre har system for å sikre forsvarlig informasjon. Dette kravet var et særlig satsingsområde for det nasjonale tilsynet i 2006, med tilhørende kompetanseoppbygging for det statlige tilsynet. Rapporten til Riksrevisjonen, om opplæringen i grunnskolen, viser at en del kommuner ikke har system som gir kommunestyre et godt nok informasjonsgrunnlag til å ta i vare ansvaret sitt – jfr. Kunnskapsdepartementet St.prp. nr. 1 (2006/07).

Revisors kontroll:

Revisor har kontrollert hvorvidt Re kommune har et kvalitetssikringssystem for vurdering av oppfylting av opplæringslova, knyttet til læringsresultat, fravær og læringsmiljø. Videre har revisor undersøkt om resultatene blir rapportert.

Re kommune har et *System for kvalitetsvurdering av virksomhet etter opplæringsloven i Re kommune*, som er vedtatt av i Hovedutvalget for helse, oppvekst og velferd den 25. april 2007 og redigert i september 2008. Systemet sikrer læringsmiljø og læringsutbytte, og har oversikt over styringsdokumenter med ansvar for etablering av dokumenter og ansvar for oppfølging. Rapporteringsplikten fra Regjerings side gjelder fra 1. august 2009. I henhold til punkt 4.3 *Årsplan* i ovennevnte system, har rådmannen rapporteringsplikt, som revisor har registrert er rapportert i Årsberetningen for 2008.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at Re kommune har tilfredsstillende system for kvalitetsvurdering av virksomheten i forhold til opplæringslova, når det gjelder læringsresultat, læringsmiljø og fravær. Resultatene rapporteres til kommunestyret i Årsberetningen.

Sentrale mål 2:

Kunnskapsløftet ble innført høsten 2006 i grunnskole. Bestemmelser om fag- og timefordeling og tilbudsstruktur som gjelder fra og med skoleåret 2009/10 går fram av vedleggene til Kunnskapsløftet.

Elever på 5. – 7. årstrinn skal jevnlig ha fysisk aktivitet utenom kroppsøvingfaget. Til sammen skal dette utgjøre 76 timer innenfor 5. – 7- årstrinn – jfr. Forskrift til Opplæringslova § 1-1a.

Revisors kontroll:

Revisor har kontrollert om Re kommunes fag- og timefordeling for grunnskolene er i samsvar med Kunnskapsløftet. Videre om elevenes rett til jevnlig fysisk aktivitet på 5.-7. trinn er ivaretatt.

Det blir laget felles fag- og timefordeling for alle grunnskolene i Re kommune, hvor alle rektorene og kommunalsjef er med i prosessen. Fag- og timefordelingen for skoleåret 2009/10 for 1.-7. trinn er kontrollert mot Kunnskapsløftet's mal. Re kommune har foreløpig lagt opp til et mindre avvik i forhold til kravet til fysisk aktivitet innenfor 5. – 7. trinn, som gjelder fra skoleåret 2009/10. Fag- og timefordelingen i Re kommune viser at det er lagt opp til totalt 5120 timer mot 5196 timer som er kravet/malen i Kunnskapsløftet. Utvidelsen av fysisk aktivitet har foreløpig blitt lagt til midttimene, da muligheten til utvidelse av skoledagen begrenser seg i forhold til avtalt skoleskyss for skoleåret. Avtalen med Vest Viken Kollektivtrafikk er en til- og en fratur/pr. skoledag. Det skal gjennomføres møte med alle rektorene i Re kommune, om framtidig utvidelse av skoledagen, fysisk aktivitet og ny timeplan.

Revisors vurdering:

Revisor har vurdert fag- og timefordelingen for grunnskolene i Re kommune som tilfredsstillende og i tråd med Kunnskapsløftets mal/krav. Det er imidlertid foreløpig lagt opp til et mindre avvik i forhold til kravet om utvidelse av fysisk aktivitet gjeldende fra skoleåret 2009/2010.

Sentrale mål 3:

Regjeringen har overført ansvaret for barnehagene til Kunnskapsdepartementet. På den måten vil Regjeringen sørge for at barnehager og skole blir sett i større sammenheng. Gjennom Barnehageløftet skal både kvalitetsutviklinga og utbyggingen av sektoren styrkes. Full

barnehagedekning har derfor det overordnet målet for barnehagepolitikken til Regjeringa siden 2007 – jfr. Kunnskapsdepartementet St.prp. nr. 1 (2006/07).

I avtale mellom Regjeringen og KS om Barnehageløftet, er formålet å få etablert tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder med høy kvalitet og til en lav pris, tilpasset lokale forhold. Videre bidrag til nødvendig kunnskapsinnhenting og – utvikling i barnehagesektoren. Avtalen trådte i kraft umiddelbart i 2006 og hadde varighet til 31.12.2008 – jf.r Kunnskapsdepartementet pressemelding av 04.10.2006.

Revisors kontroll:

Revisor har kontrollert hvorvidt Re kommune sikrer nok kunnskaps- og kompetanseutvikling i henhold til Barnehageløftet, blant annet gjennom kurs og etterutdanning. Videre har revisor kontrollert hvorvidt Re kommune har sikret full barnehagedekning.

Revisor har blitt forelagt *Kompetanseplan barnehagene i Re kommune 2007/10*. Re kommune har en Overordnet plan for kvalitetsutvikling i barnehager, skoler og PPT, gjeldene for 2009 – planen er vedtatt av kommunestyret 17. mars 2009. Det forligger System for kvalitetsvurdering etter lov om barnehager i Re kommune, med verktøy for å vurdere kvaliteten i barnehagene og den enkeltes læringsmiljø og utvikling, oversikt over styringsdokumenter, ansvar for etablering og ansvar for oppfølging.

Kommunalsjef og barnehagekonsulent gjennomfører tilsyn (utviklingssamtale t.o.m. 2008) årlig i alle Re kommunes barnehager, også private. Re kommune har syv fagarbeidere i barnehagene, som gjennomfører en fireårig arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning, disse får delvis lønn, gjennomfører praksis i annen barnehage i Re kommune og har bindingstid. Re kommune har også et samarbeidsprosjekt med fem andre kommuner i Vestfold, for kompetanseheving innen barnehagene, prosjektet er finansiert med statlige midler, tildelt fra Fylkesmannen i Vestfold.

Re kommune har sikret full barnehagedekning, med en ny avdeling på Solerød, det samme i Ramnes private barnehage, tre nye avdelinger i Fon og videreføring av den midlertidige avdelingen i ungdomshuset på Revetal.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at Re kommunes kompetanseplan for barnehagene er i tråd med Barnehageløftet og bidrar til nødvendig kunnskaps- og kompetanseutvikling. Re kommune har også sikret etablering av tilstrekkelig antall nye barnehageplasser.

Revisors totalkonklusjon problemstilling 2:

Er ressursbruken i Re kommune i tråd med sentrale mål og krav?

Revisor har i denne oppgaven valgt å ta for seg enkelte sentrale mål og krav innenfor *avdeling Hjemmesykepleie*, som er en av tolv avdelinger innenfor virksomhet Pleie og omsorg, *Skoler* og *Barnehager*.

Vi har valgt ut sentrale rammebetingelser for de enkelte områder nevnt over. Fra disse igjen har revisor tatt utgangspunkt i noen sentrale målsetninger og undersøkt hvordan kommunen har tilrettelagt for og fulgt opp disse i egen virksomhet.

For avdeling Hjemmesykepleie har revisor valgt å undersøke følgende sentrale mål/krav:

1) Stortingsmelding nr 25, mestring muligheter og mening - og Kompetanseløftet 2015

Revisor vurderer at det å rekruttere og beholde kompetent personell innenfor avdeling Hjemmesykepleie i Re kommune kan være en utfordring, da Re kommune har stram økonomi og derav stram bemanning innenfor avdelingen. Arbeidsoppgavene har økt de siste årene, uten at det følger penger med, fra sentralt hold, til å utføre økte tjenester. Det kan derfor være av stor betydning for rekruttering og det å holde på kvalifisert personell, hvordan kommunen tiltrettelegger for kompetanseheving, både når det gjelder faglig opplæring internt, og etter/videreutdanning eksternt. På grunn av den økonomiske situasjonen i avdelingen, har revisor blitt informert om at kompetanseheving har vært et område, som har hatt mindre prioritert enn ønsket, innenfor avdeling Hjemmesykepleie i Re kommune.

2) Kommunehelsetjenesteloven, § 6-1 Undervisning og praktisk opplæring

Revisors hovedinntrykk tilsier at virksomhet Pleie og omsorg har gjort mye knyttet til opplæring, tatt i betraktning begrensede ressurser. Samtaler med ansatte i avdeling Hjemmesykepleie gav imidlertid inntrykk av at de hadde ønske om ytterligere opplæring/kurs.

Revisor ser positivt på at det er bevilget kr 350.000 til kurs/opplæring for Virksomhet pleie og omsorg i 2010.

Samtaler, som revisor har hatt med nyansatte i tiltaksteamet under Stab Pleie og omsorg, viser at man her opplever velvilje med å få delta på kurs.

3) Sosialtjenesteloven, § 4-2 De sosial tjenestene skal omfatte

Arbeidet med service-erklæringer, eller også benevnt som kvalitetsstandarder i Re kommune, er ikke gjennomført i tråd med anbefalingene i den nevnte revisjonsrapporten. I virksomhetsplanen for Pleie- og omsorg for 2009 skulle standardene vært utarbeidet per juni 2009.

4) Forskrift om kvalitet, §3 Oppgaver og innhold i tjenesten

Revisor vurderer at Re kommune har utarbeidet tilfredsstillende prosedyrer for Virksomhet pleie og omsorg. Revisor ser videre også positivt på at det er klare prosedyrer for avviksmelding i pleie- og omsorgsvirksomheten i Re kommune. Revisor etterlyser imidlertid nødvendig forankring på ledelsesnivå. Revisor etterlyser også en strengere praksis for tilbakemelding på innrapporterte avvik internt i virksomheten. Avvik skal være en kilde til forbedring, og skal utløse konkrete handlinger. Brudd på internkontrollprosedyrene vil kunne medvirke til at kvaliteten på de kommunale omsorgstjenestene ikke tilfredsstillende intensjonen i kvalitetsforskriften § 3 som blant annet omhandler forutsigbarhet, kontinuitet og trygghet for at man får de tjenestene man har behov for.

5) Forskrift om habilitering og rehabilitering

Revisor vurderer at Re kommune bryter regelverket i forskrift om habilitering og rehabilitering, da kommunen ikke har etablert en koordinerende enhet, eller utpekt noen spesielt med ansvar for oppfølging av habilitering- og rehabiliteringsbehovet i kommunen i tråd med forskriftens krav.

Revisor vurderer videre at Virksomhet pleie- og omsorg i Re kommune har utarbeidet tilfredsstillende prosedyre som ivaretar retten til å få utarbeidet en individuell plan. For område Skole, Barnehage og Kultur har revisor valgt å undersøke følgende sentrale mål/krav:

- 1) Kvalitetssikringssystem for vurdering av oppfylling av Opplæringslova.

Revisor vurderer at Re kommune har tilfredsstillende system for kvalitetsvurdering av virksomheten i forhold til Opplæringslova, når det gjelder læringsresultat, læringsmiljø og fravær. Resultatene rapporteres til kommunestyret i Årsberetningen.

- 2) Fag- og timefordelingssystem for grunnskolene i Re inkludert utvidelsen av timetallet i fysisk aktivitet i henhold til Kunnskapsløftet.

Revisor har vurdert fag- og timefordelingen for grunnskolene i Re kommune som tilfredsstillende og i tråd med Kunnskapsløftets mål/krav. Det er imidlertid foreløpig lagt opp til et mindre avvik i forhold til kravet om utvidelse av fysisk aktivitet gjeldende fra skoleåret 2009/2010.

- 3) Kunnskaps- og kompetanseutviklingen i henhold til Barnehageløftet.

Revisor vurderer at Re kommunes kompetanseplan for barnehagene er i tråd med Barnehageløftet og bidrar til nødvendig kunnskaps- og kompetanseutvikling. Re kommune har også sikret etablering av tilstrekkelig antall nye barnehageplasser.

5.3 Problemstilling 3: Er ressursbruken i Re kommune i tråd med egne mål og krav?

Revisor har under denne problemstillingen valgt å ta for seg et utvalg av Re kommunes egne mål og krav innenfor område Skole, Barnehage og Kultur.

Utdrag fra Økonomireglementet til Re kommune

Re kommune har vedtatt *Økonomireglementet* den 2. mai 2006. Formålet med økonomireglementet er:

- Å Beskrive kommunens økonomi og regnskapssystem
- Å bidra til en effektiv og forsvarlig økonomiforvaltning
- Å bidra til en bedre økonomistyring
- Å gi folkevalgte et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag
- Å dokumentere noen viktige økonomirutiner

Økonomireglementet beskriver Kommuneplanens langsiktige og kortsiktige del:

- Kommuneplanens langsiktige del trekker opp målsettinger og hovedprioriteringer for kommunen. Kommuneplanen har et 12 års perspektiv og rulleres hver fjerde år, dvs. i hver kommunestyreperiode.
- Kommuneplanens kortsiktige del har et 4 årlig perspektiv og rulleres hvert år. Økonomiplanen utarbeides slik at den tilfredsstillende kravene til handlingsprogram og disse dokumentene blir dermed identiske. Dokumentet betegnes heretter som økonomiplan. Årsbudsjettet kan være identisk med første året i økonomiplanen eller være forankret i

disse rammene. Prioriteringene i kommuneplanens langsiktige del konkretiseres i økonomiplanen og årsbudsjettet.

Økonomiplanen behandles med vedtak i kommunestyret en gang i året på det tidspunkt kommunestyret bestemmer, og danner utgangspunktet for årsbudsjettet som behandles med vedtak i kommunestyret før budsjettåret starter.

Kommunestyret skal vedta driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet på rammeområder iht. obligatorisk oppstilling, jfr. budsjettforskriften.

I henhold til kommuneloven § 44 skal økonomiplanen omfatte hele kommunens virksomhet, være realistisk og settes opp en oversiktlig måte. Kommunestyret bestemmer selv hvordan økonomiplanen skal fremstilles. Økonomiplanen skal vedtas på netto rammeområde på lik linje med budsjettet.

Årsberetningen skal behandles sammen med årsregnskapet innen 1. juli året etter.

Utdrag fra Kommuneplan 2008-2019

I *Kommuneplan* er kommunens visjon er: *Re kommune – ny og varm.*

Kommunens overordnede målsettinger:

- Re kommune skal legge til rette for en mer samordnet areal- og transportplanlegging slik at natur- og miljøressursene forvaltes på en bærekraftig måte.
- Re kommune skal sammen med nærmiljøene og den enkelte innbygger bidra til en best mulig utvikling for alle.

I planleggingen er det lagt betydelig vekt på å tenke fremtidsrettet. Kommunen ønsker å ha forebyggende arbeid som et gjennomgripende tema i planleggingen.

Kommunen ønsker å bli en bedre tjenesteyter gjennom videreutvikling av tjenester, økt brukerkontakt og serviceerklæringer.

Re kommune har siden kommunesammenslåingen 1. januar 2002, gjennomført en kraftig satsing på nye nødvendige investeringer; ny barneskole, utbygging av ungdomsskolen, barnehager, infrastruktur på Revetal, flerbrukshall og omsorgsboliger.

Re kommune skal framstå som en moderne og fremtidsrettet skolekommune. Dette må bl.a. følges opp med moderne undervisningsutstyr, særlig IKT. Det skal arbeides med løsninger som gir mulighet til aktivt samspill mellom barn og unge, administrasjon og politikere.

Kommunen har tilnærmet full barnehagedekning, god kapasitet på flere av skolene og godt utbygde pleie- og omsorgstjenester.

Re kommune rår over store friluftsområder, både i innlandet og langs kysten. I reguleringsplanen for Revetal sentrum er det avsatt arealer til publikumsrettende funksjoner. Det er også klargjorte næringsarealer flere steder i kommunen, som gjør det mulig å starte næringsvirksomhet på kort tid.

Re kommune har fire satsningsområder, med hovedmål, delmål og føringer.

Satsningsområdene med hovedmål er gjengitt nedenfor:

- **Satsingsområde 1:** Barn, unge og kultur. **Hovedmål:** Alle barn og unge har gode og trygge oppvekstmiljøer
- **Satsingsområde 2:** Trygghet, trivsel, helse og omsorg. **Hovedmål:** Re kommunes innbyggere har gode levekår, trivsel og trygghet i et inkluderende lokalsamfunn.

- **Satsingsområde 3:** Naturressurser, miljø, kommunalteknikk og næring. **Hovedmål:** Re kommunes mål er en bærekraftig samfunnsutvikling der naturressurser og miljøet forvaltes til beste for dagens og fremtidens generasjoner.
- **Satsingsområde 4:** Intern ressursforvaltning. **Hovedmål:** Re kommune har en effektiv ressursforvaltning til innbyggernes beste.

5.3.1 Område Skole, Barnehage og Kultur:

Et av de viktigste satsningsområdene i Re kommune er *område Skole, Barnehage og Kultur*. Hovedmålet innenfor satsningsområdet er at barn og unge har gode og trygge oppvekstmiljøer. Delmålene er at barn og unge føler stolthet, tilhørighet og forankring til sine lokalmiljøer og til kommunen. Barn og unge skal føle trygghet i barnehage, skole og fritid, og ha gode muligheter til utvikling og positive opplevelser. Videre at kommunen fremmer selvstendighet og mestring, og medvirkning til et verdig liv og like muligheter for alle.

Re kommune ønsker å tenke framtidsrettet og skal derfor møte de unges utfordringer med respekt og vilje til nytenking; barnehager og skoler skal legge til rette for at barn og unge selv skal foreta valg av aktiviteter og emner, og at barn og unge skal få reell medvirkning i saker som gjelder dem. Barnehager og skoler skal gjennomføre foreldreundersøkelser og skoler skal gjennomføre årlige trivselsundersøkelser/elevundersøkelser.

Felles for alle rammeområdene er at all ny ressursinnsats skal vurderes i forhold til et forebyggende perspektiv. Tjenestene ovenfor barn og unge skal utvikles med fokus på brukeren i sentrum. Spesielt for skole, barnehage og kultur, skal arbeidet med sosial kompetanse og grunnleggende ferdigheter være i fokus.

I *Kompetanseplan* for barnehager i Re kommune 2007/10, er Regjeringens forutsetninger innarbeidet, ved at Re kommune skal ha full barnehagedekning og at det er satt fokus på personalets kompetanse, høy kvalitet og lav pris. Målgruppen er ansatte i både kommunale og private barnehager.

Prioriterte områder for kompetanseheving er; pedagogisk ledelse, barns medvirkning, språk/språkstimulering og overgang til skole.

Grunnskolepoeng er beregnet som summen av elevenes avsluttende karakterer, delt på antall karakterer og ganget med 10. Gjennomsnittlig grunnskolepoeng for Revetal ungdomsskole i 2007 var 32,6 poeng, noe Re kommune ikke var fornøyd med. I 2008 var resultatet steget til 38,4 poeng, mens gjennomsnittet i Vestfold som var 39 poeng og nasjonalt var 39,6 poeng.

Kommunen har god kapasitet på flere av de fem barneskolene, mens behovet for utvidelse av kapasiteten på ungdomsskoletrinnet vil komme i løpet av planperioden. Kommunen har i dag en desentralisert skolestruktur med bl.a. egen avtale med nabokommunen Andebu om skolegang i Andebu for elever fra Vivestad. Re kommune er den eneste innlandskommunen i Vestfold som har videregående skole.

Pr. 01.01.07 var totalt antall grunnskoleelever i Re kommune 1196. Det er en nedgang fra året før på ca. 30 elever. 6,1 % av elevene går på private skoler og 4,3 % på skole i Andebu kommune. Med de elevene som er bosatt i Re kommune i dag, vil elevtallet være ganske stabilt de nærmeste årene.

Re kommune har i dag tilnærmet full barnehagedekning. Pr. 01.01.07 var det 446 barn i barnehager. Tallet har gradvis økt hver år ved at kommunen har åpnet nye plasser. Private

barnehager dekker i dag ca 1/3 av det totale barnehagetilbudet. Re kommune har satset på store barnehager med minst fire avdelinger, noe som holder driftsutgiftene nede. Det er imidlertid usikkerhet når det gjelder behovet for barnehageplasser de kommende år, dersom det blir innført maksimumspris, som er lavere enn dagens satser, kan behovet bli vesentlig høyere.

Med bakgrunn i Re kommunes egne mål i Kommuneplan og Økonomiplanperioden, har revisor foretatt en gjennomgang av utvalgte områder innen skole og barnehage i Re kommune. Det er valgt ut tre lokale mål som presenteres og vurderes nedenfor.

Egne mål 1:

Mål hentet fra økonomiplanperioden 2009/12 i Re kommune, spesielt for skole; ”*Re kommunes resultater i de nasjonale prøvene i skole skal minst ligge over gjennomsnittet av nasjonalt nivå fra og med 2009*” – jfr. Budsjett 2009 side 30. Bakgrunnen for målet var de nasjonale prøver i lesing, regning og engelsk på 5. og 8. trinn i september 2007, hvor resultatene ikke var akseptable for Re kommune.

Revisors kontroll:

Revisor har kontrollert resultatene av grunnskolepoeng for grunnskolene i Re kommune og utviklingen fra 2008 til 2009. Videre har revisor foretatt en analyse av mestringsnivå. Det er også kontrollert noen av innsatsfaktorene i forhold til kommunens mål.

Utviklingen når det gjelder grunnskolepoeng for 8.– 10. trinn i Re kommune viser en nedgang fra 2008 med 38,4 poeng til 37,7 poeng for 2009, mens resultatet nasjonalt var 39,5 poeng.

Siste rapportering av nasjonale prøver, ble foretatt til Hovedutvalget for helse, oppvekst og velferd i februar 2009, for 2008.

Inndelingen i mestringsnivå følger Utdanningsdirektoratets retningslinjer. Skalaen med ulike mestringsnivå har tre nivåer for 5. trinn og fem nivåer for 8. trinn. Elevene blir fordelt på de ulike mestringsnivåene etter sin poengsum på prøvene.

Revisor har mottatt tabell som viser utviklingen av resultatene i de nasjonale prøvene fra 2007 til 2009, i fagene engelsk, lesing og regning. Totalt for Re kommune viser gjennomsnitt mestringsnivå på 5. trinn følgende resultater:

- Engelsk lesing 1,7 i 2007, 1,8 i 2008 og 2,0 i 2009
- Norsk lesing 1,9 i 2007, 2,0 i 2008 og 1,9 i 2009
- Regning 1,8 i 2007, 1,9 i 2008 og 1,8 i 2009

Resultatet nasjonalt 2,0 i alle tre fagene for årene 2007 – 2009.

Resultatutviklingen i gjennomsnitt mestringsnivå på 8. trinn viser følgende resultater:

- Engelsk lesing 2,6 i 2007, 3,0 i 2008 og 3,1 i 2009
- Norsk lesing 2,8 i 2007, 3,1 i 2008 og 3,3 i 2009
- Regning 2,6 i 2007, 3,0 i 2008 og 3,2 i 2009

Resultatet nasjonalt er; 3,0 i engelsk lesing og 3,1 i norsk lesing og regning for årene 2007 – 2009.

Grunnskolen i Re kommune	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
Antall elever per årsverk	10,0	9,9	9,3	9,3	10,0
Undervisningstimer totalt per elev	58,7	60,8	61,1	62,0	58,1

Grunnskolen nasjonalt alle skoler	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
Antall elever per årsverk	11,0	11,0	10,8	10,7	10,6
Undervisningstimer totalt per elev	54,1	54,1	54,6	55,4	56,8

Tabellen over viser *Antall elever per årsverk* og *Undervisningstimer totalt per elev* i Re kommune og snitt *Grunnskole nasjonalt – alle skoler*. Antall elever per årsverk gjelder både undervisnings- og assistentårsverk. Undervisningspersonell viser hvor store ressurser som brukes til undervisning i grunnskolen, den måles ved antall undervisningsårsverk per skole, antall undervisningstimer per elev og gjennomsnittlig lærertetthet.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer utviklingen i grunnskolepoeng i 8.–10. trinn for Re kommune som negativ. Grunnskolepoeng 2008 var 38,4 poeng og 2009 viser 37,7 poeng, landsgjennomsnittet er på 39,5 poeng for 2009 og er i hovedsak uendret fra året før. Ut fra den negative utviklingen har Re kommune fortsatt en vei å gå, før målet om resultater på landsgjennomsnittet er nådd.

Revisor vurderer at det i hovedsak er positiv utvikling i gjennomsnittlig mestringsnivå på både 5. og 8 trinn. Revisor vil spesielt trekke frem den positive utviklingen på 8. trinn i ferdighetene regning, engelsk og norsk lesing, hvor Re kommune i alle ferdighetene lå over nasjonalt nivå i 2009.

Ressursinnsatsen i Re kommune er høyere enn landsgjennomsnittet, både i antall elever per årsverk og undervisningstimer totalt per elev. Re kommune har en positiv utvikling på antall elever per årsverk fram til skoleåret 2007-08, for så å falle tilbake til 2004-05 nivå. Den samme utviklingen gjelder for undervisningstimer totalt per elev. Revisor vurderer at pt. har økt ressursinnsats i Re kommune ikke ført til bedre resultater i grunnskolen for 8.-10. trinn.

Egne mål 2:

I Re kommunes mål for økonomiplanperioden 2009/12 gjelder barn og unge spesielt. Og et av målene her er; ”Antall barn med enkeltvedtak etter opplæringsloven § 5-1 skal reduseres fra 11,1 % i 2007 ned til 5 % i 2010. Ressursinnsatsen skal settes inn på et så tidlig tidspunkt som mulig” – jfr. Budsjett 2009 side 30.

Revisors kontroll:

Revisor har kontrollert Re kommunes måloppnåelse vedrørende elever med enkeltvedtak etter opplæringslova.

Antall elever som får spesialundervisning etter innvilget enkeltvedtak, har endret seg fra 130 elever eller 12,3 % i skoleåret 2008-09 til 125 elever eller 10,26 % i skoleåret 2009-10. Fra budsjettåret 2010 er PPT øket med en 50 % stilling, som er øremerket logoped. Re kommune arbeider kontinuerlig med bedre tilpasset opplæring i alle barnehagene og skolene, kommunalsjef sender rapport til rådmannen hver 1. august – rapporten genereres fra Grunnskolens Informasjonssystem. Alle elevene på 3.–10. trinn testes i lesing årlig i perioden september – november, testes foretas i STAS (standardisert test i avkodning og staving) og er en del av Re kommunes System for kvalitetsvurdering av virksomhet etter opplæringsloven.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at utviklingen i antall elever med enkeltvedtak etter opplæringslova foreløpig ikke er i tråd med Re kommunes mål.

Egne mål 3:

I Økonomiplan 2008/11 er et av hovedmålene at Re kommune ønsker å tenke fremtidsrettet m.v. og under pkt. 6.2 – s.42; Barnehager og skoler skal gjennomføre foreldreundersøkelse og skolene skal gjennomføre årlige trivselsundersøkelse/elevundersøkelser. Alle aktører skal drøfte resultatene og avvik skal følges opp.

Revisors kontroll:

Revisor har kontrollert hvorvidt Re kommune har gjennomført foreldreundersøkelse, og eventuelt når. Videre er det kontrollert hvorvidt det gjennomføres årlige trivsels-/elevundersøkelser og om eventuelle avvik er fulgt opp. Tilslutt er det undersøkt hva som er rapportert til kommunestyret.

Re kommune gjennomførte foreldreundersøkelse i både barnehagene og skolene i perioden februar – april 2009. Det er også gjennomført trivsels-/elevundersøkelse våren 2009. Undersøkelsene er rapportert til Hovedutvalget for helse, oppvekst og velferd i sak 027/09 den 27.05.2009. Foreldreundersøkelsen for alle barnehagene i Re kommune viser en svarprosent på 45,6 og et samlet snitt på 4,7. Snittet for landet er 4,8 (skala 1-6). Det er satt opp mål og handlingsplan med bakgrunn i undersøkelsen.

Svarprosenten i foreldreundersøkelsen ligger i snitt under 50 % for skole i Re kommune, og varierer fra 25 % til 81 % på de ulike skolene. De fleste skolene beskrev resultatet av foreldreundersøkelsen, men få skoler hadde oppgitt oppfølging av avvik eller handlingsplan for dette. Revisor ser av svarene at foreldrene, som har svart, i stor grad er positive.

Trivsels-/elevundersøkelsen våren 2009 for skolene i Re kommune hadde en svarprosent i snitt på 87,1 – det er interne variasjoner mellom skolene. Flere av skolene har ikke beskrevet tiltak, oppfølging eller handlingsplan for avvik. Over 90 % av elevene trives på skolen og motivasjon i mange/fleste fag ligger over 70 %. 10 % av elevene opplever mobbing ukentlig/månedlig.

Ovennevnte undersøkelser er rapportert til Hovedutvalg for helse, velferd og oppvekst.

Revisors vurdering:

Revisor vurderer at Re kommune gjennomfører foreldreundersøkelse i barnehager og skoler, i henhold til egne mål. Svarprosenten fra foreldrene/foresatte er imidlertid lav for både skole og barnehage, og det må arbeides med å bedre informasjonen til foreldre/foresatt, slik at resultatene blir valide – dette gjelder både barnehage og skole. Svarene som har kommet inn vurderes imidlertid som positive. Det bør etableres felles mal for oppfølging og rapportering av avvik. Re kommune har satt økt fokus på tiltak mot mobbing, da Re kommune har nulltoleranse for mobbing. Revisor ser positivt på de tiltak Re kommune har iverksatt innenfor prosjektet ART som metode.

Revisor har registrert at foreldre- og elevundersøkelsen blir rapportert til Hovedutvalg for helse, velferd og oppvekst og videre rapportert til kommunestyret gjennom Årsberetningen. Revisor vurderer dette som tilfredsstillende.

Revisors totalkonklusjon problemstilling 3:

Er ressursbruken i Re kommune i tråd med egne mål og vedtak?

Revisor har under denne problemstillingen valgt å ta for seg enkelte lokale mål og krav innen for området skole og barnehage. Fra disse har revisor tatt utgangspunkt i tre lokale målsetninger og undersøkt om ressursbruken i Re kommune er i tråd med egne mål og krav.

- 1) Re kommunes resultater i de nasjonale prøvene i skole skal minst ligge over gjennomsnittet av nasjonalt nivå fra og med 2009.

Revisor vurderer utviklingen i grunnskolepoeng i 8.-10. trinn for Re kommune som negativ. Grunnskolepoeng 2008 for Re kommune var 38,4 poeng og 2009 viser 37,7 poeng, landsgjennomsnittet var på 39,5 poeng for 2009 og er i hovedsak uendret fra året før.

Revisor vurderer at det i hovedsak er positiv utvikling i gjennomsnittlig mestringsnivå på både 5. og 8 trinn. Revisor vil spesielt trekke frem den positive utviklingen på 8. trinn i ferdighetene regning, engelsk og norsk lesing, hvor Re kommune i alle ferdighetene lå over nasjonalt nivå i 2009.

Ressursinnsatsen i Re kommune er høyere enn landsgjennomsnittet, både i antall elever per årsverk og undervisningstimer totalt per elev. Re kommune har en positiv utvikling på antall elever per årsverk fra til skoleåret 2007-08, for så å falle tilbake til 2004-05 nivå. Den samme utviklingen gjelder for undervisningstimer totalt per elev. Revisor vurderer imidlertid at pt. har økt ressursinnsats i Re kommune ikke ført til bedre resultater i grunnskolen for 8.-10. trinn.

- 2) Antall barn med enkeltvedtak etter opplæringslova § 5-1 skal reduseres fra 11,1 % i 2007 ned til 5 % i 2010.

Revisor vurderer at utviklingen i antall elever med enkeltvedtak etter opplæringslova foreløpig ikke er i tråd med Re kommunes mål.

- 3) Barnehager og skoler skal gjennomføre foreldreundersøkelse og skolene skal gjennomføre årlige trivsels- og elevundersøkelser.

Revisor vurderer at Re kommune gjennomfører foreldreundersøkelse i barnehager og skoler, i henhold til egne mål. Svarprosenten fra foreldre/foresatte er imidlertid lav for både skole og barnehage, og det må arbeides med å bedre informasjonen til foreldre/foresatte, slik at resultatene blir valide. Svarene som har kommet inn vurderes imidlertid som positive. Det bør etableres felles mal for oppfølging og rapportering av avvik. Re kommune har satt økt fokus på tiltak mot mobbing, da Re kommune har nulltoleranse for mobbing. Revisor ser positivt på de tiltak Re kommune har iverksatt innenfor prosjektet ART som metode.

Revisor har registrert at foreldre- og elevundersøkelsen blir rapportert til Hovedutvalg for helse, velferd og oppvekst og videre rapportert til kommunestyret gjennom Årsberetningen. Revisor vurderer dette som tilfredsstillende.

5.4 Problemstilling 4: Avviker ressursbruken i Re kommune i forhold til øvrige kommuner i Vestfold og Kommunegruppe 10?

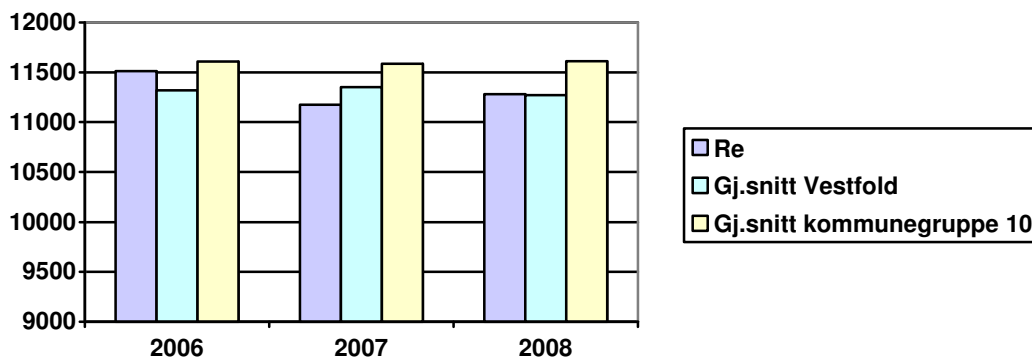
Under denne problemstillingen har revisor valgt å sammenligne ressursbruken i Re kommune med gjennomsnitt Kommunegruppe 10 (K10) og gjennomsnitt alle kommuner i Vestfold, for årene 2006, 2007 og 2008. K10 defineres som mellomstore kommuner i Norge med middels bundne kostnader og lave frie inntekter. Re kommune er en del av denne gruppen.

Grunnlagstallene for grafene i denne oppgaven er hentet fra KOSTRA-statistikk fra Statistisk Sentralbyrå.

Revisor har valgt å se på *Ikke økonomiske innsatsfaktorer* og *Økonomiske innsatsfaktorer* for et utvalg av områder i Re kommune.

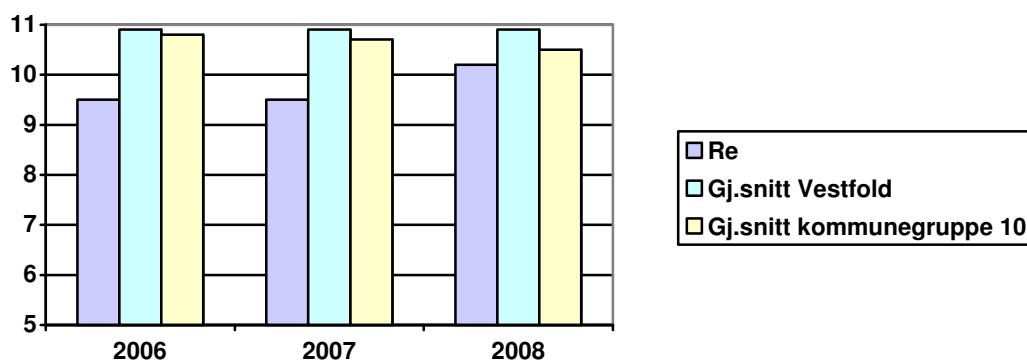
Ikke-økonomiske innsatsfaktorer

Korrigerte¹ oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager

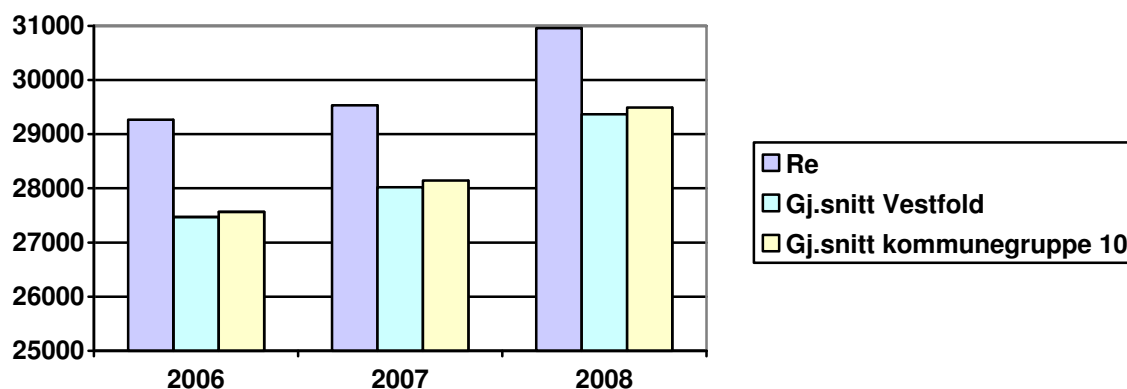


Vi ser av grafen på forrige side at Re kommune ligger på samme nivå som gjennomsnittet for alle kommuner i Vestfold, mens de ligger noe under K10 i 2008. Det varierer litt hvor Re kommune ligger i forhold til andre kommuner i Vestfold og Kommunegruppe 10 i 2006 og 2007.

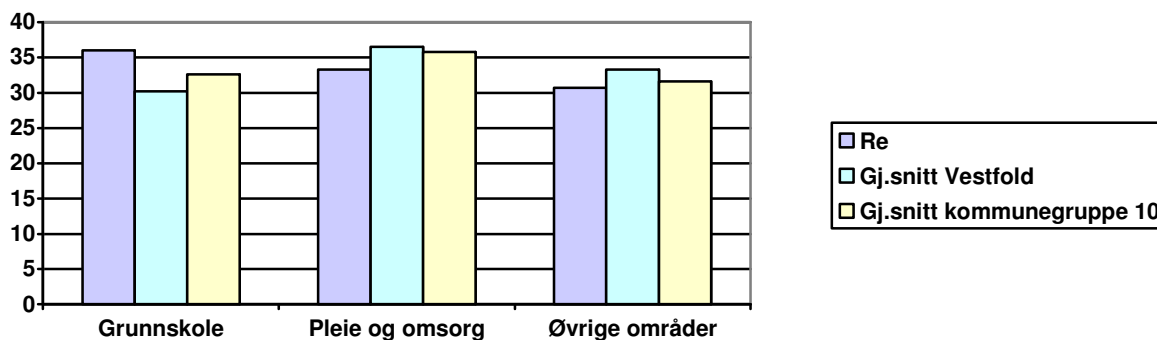
¹ Oppholdstimer i kommunale barnehager (korrigeret for alder og oppholdstidskategorier). Antall barn 0- 2 år vektet med 2, antall barn 3 år vektet med 1, 5 og 4- 6 åringer vektet med 1. Oppholdstid 0- 8 timer vektet med 6, timer, 9- 16 vektet med 13 timer, 17- 24 timer vektet med 21 timer, 25- 32 timer vektet med 29 timer, 33- 40 timer vektet med 37 timer og 41 timer eller mer vektet med 45 timer. Dette ganges så med 48 uker. Barn i åpen barnehage er ikke inkludert. Data hentes fra "Årsmelding for barnehager per 15.12." som rapporteres via BASIL..

Elever per årsverk

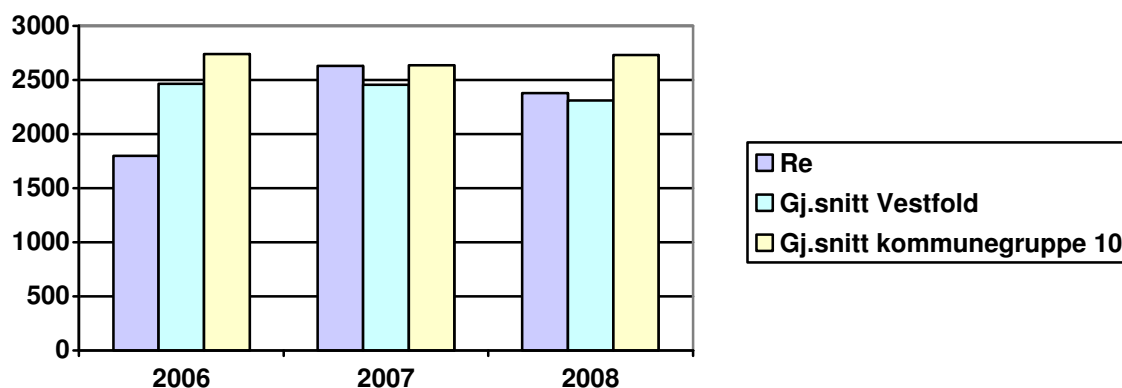
Grafen viser at Re kommune har færre elever pr årsverk enn de sammenlignede gruppene. Avstanden til gruppene har imidlertid blitt mindre fra 2007 til 2008.

Økonomiske innsatsfaktorer**Frie inntekter i kroner per innbygger**

Re kommune får kr 1.467 mer i frie inntekter (skatt og rammetilskudd) pr innbygger enn K10. Ser vi dette i forhold til folketallet på 8527 innbyggere (2008) i Re kommune, utgjør merinntekten for Re kommune totalt 12,5 mill kroner. Vi ser også at Re kommune får mer i frie inntekter enn gjennomsnittet for alle kommuner i Vestfold. Dette gir Re kommune er større frihet enn de sammenlignbare gruppene.

Netto driftsutgifter² i prosent av samlede netto driftsutgifter 2008

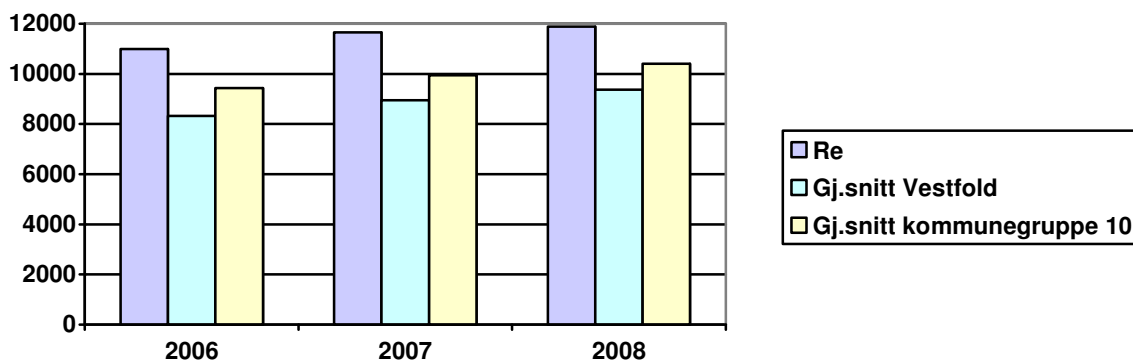
Grafen viser at Re kommune bruker høyere andel på grunnskole enn de andre sammenlignede kommunene. Dette samsvarer med satsningsområdet *1. Barn, unge og kultur* i Re kommune, jf. problemstilling 3 foran. Re kommune bruker litt mindre på Pleie og omsorg, for øvrige områder er andelen netto driftsutgifter litt mindre for Re kommune enn de andre sammenlignede gruppene.

Netto driftsutgifter til adm., styring og fellesutgifter pr. innbygger i kr.

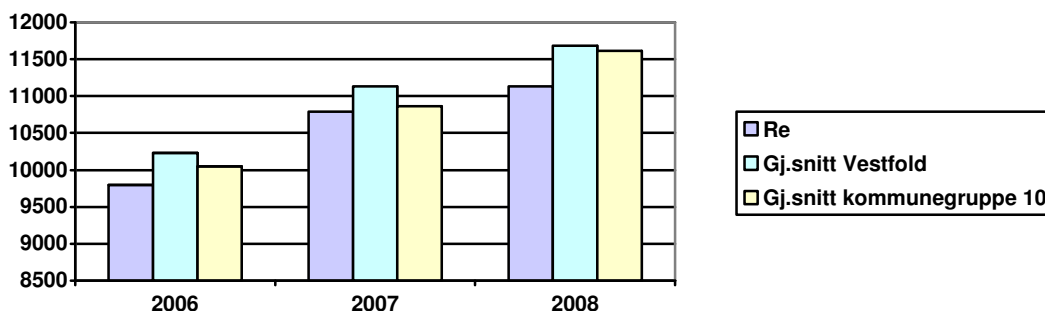
Re kommune brukte vesentlig mindre enn de andre gruppene på Netto driftsutgifter til adm., styring og fellesutgifter per innbygger i kr i 2006, men i 2007 og 2008 brukte de litt mer enn snittet for kommunene i Vestfold. I 2006 og 2008 lå Re kommune godt under K10.

Fra problemstilling 1 foran har revisor konkludert med at regnskapet til Re kommune for 2008, ikke gir et riktig bilde av hva det koster å administrere Re kommune. Årsaken til dette er store avvik i fordeling av administrative kostnader fra det ene året til det andre. Revisor vurderer etter gjennomgang av fordelingsbilag for 2008 at kommunen har fordelt ut for mye kostnader i 2008 fra Funksjon 120 Administrasjon til tjenesteytende funksjoner.

² Netto driftsutgifter viser hvor stor del av den samlede ressursbruken på et tjenesteområde som dekkes av kommunens frie inntekter (skatt og rammetilskudd)

Grunnskole**Netto driftsutgifter til grunnskole, per innbygger**

Re kommune bruker mer Netto driftsutgifter pr innbygger til grunnskole enn de sammenlignede gruppene. Re kommune bruker kr 2507 mer per innbygger på grunnskole enn snittet for kommunene i Vestfold i 2008, dette utgjør for Re kommune totalt kr 21,4 mill kroner. I forhold til K10 bruker Re kommune kr 1478 mer per innbygger på grunnskole, dette utgjør for Re kommune totalt kr 12,6 mill. kroner.

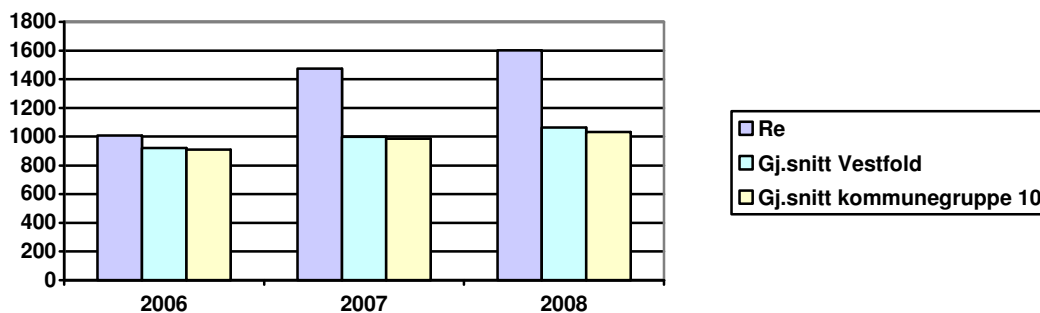
Pleie og omsorg**Netto driftsutgifter til pleie og omsorg, per innbygger**

Re kommune bruker noe mindre Netto driftsutgifter til pleie og omsorg, per innbygger, enn de sammenlignede gruppene. I forhold til folketall, bruker Re kommune 4,7 mill mindre enn snittet for kommunene i Vestfold og 4,1 mill mindre enn K10.

En tidligere uttalelse fra rådmannen, i forbindelse med rapport *Hjemmebaserte tjenester herunder Kostradata i Re kommune*, forklarer hvorfor Re kommune bruker mindre Netto driftsutgifter til pleie og omsorg, per innbygger:

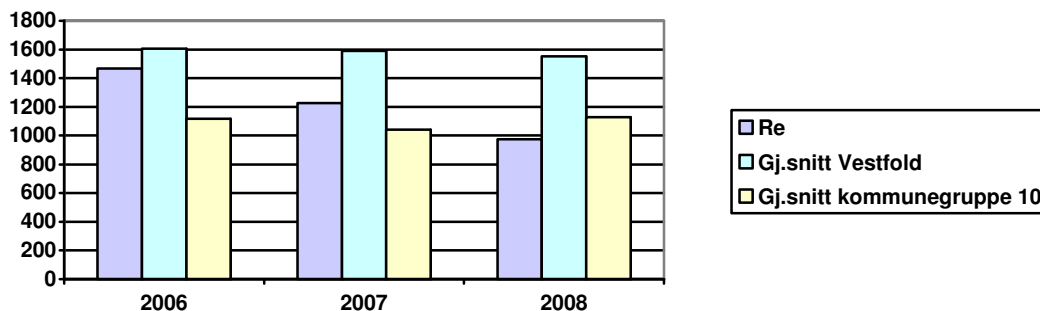
”Etter vår mening er rapportens sammenligning basert på netto kostnader pr. innbygger innenfor pleie og omsorg ikke den som gir det beste sammenligningsgrunnlaget. Bakgrunnen for dette er bl.a. at Re kommune skiller seg ut ved at vi har en ung befolkning. For året 2007 viser statistikken over mottakere av hjemmetjeneste at Re har 16,3% (54 pers.) færre innbyggere enn gruppe 10 i Kostra i aldersgruppa 67+. Statistikken viser også at Re har kun 15 flere brukere av hjemmetjenester enn gruppe 10 i aldersgruppa under 67 år. Disse forholdene fanges ikke opp av en sammenligning pr. innbygger.”

Netto driftsutgifter pr innbygger Barnevern



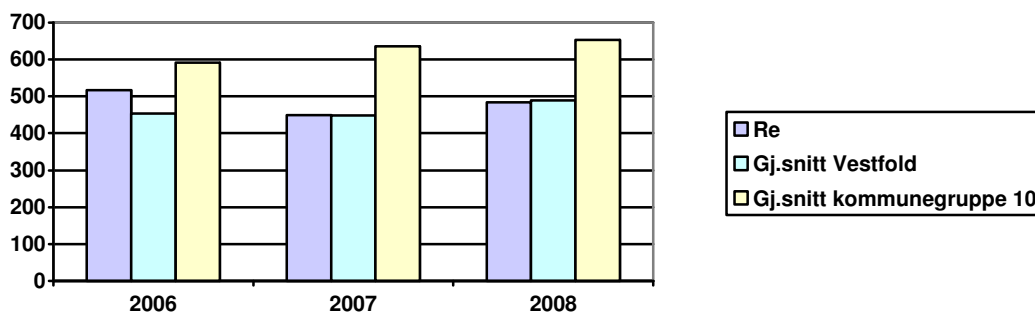
I 2008 har Re kommune kr 570 mer i Netto driftsutgifter pr innbygger Barnevern enn K10. Denne merutgiften utgjør for Re kommune nesten 4,9 mill kroner. Vi ser av grafen at Re kommune brukte tilnærmet det samme som snittet for alle kommuner i Vestfold og K10 i 2006.

Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger

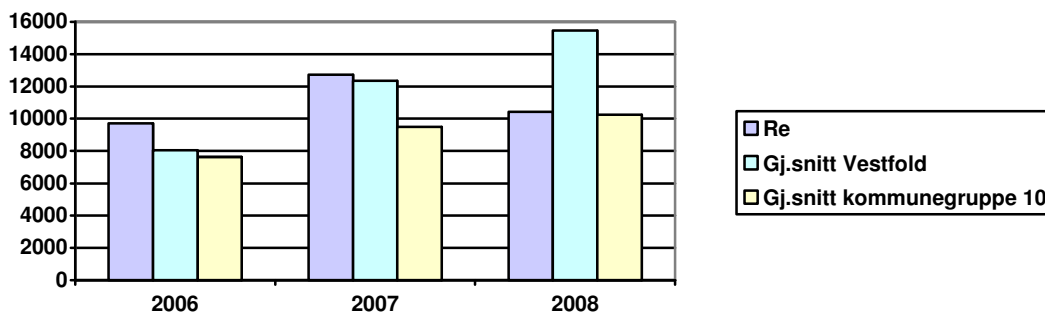


Re kommune bruker kr 154 mindre pr innbygger enn Kommunegruppe 10 til Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger. I forhold til folketall blir det et mindreforbruk på 1,3 mill kroner for Re kommune.

Netto driftsutgifter i kr til samferdsel pr. innbygger



Re kommune bruker kr 169 mindre pr innbygger enn K10 på Samferdsel. I forhold til folketall utgjør dette mindreforbruket totalt 1,4 millioner kroner for Re kommune.

Netto driftsutgifter pr innbygger mellom 1 og 5 år til barnehage:

Vi ser Re kommune bruker vesentlig mindre Netto driftsutgifter pr innbygger mellom 1 og 5 år til barnehage enn snittet for alle Vestfoldkommunene i 2008, men tilnærmet det samme som K10 i 2008. Tidligere år har Re kommune brukt mer penger til barnehage enn de sammenlignede gruppene.

Revisors totalkonklusjon problemstilling 4:**Avviker ressursbruken i Re kommune i forhold til øvrige kommuner i Vestfold og Kommunegruppe 10?**

KOSTRA-analysen viser at Re kommune har færre elever pr årsverk enn de sammenlignede gruppene, noe som betyr at Re kommune har flere årsverk i grunnskolen enn det de sammenlignede gruppene har. Dette kommer også frem av de økonomiske dataene som presenteres, hvor Re kommune bruker 14 % mer til grunnskole pr innbygger enn Kommunegruppe 10. Vi ser også at Re kommune blir tilført mer i frie inntekter per innbygger enn det K10 gjør, totalt utgjør det 12,5 mill kroner i merinntekter i 2008. 6,8 mill. kroner av dette beløpet er knyttet til ekstra rammetilskudd i forbindelse med kommunesammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner. Dette beløpet vil nedtrappes med 20% årlig fra 2012, for så å falle helt bort i 2016. Dette gir Re kommune foreløpig anledning til å bruke mer penger pr innbygger på enkelte områder enn det K10 kan.

Dessuten har revisor registrert, i arbeidet med problemstilling 3, at Re kommune har *Barn, unge og kultur* som et av de viktigste satsningsområdene. Revisor vurderer imidlertid at foreløpig har ikke økt ressursinnsats i grunnskolen ført til ønskede resultater.

Netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter pr. innbygger i kr 2008, ligger under gjennomsnittet for K10 og kommunene i Vestfold. Fra problemstilling 1 foran har revisor konkludert med at regnskapet til Re kommune for 2008, ikke gir et riktig bilde av hva det koster å administrere Re kommune. Gjennomgangen av fordelingsbilag for 2008 viser at kommunen har fordelt ut for mye kostnader i 2008 fra Funksjon 120 Administrasjon til tjenesteytende funksjoner.

Andel Netto driftsutgifter pr innbygger til Barnevern har økt i Re kommune i forhold til de sammenlignede gruppene fra 2006 og til 2008.

Når det gjelder Netto driftsutgifter pr innbygger mellom 1 og 5 år til barnehage, ser vi at Re kommune bruker vesentlig mindre enn gjennomsnittet for Vestfoldkommunene i 2008, men tilnærmet det samme som K10 i 2008. I 2006 og 2007 brukte Re kommune mer penger til

barnehage enn de sammenlignede gruppene. I tråd med Regjeringens målsetting har Re kommune sikret full barnehagedekning og hatt fokus på personalets kompetanse, for å kunne gi et barnehagetilbud med høy kvalitet.

6. REVISORS ANBEFALINGER

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger, men understreker at forslag til anbefalinger ikke er uttømmende:

- Kommunen bør foreta en årlig oppdatering av veiledningsheftet *Kontering av regnskap og budsjett*
- ”Fellesfunksjoner” som regnskap og lønn som overføres til virksomhetene skal fortsatt føres på Funksjon 120. Revisor anbefaler at fordeling foretas i slike tilfeller, da oppgavene ikke forsvinner selv om andre enn regnskap-/lønnsavdelingen utfører oppgavene.
- Kontroll med fordeling av lønn på funksjoner bør minimum foretas en gang i året, for eksempel ved budsjettoppfølging. Vurderinger bør foretas av den faglige/administrative leder når en nyansatt meldes inn i lønns- og personalsystemet. Det bør videre foretas oppdateringer/endringer dersom det foretas endringer i stillingens innhold i løpet av året.
- Revisor har gjennomgått listen over ansatte som er ført på Funksjon 120 – tjeneste 1200 i Re kommune. Revisor anbefaler å foreta nødvendig justeringer.
- Kommunen må opprette funksjon 121 *Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen* slik KOSTRA-veileder krever.
- Re kommune må foreta en grundigere vurdering av kostnader som fordeles fra Funksjon 120. Det samme gjelder dokumentasjon på de vurderingene som ligger til grunn for fordelingen. Kostnadene som fordeles må gjenspeile faktisk bruk av fellesfunksjoner/utgifter.
- Økt fokus på kompetanseheving innen avdeling Hjemmesykepleie i Re kommune
- Etablert en koordinerende enhet i Re kommune, eller annen tilrettelegging for oppfølging av habilitering- og rehabiliteringsbehovet i kommunen i tråd med forskriftens krav.
- Følge opp arbeidet med å gjennomføre kompetansekartlegging i Re kommune

Borre, den 16. mars 2010

Arild Lohne
Revisjonssjef
Sign.

Hanne Britt N. Sveberg
Leder forvaltningsrevisjon
Sign.

Mette Holmen
Revisor
Sign

7. RÅDMANNENS UTTALELSE

Generelle kommentarer:

Rådmannen opplever at rapporten egentlig omhandler flere områder enn Administrative kostnader/ressursbruk i Re kommune. Vurderinger i forhold til ressursbruken i forhold til sentrale mål og krav og egne mål/krav burde, sett i ettertid ikke inngått i dette prosjektet.

Det har vært nødvendig å avgrense prosjektet. Innenfor område helse og sosial er det kun avd. hjemmesykepleie som har vært undersøkt. Dette er bare en av 12 avd. innen virksomhet Pleie og omsorg og vil derfor kunne gi et begrenset bilde av hvordan sentrale og egne krav følges opp i kommunen. Forholdsvis få informanter gjør at man må være varsom med å trekke for sterke konklusjoner. Dersom det senere skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon vedr. temaet administrative ressurser bør dette undersøke om Re kommune har tilstrekkelige administrative ressurser/ledelsesressurser til å oppfylle alle krav om oppfølging/rapportering spes. fra sentrale myndigheter, eller bruker for mye ressurser på denne type arbeid. Dette sammen-lignet med andre kommuner i Vestfold eller for eksempel i forhold til Kostragruppe-10.

Til revisors anbefalinger:

Rådmannen vil rette seg etter de direkte feil som er påvist i forhold til administrative kostnader og funksjon 120. Funksjon 121 *Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen tas bl.a. i bruk* slik KOSTRA-veileder krever. Flere av de påpekte direkte feil er rettet opp i regnskapsåret 2009, bl.a. at bedriftshelsetjenesten er administrasjon, i likhet med KS kontingent og arkiv og felles postmottak.

Digital attestasjon og anvisning har ikke medført merarbeid i virksomhetene, men tatt bort registreringsarbeid i regnskapsavdeling

På flere områder gir reglene rom for utøvelse av skjønn, og det kan selvfølgelig alltid diskuteres om de kriteriene kommunens skjønn bygger på er riktig. Rådmannen vil gjøre en samlet vurdering reglene for fordeling av utgifter til administrasjon/andre funksjoner. Rådmannen vil imidlertid også legge en kost/nyttevurdering til grunn for arbeidet.

Kompetanseheving er viktig innenfor hele kommunens virksomhet, også innen avd. hjemmesykepleie i Pleie og omsorg. Selv med reduserte rammer og en omfattende omorganisering er det blitt gjennomført flere tiltak innen pleie og omsorg, bl.a. bevisst gitt støtte og motivert ufaglærte til å ta fagutdanning. Dette har bl.a. medført at vi i dag har fagutdannet personell i de aller fleste stillinger, med unntak av helgestillingen. Kompetanseheving er et satsningsområde videre frem – opplæringsplan for 2010 er nylig utarbeidet.

Kommunen har pr. d.d. ikke opprettet en egen koordinerende enhet for habiliterings og rehabiliteringsvirksomheten. Oppgavene ivaretas av tiltaksteamet innen Pleie og omsorg og av virksomhet for Barn og unge for denne målgruppa. Re kommune hadde frem til oktober 2009 en adresse for å motta henvendelser vedrørende hab./rehab. – og det var tiltaksteamet innen PLO. Dette fungerte fint og var kjent innen spes.helsetjenesten. Personene som var ansatt i teamet sluttet, og det er nå ansatt nye personer.

Kompetansekartlegging vil bli gjennomført før årets lokale forhandlinger. Årsaken til at dette arbeidet ikke er gjennomført er bl.a. at det har dratt ut i tid å finne den løsning som både hensiktsmessig og billigst

Mvh

Trond Wifstad
rådmann i Re kommune