



# Økonomi- styring

**Forvaltningsrevisjonsrapport**  
Tysvær kommune

November 2017

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

# Forord

Kontrollutvalet i Tysvær kommune vedtok i sak 15/17, å bestille forvaltningsrevisjonsprosjekt "Økonomistyring" av KPMG AS. Denne rapporten svarar på kontrollutvalet sitt vedtak.

## Oppbygging av rapporten

Våre konklusjonar og tilrådingar går fram av rapporten sitt samandrag, og kapittel 3. Kapittel 1 har ei innleiing til rapporten. Her blir føremål, problemstillingar, revisjonskriterier og metode presentert. I kapittel 2 vert fakta og vurderingar presentert i tre temabaserte delkapittel. Ein eventuell uttale frå rådmannen vil bli tatt inn i kapittel 4.

Takk til kommunen for god hjelp i vårt arbeid med forvaltningsrevisjonen.

# Samandrag

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere korleis Tysvær kommune arbeider med å identifisere, handsame og gjere tiltak for å rigge sin økonomi når økonomiske føresetnadar som inntektsgrunnlaget vert endra. Forvaltningsrevisjonen vil også vurdere korleis Tysvær kommune si organisering påverkar kommunen sin økonomi, samanlikna med andre kommunar.

## **I kva grad har Tysvær kommune identifisert og analysert risiko for framtidige inntektsendringar og vurdert risikoreduserande tiltak?**

Tysvær kommune har identifisert og analysert risiko for framtidige inntektsendringar. Samstundes er det vår vurdering at det kunne ha vore ei sterkare kopling mellom risiko for endring i inntektsgrunnlag, konsekvensar av endring i inntektsgrunnlaget og dei risikoreduserande tiltaka i dei analysane kommunen har gjort.

## **Korleis arbeider Tysvær kommune med innsparingsvedtaket?**

Tysvær kommune har etablert ein innsparingsplan for alle resultatområda i kommunen. Som det går fram av rapporten, har kommunen hatt monaleg innsparing i tråd med innsparingsvedtaket. Samstundes er det vår generelle vurdering at effekten av innsparingane, på noko lengre sikt, er usikre.

Det er på tidspunkt for revisjon noko variasjon mellom resultatområda i høve til kor langt dei er kome i gjennomføringa av innsparingane. Vi vurderer at det ville vore hensiktsmessig for kommunen å arbeide meir systematisk med innsparingsvedtaket. I dette ligg større grad av systematikk i å identifisere, følgje opp og evaluere innsparings – og omstillingstiltak. Kommunen bør og i større grad gjennomføre årsaksanalyser knytt til kva som er kostnadsdrivande for deira tenester. Vidare meiner vi at Tysvær kommune i større grad bør gjere konsekvensanalyser ved val av tiltak, og at dei konkrete tiltak vert følgt opp.

Innanfor resultatområda helse og førebygging og aktivitet og omsorg har det vore gjennomført omorganiseringar, og det er planlagt ytterlegare endringar. I høve uteståande innsparingar er det etablert ei større endring i organisering av tenestene innanfor helse og førebygging. Både tillitsvalte og leiarar meiner innsparingskravet er realistisk, men at det kan ta lengre tid å gjennomføre enn innsparingsplanen legg opp til. Innanfor aktivitet og omsorg er dei planlagde tiltaka, på tidspunkt for revisjon, i mindre grad konkretisert.

## **Korleis vert økonomien påverka av kommunen si organisering av tenester og tilsette?**

Organisering har ikkje vore eit eksplisitt tema i dei analysane kommunen har gjort på ressursbruken innanfor enkelte tenesteområde. Etter vår vurdering kunne ressursbruksanalysane som kommunen gjennomfører ha vore noko meir utdjupande når det gjeld å forklare kva som er kostnadsdrivande innanfor dei ulike tenestane.

KOSTRA analyser viser at Tysvær kommune har ein lite kostnadseffektiv drift innanfor institusjon, samanlikna med både landet, kommunens KOSTRA gruppe og nabokommunar. Slik vi ser det skuldast dette låg beleggsprosent på senger, fleire tilsette per brukar, høg del fagutdanna og lønnsnivå.

# Innhold

<b>1. Innleiing</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn og føremål	1
1.2 Problemstillingar	1
1.3 Revisjonskriterier	1
1.4 Metode	2
<b>2. Fakta og vurderingar</b>	<b>3</b>
2.1 Usikkerheit i inntektsgrunnlaget	3
2.2 Innsparing og omstilling	4
2.3 Organisering av tenester	13
<b>3. Tilrådingar</b>	<b>21</b>
<b>4. Uttale frå rådmannen</b>	<b>22</b>
<b>Vedlegg 1 Revisjonskriterium</b>	<b>23</b>
<b>Vedlegg 2 Dokumentliste</b>	<b>30</b>

# 1. Innleiing

## 1.1 Bakgrunn og føremål

Kontrollutvalet i Tysvær kommune har ved skriftleg handsaming 06.06.2017, sak 15/17, tinga forvaltningsrevisjonsprosjekt "Økonomistyring" av KPMG. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med prosjektplanen som vart godkjent av kontrollutvalet og krava i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon<sup>1</sup>.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere korleis Tysvær kommune arbeider med å identifisere, handsame og gjere tiltak for å rigge sin økonomi når økonomiske føresetnadar som inntektsgrunnlaget vert endra. Forvaltningsrevisjonen vil også vurdere korleis Tysvær kommune si organisering påverkar kommunen sin økonomi, samanlikna med andre kommunar.

## 1.2 Problemstillingar

Forvaltningsrevisjonen svarar på fylgjande problemstillingar:

1. I kva grad har Tysvær kommune identifisert og analysert risiko for framtidige inntektsendringar og vurdert risikoreduserande tiltak?
  - a. Er risikoanalysane tilfredsstillande gjennomført?
  - b. Er sannsyn og konsekvens for framtidige inntektsendringar vurdert realistisk?
  - c. Er avgjerslegrunnlaget for framtidige inntektsendringar tilfredsstillande?
2. Korleis arbeider Tysvær kommune med innsparingsvedtaket?
  - a. Kva er konsekvensane av dei innsparingane som er gjort hittil?
  - b. Er det etablert relevante tiltak for å gjennomføre uteståande innsparingar?
  - c. Kva er moglege konsekvensar av dei innsparingane som er planlagt?
3. Korleis vert økonomien påverka av kommunen si organisering av tenester og tilsette?
  - a. Kva vurderingar har kommunen gjort av samanhengen mellom organisering og økonomi?
  - b. Samanlikna med andre kommunar, på kva område avvik Tysvær kommune negativt i høve kostnadseffektiv drift?
    - i. Korleis skil Tysvær kommune si organisering seg frå andre kommunar med meir kostnadseffektiv drift?

## 1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er dei krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen vert målt mot. Revisjonskriterier må vere aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Kjelder for å utlede revisjonskriteria har vore:

- ✓ Lov om kommunar og fylkeskommunar (kommuneloven), L25.09.1992 nr. 107.

---

<sup>1</sup> Utgitt av Norges Kommunerevisorforbund.

- ✓ Forskrift om årsbudsjett (for kommunar og fylkeskommunar), F15.12.2000 nr 1423.
- ✓ "Best practice" innanfor risikostyring<sup>2</sup>.
- ✓ Kommunen sitt årsbudsjett.

Det vert referert til revisjonskriteria som er nytta undervegs i rapporten. Dei er i lista opp i vedlegg 1.

## 1.4 Metode

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

For å svare på problemstillingane er følgjande teknikkar nytta for å samle inn data:

- ✓ Dokumentinnsamling og analyse
- ✓ Intervju

Til grunn for rapporten ligg ein gjennomgang og analyse av sentrale dokument opp mot revisjonskriteria. Liste over relevant, mottatt dokumentasjon er tatt inn i vedlegg 2.

Det er gjennomført intervju med økonomisjef, resultatområdeleiar for helse og førebygging og aktivitet og omsorg, hovudtillitsvalte, seksjonsleiarar, avdelingsleiarar og ordførar i Tysvær kommune. Intervju har vore ei sentral informasjonskjelde, og utvalet av personar er basert på forventa informasjonsverdi, personane si erfaring og formelt ansvar i høve til forvaltningsrevisjonen sitt føremål og problemstillingar. Føremålet med intervju har vore å få utfyllande og supplerande informasjon til dokumentasjonen vi har fått frå kommunen. Data frå intervju er verifisert av respondentane, dvs. at respondentane har fått høve til å lese igjennom referata og gjere eventuelle korrigeringar.

Datainnsamlinga blei avslutta 14.09.2017.

Rapport er sendt rådmannen til uttale den 28.09.2017 med høyringsfrist den 13.10.2017.

---

<sup>2</sup> Bygger på rettleiaren [Hvordan få en god start på risikostyring i statlige virksomheter](#), frå Direktoratet for økonomistyring frå 2007.

# 2. Fakta og vurderingar

## 2.1 Usikkerheit i inntektsgrunnlaget

### 2.1.1 Bakgrunn

I 2017 består 23 % av Tysvær kommune sine budsjetterte inntekter av eigedomsskatt på verk og bruk, i hovudsak knytt til gassterminal og – prosesseringsanlegget på Kårstø. Kommunen opplever samstundes press frå nasjonal mynde og næringsaktørar for å få endra dagens regime for eigedomsskatt på verk og bruk.

Finansdepartementet sendte eit forslag om endringar i regelverket til eigedomsskatt på verk og bruk på høyring i 2015. Det vart foreslått at endringa skulle gjelde frå 2017. Høyringsnotatet sa ikkje noko om eventuelle overgangsordningar for kommunar som blei ramma av dramatisk inntektsbortfall. I samband med dette leigde Tysvær kommune inn ein konsulent som berekna kva utslag dette ville ha for kommunen sine inntekter. I følgje dei berekningane ville kommunen tapa nesten 90 % av inntektene frå eigedomsskatt på verk og bruk. I budsjettet for 2017 ville det tilsvare eit inntektstap på rundt 175 mill. kroner. Det er ikkje kome forslag om endringar i skattelova i etterkant av denne høyringsrunden i 2015.

Det vart gjennomført ei omtaksering av eigedomsskatten på verk og bruk i 2016, som har gitt kommunen høgare inntekter frå eigedomsskatt. I etterkant har kommunen sine største eigedomsskatteytarar klaga på taksten, og saka var på tidspunkt for revisjon ikkje endeleg avklart. Når klagenemnda har gjort sitt vedtak, har skattytarane 6 månader på seg til å gå til søksmål. Ein eventuell rettsprosess kan ta tid, eventuelt i fleire rettsinstansar. Det er pågåande rettslege prosessar i andre kommunar, kor bransjen tek steg for å prøve dagens regleverk og praksis rettsleg. Økonomisjefen ventar at det også vil skje i Tysvær dersom skatteytarane ikkje får gjennomslag for si klage. Dersom klagarane skulle vinne fram på alle punkt, anslår økonomisjef at det vil utgjere eit inntektstap på 80 millionar.

I Tysvær sin økonomiplan blir det også peika på at utfordringa knytt til eigedomsskatteinntektene blir forsterka av at olje og gass ser ut til å bli ein mindre viktig motor i norsk økonomi i framtida.

### 2.1.2 Handtering av usikkerheit

Administrasjonen påpeiker i økonomiplan kva som er risikomomenta som politikarane må vere fokusert på. Når det gjeld risiko for endringar i eigedomsskatten er det konkretisert kva inntektstap lovendringane som vart foreslått i 2015 ville utgjere i kroner. Det er ikkje gjort underliggende risikoanalyser som vurderer sannsyn for inntektsbortfall, men det blir tydeliggjort at Tysvær kommune over tid må vente å bli ein "normalkommune" i høve inntekter. Økonomisjef påpeikar at endringar i eigedomsskatten på verk og bruk har vore ei latent problemstilling i 20 år, og at det er umogleg å feste sannsyn til eventuelle lovendringar. Kommunen har ikkje gjort analyser av korleis endringar i inntekter eventuelt ville slått ut på tenestetilbodet.

Økonomiplanen for 2017–2020 byggjer på at gjeldande lovverk er stabilt dei neste åra, og med den taksering som er gjort av takstnemnda. Samstundes går det fram at uavklarte klagesaker på eigedomsskatten gjer det krevjande å disponera meirinntekter. Deler av auken i eigedomsskatt vert sett av til investerings- og utviklingsfond, desse midlane skal stå urørde til det vert gjort endelege avklaringar av klagesakene.

I følgje rådmann er innsparingsprosjektet det sentrale hovudgrepet for å kunne handtere eit eventuelt inntektsbortfall, saman med å jobbe bevisst med framtidig investeringsbehov. Kommunen har satt opp fleire handlingsreglar og tiltak for å sikre ein berekraftig økonomi også i framtida. Her inngår mål for netto driftsresultat, innsparingsplanen, renteberande gjeld og avsetningar til investeringar og FDV (forvaltning, drift og vedlikehald). Målsettingane vert indirekte svart ut i årsberetninga, ved at netto driftsresultat, status på innsparingstiltak og lånegjeld går fram av denne.

Kommunen har ikkje underliggende berekningar for nivåa på desse handlingsreglane. For økonomiplanperioden 2017-2020 er det ei målsetting om å sikre eit årleg netto driftsresultat på 6 % av samla brutto driftsinntekter, dvs. ca. 60 mill. kroner pr. år. I følgje rådmann er nivået på mål for netto driftsresultat satt basert på føresetnaden om at renteberande gjeld ikkje skal auke. Målet for netto driftsresultat er då basert på kva Tysvær kan sitte igjen med på botnlinja, når ein tar omsyn til investeringsbehov og årlige avdrag. Rådmann fortel at investeringsbehovet er skjønnsmessig vurdert, men at med dette driftsresultatet vil dei ha reservar i drifta både til å møte behovsvekst, gjennomføre nødvendige investeringar og gje muligheit til å byggja opp eit stort nok investerings- og utviklingsfond til å ta større tunge investeringar etter økonomiplanperioden. Det er ikkje gjort berekningar som synleggjer kva som vil vere eit hensiktsmessig netto driftsresultat no, for å sikre eit visst tenestetilbod seinare. I følgje økonomisjef justerer dei nivået på mål for netto driftsresultat i høve til kva som er oppnåeleg, som ved omtakseringa av eigedomsskatt. Kommunen ventar å oppnå dette med god margin i økonomiplanperioden, basert på svært stor auke i eigedomsskatt ved førre omtaksering.

Ordførar fortel i intervju at informasjonen som politisk nivå får som avgjerslegrunnlag frå administrasjonen er god og tilstrekkeleg. Ordførar meiner politisk nivå til ei kvar tid har oversikt over den økonomiske situasjonen i Tysvær, inkludert omstillingsarbeidet i kommunen.

### 2.1.3 Vurdering

Tysvær kommune har gjort realistiske vurderingar av framtidig inntektsgrunnlag, og tatt omsyn til dette ved å i verksette eit større innsparingsprogram. Kommunen har ikkje gjort sannsynsberekningar i høve til kor vidt og frå når eit større inntektsbortfall vil bli materialisert, administrasjonen meiner at dei ikkje har nok informasjon til å gjere gode vurderingar av dette. Det er i liten grad gjort berekningar som synleggjer korleis eventuelle inntektsbortfall vil slå ut på tenestetilbodet, administrasjonen påpeiker at det er for mykje usikkerheit til å gjere gode vurderingar av dette. Administrasjonen har satt opp ei rekke handlingsreglar og tiltak.

Vi vurderer at Tysvær kommune har vurdert og tatt omsyn til risikoen for framtidige inntektsendringar, blant anna ved å verksette eit omfattande innsparingsprogram. Vi deler administrasjonens oppfatning om at det blir for krevjande å gjennomføre analyser og sannsynsberekningar av inntektsbortfallet. Samstundes vurderer vi at handlingsreglar og tiltak burde vore utarbeida med utgangspunkt i meir konkrete berekningar, og vi saknar ei meir konkret kopling mellom risiko for endring i inntektsgrunnlag, konsekvensar og risikoreduserande tiltak. Vi vurderer også at det er mangelfullt at handlingsreglane ikkje vert svart meir eksplisitt ut i årsberetninga. Sjølv om vi vurderer det underliggende analysergrunnlaget og årsrapporteringa på dei overordna handlingsreglane som mangelfulle, er politisk nivå, representert ved ordførar, nøgd med informasjonen dei får frå administrasjonen.

## 2.2 Innsparing og omstilling

I rapporten presenterer vi status på innsparingskravet for heile organisasjonen, før vi ser på helse og omsorg – det vil sei resultatområda helse og førebygging og aktivitet og omsorg. Desse to resultatområda står for om lag halvparten av innsparingskravet. Som det går fram av spareplanen, tabell 1, har dei allereie gjennomført tiltak, samstundes som dei har ein relativt stor del av innsparingskravet uteståande.

### 2.2.1 Prosess for utarbeiding av innsparingskrav

Eit eksternt konsulentselskap gjorde på tinging frå Tysvær ein gjennomgang av kommunens økonomi i 2012, basert på 2011 tall. Rapporten vart følgt opp med ein eigen rapport for helse og omsorg i 2013 og ein rapport om tenester til barn og unge i 2014. Rapportane ser på ressursbruk og potensiale for innsparingar i tenestane, basert på KOSTRA tal.

I fleire av intervjua med dei tilsette vert det peikt på at det burde vore større grad av medarbeidarinvolvering i utarbeidinga av innsparingskravet, og fordelinga av dette. Blant anna for å sikre ein sams forståing for nivå og fordeling. Det vert også peikt på at planen for innsparingskravet til ein viss grad fører til at det vert gjennomført kortsiktige tiltak, for å halde ramma, i staden for langsiktige tiltak som sikrar omstilling. Samstundes påpeiker fleire av intervjuobjekta at totalt sett har prosessen vore styrt bra.



## 2.2.2 Status innsparingskrav

Tysvær kommune hadde i 2011 eit behovsvekta forbruk<sup>3</sup> pr. innbyggjar som var 20 % over landsgjennomsnittet. I følgje kommunen var dette redusert til 13 % i 2015. I følgje økonomisjef er målbildet at Tysvær skal ha ein ressursbruk på 7-8 % over landsgjennomsnittet når ein har gjennomført dei planlagde innsparingane fram til 2021-2022. Kommunestyret har føresett ei samla netto innsparing på 57,7 mill. kroner i perioden 2013-2020. Fordelinga av sparekrav er gjort med bakgrunn i at tenestene som hadde høgst behovsvekta ressursbruk måtte spare mest.

I budsjett- og økonomiplan for 2017-2020 er gjennomført innsparing og vidare føresett sparing i perioden presentert i følgjande tabell<sup>4</sup>.

Tal i mill. kroner										
Områder	Samla	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021+
Stab og politisk styring	4	2,2	0,7	0,5	0,6		(0,5)	(0,5)	(0,5)	
Barnehage	2		0,5	0,25	0,25	(0,5)1	(0,5)	(0,5)		
Skule	17	7	3	2	1	1	(1)1	1	1	
Aktivitet og omsorg	27,7	1	1,6	1	1	(1)1	1	1	3,6	4
Helse og førebygging		1,5	2	0,4	1,6	0,5	0,5	2	4	
Kultur	1,125	0,3	0,275	0,175	0,375	-	-	-	-	
Kyrkje	0,375	0	0,125	0,125	0,125	-	-	-	-	
Teknisk	5,5	1,5	1,2	1,2	1,1	0,5	(0,75)	(0,75)	(1,8)	
<b>Sum</b>	<b>57,7</b>	<b>13,5</b>	<b>9,4</b>	<b>5,4</b>	<b>6,3</b>	<b>4</b>	<b>2,5</b>	<b>4</b>	<b>8,6</b>	<b>4</b>

Tabell 1: Sparekrav i Tysvær kommune, frå økonomiplan 2017-2020. Sparekrava som er sett i parentes, er sparekrav som er vedtekne tidlegare, men ikkje gjennomført.

Som det går fram av tabellen er det ulikt kor langt dei ulike tenesteområda er komne i gjennomføringa av sparekrava. Sparekrava som er sett i parentes er sparekrav som er vedtekne tidlegare, men ikkje gjennomført. Fleire av resultatområda har ikkje gjennomført langsiktige tiltak, men klart å halde budsjetttramma det enkelte år ved å gjere midlertidige tiltak, som å halde stillingar vakante. Dette gjeld blant anna stab og politisk styring, sjølv om dei har klart å halde sine budsjetttrammer, har dei ikkje gjennomført varige tiltak – dette går då fram som uteståande innsparingar.

I følgje rådmann har dei ulike resultatområda jobba godt med innsparingane, og han opplever ein lojalitet overfor innsparingskrava. Samstundes syner spareplanen at det er teknisk som har størst andel av vedtekne, ikkje gjennomførte sparekrav. Frå intervju går det fram at teknisk har gjennomført innsparingar på vedlikehald, og mindre grad av langsiktige tiltak. Både administrativt og politisk nivå meiner at ein ikkje kan spara på vedlikehald, som potensielt gjev kostnader i framtida. Det er planlagt ein større gjennomgang av teknisk for å sikre omstilling også på dette området. I intervju går det fram at ein av leiarane innanfor helse og omsorg har opplevd innsparingskravet som ein absolutt forventning, men at det ikkje verkar som det har vore ein absolutt forventning til alle dei andre resultatområda.

### 2.2.2.1 Helse og omsorg

Fordelinga av innsparingsvedtaket vart gjort med bakgrunn i KOSTRA tal. Det vert sett på som utfordrande at KOSTRA har ein relativ grov inndeling innanfor helse og omsorg. Utgifter til eldreomsorg og spesialomsorg vert i stor grad regnskapsført på dei same funksjonane, samstundes som dette ofte er tenester av ulik karakter som er organisert i ulike einingar. Til dømes er det i KOSTRA *ein* funksjon for institusjonstenester – her inngår både institusjonstenester for eldre- og spesialomsorg, medan det i Tysvær er høvesvis aktivitet og omsorg og helse

<sup>3</sup> Behovsvekta forbruk vil sei forbruk, korrigert for kommunens utgiftsbehov i høve kommunens demografi.

<sup>4</sup> Leiar for helse og førebygging påpeikar at innsparingsvedtaket for deira resultatområde reelt sett er høgare enn det som er satt frå administrasjonen. Ved å redusere kostnader til ressurskrevjande brukarar, vert også toppfinansieringa frå staten redusert, og innsparingskravet på 12,5 millionar vert i realiteten 15 millionar.

og førebygging som har ansvar for desse tenestane. I intervju vart det nemnt at grunngevinga for korleis kommunen fordelte innsparingskravet mellom resultatområda burde vore betre grunngeve.

I konsulentrapporten innanfor helse og omsorg frå 2013 vart det foreslått ei rekke tiltak for å redusere kostnadane til dei to resultatområda. Summen av desse tiltaka vart estimert til ein kostnadsreduksjon tilsvarande 18,5 millionar i åra 2013-2016. Frå tabell 1 går det fram at resultatområda pr. 2016 hadde gjennomført innsparingar på 10 millionar.

Av større tiltak som er verksett, er det etablert eit tildelingskontor som skal sikre meir lik tildeling av helse- og omsorgstenester frå begge resultatområda. Vidare har aktivitet og omsorg omorganisert institusjonane til å ha større grad av spissa tenester. Kommunen har også lagt ned sjukeheims plassar, samstundes som dei har styrka heimetenesta. I 2017 har resultatområdet eit sparekrav på 1 million kroner, leiar for resultatområdet opplyser at dei skal oppnå dette blant anna ved innsparingar på kjøp frå vikarbyrå. Helse og førebygging har gjort innsparingar ved å redusere stillingar, blant anna med permanent reduksjon i stillingar ved fråvær og endring i nattevaktsturnus. I hovudsak er endringane gjort innanfor psykiske helsetenester, men ein har også gjennomført innsparingar innanfor avlastning og bustader. I 2017 er det lagt inn 500 000 kroner i sparekrav. Dette vert tatt ved å redusere utgifter til støttekontakt og redusert driftsnivå i bustadtiltak.

### 2.2.3 Konsekvens av tiltaka

For å vurdere konsekvensen av dei innsparingane som er gjort hittil, innanfor helse og omsorg, ser vi nærare på utviklinga i kvalitetsindikatorar frå KOSTRA, medarbeidarundersøkinga, sjukefråvær og brukarundersøkinga. Indikatorane vert supplert med intervju med tilsette i Tysvær kommune som arbeider på ulike nivå i organisasjonen.

#### 2.2.3.1 Kvalitetsindikatorar

Innanfor helse og omsorg er det nokon indikatorar i KOSTRA som indikerer tenestekvaliteten, i tabellen samanliknar vi Tysvær kommune med landsgjennomsnittet og KOSTRA gruppe 12 (KG 12)<sup>5</sup>.

Indikator	Kommune	2014	2015	2016
Andel plassar i brukartilpassa einerom m/eige bad/wc	Tysvær	1,00	1,00	1,00
	Landet u/Oslo	0,84	0,85	0,85
	KG 12	0,84	0,87	0,84
Fysioterapitimer pr. uke pr. bebuar i sjukeheim	Tysvær	0,43	0,47	0,55
	Landet u/Oslo	0,37	0,38	0,41
	KG 12	0,40	0,43	0,65
Legetimer pr. uke pr. bebuar i sjukeheim	Tysvær	0,66	0,81	1,10
	Landet u/Oslo	0,50	0,54	0,56
	KG 12	0,47	0,49	0,63
Årsverk ekskl. fråvær i brukarretta tenester pr. mottakar	Tysvær	0,71	0,80	0,73
	Landet u/Oslo	0,49	0,50	0,50
	KG 12	0,54	0,54	0,53
Andel årsverk i brukarretta tenester m/ fagutdanning	Tysvær	0,78	0,77	0,82
	Landet u/Oslo	0,75	0,73	0,75
	KG 12	0,76	0,75	0,75

Tabell 2: Kvalitetsindikatorar frå KOSTRA. Tysvær kommune, samanlikna med KOSTRA gruppa og landsgjennomsnittet.

Av tabellen går det fram at Tysvær kommune har i perioden frå 2014 til 2016 hatt full dekning av einerom med bad. Tal på fysioterapi og legetimar pr. veke pr. bebuar i sjukeheimar har auka i perioden. Årsverk pr. mottakar auka i 2015, medan kommunen var tilbake på same nivå i 2016, som i 2014. Kor stor andel av årsverka som

<sup>5</sup> Tysvær kommune er ein del av KOSTRA gruppe 12. Statistisk sentralbyrå (SSB) har utarbeida ein kommunegruppering basert på kommunenes folkemengd og økonomiske rammebetingelsar. Tysvær er kategorisert som ein mellomstor kommune med middels bundne kostnader og høge frie disponible inntekter.

har fagutdanning har auka noko i perioden. Tysvær kommune låg over landsgjennomsnittet og KOSTRA gruppa på alle kvalitetsindikatorane i perioden, om ein ser bort i frå at Tysvær hadde noko mindre tid til fysioterapi i sjukeheimar i 2016 enn KOSTRA gruppa. Dette indikerer at Tysvær kommune gjev tenester innanfor helse og omsorg med høg kvalitet, og at kvaliteten har auka i perioden.

### 2.2.3.2 Tilsette

Tysvær kommune gjennomfører medarbeidarundersøking annan kvart år ved bruk av KS sin nettbaserte løysing; bedrekommune.no. Spørsmåla i undersøkinga vert svart ut på ein skala frå 1 til og med 6, kor 1 er dårlegast, og 6 best. Kommunen har gitt oss resultat frå medarbeidarundersøkinga frå 2014 på kommunenivå, og frå 2016 på kommunenivå og resultatområde for aktivitet og omsorg og helse og førebygging<sup>6</sup>. Svarprosenten i 2016 var på 83 %.

*Tysvær kommune og landsgjennomsnitt*

Kategoriar	Tysvær kommune	Tysvær kommune	Norge
	2014	2016	2016
Organisering av arbeidet	4,6	4,7	4,6
Innhald i jobben	5,0	5,0	5,0
Fysiske arbeidsforhold	4,4	4,4	4,2
Samarbeid og trivsel med kollegane	5,1	5,0	5,0
Mobbing, diskriminering og varsling	5,1	5,0	5,0
Næraste leiar	4,7	4,7	4,6
Overordna leiing	4,9	4,3	4,4
Faglig og personlig utvikling	4,0	4,7	4,4
System for lønns- og arbeidstidsordningar	4,7	4,2	4,1
Stolthet over eigen arbeidsplass	4,9	4,9	4,8
Heilskapsvurdering	4,7	4,8	4,6

Tabell 3: Resultat frå medarbeidarundersøkinga i Tysvær kommune frå 2014 og 2016, samanlikna med landsgjennomsnittet i 2016.

Tabellen syner gjennomsnittsverdiar for Tysvær kommune i 2014 og 2016 – samanlikna med gjennomsnittet i Noreg. I 2016 scorar Tysvær kommune likt eller høgare enn snittet i Norge på alle dimensjonane, med unntak av *overordna leiing*, kor kommunen scorar 0,1 lågare enn landssnittet. Det er også denne indikatoren som har hatt størst negativ endring frå 2014 til 2016. Dette kan ha samband med innsparingane i kommunen, då det er den overordna leiinga som i stor grad frontar denne. Det var også ein relativt stor negativ endring i kategorien *System for lønns- og arbeidstidsordningar*. I omstillingsperioden som kommunen er inne i, har det ikkje vore større endringar i dei tilsette sine lønnsordningar. Rådmannen meiner at nedgangen syner eit stemningsbilette. Samstundes er det tilsette innanfor fleire resultatområde som har fått endra arbeidskvardag og som må gjennomføre arbeidsoppgåvene på kortare tid enn tidligare.

<sup>6</sup> Vi har etterspurt data som syner resultatata for Helse og førebygging og Aktivitet og omsorg i 2014. Personaladministrasjonen i kommunen har gitt oss tilbakemelding på at resultatata i 2014 og 2016 ikkje er samanliknbare på dette nivået, på grunn av omorganiseringar – og vi har dermed ikkje fått utlevert desse data.

Kategoriar	Helse og førebygging	Aktivitet og omsorg	Tysvær kommune
	2016	2016	2016
Organisering av arbeidet	4,7	4,5	4,7
Innhald i jobben	5,0	4,8	5,0
Fysiske arbeidsforhold	4,2	4,2	4,4
Samarbeid og trivsel med kollegane	5,0	5,0	5,0
Mobbing, diskriminering og varsling	4,9	4,8	5,0
Næraste leiar	4,7	4,6	4,7
Overordna leiing	4,2	4,1	4,3
Faglig og personlig utvikling	4,4	4,7	4,7
System for lønns- og arbeidstidsordningar	4,2	3,8	4,2
Stolthet over eigen arbeidsplass	4,9	4,9	4,9
Heilskapsvurdering	4,7	4,6	4,8

Tabell 4: Resultat frå medarbeidarundersøkinga i Tysvær kommune frå 2016 for helse og førebygging og aktivitet og omsorg.

Tabellen syner resultatet frå medarbeidarundersøkinga for helse og førebygging, aktivitet og omsorg og Tysvær kommune samla i 2016. Av tabellen går det fram at helse og førebygging scorar noko lågare enn gjennomsnittet i Tysvær kommune på fire av indikatorane. Aktivitet og omsorg scorar lågare enn gjennomsnittet i Tysvær på åtte av indikatorane.

På helse og førebygging er det indikatoren faglig og personlig utvikling som skil seg mest negativt frå gjennomsnittet i kommunen. Likevel er tilbakemeldinga på nivå med gjennomsnittet i Noreg. Innanfor aktivitet og omsorg er det indikatoren *System for lønns- og arbeidstidsordningar* som skil seg mest negativt frå gjennomsnittet i Tysvær. Denne indikatoren er også under snittet til landet.

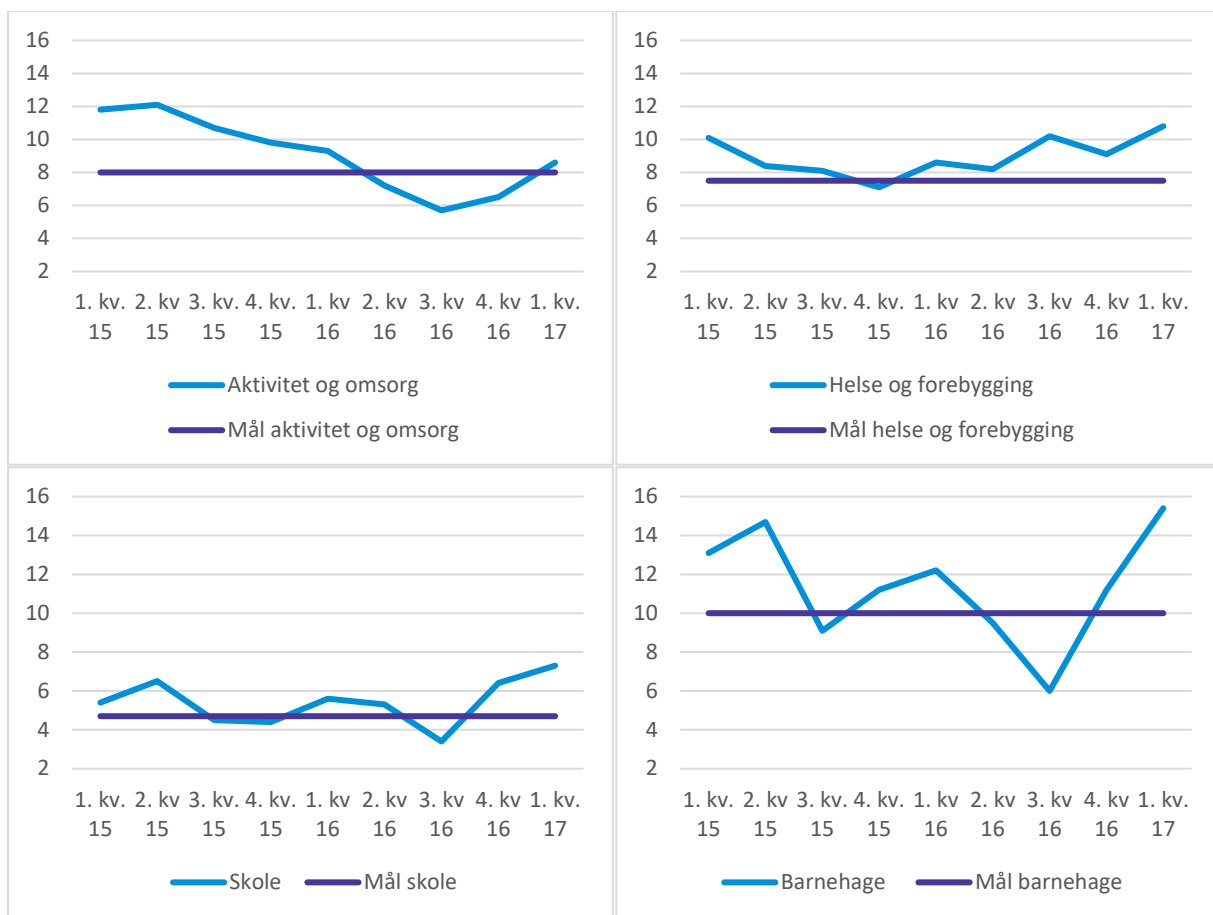
Frå intervju med både leiarar og hovudtillitsvalte går det fram at medarbeidartilfredshet i stor grad er god, men at dei tilsette er uroa for framtida. Dette gjeld spesielt innanfor helse og førebygging, kor endringane i bustadstruktur også vil gje endringar i arbeidsstad og turnus. På spørsmål om lønn- og arbeidstidsordningar går det fram at det ikkje har vore endringar i lønnsordningar i omstillingsarbeidet. Samstundes har omstillingane ført til at dei tilsette må løyse fleire oppgåver i løpet av arbeidsdagen, for same lønn. Det har også vore og er planlagt endringar i turnusordningane, som påverkar dei tilsette si organisering av fritid og arbeid direkte. Innanfor enkelte tenesteområde har det vore endra arbeidstid og omskifting av turnus, som har gjort at turnusen mindre føreseieleg i ein periode.

På spørsmål om endringa i korleis dei tilsette vurderer den overordna leiinga, har intervjuobjekta ulike tolkingar på kor vidt dette kan forklarast med omstillingsprosessen. Det er fleire som meiner at dette heng saman med innsparringsvedtaket, då det er den overordna leiinga som står i front for dette.

### Sjukefråvær

Tysvær kommune føl opp sjukefråværet på dei ulike resultatområda. Grafane under syner utviklinga i sjukefråvær frå første kvartal 2015 til første kvartal 2017 for dei største resultatområda. I grafane er også resultatområda si målsetting for sjukefråvær teikna inn.

<sup>7</sup> Ettersom vi ikkje har fått resultat for medarbeidarundersøkinga på helse og førebygging og aktivitet og omsorg frå 2014, har vi samanstillt resultatområda sine tilbakemeldingar med gjennomsnittet i Tysvær kommune.



Graf 1: Grafane syner utviklinga i sjukefråvær for enkelte resultatområde i Tysvær kommune frå 1. kvartal 2015 til 1. kvartal 2017.

Grafane syner at aktivitet og omsorg har hatt eit fallande sjukefråvær sidan 2. kvartal 2015. Sjukefråværet auka noko på slutten av 2016/ byrjinga av 2017. Helse og førebygging har hatt eit stigande sjukefråvær frå 4. kvartal 2015. Skule syner eit svingande nivå på sjukefråværet, med ein auke i slutten av perioden. Barnehage har også eit svingande sjukefråvær, med ein tydelig auke i 2017.

Ein av leiarane innanfor helse og førebygging fortel i intervju at omstillingsprosessen har vore lang, og dette har skapt uro og stress blant dei tilsette – som igjen har gitt auke i sjukemeldingar. Samstundes peikar leiaren på at dei har kome fram til gode og kreative løysingar som inneber ein meir effektiv bruk av ressursar, og dei ventar at sjukefråværet som følgje av omstillingsprosessen vil gå ned. Ein av representantane frå tillitsmannsapperatet peiker på at leiinga innanfor helse og førebygging var for seine på banen i høve handteringa av uroa.

I intervju nemner ein leiar innanfor aktivitet og omsorg uro for auka arbeidsbelastning, ved at brukarar og vedtakstimar aukar - samstundes som ein har same bemanning. Leiar peiker på at dette kan gje konsekvensar på sikt, eksempelvis på sjukefråværet. Samstundes syner derimot grafen til aktivitet og omsorg at dei faktisk har hatt ein reduksjon i sjukefråværet.

### 2.2.3.3 Brukarar

Tysvær kommune har gjennomført ei brukarundersøking innanfor pleie og omsorg i 2015 og i 2017. Kommunen har også her nytta bedrekommune.no, slik at kommunen kan samanlikne seg med gjennomsnittet i landet<sup>8</sup>. Brukarundersøkinga har vore gjennomført blant bebuarar og pårørande i institusjon og brukarar av heimebaserte tenester. Eit mål med undersøkinga har vore å avdekke korleis brukarane og pårørande opplever

<sup>8</sup> Av kommunane som har gjennomført undersøkinga.

kvaliteten på tenestene, før og etter omorganiseringa. Informantane vart bedt om å gjere ei vurdering av ulike sider ved tenesta på ein skala frå 1 til 6.

#### Bebuarar på institusjon

	Tysvær kommune		Landet	
	2015	2017	2015	2017
Tilgjengelegheit	4,9	4,4	4,7	5
Informasjon	4,7	4,2	4,7	4,8
Resultat for bebuaren	5	5	5,2	5,1
Trivsel	5,4	5,1	5,2	5,4
Brukarmedverknad	4,8	4,6	5	5
Respektfull behandling	5,4	5,1	5,4	5,5
Heilskapsvurdering	5,5	5,2	5,4	5,5

Tabell 6: Resultat frå brukarundersøkinga blant bebuarar på institusjon i 2015 og 2017 i Tysvær kommune, samanlikna med landsgjennomsnittet.

Tabellen viser at Tysvær kommune har hatt ei negativ utvikling innanfor dei fleste indikatorane, samstundes som gjennomsnittet i landet har hatt ei positiv utvikling<sup>9</sup>.

#### Pårørande institusjon

	Tysvær kommune		Landet	
	2015	2017	2015	2017
Tilgjengelegheit	4,9	4,6	4,5	4,7
Informasjon	4,8	4,3	4,3	4,4
Resultat for bebuaren	4,8	4,6	4,3	4,4
Trivsel	5	4,7	4,8	4,8
Brukarmedverknad	4,4	4,0	4,2	4,2
Respektfull behandling	5,3	5,3	5	5,1
Heilskapsvurdering	5,5	4,9	4,9	5

Tabell 7: Resultat frå brukarundersøkinga blant pårørande på institusjon i 2015 og 2017 i Tysvær kommune, samanlikna med landsgjennomsnittet.

Tabellen syner også ei negativ utvikling i tilbakemeldingar frå dei pårørande til institusjonsbuarane i Tysvær kommune, samstundes som landet har hatt ei positiv utvikling<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> For 2017 har vi også fått resultatata per institusjon. Det er tydelege variasjonar mellom institusjonane, kor Nedstrandtunet aktivitet- og omsorgssenter scorar best med eit gjennomsnitt på 5,4, Akسدaltunet aktivitet- og omsorgssenter har eit gjennomsnitt på 4,8, medan Tysværtunet aktivitet- og omsorgssenter scorar lågast med 4,1.

<sup>10</sup> Tilbakemeldingane frå pårørande fordeler seg mellom sjukeheimane med snitt totalt 4,4 for Akسدaltunet og 5,0 for Nedstrandtunet. Ein har ikkje spurt pårørande av personar på korttidsopphald og kommunal øyeblikkeleg hjelp.

## Heimetenesta

	Tysvær kommune		Landet	
	2015	2017	2015	2017
Tilgjengelegheit	5	5	4,9	4,8
Informasjon	4,7	4,7	4,8	4,7
Resultat for bebuaren	5,3	5,3	5,1	5,1
Brukarmedverknad	4,9	4,6	4,4	4,4
Respektfull behandling	5	4,6	4,6	4,7
Heilskapsvurdering	5,3	5,3	5,2	5,2

Tabell 8: Resultat frå brukarundersøkinga blant mottakarar av heimetenester i 2015 og 2017 i Tysvær kommune, samanlikna med landsgjennomsnittet.

Tabellen over syner at jamt scorar heimetenesta i Tysvær likt på dei fleste indikatorane i 2017, som i 2015. Kommunen har hatt ein nedgang på brukarmedverknad og respektfull behandling, men scorar høgt på heilskapsvurderinga.

Ved tidpunkt for revisjon, var resultatata frå brukarundersøkinga i 2017 nylig blitt tilgjengelige. På spørsmål om kva som forklarar utviklinga vert det nemnt at det er lengre veg for å få plass på institusjon no, samanlikna med tidlegare og at brukarane av institusjonstenester har då også større behov enn tidlegare. Ein representant frå tillitsmannsapparatet peiker på at fokuset har flytta seg til at ein no skal yte gode nok tenester, i større grad enn gode tenester. Resultatområdeleiar peikar på at sjølv om det er nedgang i resultatata, er det trass eit bra resultat. I høve omorganiseringa peiker ho konkret på at tildelingskontoret kan forklare kvifor brukarar og pårørande svarer mindre positivt på tilgjengelegheit i 2017, enn i 2015. Tidligere var det større grad av tilpassing av tilbod til den enkelte, no opplever ein gjerne at kommunen er strengare på kva tenester som blir tilbydd. Vidare meiner leiar at brukarmedverknad og respektfull behandling heng tett saman, og at enkelte avdelingar har hatt utfordringar med arbeidsmiljøet og stress i samband med omorganiseringa, som til dels kan påverke kor vidt dei tilsette gjer rette og respektfulle val. Resultatområdet har allereie verksette tiltak, som dei venter vil slå positivt ut på desse resultatata. Leiar peikar på at det vert stadig meir knapphet på ressursar, at tenester skal ytast til fleire, kommunane skal ta seg av meir kompliserte tilstander, samstundes som dei opplever at forventningane til det offentlege stig.

### 2.2.3.4 Tilsette sine vurderingar

Frå intervju med ulike representantar innanfor helse og førebygging og aktivitet og omsorg vert det peika på fleire positive endringar ved omstillingane. Det vert trekt fram som nyttig å ha ein gjennomgang av tenesteområdet – personalet vert betre utnytta, tenestetilbodet er blitt ryddigare i forhold til kven som har ansvar for kva i kommunen, og det vert gitt eit meir heilskapleg tilbod. Dette kan sjåast i samband med at ein har fått på plass eit tildelingskontor, ny leiarstruktur, nattpatrolje, kreftkoordinator og kvardagsrehabilitering. Resultatleiar for aktivitet og omsorg meiner at omstillingane i sum har ført til ein forbetring i totalpakken av tenester, og at dei soleis er betre rigga for framtida no. Samstundes nemner fleire at rolleavklaringane i høve det nye leiarnivået ikkje er på plass, då mellom seksjonsleiar og avdelingsleiar. Det går også fram at omorganisering tek tid, og at det er sår blant dei tilsette som skal helast, nye rutinar skal på plass, folk skal bli kjent, fleire skal lære seg nye fagområder og nye leiarar skal komme på plass.

Av negative konsekvensar av omstillingsarbeidet så langt, vert det i intervju i hovudsak peika på sjølve omstillingsprosessen, og ikkje konsekvensar av sjølve endringane. Det vert blant anna peika på at leiinga i helse og førebygging brukte for lang tid på å avklare at dei ikkje ville seie opp eventuelt overtalige ved ny organisering. Dette kan ha ført til unødvendig uro blant dei tilsette. Innanfor aktivitet og omsorg fekk dei tilsette sette opp ynskjer i høve kva institusjon dei ville arbeide på, her var det fleire som ikkje fekk innfridd sine ynskjer, dette vart opplevd som sår. Samstundes peiker ein tillitsvalt på at dette er uunngåeleg i ein slik prosess, og ventar at dette vil gå seg til på sikt. Ein av leiarane innanfor helse og førebygging peiker på at dei ikkje tilsett i faste stillingar på grunn av omstillingsprosessen og at avgang vert erstatta med midlertidig tilsette. Dette er utfordrande i høve å sikre riktige og kompetent arbeidskraft.

Tillitsmannsapperatet har i stor opplevd å bli involvert i omstillingsprosessane både innanfor helse og førebygging og aktivitet og omsorg, blant anna ved at dei har vore delaktige i arbeidsgrupper. Alle vi har snakka med, både leiarar og tillitsmenn, verkar å ha forståing for behovet for å gjennomføre innsparingar i kommunen, på tross av at Tysvær framleis har særse gode inntekter.

## 2.2.4 Planlagde tiltak

### 2.2.4.1 Uteståande innsparingar i økonomiplanperioden

Som det går fram av spareplanen i tabell 1 har dei fleste tenesteområda uteståande innsparingskrav som skal gjennomførast i inneverande økonomiplanperiode. Som nemnt skal det gjennomførast ein større gjennomgang av teknisk. For stab og politisk styring skal det vurderast kor vidt ein skal tilsette når dei får ledige stillingar. For resultatområdet barnehage fortel økonomisjef at ein skal effektivisere drifta ved å erstatte små barnehagar med større einingar, som også vil gje lågare overføringar til dei private barnehagane. Samstundes går det fram frå tertialrapport frå 1. kvartal 2017 at vedtaket om å oppretthalde tilbodet på Førland, vil gjere det vanskeleg å innfri innsparingskravet då Førland barnehage har den minst effektive drifta. Vidare går det fram at resultatområdet har ingen annan plan for innsparing. Både helse og førebygging og aktivitet og omsorg har større uteståande innsparingskrav, kor størstedelen kjem i slutten av perioden.

Helse og førebygging er i gang med ein større strukturendring innanfor bustadtiltak. Frå 2019 skal dei gå frå seks til fire bustadtiltak. Resultatområdet har ei intern prosjektgruppe som arbeider med omstillinga, dei arbeider blant anna med korleis dei skal få lagt opp turnusane og bemanningsplanar som passar med dei framtidige driftsrammene. Leiar for resultatområdet meiner det er ein suksessfaktor for omstillinga å nytte interne ressursar som kjenner kvardagen i prosessen. Ein av dei tillitsvalte peiker på at endringane i struktur vil vere økonomisk hensiktsmessig ved at ein vil kunne nytta personalgruppa meir fleksibelt, og at dette vil vere positivt også faglig. Tilsette og leiarar innanfor resultatområdet meiner det vil vere utfordrande, men realistisk å komme ned på nivået som innsparingstiltaket tilseier. Det er forventna at innsparingane gjerne vil ta noko meir tid enn det spareplanen skisserer, då det vil ta tid å få på plass ny struktur og turnus. Samstundes er det venta at det vil oppstå ekstrakostnader i flytteprosessane, då erfaring tilseier at å flytte desse brukarar er krevjande.

Innanfor aktivitet og omsorg fortel resultatområdeleiar om ei rekke tiltak som vil gje innsparingar på sikt, men det vert ikkje oppgitt detaljar på når tiltaka skal verksettast og kva kostnadsreduksjon det er venta at dei vil gje. Her inngår blant anna kvardagsrehabilitering, bygningsmessige tilpassingar, ei meir differensiert omsorgstrapp og velferdsteknologi. Eit viktig innsparingstiltak innanfor området vil vere å bremse ressursbruken, samstundes som dei taklar behovsveksten. Det er andre intervjuobjekt som peiker på at det er eit innsparingspotensiale innanfor aktivitet og omsorg, dersom det hadde vore betre styring av ressursane på området. Dette vert sett i samheng med at ein har stor grad av deltid og innleidd arbeidskraft. Tysvær er i gang med eit prosjekt om heiltidskultur saman med fleire av nabokommunane. Det vert også peika på at dialogen med tildelingskontoret burde vore betre med tanke på evaluering av tiltak – då det er meir krevjande å evaluere og avslutte tiltak, enn å sette dei i gang. I intervju vert det kommentert at investeringar i velferdsteknologi lar vente på seg.

### 2.2.4.2 Innsparingar utover inneverande økonomiplanperiode

I inneverande økonomiplan er ein av handlingsreglane:

*Kommunen må førebu seg på eit svakare inntektsgrunnlag i framtida, og vil trenge større endringar i drifta enn det er tatt høgde for i det sparekravet som økonomiplanen for 2017-2020 byggjer på.*

Rådmanen seier at gitt einighet i kommunen om ei botnlinje på omlag 50-60 millionar årleg, og må ein ha fokus på innsparing også vidare i perioden. På noverande tidspunkt er det liten grad av konkrete, planlagde tiltak utover inneverande økonomiplanperiode. I intervju vert det nemnt at i eventuelle vidare prosessar, kan det vere fornuftig å involvere tilsette i større grad gjennom å innhente råd og vurderingar på kva ein kan gjere for å finne smarte løysingar. Nokon av intervjuobjekta, som har vore gjennom omstillingsprosessar, svarar i høve ytterlegare innsparingar at dersom det skulle komme, er det viktig korleis dette blir formidla. Då omstillingsprosessen til ein viss grad har ført til stor slitasje.



## 2.2.5 Vurdering

I høve til dei indikatorane vi har sett på har omstillingane i liten grad hatt konkrete konsekvensar på tenestetilbodet. Medarbeidarundersøkinga syner ei negativ utvikling på enkelte indikatorar, men basert på intervjuet vi har gjennomført kan dette skuldast sjølve prosessen kommunen er inne i, og ikkje nødvendigvis konsekvensen av tiltaka. Brukarundersøkinga som er gjennomført innanfor pleie og omsorg omfattar ein liten del av kommunen sine brukarar/pårørande. Denne syner i stor grad ei negativ utvikling for Tysvær kommune innanfor institusjon, samstundes syner talla under kapittel 2.3.2 at kommunen bruker like mykje ressursar pr. institusjonsplass som tidlegare.

I høve til gjennomførte innsparingar hittil stiller vi spørsmål ved om administrasjonen har hatt tilstrekkelig systematikk til kva krav dei stiller til resultatområda i høve til utforming, rapportering og oppfølging av tiltak. Vi ser det også som mangelfullt at kommunen ikkje har gjennomført konsekvensanalyser i forkant av verksetting av tiltaka, og undervegs i gjennomføringa.

I løpet av dei åra ein har arbeid med innsparingar i Tysvær, står det fram som varierende mellom resultatområda i høve til kor vidt dei har gjennomført langsiktige tiltak. Kommunen burde hatt ein tenestegjennomgang av alle resultatområda. Dette vert no i stor grad gjennomført, men dersom ein hadde starta med ei tenestegjennomgang av alle områda, kunne det ført til omstilling tidlegare, i staden for "ostehøvel"-kutt og kortsiktige innsparingar, som sparing på vedlikehald. I vidare arbeid med tenestegjennomgangar, vil det vere hensiktsmessig å involvere medarbeidarane, både for å sikre kunnskap, men også større grad av lojalitet ved verksetting av tiltak. Vi vurderer det som mangelfullt at administrasjonen i liten grad har gjennomført langsiktige tiltak, når det er dei som frontar gjennomføringa av innsparingane og det bør vurderast å gjennomføre ein tenestegjennomgang også av dette området.

I høve til rapportering er det i liten grad fokus på enkelttiltak, men generelt kor vidt avdelingane klarer å drifte til ei lågare ramme. Vi vurderer at kommunen med fordel kunne hatt eit felles krav til rapportering med tal og tiltak i offentlege, økonomiske dokument. Slik det er no, er det krevjande å få oversikt over kva tiltak det enkelte tenesteområdet faktisk har gjennomført. Med meir systematikk i rapporteringa, kunne ein i større grad følgd opp kva tiltak som virka. Til dømes vart det i 2013 rapporten innanfor helse og omsorg skissert konkrete tiltak med potensiell innsparing på 18,5 millionar. I budsjettet for 2017 går det fram at helse og omsorg pr. 2016 hadde spart inn 10 millionar. Vi kan ikkje sjå at resultatområda har vorte konkret følgd opp på tiltaksnivå. Ved å ha ein meir konkret oppfølging av tiltak vil ein kunne lære meir om kva tiltak som gjev innsparingseffekt, og kva tiltak det er som ikkje gjer innsparingar som føreset. Vår KOSTRA analyse syner at kostnadane pr. institusjonsplass i Tysvær har hatt ein reell utgiftsauke i perioden 2014-2016, og at kostnadsnivået i Tysvær vs. landsgjennomsnittet er omtrent på same nivå som i 2014.

Når det gjeld uteståande innsparingar i økonomiplanperioden, går det fram frå intervjuet ei noko varierende haldning. Helse og førebygging verkar i stor grad forplikta til å gjennomføre uteståande innsparingar, og har ein konkret plan til korleis dei skal gjennomføre dette. Samtidig går det fram av fleire intervju at gjennomføringsplanen for når innsparingane skal realiserast verkar noko urealistisk. Innanfor aktivitet og omsorg har ein i mindre grad konkretisert tiltaka for dei uteståande innsparingane, sjølv om dei har fleire planlagde tiltak. Innanfor begge resultatområda vert velferdsteknologi nemnt som viktig, utan at det er konkretisert kva investeringar ein faktisk skal gjennomføre og korleis dette skal gje innsparingar. Vi vurderer at resultatområda i noko grad har planlagde relevante tiltak for omstilling og innsparing, samstundes setter vi spørsmål ved om den noverande innsparingsplanen er realistisk. Vi vurderer at ei meir konkret oppfølging frå administrasjonen i høve til utforming og gjennomføring av tiltak, kan sikre meir realistiske og relevante tiltak.

Blant dei tilsette vi har hatt samtalar med verkar det som einingane som har vore gjennom omstillingar har behov for at desse skal sette seg, før ein arbeider vidare med nye endringar. På noverande tidspunkt verkar plan for å sikre vidare omstilling utover økonomiplan perioden lite konkretisert.

## 2.3 Organisering av tenester

I følgje økonomisjef er det ikkje gjort større, overordna, økonomiske analyser av kommunen si organisering av tenester og strukturen i tenestetilbod. Kommunen har derimot gjennomført analyser på tenestenivå, og har

planlagt fleire analyser. Eit eksternt konsulent selskap utarbeida ein rapport for helse og omsorg i 2013 og for tenester til barn og unge i 2014 med konkrete forslag til tiltak, og ein del av dette er gjennomført.

### 2.3.1 Tysvær kommunes ressursbruk

Største andelen av Tysvær kommune sine utgifter går til helse og omsorg, grunnskuleopplæring, barnehage og administrasjon og styring:

Indikator	2016
Netto driftsutgifter til administrasjon og styring i % av totale netto driftsutgifter, konsern	6,6 %
Netto driftsutgifter, barnehage, i % av totale netto driftsutgifter, konsern	14,8 %
Netto driftsutgifter, grunnskuleopplæring, i % av totale netto driftsutgifter, konsern	26,6 %
Netto driftsutgifter, helse og omsorg, i % av totale netto driftsutgifter, konsern	31,4 %
<b>Sum</b>	<b>79,4 %</b>

Tabell 9: Prosentdel av Tysvær kommune sine netto driftsutgifter som gjeld administrasjon, barnehage, grunnskule og helse og omsorg.

For å vurdere Tysvær kommune sin ressursbruk har vi valt å samanlikne Tysvær kommune opp mot kommunens KOSTRA gruppe<sup>11</sup> og landsgjennomsnittet. Vidare har vi valt ut produktivitetsindikatorar frå kommunens hovudområde. Desse indikatorane synleggjer kva det kostar kommunen i gjennomsnitt å levere teneste pr. mottakar, innanfor dei ulike områda, samanlikna med gjennomsnittet i KOSTRA gruppa<sup>12</sup> og landsgjennomsnittet.

Tabellane under viser Tysvær kommune sine driftsutgifter, samanlikna med gjennomsnittet i KOSTRA gruppa/landet sine driftsutgifter. Negative tall betyr at Tysvær har utgifter som er lågare enn KOSTRA gruppa/landsgjennomsnittet, medan positive tall betyr at Tysvær sine utgifter ligg over gjennomsnittet til KOSTRA gruppa/landet.

Produktivitet – Tysvær versus KOSTRA gruppe 12	2014	2015	2016
Netto driftsutgifter, administrasjon og styring, i kr. pr. innbyggjar	-5,5 %	-0,1 %	-19,4 %
Brutto driftsutgifter i kroner pr. barn i kommunal barnehage	-1,4 %	3,6 %	6,7 %
Brutto driftsutgifter til grunnskule, skulelokale og skuleskyss, pr. elev	-6,1 %	-9,2 %	-12,4 %
Brutto driftsutgifter pr. mottakar av heimetenester	50,6 %	66,7 %	-14,6 %
Brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass	21,5 %	24,6 %	22,4 %

Tabell 10: Produktivitet i Tysvær kommune, samanlikna med KOSTRA gruppe 12.

Tabellen syner:

- ✓ I perioden 2014 til 2016 har Tysvær sine utgifter til administrasjon og styring vore lågare enn gjennomsnittet til KOSTRA gruppa.
- ✓ På barnehage har Tysvær hatt kostnader noko over gjennomsnittet i 2015 og 2016.
- ✓ Innanfor grunnskule har Tysvær utgifter under gjennomsnittet i heile perioden.
- ✓ Heimetenesta i Tysvær hadde utgifter godt over gjennomsnittet i 2014 og 2015, men låg under gjennomsnittet i 2016. Leiar for aktivitet og omsorg forklarar dette med at dei har fått fleire brukarar av tenesta, utan å auke tilsettingar.
- ✓ På institusjon hadde Tysvær kommune utgifter på over 20 % meir enn gjennomsnittet i KOSTRA gruppa i perioden.

<sup>11</sup> Statistisk sentralbyrå (SSB) har utarbeida ein kommunegruppering basert på kommunenes folkemengd og økonomiske rammebetingelsar. Tysvær er kategorisert som ein mellomstor kommune med middels bundne kostnader og høge frie disponible inntekter. Vi vurderer at kommunane i KOSTRA gruppa er meir samanliknbare med Tysvær kommune enn til dømes nabokommunane.

<sup>12</sup> Ettersom administrasjon ikkje er ei direkte teneste, presenterer vi tal for administrasjonsutgifter pr. innbyggjar.

Produktivitet versus landsgjennomsnitt	2014	2015	2016
Netto driftsutgifter, administrasjon og styring, i kr. pr. innbyggjar	16,6 %	18,5 %	-2,6 %
Brutto driftsutgifter i kroner pr. barn i kommunal barnehage	-2,0 %	2,4 %	7,6 %
Brutto driftsutgifter til grunnskole, skulelokale og skuleskyss, pr. elev	9,5 %	6,0 %	3,2 %
Brutto driftsutgifter pr. mottakar av heimetenester	58,6 %	73,7 %	40,6 %
Brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass	31,2 %	35,8 %	32,6 %

Tabell 11: Produktivitet i Tysvær kommune, samanlikna med landsgjennomsnittet.

Tabellen syner:

- ✓ Dersom vi samanliknar Tysvær kommune med landsgjennomsnittet, er det to indikatorar kor Tysvær har ein ressursbruk under gjennomsnittet i perioden.
- ✓ Tysvær har utgifter til administrasjon under landsgjennomsnittet i 2016.
- ✓ Innanfor barnehage hadde Tysvær utgifter noko over KOSTRA gjennomsnittet i 2015 og 2016.
- ✓ Innanfor grunnskule hadde Tysvær utgifter i overkant av landsgjennomsnittet i perioden, men gapet er minkande.
- ✓ Innanfor heimetenesta, ser ein same trend som over, at Tysvær har effektivisert heimetenesta. Samstundes er kostnadsnivået langt over landsgjennomsnittet.
- ✓ Tysvær har hatt rundt 30 % høgare utgifter til institusjon enn landsgjennomsnittet gjennom heile perioden.

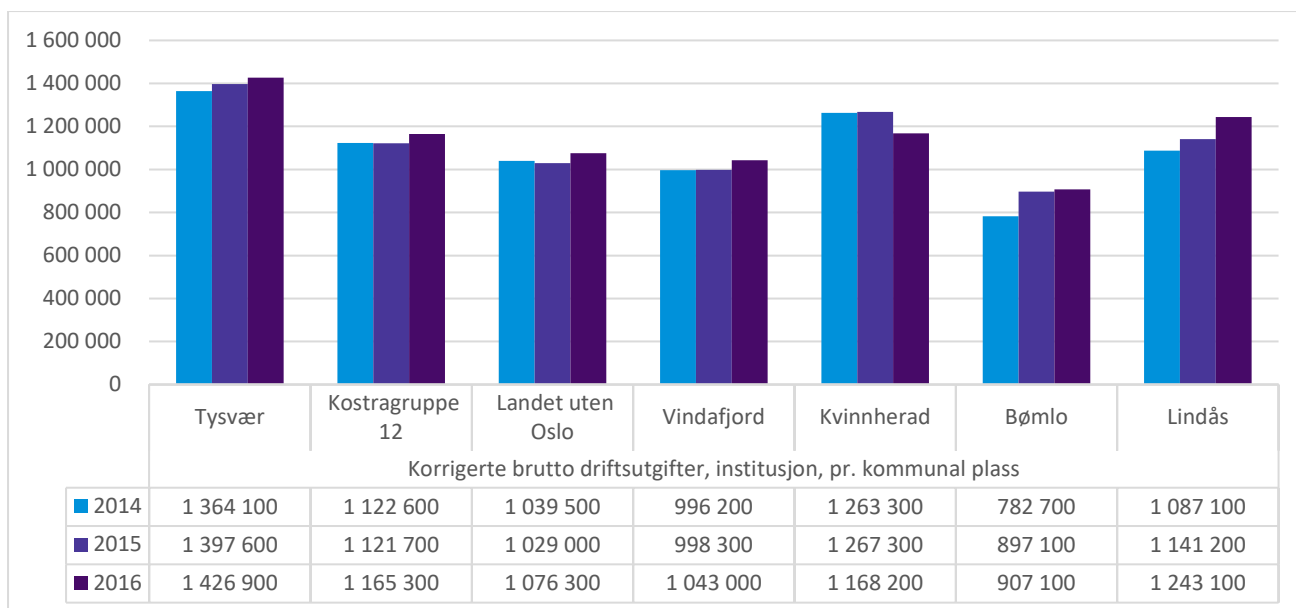
I den vidare analysen fokuserer vi på pleie og omsorg, det er innanfor dette området Tysvær avvik mest frå både landsgjennomsnittet og KOSTRA gruppa.

### 2.3.2 Pleie og omsorg

Vi har valt ut enkelte indikatorar innanfor pleie og omsorg for å synleggjere kva som kan vere kostnadsdrivande innanfor dette området. I den vidare analysen samanliknar vi Tysvær kommune med gjennomsnittet til KOSTRA gruppe 12 – heretter kalla KG12. I tillegg samanliknar vi Tysvær med Lindås kommune, som også inngår i KOSTRA gruppe 12. Lindås er ein relevant samanlikningskommune basert på innbyggjartal, kommunens areal og forventa folkevekst. Vi har vidare inkludert nabokommunane Vindafjord, Kvinnherad og Bømlo.

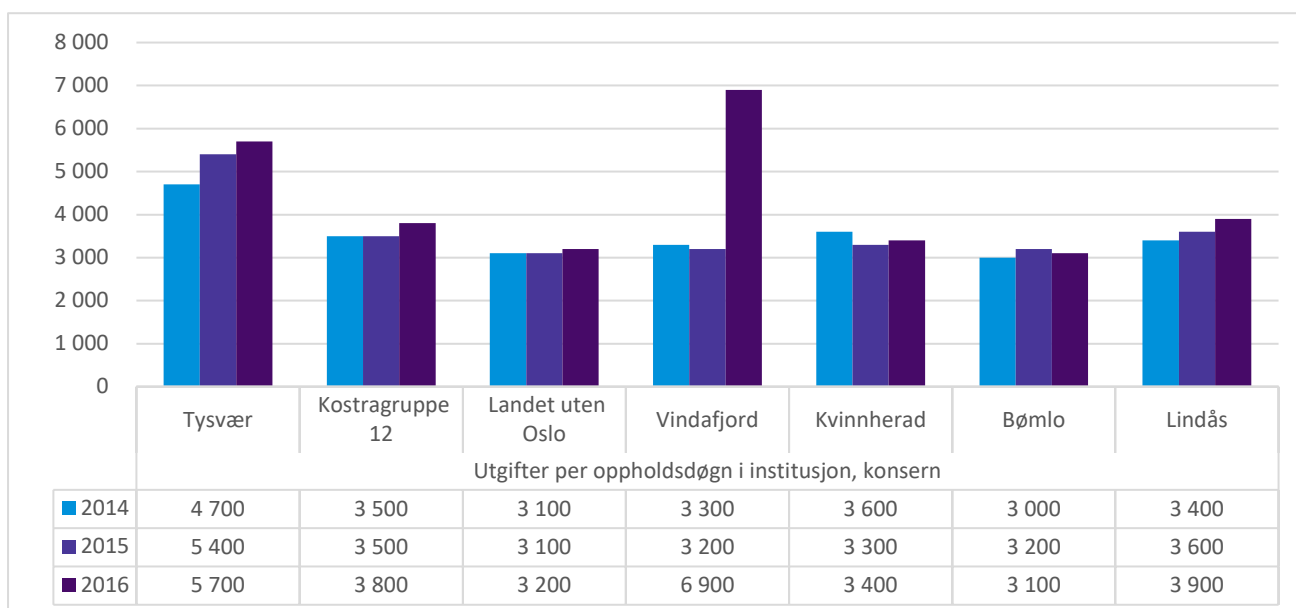
*Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass<sup>13</sup>*

<sup>13</sup> Talla er justert for inflasjon.



Tysvær kommune sine utgifter pr. plass i institusjon var 350 000 kroner høyere enn landsgjennomsnittet i 2016. Dei låg også over KOSTRA gruppa i åra 2014-2016, og nabokommunane i perioden. Bømlo hadde lågast utgifter pr. institusjonsplass. Tysvær sine utgifter har vore aukande i perioden. Lindås kommune hadde også utgifter over gjennomsnittet til KOSTRA gruppa i 2015 og 2016, men ein institusjonsplass i Tysvær var i 2016 180 000 kroner dyrare enn i Lindås.

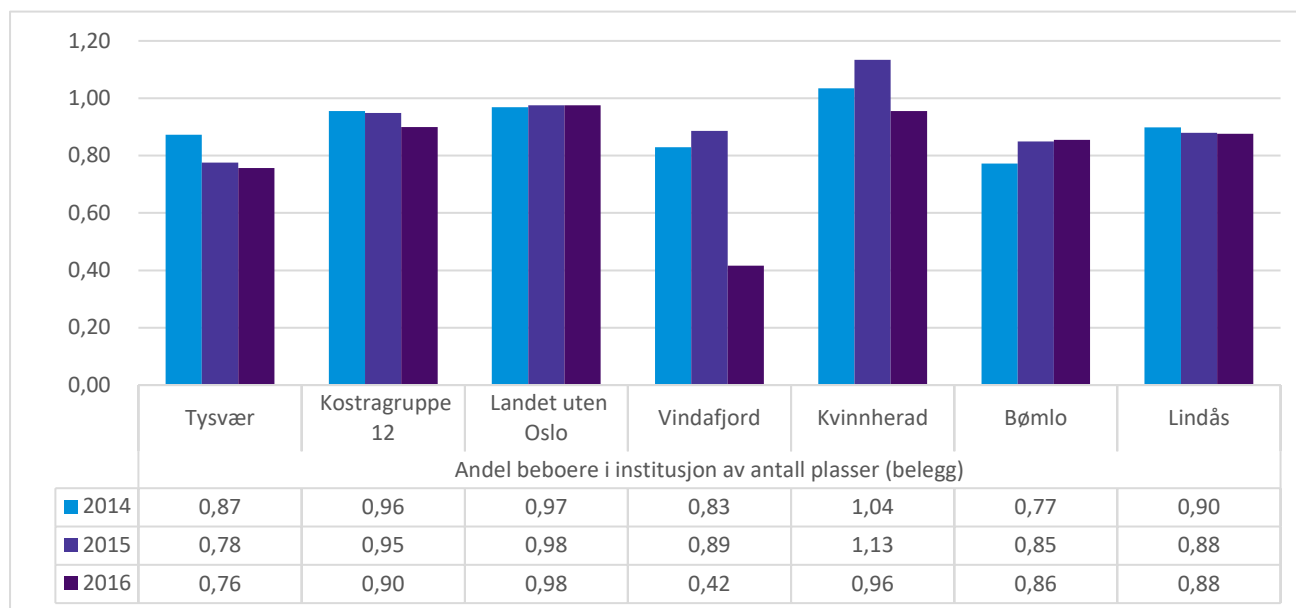
#### Utgifter pr. opphaldsdøgn i institusjon, konsern<sup>14</sup>



Tysvær kommune sine utgifter pr. opphaldsdøgn var 2500 kroner høgare enn landsgjennomsnittet, og 1900 kroner høgare enn KOSTRA gruppa i 2016. Tysvær kommune sine utgifter har steget i perioden, og då meir enn utgiftene har auka for landsgjennomsnittet. Dersom ein ser bort i frå Vindafjord i 2016 – ligg dei klart høgst av samanlikningskommunane.

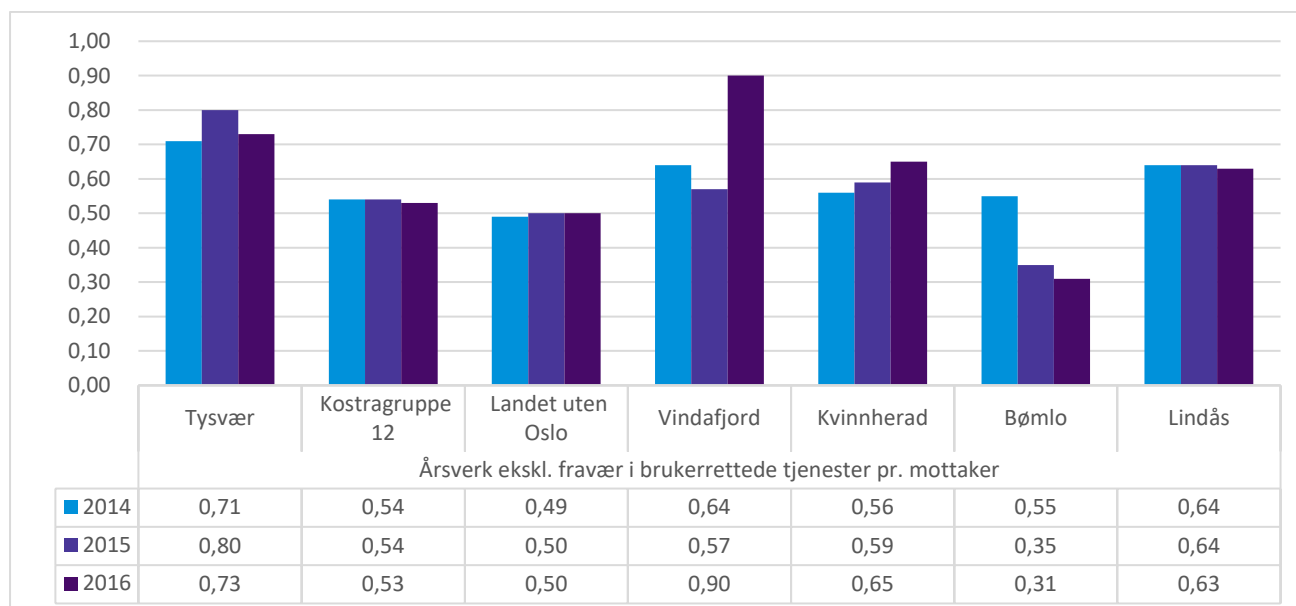
<sup>14</sup> Talla er justert for inflasjon.

### Andel bebuarar i institusjon i prosent av antall plasser (belegg)



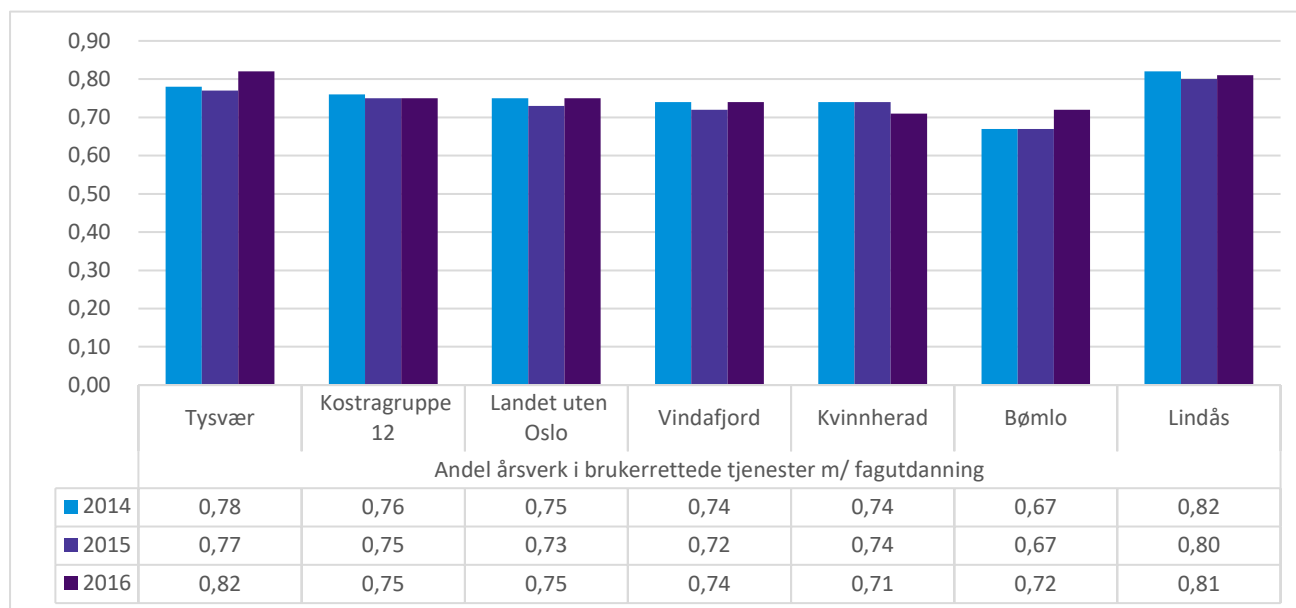
Av indikatoren *andel bebuarar i institusjon av antall plasser, belegg*, ser vi at Tysvær hadde reduksjon i belegg i perioden, og låg under samanlikningskommunane i alle dei tre åra (bortsett frå Vindafjord i 2016). Tysvær kommune sine beleggstal er ein sentral forklaringsfaktor på kvifor eit opphaldsdøgn i Tysvær, er dyrare enn hos samanlikningskommunane. Sjølv med låg beleggsprosent har Tysvær det same kostnadsnivået (Høg del årsverk pr. mottakar) noko som gjev høge kostnader pr. plass.

### Årsverk ekskl. frávær i brukarretta tenester pr. mottakar



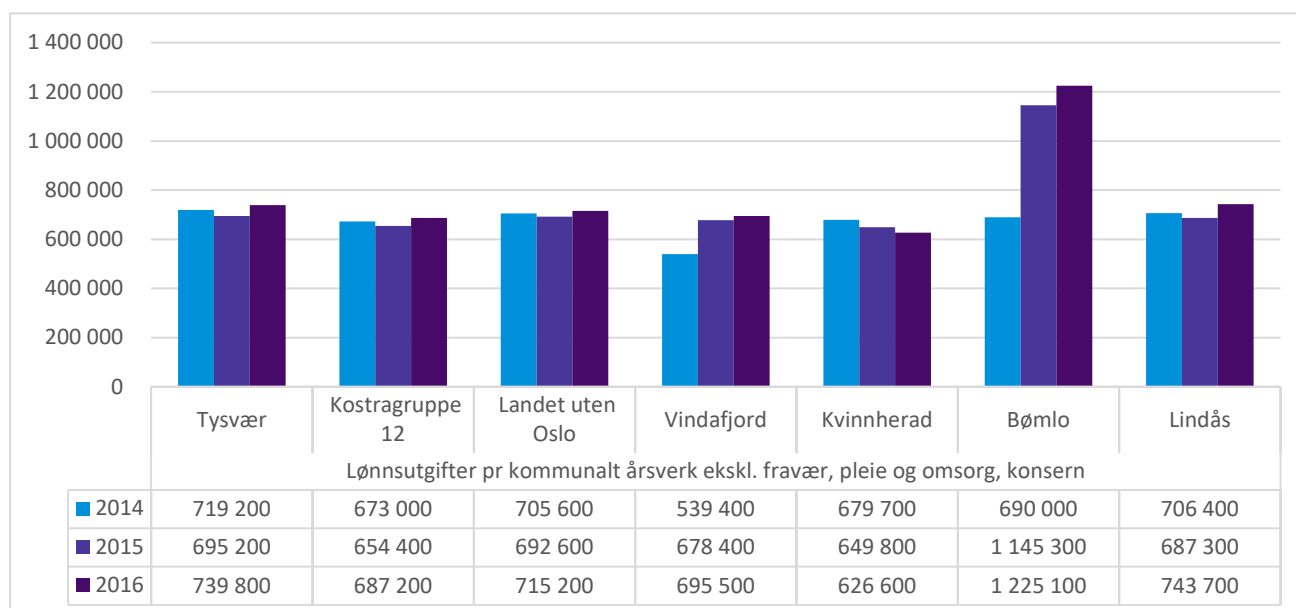
Vidare ser vi av indikatoren *Årsverk ekskl. frávær i brukarretta tenester pr. mottakar* at Tysvær har i gjennomsnitt høgare antall tilsette pr. mottakar enn gjennomsnittet i landet, KOSTRA gruppa og samanlikningskommunane.

## Andel årsverk i brukarretta tenester m/ fagutdanning



Indikatoren andel årsverk i brukarretta tenester med fagutdanning synleggjer at Tysvær og Lindås er dei kommunane som hadde høgast del tilsette med fagutdanning i 2016. Dette er også ein forklaringsfaktor på kvifor Tysvær og Lindås har lønnsutgifter som ligg over gjennomsnittet i KOSTRA gruppa og landet.

## Lønnsutgifter pr. kommunalt årsverk ekskl. fravær, pleie og omsorg, konsern<sup>15</sup>



Indikatoren lønnsutgifter pr. kommunalt årsverk pleie og omsorg syner at Tysvær kommune har noko høgare lønnsutgifter enn landsgjennomsnittet, KOSTRA gruppa, og nabokommunane (dersom ein ser bort frå Bømlo, då talla for 2015 og 2016 er openbart misvisande).

## Oppsummerande analyse

<sup>15</sup> Talla er justert for inflasjon.

Det går fram av indikatorane at Tysvær har dei dyraste institusjonsplassane av samanlikningskommunane. Vidare ser vi at Tysvær har relativt lavt belegg, og dermed høge utgifter pr. opphaldsdøgn. Tysvær har også høgare del årsverk enn samanlikningskommunane, viss me ser bort frå Vindafjord. I høve andel årsverk med fagutdanning og lønnsnivå ligg Tysvær og Lindås høgst.

#### Nærare om Tysvær og Lindås kommune

For å bryte desse talla ytterlegare ned har vi etterspurt enkelte tall frå Tysvær og Lindås kommune, for å samanlikne drifta i dei to kommunane.

	Tysvær kommune	Lindås kommune
Sjukeheimar	3 stykk	2 stykk
Sjukeheims plassar	65 + 2 plassar til øyeblikkelig hjelp	95
Turnus i institusjonen organisert	2-delt. Eigen turnus for nattenesta.	2-delt. Eigen turnus for nattenesta. Rullerande turnus over 6 veker.
Bemanningsfaktor grunnbemanning	Vi har ikkje fått oppgitt bemanningsfaktor frå Tysvær.	0,8 langtids plassar 0,85 kortids plassar 1 på skjerma plassar

Tabell 12: Samanlikning Tysvær og Lindås kommune

På førespurnad har Lindås gitt oss noko nøkkelinformasjon om deira institusjonsteneste, utover det som går fram av KOSTRA. Tabellen syner at Lindås har organisert seg med ein mindre sjukeheim enn Tysvær, sjølv om dei har fleire sjukeheims plassar. Vi har ikkje fått oppgitt Tysvær kommune sin bemanningfaktor innanfor dei ulike kategoriane. I høve til lønn har Lindås og Tysvær ca. same lønnsnivå innanfor pleie og omsorg, og ca. like stor del av dei tilsette som er fagutdanna.

Samstundes går det fram av KOSTRA tall at Lindås har færre årsverk pr. mottakar og betre belegg på sine plassar. Dersom Tysvær kommune hadde hatt betre belegg på institusjonsplassane, og i noko grad redusert bemanninga pr. mottakar – kunne dei potensielt drifta meir på same kostnadsnivå som Lindås kommune. Dersom Tysvær hadde drifta til 180 000 kroner lågare, pr. mottakar (som Lindås) – ville det gitt ei innsparing på 11,7 millionar<sup>16</sup>.

#### Kostnadsdrivarar

På spørsmål om kva som er kostnadsdrivande i kommunen er det fleire som peikar på at ein har hatt ein høg tidsbruk og hjelpemengde. Innanfor avlastinga vert det nemnt at ein gjev gode tenester, med eit individuelt tilrettelagt avlastingstilbod, samstundes som dei tilsette har eit høgt fagnivå.

Leiar for aktivitet og omsorg peikar på at ein har bygd opp eit godt tenestnivå for innbyggjarane i kommunen, som gjer at innbyggjarane sine forventningar til tenestnivået er høgt. Dei tilsette er også vand med å yte tenester på eit høgt nivå. Det vert poengtert at det er ei utfordring å møte eit stort forventningsnivå hjå innbyggjarar, og at det her kunne vore tydeleggjort mot innbyggjarane, frå administrasjon og politisk hald om kva tenestnivå kommunen kan og skal yta. Det dei bestiller og forventar å få frå det offentlege er kostnadsdrivande. I intervju vart det foreslått at ein kunne hatt opne møter for innbyggjarane i kommunen, kor ein jobba med forventningsstyring.

### 2.3.3 Vurdering

Dei tenestegjennomgangane som kommunen har fått gjennomført innanfor helse og omsorg og barn og unge framstår som nyttige, og har ført til ei systematikk i verksettinga av tiltak innanfor desse områda. Det vil vere nyttig å gjere liknande gjennomgangar av resten av organisasjonen.

Kommunen sjølv gjer årleg ein ressursgjennomgang basert på nøkkeltal frå KOSTRA. Dette er nyttige gjennomgangar, som gjev eit bilete av tilstanden i kommunen samanlikna med den gjennomsnittlege ressursbruken i andre kommunar. Samstundes vurderer vi at ein i desse rapportane i liten grad presenterer dei

<sup>16</sup> Gitt at Tysvær har 65 sjukeheims plassar.

underliggende forklaringane på kvifor Tysvær er dyrare enn mange andre kommunar. Rapportane er noko overflatiske, og ein får i liten grad kunnskap om det er bevisste val som gjer at Tysvær er dyrare enn andre kommunar innanfor enkelte område. Med andre ord saknar vi eksplisitte årsaksanalysar knytt til organisering og økonomi. Som nemnt syner våre analyser stigande institusjons utgifter i perioden 2014 – 2016, og utgifter pr. opphaldsdøgn steig meir enn landsgjennomsnittet. Dette samsvarar ikkje med at kommunen er i ein innsparingsprosess. Av dei offisielle dokumenta vi har gått gjennom, er det ikkje gjort greie for denne utviklinga.

Rådmannen fortel at kommunen vidare framover skal arbeide heilskapleg og framtidsretta med tenestebygg, drift og organisering av aktuelle tenesteområde gjennom strategi- og tiltaksplanar for kommunale bygg og anlegg, barnehagebruksplan, skulebruksplan og omsorgsplan. Vi vurderer at dette er hensiktsmessige planar, og vi vil anbefale kommunen å arbeide systematisk og heilskapleg med dette.



# 3. Tilrådingar

Vi vil tilrå at kommunen etablerer større grad av systematikk i gjennomføringa av innsparingsvedtaket:

- ✓ Større grad av systematikk i å identifisere, følge opp og evaluere innsparings – og omstillingstiltak.
- ✓ I større grad gjennomføre årsaksanalyser som forklar kva som er kostnadsdrivande for deira tenester.
- ✓ I større grad gjere konsekvensanalyser ved val av tiltak.
- ✓ Syta for at dei valde tiltaka vert evaluert i høve til effekt.

# 4. Uttale frå rådmannen

## RÅDMANNEN SITT TILSVAR RAPPORT ØKONOMISTYRING

### Punkt 1:

#### I kva grad har Tysvær kommune identifisert og analysert risiko for framtidige inntektsendringar og vurdert risikoreduserande tiltak?

##### Rådmannen sitt tilsvaer:

Rapporten klargjer at kommunen har identifisert og analysert risiko for framtidige inntektsendringar. Når rapporten seier at det kunne vore ei sterkare kopling mellom risiko for endring, og risikoreduserande tiltak som er sett i gong, er rådmannen noko usamd i dette.

Vi har ut frå den kunnskapen vi har fått om mulege endringar i lovverk, m.a. for eigedomsskatt på verk og bruk, vore svært tydelege i fleire økonomiplanar på at vi inntektsmessig over noko tid vil bli ein «normalkommune», og at vi difor må nytte vesentleg mindre eigedomsskatt i drifta. Dette er eit viktig utgangspunkt for den spareplanen som er iverksett frå 2012.

Med omsyn til mulege inntektstap ved klagesaker på siste omtaksring, blir det sett av betydelege midlar på eige fond for å møte evt. tilbakebetalingar (20 – 25 mill. kroner årlig i framlegg til ny økonomiplan). Nye og oppdaterte risikovurderingar blir gjort i ny økonomiplan, der konsekvensar for Tysvær kommune av regjeringa sitt framlegg til endringar i eigedomsskattelovgjevinga blir kvantifisert, så langt det er grunnlag for på noverande tidspunkt.

### Punkt 2:

#### Korleis arbeider Tysvær kommune med innsparingsvedtaket?

##### Rådmannen sitt tilsvaer:

Rapporten klargjer at det har vore monaleg innsparing i tråd med innsparingsvedtaket, og at planen med innsparing på 57,7 mill. kroner kan nåast, sjølv om innsparingstiltak er utsett noko i tid primært inn mot omsorgstenestene. Dette må reknast som det aller viktigaste.

Rapporten etterlyser meir systematikk rundt arbeidet med innsparingsvedtaket. Rådmannen seier seg samd i at det kunne vore eit endå tydelegare fokus på kva som er kostnadsdrivarane. Ved igangsetting av spareplanen var hovudfokuset på nivået på avvik mellom Tysvær og andre, og ikkje på spesifikke årsaker til avviket. Det er imidlertid sett eit sterkt fokus på strukturelle årsaker til høgt ressursforbruk i oppfølgjande plangjennomgangar; i strukturgjennomgangen av kommunen sine tenester for funksjonshemma, innan psykisk helse der det er gjort viktige endringar og i utvikling av større og meir driftseffektive barnehagar.

På skuleområdet gjekk ein rett på reduksjon på stillingar, og gjennom det fått eit kostnadsnivå som no nærmar seg landsgjennomsnitt. Det er også gjort konkrete strukturvurderingar i plangjennomgangen av kommunen sine tenester for barn og unge. Desse er føljt opp i ungdomsskuleutgreininga, og vil bli konkretisert i det skulebruksplanarbeidet som startar i 2018.

Innan omsorgsområdet har det vore fokus på omorganisering, og tilrettelegging for meir heimebasert omsorg. I 2018 blir det starta opp eit arbeid med å utvikle ei meir differensiert og heilskapleg omsorgstrapp som kan ta opp i seg raskt aukande demografiutfordringar i åra som kjem. Eit viktig fokus i dette arbeidet vil vere å identifisere kva som er viktige kostnadsdrivarar og korleis vi kan greie å ta kostnadene ned samtidig som vi sikrar framleis god kvalitet.

### Punkt 3:

#### Korleis vert økonomien påverka av kommunen si organisering og kvalitet?

##### Rådmannen sitt tilsvaer:

Rådmannen er samd i at dei ressursbruksanalysane som kommunen med bakgrunn i rekneskap for 2015, og gjer med utgangspunkt i rekneskap 2016, må bli meir utdjupande når det gjeld å forklara kva som er kostnadsdrivarane innanfor dei ulike tenestene.

Rapporten seier at «organisering», i dette legg rådmannen driftsorganisering og strukturelle vurderingar, ikkje eksplisitt har vore tema i analysane på ressursbruk. Det er rådmannen samd i. Rådmannen viser likevel til svaret under punkt 2, og at det innan fleire områder er tatt utgangspunkt i struktur i arbeidet med endra ressursbruk.

Rådmannen er samd i at kommunen har ei lite kostnadseffektiv drift i institusjon. I kor stor grad dette skuldast at sjukeheimsdrifta er fordelt på 3 svært små institusjonar med tilsvarande små avdelingar, vil bli avklart i arbeidet med ny omsorgsplan («Morgondagens omsorg 2040»).

Med helsing

Arvid S. Vallestad  
rådmann

Tor Leif Helgesen  
økonomisjef

# Vedlegg 1 Revisjonskriterium

## Kommuneloven

### § 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.

1. Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.
2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.
3. Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget.
4. Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

### § 44. Økonomiplan

1. Kommunestyret og fylkestinget skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan.
2. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår.
3. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.
4. I økonomiplanen skal det for hvert enkelt år økonomiplanen omfatter anvises dekning for de utgifter og oppgaver som er ført opp, jf. § 46 nr. 6.
5. Planer som omfatter avgrensede deler av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, skal integreres i økonomiplanleggingen og bruken av midler innarbeides i planen.
6. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv økonomiplanen og endringer i denne. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform skal rådet avgi innstilling som nevnt.
7. Innstillingen til økonomiplan, med de forslag til vedtak som foreligger, skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Dette gjelder likevel ikke ved innstilling som gjelder endringer i økonomiplanen.
8. Økonomiplanen og endringer i denne oversendes departementet til orientering.

### § 45. Årsbudsjettet

1. Kommunestyret og fylkestinget skal innen årets utgang vedta budsjett for det kommende kalenderår.
2. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og endringer i dette. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet eller fylkesutvalget. Ved parlamentarisk styreform skal rådet avgi innstilling som nevnt.
3. Innstillingen til årsbudsjett, med alle de forslag til vedtak som foreligger, skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før den behandles i kommunestyret eller fylkestinget. Dette gjelder likevel ikke ved innstilling som gjelder endringer i årsbudsjettet.
4. Kommunestyrets og fylkestingets vedtak om årsbudsjett, samt formannskapets og fylkesutvalgets saksdokumenter, sendes departementet til orientering.

### § 46. Årsbudsjettets innhold

1. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens eller fylkeskommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret. I bevilgninger til formål kan det likevel gjøres fradrag for tilhørende inntekter. Kravet om budsjettgjennomføring på utbetalingstidspunktet gjelder ikke for utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta.
2. Årsbudsjettet skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet.

3. Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.
4. Årsbudsjettet skal være stilt opp på en oversiktlig måte. Kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.
5. Årsbudsjettet skal være inndelt i en driftsdel og en investeringsdel.
6. Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.
7. I årsbudsjettet kan det avsettes midler til bruk i senere budsjettår.
8. Departementet kan gi nærmere regler om årsbudsjettet og innstilling til årsbudsjettet. I disse reglene kan det stilles krav om oversikter over inntekter og utgifter for kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet.

## Forskrift om årsbudsjett

### § 9. Disponeringsfullmakt

Dersom kommunestyret eller fylkestinget selv ikke har bestemt noe annet, har administrasjonssjefen, eventuelt kommune- eller fylkesrådet, disponeringsfullmakten.

### § 10. Budsjettstyring

Administrasjonssjefen, eventuelt kommune- eller fylkesrådet, skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen eller kommune- eller fylkesrådet finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret eller fylkestinget foreslås nødvendige tiltak.

### § 11. Endringer i årsbudsjettet

Det skal foretas endringer i årsbudsjettet når dette må anses påkrevd. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv foreta de nødvendige endringer i årsbudsjettet.

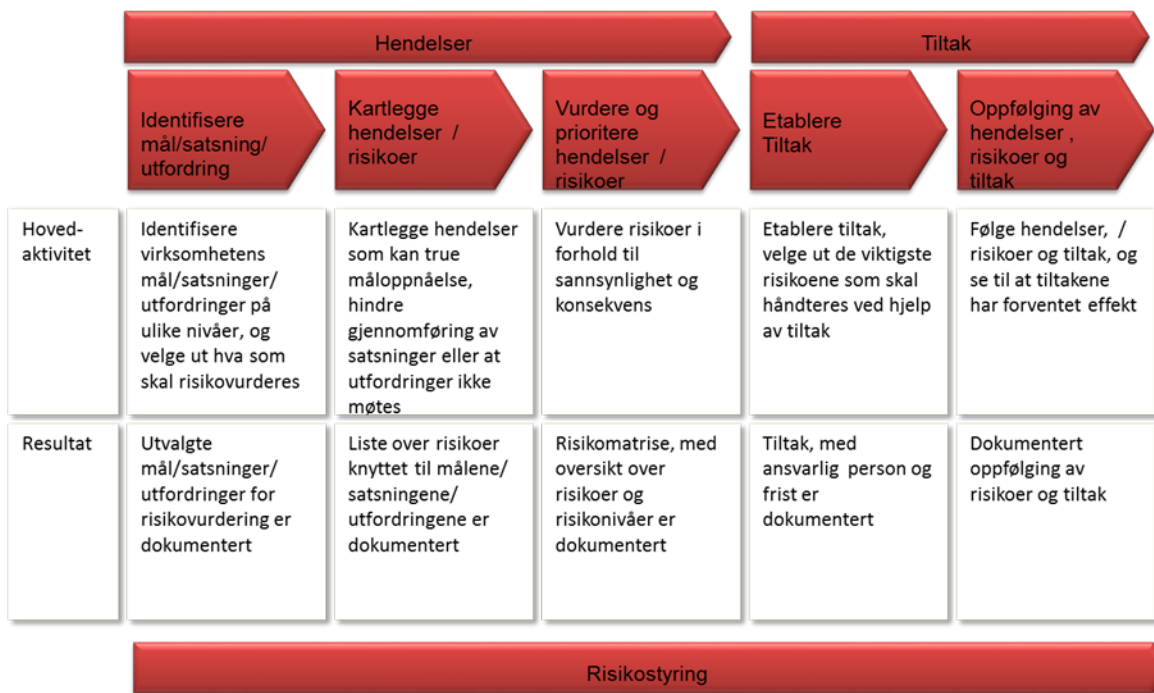
## Best practice - risikostyring

Det er risiko innenfor alle kommunens virksomhetsområder. Kommunen driver risikostyring når vi er bevisst på hvilke hendelser og risikoer vi vil unngå (trusler), hvilke risikoer vi vil akseptere/ta (muligheter) og hva vi gjør for å håndtere risikoer (tiltak).

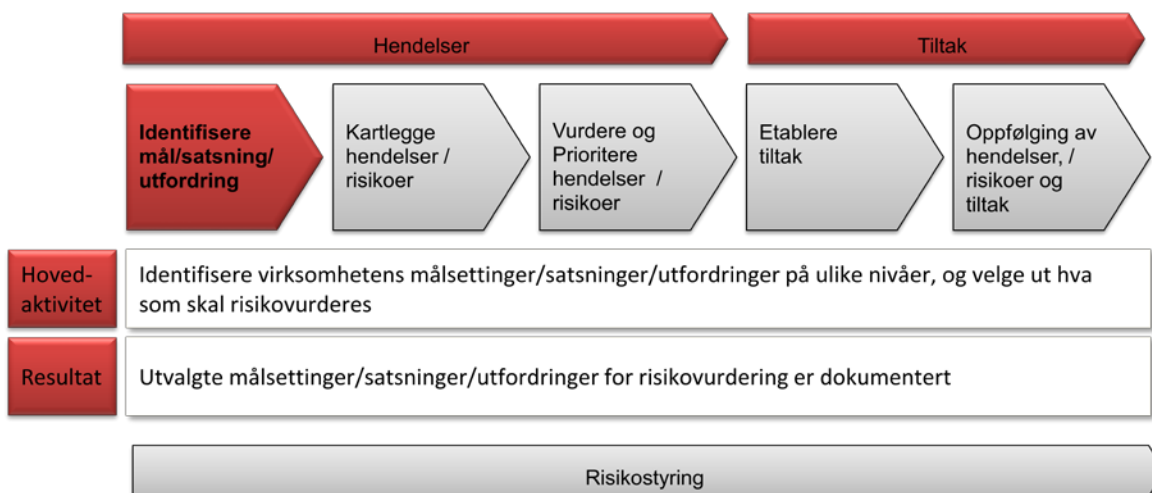
Nedenfor gjengis hovedpunkt for det som kan kalles best practice innenfor risikostyring i offentlig sektor. Denne bygger på DFØ sin veileder for risikostyring<sup>17</sup>, som igjen er basert på COSO ERM rammeverket:

---

<sup>17</sup> Veileder, [Hvordan få en god start på risikostyring i statlige virksomheter](#), Direktoratet for økonomistyring, 2007.



### Steg 1. Hva er de viktigste målsetningene, satsingene og utfordringene?



### Hva bør gjøres

Første oppgave innenfor risikostyring er å identifisere hvilke målsetninger, satsninger og utfordringer som er viktigst for din enhet.

Enhetsleder må derfor gjøre en skjønnsmessig vurdering av hvilke målsetninger som det er *størst behov* for å risikovurdere. Kriterier for å velge ut mål kan bl.a. være områder hvor dere historisk har hatt vesentlige problemer (erfaringsbasert), områder med stor strategisk eller politisk betydning eller nye satsningsområder for enheten. Enheten skal med andre ord IKKE risikovurdere alle mål, satsinger og utfordringer som dere har.

## Steg 2. Kartlegge hendelser og risiko



### Hva bør gjøres

Andre oppgave innenfor risikostyring er å kartlegge hvilke risikoer som bør vurderes. Med risiko mener vi forhold eller hendelser som kan true oppnåelsen av målsetninger, satsinger og utfordringer.

Før risikokartleggingen må det avklares hvilket tidsperspektiv som legges til grunn i risikovurderingen. Tidsperspektivet for risikovurderingen bør sammenfalle med planperioden risikovurderingen er knyttet til. Vi anbefaler følgende:

Utarbeiding av strategisk plan: Tilsvarende planens tidsperspektiv.

Prosjekter: Prosjektets levetid

Utarbeiding av årsoppdrag og budsjettmål: Ett års perspektiv

Dere bør beskrive hendelsene så konkret og tydelig som mulig. Det vil gi et godt grunnlag for både risikovurderingen og utarbeidelsen av tiltak.

Begrens antall hendelser til de mest relevante og helst mindre enn ti. Tar dere med for mange, vil risikovurderingen ta uforholdsmessig lang tid. Oppfølgingen av hendelsene kan også bli uhåndterlig med uforholdsmessig mange hendelser som dere må finne tiltak til.

- **Årsaken til hendelse og hvilke tiltak finnes**

Når hendelsen er kartlagt, bør dere diskutere hva som er årsaken til at forholdet eller hendelsen utgjør en risiko.

Eksempelvis: Hvorfor er planleggingen av prosjekter mangelfull? Er rutinene for dårlige, spør ingen etter prosjektplaner, mangler avdelingen medarbeidere med rett kompetanse eller er kanskje ansvarsforholdene uklare?

Når hendelsene er kartlagt, identifiserer dere de viktigste kontrolltiltakene/rutinene som dere allerede har for å håndtere risikoen.

## Steg 3. Vurdere og prioritere hendelser/risiko



### Hva bør gjøres

Tredje oppgave innenfor risikostyring er å vurdere og prioritere uønskede hendelser. Målsetningen er å finne hendelser som har konsekvenser som gjør at enheten må etablere nye tiltak for å håndtere dem.

Denne oppgaven kan gjennomføres ved at enheten vurderer og diskuterer kartlagte hendelser, herunder årsakene til at forholdet utgjør en risiko og hva som skjer dersom den inntreffer (konsekvensen).

I vurderingen tenker dere også gjennom hvilke kontroller og tiltak enheten allerede har iverksatt for å håndtere hendelsen/risikoen. Hovedformålet med gjennomgangen er å sikre en mest mulig felles forståelse av hendelsen, og hvor godt denne håndteres i dag (hvis det er iverksatt eller planlagt tiltak), samt behovet for nye tiltak.

Oppsummert, hendelser vurderes hver for seg:

- Hvor sannsynlig er det at hendelsen inntreffer?
- Gitt at hendelsen har inntruffet, hva er da konsekvensen for måloppnåelsen?

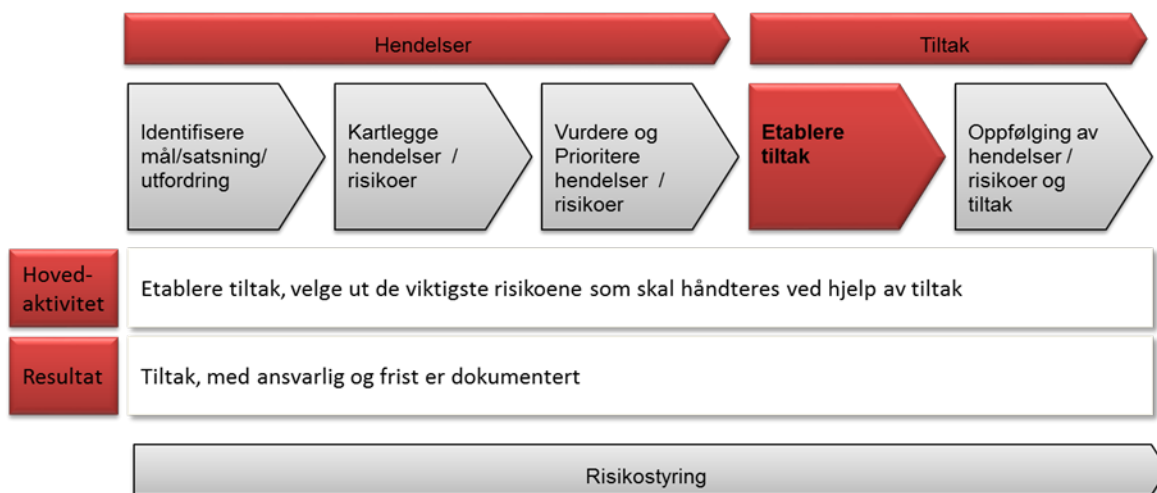
Vurderingene vil måtte være subjektive. Det anbefales at det særlig fokuseres på konsekvensen av hendelser.

Konsekvens (og sannsynlighet dersom en har tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere den) bør rangeres. Dette kan gjøres ved hjelp av:

- Skalering fra 1 til 5, der 1 representerer i (meget) liten grad, og 5 representerer i (svært) stor grad. Se Vedlegget der tallene er operasjonalisert slik at disse utgjør en felles referanse eller
- rangering ved hjelp av skriftlig vurdering; stor – middels - liten

Rangeringen hjelper oss til å finne hendelser som vi må lage tiltak for. Gjennom å bruke felles rangeringskriterier – enten ved hjelp av tekst eller tall – uttrykker vi også hva som anses for å være en så alvorlig konsekvens at den faller utenfor hva enheten kan akseptere.

### Steg 4. Etablere tiltak.



## Hva bør gjøres

Fjerde oppgave innenfor risikostyring er å etablere tiltak for å håndtere de hendelsene / risikoene som skal følges opp. Enhetsleder har prioritert hvilke hendelser som er av slik art at det skal etableres tiltak (oppgave 3). I dette ligger det implisitt at leder også velger hvilke hendelser som det ikke skal gjøres noe med, og som dermed er akseptert.

Tiltak kan ha ulik karakter, som for eksempel:

- Redusere (dvs. tiltak som virker inn på sannsynlighet og/eller konsekvens)
- Overføre/dele (for eksempel forsikring)
- Unngå (for eksempel å avstå fra handlingen som skaper risikoen)
- Akseptere (ta en kalkulert risiko)

### • Etablering av tiltak

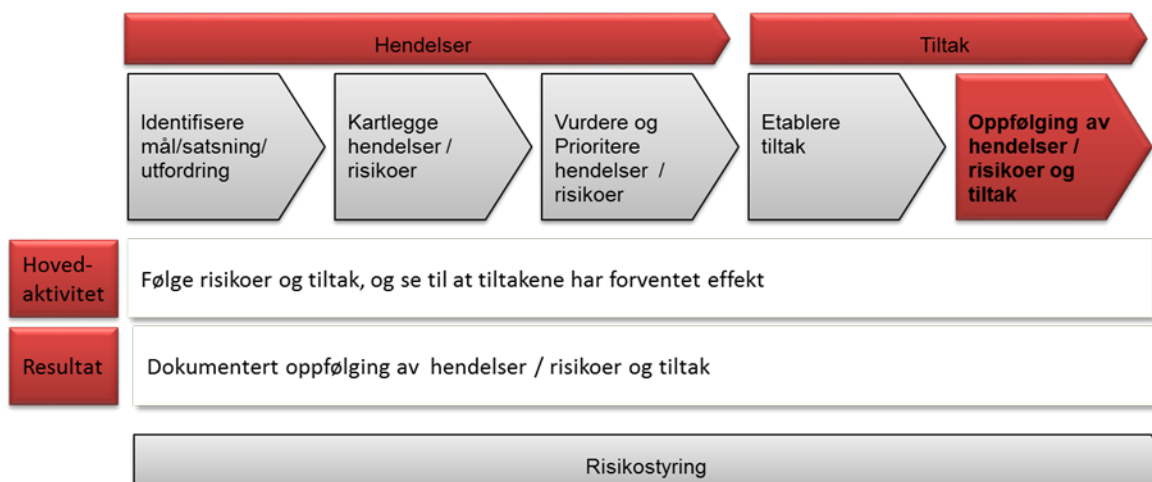
Når dere skal etablere tiltak, tar dere frem igjen årsaksanalysen som ble gjort i kartleggingsfasen (oppgave 2). Tiltak må henge sammen med årsaken til hendelsen / risikoen – hva kan vi gjøre for å:

- Redusere sannsynligheten for at hendelsen inntreffer?
- Dempe konsekvensen av hendelsen?

Tiltakene beskriver dere så konkret som mulig, slik at det framgår hvordan de skal gjennomføres. Det bør også tydelig fremgå hvem som har ansvar for å gjennomføre tiltaket (kun en person, ikke flere), samt fristen for når tiltaket skal være gjennomført.

## Steg 5. Oppfølging og rapportering.





### Hva bør gjøres

Femte oppgave innenfor risikostyring er å følge opp og rapportere hendelser og tiltak. Dette bør inngå i de ordinære styringsprosessene og gjennomføres som ledd i virksomhetens ordinære rapporteringsrutiner.

For særlig risikoeksponerte områder bør det vurderes om det er behov for et eget oppfølgingsregime, for eksempel i form av hyppigere rapportering.

Dersom det mellom hvert tidspunkt for rapportering fremkommer betydelige avvik i forhold til fastsatte resultatkrav eller vesentlig endringer i enhetsleders risikobilde, må dette rapporteres til overordnede. Den overordnede må vurdere behovet for å rapportere dette videre.

Det er kun de prioriterte hendelser det bør rapporteres. For hver av disse rapporteres det på eventuelt endret hendelses / risikobilde:

- Status
- Eventuelle avvik med årsaksforklaring og tiltak for å lukke gap
- Vurdering av risiko (høy – middels - lav, inkludert forventet effekt av iverksatte eller besluttede tiltak)

# Vedlegg 2 Dokumentliste

Dokumenttype	Dokumentnamn eller forklaring
Budsjett	Budsjett og økonomiplan 2017-2020
Rapport	Nøkkel - og grunnlagsrapport for Tysvær kommune
Årsmelding	Årsmelding 2016 kommunen samla justert
Budsjett	Budsjett og økonomiplan 2013-2016
Rapport	Prosjekt: Analyse av kostnader med sikte på effektiv drift innenfor helse og omsorg
Rapport	Rapport frå Agenda - Rammeplan barn og unge (1)
Saksutgreiing	Politisk behandling høyring eigedomsskatt
Presentasjon	Økonomien i Tysvær kommune 2011 2
Rapport	Ressursgjennomgang 2016
Årsmelding	Årsberetning 20116_vedlegg
Årsmelding	Årsberetning 2016
Årsmelding	Årsmelding 2016
Rapport	Tertialrapport TK 1.2017
Årsmelding	Årsmelding 2016_vedlegg
Saksutgreiing	Oppsummering medarb. undersøking 2016
Saksutgreiing	Sjukefråvær tom 1. kv. 2017
Høyringsuttalelese	Høring verk og bruk
Plan	Kommunal-planstrategi-tysvar2016-2019-min
Notat	Notat eldrerådet bustadplanlegging eldre med nedsett funksjonsevne Tysvær 2018-2040
Utllysning	Ny organisering i Aktivitet og omsorg - Innbemanning og utlysning av leiarstillingar 2015
Utllysning	Ny organisering i Aktivitet og omsorg - Innbemanning og utlysning av stillingar 2015
Saksutgreiing	PS_Vidare_arbeid_med_omstilling_innan_omsorgstenestene
Rekneskap	Rekneskap 2016
Plan	Samfunnsdel_2015-2027_2
Plan	Vedtatt planprogram2013
Brukarundersøking	Tysvær brukarundersøkelser plo
Sjukefråværsstatistikk	SJUKEFRÅVÆR AO 2017
Brukarundersøking	Brukarundersøking 2017 - rapport
Medarbeidarundersøking	Resultat frå medarbeidarundersøkinga



## Kontakt oss

### Ole Willy Fundingsrud

#### Direktør

T +47 40 63 96 92

E [ole.willy.fundingsrud@kpmg.no](mailto:ole.willy.fundingsrud@kpmg.no)

### Bjørge Rabbe Sandven

#### Senior Associate

T +47 99 39 65 83

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

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

© 2017 KPMG AS, a Norwegian limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

This proposal is made by KPMG AS, a limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent firms affiliated with KPMG International, a Swiss cooperative, and is in all respects subject to the negotiation, agreement, and signing of a specific engagement letter or contract. KPMG International provides no client services. No member firm has any authority to obligate or bind KPMG International or any other member firm vis-à-vis third parties, nor does KPMG International have any such authority to obligate or bind any member firm.