



Oslo kommune  
**Kommunerevisjonen**

**Høringsrapport**

---

# **Økonomistyring i Bydel Frogner og Bydel St. Hanshaugen**



## Forord

Denne rapporten er et resultatet av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Økonomistyring i to bydeler*.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune etter kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

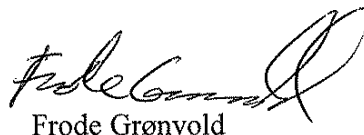
Forvaltningsrevisjonsprosjektet ble opprinnelig vedtatt som uprioritert av kontrollutvalget i møte 28.08.2007 (sak 79) under tittelen *Økonomistyring i bydel*. Kontrollutvalget endret prosjektet noe i sitt møte 23.01.2008 (sak 5) og vedtok det som prioritert under tittelen *Økonomistyring i to bydeler*. Prosjektet tilhører området *virksomhetsstyring* i overordnet plan for forvaltningsrevisjon, som ble vedtatt av bystyret 18.06.2008 (sak 259).

Prosjektet er gjennomført med Frode Grønvold (prosjektleder), Hilde Ludt (prosjektmedarbeider) og Kari Breisnes (prosjektmedarbeider).

Kommunerevisjonen vil takke bydelene Frogner og St. Hanshaugen, og Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester for nødvendig bistand i prosjektperioden.

05.05.2009

  
Lars Norman Mikkelsen  
avdelingsdirektør

  
Frode Grønvold  
revisjonsrådgiver

## Innhold

<b>Hovedbudskap .....</b>	<b>4</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>7</b>
1.1 Prosjektets formål, problemstillinger og avgrensing.....	7
1.2 Revisjonskriterier .....	7
1.3 Metodisk tilnærming .....	8
1.4 Oppbygning av rapporten.....	8
<b>2. Sentrale trekk i økonomi og tjenesteproduksjon i bydelene ved inngangen til 2008.....</b>	<b>9</b>
2.1 Bydel Frogner ved inngangen til 2008.....	9
2.2 Bydel St. Hanshaugen ved inngangen til 2008.....	9
2.3 Noen sentrale opplysninger om barnevernet i de to bydelene.....	10
2.4 Noen sentrale opplysninger om pleie og omsorg i de to bydelene.....	11
<b>3. Budsjettprosessen.....</b>	<b>13</b>
3.1 Bydelsdirektørens rolle i budsjettprosessen .....	13
3.2 Bydelsutvalgets rolle .....	19
3.3 Sammenlikning og vurdering .....	20
<b>4. Bydelsdirektørens rolle i å følge og effektivt virkeliggjøre målsettinger.....</b>	<b>23</b>
4.1 Revisjonskriterier .....	23
4.2 Faktabeskrivelse .....	23
4.3 Sammenlikning og vurdering .....	27
<b>5. Bydelsdirektørens rolle i sikring av god kvalitet på regnskapsføring og aktivitetsrapportering .....</b>	<b>29</b>
5.1 Revisjonskriterier .....	29
5.2 Faktabeskrivelse, skape sammenliknbarhet.....	29
5.3 Faktabeskrivelse, at avvik oppdages .....	30
5.4 Faktabeskrivelse, realistiske økonomiske prognoser .....	31
5.5 Sammenlikning og vurdering .....	33
<b>6. Bydelsdirektørens rolle ved rapportering av status for økonomi og tjenesteproduksjon.....</b>	<b>36</b>
6.1 Revisjonskriterier .....	36
6.2 Faktabeskrivelse .....	36
6.3 Sammenlikning og vurdering .....	37
<b>7. Bydelsutvalgets rolle.....</b>	<b>39</b>
7.1 Revisjonskriterier, bydelsutvalgets rolle .....	39
7.2 Faktabeskrivelse .....	39
7.3 Sammenlikning og vurdering .....	41
<b>8. Oppfølging på byrådsavdelingsnivå.....</b>	<b>42</b>
8.1 Revisjonskriterier .....	42
8.2 Faktabeskrivelse .....	42
8.3 Kommunerevisjonens vurdering av byrådsavdelingens rolle.....	45
<b>9. Konklusjoner og anbefalinger .....</b>	<b>46</b>
9.1 Konklusjoner .....	46
9.2 Anbefalinger.....	47

<b>Figuroversikt.....</b>	<b>51</b>
<b>Tabelloversikt .....</b>	<b>51</b>
<b>Vedlegg 1 Revisjonskriterier .....</b>	<b>53</b>
<b>Vedlegg 2 Metode .....</b>	<b>60</b>
<b>Vedlegg 3 Utfyllende informasjon om tjenesteproduksjon og økonomistyring.....</b>	<b>63</b>

## Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt økonomistyringen i Bydel Frogner og Bydel St. Hanshaugen i 2008, og den rollen Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester har spilt i den forbindelsen.

Begge bydelene har etablerte systemer for økonomistyring og rapportering. Mange elementer er i tråd med kommunale krav og anerkjent praksis. Undersøkelsen påviser samtidig svakheter ved både budsjettprosessen og oppfølgingen i løpet av året. Vi fant bl.a. feil i budsjettpremissene, sviktende forutsetninger og svakheter ved prognoser, tiltak og bydelsutvalgenes behandling av tertialrapportene. Noe gjaldt begge, noe gjaldt bare en av bydelene.

Begge bydelene har vært under forsterket oppfølging i 2008. Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester har gjennom 2008 fulgt opp Bydel Frogner og Bydel St. Hanshaugen aktivt. Bydelene har rapportert månedlig til byrådsavdelingen, som har gitt tilbakemeldinger. Samlet sett er det Kommunerevisjonens vurdering at byrådsavdelingen hadde en tilfredsstillende oppfølging av de to bydelene på de undersøkte områdene.

## Sammendrag

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i 23.01.2008 (sak 5). De undersøkte bydelene har vært Bydel Frogner og Bydel St. Hanshaugen.

Prosjektets formål har vært å bidra til bedre økonomistyring i bydelssektoren gjennom å sette fokus på ulike aktørers roller og ansvar i sentrale prosesser. Revisjonskriteriene ble delt inn i forhold til *budsjettprosessen* og *styring i løpet av året*. Hovedkildene for revisjonskriteriene har vært Oslo kommunes instruks, rundskriv og fellesskriv.

Prosjektet ble gjennomført i perioden september 2008 - april 2009. Datainnsamlingen bestod av en kombinasjon av intervju, dokumentanalyse og analyse av regnskapsinformasjon fra Agresso.

Når Kommunerevisjonen oppsummerer sentrale funn og vurderinger slik som det er gjort nedenfor, gir dette fokus på avvikene. Kommunerevisjonen vil derfor understreke at begge bydelene har etablerte systemer for økonomistyring og rapportering. Mange elementer var i tråd med kommunale krav og anerkjent praksis.

Kommunerevisjonen ser at den økonomiske situasjon både i Bydel Frogner og i Bydel St. Hanshaugen var bedre ved utgangen av 2008 enn det den var ved utgangen av 2007.

## Budsjettprosessen

Synliggjøring av budsjettpremissene i tabeller kan være et godt hjelpemiddel for å vurdere budsjettrealismen og resultatutviklingen gjennom året. Dette fordrer imidlertid at informasjonen i budsjettpremissene er riktig, og at det kan skapes en klar sammenheng mellom disse og tallbudsjettet. Begge bydelenes budsjettforslag hadde vesentlige feil i budsjettpremissene, og det var manglende sammenheng mellom budsjettpremissene og tallbudsjettet. Den manglende sammenhengen kan til dels skyldes svakheter i oppsettet i de obligatoriske budsjettpremissene.

Bydel Frogners budsjettering av framført merforbruk var åpenbart for lav, og resulterte etter vår vurdering i at bydelens budsjett for 2008 ikke var saldert. Dette innebærer at både bydelsdirektør og bydelsutvalget brøt bydelsreglementet.

Kommunerevisjonen mener at ingen av de to bydelenes budsjetter for 2008 i tilstrekkelig grad synliggjorde de aktivitetsendringer som var nødvendige på pleie- og omsorgsområdet, for å holde budsjettet.

Bydel Frogners budsjett for 2008 bygde på forutsetninger om at bystyret skulle bevilge mer midler til bydelene i budsjettbehandlingen i desember 2007 og at bystyret ved behandlingen av kommunens regnskap i juni 2008 ville gi bydelen anledning til å dekke merforbruket fra 2007 over to år. Ingen av disse forutsetningene holdt og det er grunn til å spørre om budsjettet var realistisk.

Som en oppsummering understreker Kommunerevisjonen at de nevnte forholdene begrenset budsjettene informasjonsverdi som grunnlag for bydelsutvalgets budsjettvedtak. De påpekte forhold gjorde også budsjettene mindre egnede som utgangspunkt for økonomioppfølgingen i løpet av budsjettåret.

### **Oppfølgingen i løpet av året**

Tiltakene i budsjettjusteringssakene fra bydelsdirektøren i Bydel Frogner var ikke tilstrekkelige til å kunne bringe bydelen i balanse innen utgangen av 2008. Det er Kommunerevisjonens vurdering at bydelsutvalget i Bydel Frogner burde ha etterspurt ytterligere tiltak som kunne ha påvirket resultatet i 2008. Kommunerevisjonen stiller derfor spørsmål ved om bydelsdirektøren og bydelsutvalget har oppfylt sin plikt til å foreslå/vedta nødvendige tiltak for å hindre merforbruk.

Bydelsdirektøren i Bydel St. Hanshaugen samlet alt mindreforbruk på en "sparekonto" på KOSTRA-funksjon 180 *Diverse fellesutgifter* (FO 1), dette fordret budsjettjusteringer som skulle vært lagt fram for bydelsutvalget.

Det er avgjørende for kvaliteten på regnskapsføringen og aktivitetsrapporteringen at både fagsystemene og Agresso (økonomisystemet) er à jour og avstemte i forhold til hverandre. Begge bydelene oppga selv at praksisen for å holde regnskapet à jour var for dårlig i 2008. Kommunerevisjonen konstaterer at måten Bydel Frogner brukte Familia og Agresso, synes å gi en god sikkerhet for at systemene er à jour hver måned og at avvik innenfor barnevernet oppdages. Systemet for økonomioppfølging på barnevernområdet i Bydel St. Hanshaugen, og på pleie- og omsorgsområdet i begge bydeler, kan ikke sies å gi den samme sikkerheten.

Kommunerevisjonen har påvist svakheter i Bydel St. Hanshaugens prognose ved 2. tertial. Prognosene for øremerkede midler til overføring til 2009 kunne også vært mer presise.

Bydelenes budsjetter var vedtatt per KOSTRA-funksjon, bruk av dette detaljeringsnivået også i økonomirapporteringen til bydelsutvalgene ville gitt et bedre sammenlikningsgrunnlag mot budsjett.

Bydelene la ikke ut økonomioppfølgingssakene på intranettet før behandling i bydelsutvalgene. Bydelsutvalget i Bydel Frogner fikk kun framlagt tertialrapporter som

orienteringssaker. Bydel St. Hanshaugen behandlet bare rapport for 2. tertial. Vi vurderer den manglende behandlingen av tertialrapportene i bydelsutvalgene som vesentlige avvik i forhold til bydelsreglementet.

### **Byrådsavdelings økonomioppfølging i de to bydelene i 2008**

Begge bydelene har vært under forsterket oppfølging i 2008. Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester har gjennom 2008 fulgt opp Bydel Frogner og Bydel St. Hanshaugen aktivt. Bydelene har rapportert månedlig til byrådsavdelingen, som har gitt tilbakemeldinger. Samlet sett er det Kommunerevisjonens vurdering at byrådsavdelingen hadde en tilfredsstillende oppfølging av de to bydelene på de undersøkte områdene.

### **Anbefalinger til bydelene**

- Bydelene bør i sine budsjettforslag sikre en klarere sammenheng mellom tiltak, budsjettpremisses og tallbudsjett.
- Bydelene bør ha systemer som sikrer at budsjettet tilfredsstillende de formkrav byrådet stiller.
- Bydelene bør i budsjettforslaget redegjøre for prognosen for årsresultatet i inneværende år, og hvordan dette er behandlet i bydelsdirektørens budsjettforslag.
- Ved prognoser om merforbruk for bydelen som helhet, må bydelsdirektøren foreslå tiltak for å hindre merforbruk.
- Ved prognoser om merforbruk for bydelen som helhet, må bydelsutvalget etterspørre forslag om, og vedta tiltak for å hindre merforbruk.
- Bydelene bør bringe sin periodiseringspraksis for regnskap i tråd anordningsprinsippet.
- Bydelenes rapportering bør ha klarere kobling mellom aktivitet og økonomi.
- Bydelene bør vurdere å rapportere til bydelsutvalget på KOSTRA-funksjonsnivå.
- Bydelene må sørge for å legge ut rapporten på intranettet før behandling i bydelsutvalget.
- Bydelene bør sikre at teritalrapportene blir behandlet av bydelsutvalget.

### **Anbefaling til Bydel St. Hanshaugen**

- Dersom bydelen vil fortsette å utvikle ”sparekonto”-ordningen bør den opprette en på hvert funksjonsområde.
- Bydelen bør sørge for at Familia tas i bruk fullt ut.
- Bydelene må gå gjennom sine systemer for utarbeidelse av prognoser for å forbedre treffsikkerheten i disse.

### **Anbefalinger til Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester**

- Byrådet bør arbeide videre med å utvikle budsjettpremisses på bydelsområdet.
- Budsjettpremisses i tabeller bør utformes også med tanke på oppfølgingen i løpet av året.



## 1. Innledning

Et antall bydeler har slitt med til dels store merforbruk siden bydelsreformen i 2004. For å belyse en del av de utfordringene bydelene står overfor i økonomistyringen, har vi valgt å se på økonomistyringen i bydelene Frogner og St. Hanshaugen. Disse bydelene har hatt varierende økonomiske resultater og har vært underlagt forsterket oppfølging fra Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester i hele 2008.

Kommunerevisjonen fulgte bydelene fra budsjettprosessen startet høsten 2007, via 1. og 2. tertial til avslutning av årsregnskap 2008. Forvaltningsrevisjonen ble dermed påbegynt før det økonomiske resultatet for året forelå. Høringsrapporten ble avgitt før behandlingen av regnskapet i bystyret.

### 1.1 Prosjektets formål, problemstillinger og avgrensning

Kommunerevisjonen håper rapporten kan bidra til bedre økonomistyring i bydelssektoren gjennom å sette fokus på ulike aktørers roller og ansvar i sentrale prosesser.

Problemstillingene har vært:

- Er utøvelsen av økonomistyring i de to bydelene i tråd med kommunale krav og anerkjent praksis for god økonomistyring og intern kontroll?
- Hvilken rolle har Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (VST), eventuelt byrådet spilt i forhold til økonomioppfølging i de to bydelene?

Storbyavdelingen som bydelsdirektøren i Bydel St. Hanshaugen hadde etatssjefsansvar for, er ikke omfattet av undersøkelsen. Byrådsavdelingens oppfølging av bydelsdirektøren gjennom lederavtaler og ledersamtaler<sup>1</sup> er heller ikke inkludert i undersøkelsen.

### 1.2 Revisjonskriterier

"Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til"<sup>2</sup>. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er hentet fra Oslo kommunes regelverk og kommuneloven. I vedlegg 1, er det redegjort nærmere for kriteriene. Revisjonskriteriene er også gjengitt der de brukes i rapporten.

Revisjonskriteriene er delt inn i forhold til to viktige prosesser i økonomistyringen: *Budsjettprosessen* og *styring i løpet av året*. Innenfor disse prosessene retter vi vår revisjon mot:

- Bydelsdirektøren som er ansvarlig for bydelens drift og økonomi overfor bydelsutvalget og Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester.
- Bydelsutvalget som er ansvarlig for den politiske styringen av bydelen.
- Byrådsavdeling for velferd og sosial tjenester som har tilsynsansvaret overfor bydelene.

Denne rapporten gjelder til dels forhold fra høsten 2007, vi har derfor ikke brukt byrådssak 1058/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo Kommune* (datert 07.05.2008) som grunnlag for revisjonskriteriene.

---

<sup>1</sup> Beskrevet i byrådssak 23/2007 *Byrådets tilsynsansvar overfor bydelene* side 9

<sup>2</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, punkt 25

### 1.3 Metodisk tilnærming

Denne undersøkelsen ble gjennomført som en casestudie, det vil si at det er foretatt en dybdestudie av økonomistyringen i to utvalgte bydeler. Valg av bydeler ble gjort etter en samlet vurdering av bydelenes økonomiske situasjon, utvikling av rammebetingelser, omstillingsutfordringer og om bydelen hadde vært gjenstand for forvaltningsrevisjonsprosjekter knyttet til økonomistyring de senere årene. På bakgrunn av denne vurderingen ble det bestemt å revidere Bydel Frogner og Bydel St. Hanshaugen.

Ut i fra en risikovurdering fant Kommunerevisjonen at faren for vesentlige merforbruk i undersøkelsesbydelene først og fremst var knyttet til utgifter til barnevernet og pleie og omsorgssektoren. I de delene av undersøkelsen der vi har gått ned på et detaljert nivå, har vi derfor begrenset oss til følgende KOSTRA-funksjoner:

- 251 Barneverntiltak i familien,
- 252 Barneverntiltak utenfor familien,
- 253 Pleie og omsorg, hjelp og rehabilitering i institusjon
- 254 Kjernetjenester knyttet til pleie og omsorg, hjelp til hjemmeboende.

Disse fire KOSTRA-funksjonene utgjorde til sammen ca. 55 % av bydelenes budsjetter for 2008<sup>3</sup>. Av hensyn til leservennligheten benevner vi i denne rapporten KOSTRA-funksjonene 253 *Pleie og omsorg, hjelp og rehabilitering i institusjon* som institusjonstjenesten og 254 *Kjernetjenester knyttet til pleie og omsorg, hjelp til hjemmeboende* som hjemmetjenesten<sup>4</sup>.

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden september 2008 - april 2009. Den bestod av en kombinasjon av intervju, dokumentanalyse og analyse av regnskapsinformasjon fra Agresso.

Vedlegg 2 gir mer detaljert informasjon om prosjektets metode.

### 1.4 Oppbygning av rapporten

I kapittel 2 beskriver og sammenlikner vi *sentrale trekk i økonomi og tjenesteproduksjon* i de to bydelene. I kapittel 3 beskriver og vurderer vi bydelenes *budsjettprosess* fra høsten 2007 fram til og med vedtak i bydelsutvalgene i desember 2007. Kapitlene 4, 5, 6 og 7 handler om *styring gjennom budsjettåret*. Her beskrives og vurderes de prosessene som startet da bydelsutvalgene vedtok budsjettene for 2008, og avsluttet med avleggelse av regnskapet. Kapittel 8 beskriver og vurderer *Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenesters* bidrag både i budsjettprosessen og styring gjennom budsjettåret. Rapporten avsluttes med kapittel 9 *Oppsummering, konklusjoner og anbefalinger*.

Denne foreløpige rapporten sendes de reviderte bydelene og byrådsavdelingen for uttalelse. Et sammendrag av uttalelsene, og Kommunerevisjonens vurdering av disse, vil inngå i et nytt avsluttende kapittel i den endelige rapporten. Uttalelsene vil for øvrig følge den endelige rapporten som trykte vedlegg.

---

<sup>3</sup> Bykassens vedtatte budsjett for 2008, Dok. 3

<sup>4</sup> Byrådet har brukt disse benevnelsene i Budsjettpremissene i Grønt hefte 2008 - dokumentasjon av budsjettgrunlaget for bydelene, s 83 og 84.

## 2. Sentrale trekk i økonomi og tjenesteproduksjon i bydelene ved inngangen til 2008

Ved utgangen av 2008 hadde Bydel Frogner et merforbruk på kroner 7,9 millioner, fordelt på kroner 4,1 millioner i ubrukte øremerkede midler og kroner 11,9 millioner i merforbruk på ordinær drift. Bydel St. Hanshaugen fikk et mindreforbruk på kroner 20,5 millioner, fordelt på kroner 11,6 millioner i ubrukte øremerkede midler og kroner 8,9 millioner i mindreforbruk på ordinær drift.

I dette kapittelet redegjør vi for og sammenlikner utgangspunktet bydelene Frogner og St. Hanshaugen hadde inn i 2008. Vi ser her på spesielt på økonomi og tjenesteproduksjonen i barnevernet og pleie- og omsorgssektoren i de to bydelene.

### 2.1 Bydel Frogner ved inngangen til 2008

Bydel Frogner hadde 47 618 innbyggere, og budsjettet for 2008 var 720 millioner kroner.

**Tabell 1** Bydel Frogners årsresultat de siste årene før 2008 i mill kr

	2005	2006	2007
Bydel Frogner	-10,713 (merforbruk)	0,223 (mindreforbruk)	-19,175 (merforbruk)

Note: Kilde bydelsregnskapene 2005, 2006 og 2007

Bydel Frogner hadde et samlet merforbruk på 19,2 millioner kroner i 2007, hvorav 17,8 millioner måtte dekkes inn i 2008<sup>5</sup>. Merforbruket utgjorde ca. 2,8 % av regulert budsjett<sup>6</sup>. Merforbruket innenfor pleie- og omsorgsområdet var på 24,4 millioner kroner, mens merforbruket på barnevern var på 5,4 millioner<sup>7</sup>.

Bydelen hadde i 2008 en organisasjonsmodell med to nivåer, hvor tjenestelederne var direkte underlagt bydelens toppledelse.

### 2.2 Bydel St. Hanshaugen ved inngangen til 2008

Bydel St. Hanshaugen hadde 31 005 innbyggere, og budsjettet var i 2008 509 millioner kroner.

**Tabell 2** Bydel St. Hanshaugens årsresultat de siste årene før 2008 i mill kr

	2005	2006	2007
Bydel St. Hanshaugen	-7,470 (merforbruk)	-7,545 (merforbruk)	-6,783 (merforbruk)

Note: Kilde bydelsregnskapene 2005, 2006 og 2007

Bydel St. Hanshaugen hadde et samlet merforbruk på 6,8 millioner kroner i 2007. Merforbruket utgjorde ca. 1,4 % av regulert budsjett<sup>8</sup>. Merforbruket på pleie og

<sup>5</sup> Bydelsutvalgssak 145/08.

<sup>6</sup> Kommuneregnskapet 2007, dokument nr. 9.

<sup>7</sup> Merforbruket utgjorde ca kroner 10 millioner mer på disse to sektorene enn merforbruket for bydelen totalt i 2007, årsaken er mindreforbruk på en rekke andre områder.

<sup>8</sup> Kommuneregnskapet 2007, dokument nr. 9.

omsorgsområdet var 6,9 millioner kroner, mens merforbruket på barnevern var på 4,2 millioner<sup>9</sup>. Hele merforbruket i 2007 måtte dekkes inn i 2008.

Bydel St. Hanshaugen innførte en ny organisasjonsmodell fra 01.01.2008, med tre organisasjonsnivåer, med avdelingsledelse mellom tjenesteledere og bydelens toppladelse.

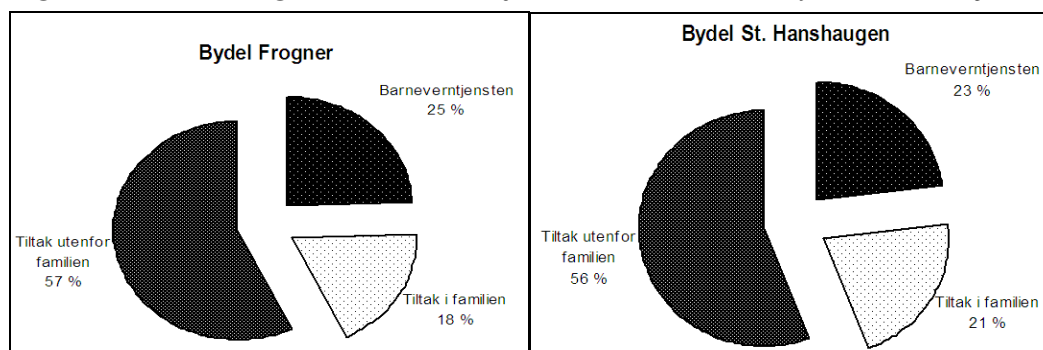
### 2.3 Noen sentrale opplysninger om barnevernet i de to bydelene

Profilen på bydelenes tjenestetilbud kan beskrives blant annet ved å se på hvordan bydelene fordelte midlene mellom ulike KOSTRA-funksjoner i 2008.

Barnevernet består av KOSTRA-funksjonene:

- *Barnverntjenesten* (inkl. oppfølging av vedtak),
- *Barnverntiltak i familien*
- -252 *Barneverntiltak utenfor familien*.<sup>10</sup>

**Figur 1 Fordeling av midler innenfor barnevern i de to bydelene, budsjett 2008**



Note: Utarbeidet av KRV på grunnlag av Bykassens vedtatte budsjett for 2008, Dok. 3

Figur 1 viser at begge bydelene budsjetterte med å bruke om lag en firedel av barnevernsbudsjettet til egne ansatte, og om lag tre firedeler til *barneverntiltak i og utenfor familien*.<sup>11</sup>

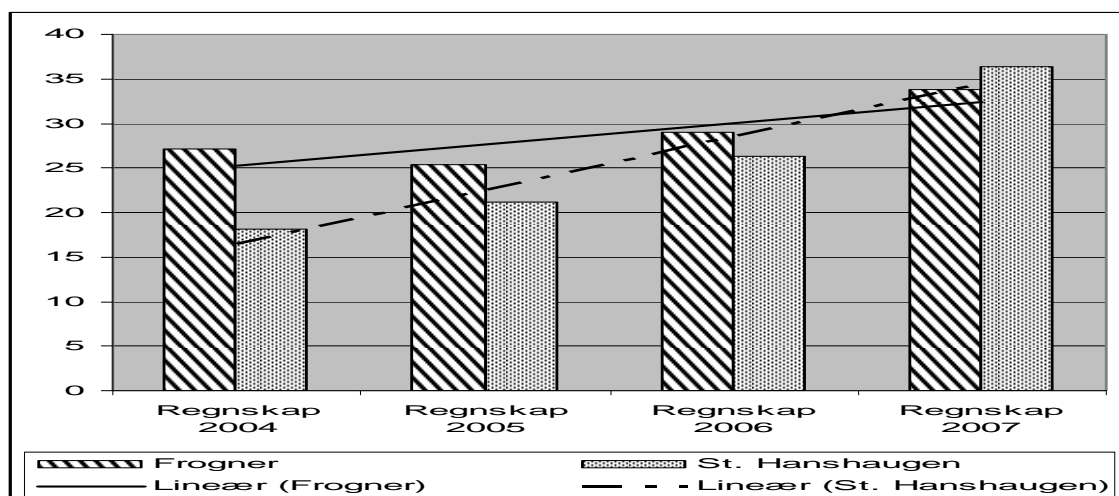
Bydel Frogner budsjetterte i 2008 med å bruke noe mindre på *barnevern* enn Bydel St. Hanshaugen. Bydelene i Oslo budsjetterte i gjennomsnitt med å bruke 7 % av sine totalbudsjett på *barnevern*. I Bydel Frogner utgjorde budsjettet for *barnevern* ca 4 % av bydelens budsjett, mens det i Bydel St. Hanshaugen utgjorde ca. 6 %.

<sup>9</sup> Årsberetning for 2007 fra Bydel St. Hanshaugen. Merforbruket utgjorde ca 4 millioner kroner mer på disse to sektorene enn merforbruket for bydelen totalt i 2007, årsaken er mindreforbruk på en rekke andre områder.

<sup>10</sup> KOSTRA-funksjonene er nærmere beskrevet i *Veiledning for rapportering om ressursbruk og tjenesteproduksjon i kommuner og fylkeskommuner, Regnskapsåret 2008 (KOSTRA.dep.no)*.

<sup>11</sup> Dette er videre utdypet i vedlegg 3.

**Figur 2 Barnevernutgiftene i 2004 - 2007 i bydelene Frogner og St. Hanshaugen (i mill kr)**



Note: Utarbeidet av KRV på grunnlag av Oslo kommunes regnskap (Dok. nr. 9) 2004, 2005, 2006 og 2007.

Figur 2 viser at begge bydelene hadde en vesentlig økning i barnevernutgiftene i perioden 2004-2007. Bydel St. Hanshaugen hadde den klart sterkeste økningen med en dobling av utgiftene fra 18,1 millioner kroner i 2004 til 36,4 millioner kroner i 2007.

Antallet barn og unge som var omfattet av barneverntiltak økte også i perioden 2004-2007. I Bydel Frogner økte antallet fra 147 i 2004 til 181 i 2007 (en økning på 23 %). Det meste av økningen kom som *tiltak i hjemmet*<sup>12</sup>. I Bydel St. Hanshaugen økte antall omfattet av barneverntiltak fra 119 i 2004 til 191 i 2007 (en økning på 60 %). Målt i prosent var økningen tilnærmet lik for tiltak i og utenfor hjemmet. Bydel St. Hanshaugen hadde imidlertid en topp i antall tiltak utenfor hjemmet i 2006.

## 2.4 Noen sentrale opplysninger om pleie og omsorg i de to bydelene

### 2.4.1 Pleie og omsorg, fordelingen mellom ulike typer tilbudet

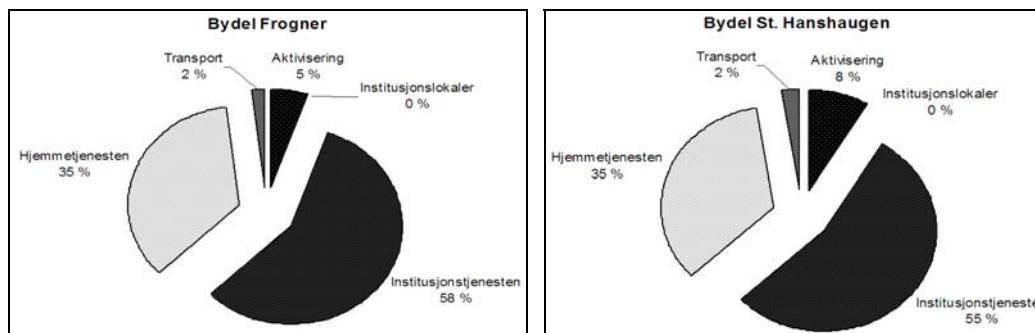
Funksjonsområde 3: *Pleie og omsorg* består av fem KOSTRA-funksjoner:

- *Aktivering og servicetjenester ovenfor eldre og funksjonshemmede*
- *Institusjonstjenesten*
- *Hjemmetjenesten*
- *Institusjonslokaler,*
- *Transport (ordninger) for funksjonshemmede*<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Det er viktig å merke seg at dette er antallet som har fått tiltak i løpet av året. Antallet som var i tiltak per 31.12. i de enkelte årene var vesentlig lavere.

<sup>13</sup> Dette er nærmere beskrevet i *Veileder for rapportering om ressursbruk og tjenesteproduksjon i kommuner og fylkeskommuner, Regnskapsåret 2008* (KOSTRA.dep.no).

**Figur 3** *Fordeling av midler innenfor pleie og omsorgsbudsjettene i de undersøkte bydelene, i 2008*



Note: Utarbeidet av KRV på grunnlag av Bykassens vedtatte budsjett for 2008, Dok. 3

Figur 3 viser at fordelingen av budsjettet mellom de ulike KOSTRA-funksjonene innenfor pleie- og omsorgsbudsjettet var relativt lik i de to bydelene i 2008. Bydelene budsjetterte med å bruke nær 6 av 10 pleie- og omsorgskroner til *institusjonstjenesten*.

Bydel Frogner budsjetterte med å bruke vesentlig mer (466,5 millioner kroner) på *pleie og omsorg*, enn Bydel St. Hanshaugen (232,6 millioner kroner). I Bydel Frogner utgjorde pleie og omsorgstjenestene ca. to tredeler av bydelens samlede budsjett, mens den i Bydel St. Hanshaugen utgjorde ca. halvparten.

### 3. Budsjettprosessen

I dette kapitlet behandles først bydelsdirektørens rolle, så bydelsutvalgets rolle i budsjettprosessen i hver av bydelene. I avsnitt 3.3 sammenlikner vi og vurderer bydelenes budsjettprosesser.

#### 3.1 Bydelsdirektørens rolle i budsjettprosessen

##### 3.1.1 Revisjonskriterier

Bydelsdirektøren skal legge fram forslag til budsjett for behandling i bydelsutvalget.

Krav til budsjettforslaget:

- Budsjettpremissene<sup>14</sup> skal være synliggjort. Det skal bl.a. framgå hvilke aktivitetsendringer som forutsettes gjennomført i løpet av budsjettåret
- Budsjettet skal være saldert og realistisk. Dette innebærer bl.a. sammenheng mellom mål for tjenesteproduksjon og tallbudsjett.

I begrepet saldert legges det i denne sammenhengen at budsjettet er gjort opp uten merforbruk innenfor rammen i byrådets budsjettforslag og at alle kjente inntekter og utgifter er tatt med.

Faktaene i dette kapitlet er hentet fra de to bydelenes budsjettdokumenter for 2008, og gjennom intervjuer med bydelenes administrative toppledelse, ledere for pleie og omsorg og barnevern, og med bydelsutvalgslederne.

##### 3.1.2 Faktabeskrivelse, Bydel Frogner

Bydelsdirektøren la til bydelsutvalgsmøtet i desember 2007 fram et budsjettforslag innenfor rammen i byrådets budsjettforslag og tilleggsinnstilling.

###### a) *Budsjettpremissene skal være synliggjort*

###### *Barnevern*

Tabell 3 viser Bydel Frogners budsjettpremisses for barnevern.

**Tabell 3 Budsjettpremisses og tallbudsjett for KOSTRA-funksjonen (NOK)**

	Antall barn	Gjennomsnittlig brutto driftsutgifter per barn
251 Barneverntiltak i familien	113	54 700
252 Barneverntiltak utenfor familien	52	370 981

Kilde: Bydel Frogner, bydelsdirektørens budsjettforslag for 2008.

Som det fremgår av Tabell 3, budsjetterte Bydel Frogner med gjennomsnittlig brutto driftsutgifter på 54 700 kroner for barn med *tiltak i familien* og gjennomsnittlig 370 981 kroner for barn med *tiltak utenfor familien* (per år).

I tillegg inneholdt budsjettet de mål- og nøkkeltall som byrådet ba bydelen oppgi for barnevernområdet. Av sentrale aktiviteter for barnevernområde nevnte budsjettet sikring

<sup>14</sup> Vi har særlig sett på budsjettpremissene på de mest sentrale tjenesteområdene som skulle vært bygd opp etter modellen: "Bruttobudsjett = Antall brukere/plasser multiplisert med bruttoutgift pr. bruker/plass" Kilde: Grønt hefte 2008, s 69.

av lovpålagte krav knyttet til saksbehandlingstid, tilsyns- og fosterhjemsbesøk, redusere andelen med tiltak utenfor familien gjennom bruk av familieråd og ICDP<sup>15</sup>.

I forhold til aktivitetsendringer oppga budsjettforslaget at barnevernsakene syntes å øke i kompleksitet, og at en økende barne- og ungdomsbefolkning hadde økt presset på bydelens barneverntjeneste. Dette medførte økt kapasitetsbehov i barnevernet.

### **Pleie og omsorg**

I tabellene 4 og 5 gjengis de tabellene som Bydel Frogner brukte i sitt budsjettforslag, oppsettet er i tråd med byrådets krav til tabellen for pleie- og omsorgsområdet.

**Tabell 4 Institusjonstjenesten i Bydel Frogner - KOSTRA-funksjon 253**

Institusjonsplasser for brukere 67 år og over 3)	Kjøp fra sykehjemsetaten		Andre direktekjøp innenbys/utenbys		Forventede kostnader 2008
	Pris pr plass 2008	Ant. plasser bestilt 2008 1)	Forventet gj.sn.pris pr plass	Andre planlagte kjøp 2008 1)	
Ordinær sykehjemsplass	593 300	323	533 755	2	192 703 410
Korttidsplass	652 630	38			24 799 940
Aldershjemsplass	444 975	16			7 119 600
Plass i skjermet avd.	700 094	89			62 308 366
Forsterket plass - psykisk helsearbeid	800 955	12	514 663	3	11 155 449
Forsterket plass - annet					
Plass i rehabiliteringsavd.	735 692	5			3 678 460
Plasser i andre boformer m/heldøgns oms. og pleie			905 880	1	905 880
Nattopphold 4)					
Dagopphold 4)	89 500	69			6 175 500
<b>Sum institusjonsplasser for brukere 67 år og over</b>		552		6	308 846 605
Institusjonsplasser for brukere 66 år og under3)	Kjøp fra sykehjemsetaten		Andre direktekjøp innenbys/utenbys		Forventede kostnader 2008
Kategori	Pris pr plass 2008	Ant. plasser bestilt 2008 1)	Forventet gj.sn.pris pr plass	Andre planlagte kjøp 2008 1)	
Ordinær sykehjemsplass	593 300	8			4 746 400
Korttidsplass					
Aldershjemsplass					
Plass i skjermet avd.	700 094	1			700 094
Forsterket plass - psykisk helsearbeid	800 955	1	609 786	20	12 996 675
Forsterket plass - annet					
Plass i rehabiliteringsavd.					
Plasser i andre boformer m/heldøgns oms. og pleie			958 679	8	7 669 434
Nattopphold 4)					
Dagopphold 4)					
<b>Sum institusjonsplasser for brukere 66 år og under</b>		10		28	26 112 601
<b>Sum institusjonsplasser totalt for alle aldersgrupper</b>		562		34	

1) Beregnes som gjennomsnittlig antall plasser gjennom året

3) Sykehjem, aldershjem og andre boformer med heldøgns omsorg og pleie som er hjemlet i lov om helsetjenester i kommunene eller sosialtjenesteloven, dvs. boformer der det kan kreves vederlag for opphold i institusjon. Barneboliger og avlastningsboliger skal med.

4) Her føres plasser til dagopphold og nattopphold som er hjemlet i lov om helsetjenester i kommunene hvor det kan fattes vedtak om vederlag etter vederlagsforskriften (KOSTRA funksjon 253)<sup>16</sup>

Tabell 4 viser at Bydel Frogner planla å bruke 558 institusjonsplasser til brukere 67 år og eldre (ca. 309 millioner kroner), og 38 til brukere 66 år og yngre (ca. 26 millioner kroner). Samlet ble det planlagt med 596 institusjonsplasser i gjennomsnitt for året til

<sup>15</sup> International Child Development Programme.

<sup>16</sup> Kolonnen for institusjonsplasser drevet av bydelen var tom og derfor fjernet i vår gjengivelse av tabellen. 1), 3) og 4) under tabellen er anvisninger i fra byrådet som er gjengitt i budsjettforslaget.



ca. 335 millioner kroner. Tallbudsjettet for *institusjonstjenesten* var ca. kroner 3,6 millioner høyere enn den samlede summen i tabellen, vi kommer tilbake til drøfting av denne differansen under vurderingene<sup>17</sup>.

Også for *hjemmetjenestene* definerte byrådet en tabell som skulle være med i budsjettforslaget. Tabellen fra Bydel Frogner er gjengitt som Tabell 5.

**Tabell 5 Hjemmetjenesten i Bydel Frogner - KOSTRA-funksjon 254**

Forventet antall utførte <u>vedtakstimer hjemmetjenester pr. mnd. - årgjennomsnitt 1)</u>	Vedtastimer til mottakere 66 år og under / antall mottakere 66 år og under	Vedtastimer til mottakere 67 år og over / antall mottakere 67 år og over	Sum	Forventet pris / kostnad pr vedtakstime	Forventet årskostnad (ant. Vedtakstimer pr. mnd. * pris * 12 mnd)
Antall vedtakstimer praktisk bistand pr mnd	7200	3143	10 343	364	45 178 224
Herav vedtakstimer i PU boliger/bofellesskap	3500		3500	XXXXX	XXXXX
Antall vedtakstimer hjemmesykepleie pr mnd	1608	8300	9908	626	74 428 000
Herav vedtakstimer utført av psykiatrisk sykepleiere (psykisk helsearbeid)			XXXXX	XXXXX	XXXXX
Antall mottakere av kun praktisk bestand	103	429	532	XXXXX	XXXXX
Antall mottakere av kun hjemmesykepleie	133	195	328	XXXXX	XXXXX
Antall mottakere av både praktisk bistand og hjemmesykepleie	89	381	470	XXXXX	XXXXX
Gjennomsnittlig antall vedtakstimer praktisk bistand pr. bruker	3,8 timer/mnd	3,8 timer/mnd		XXXXX	XXXXX
Gjennomsnittlig antall vedtakstimer hjemmesykepleie pr bruker				XXXXX	XXXXX

1) Praktisk bistand og hjemmesykepleie (jfr. lov om helsestjenesten i kommunene § 1-3 annet ledd nr. 3 og Lov om sosiale tjenester § 4-2 a, b og e). Hjemmesykepleie skal også omfatte tjenester utført av personell med spesialutdanning i psykisk helsearbeid. I henhold til loven omfatter praktisk bistand: Hjemmehjelp, husmorvikar og annen hjelpevirksomhet i hjemmet, herunder miljøarbeid, opplæring i dagliglivets gjøremål, boveiledning og brukerstyrt personlig assistent.

Tabell 5 viser at bydelen budsjetterte med vedtak om ca. 124 000 timer praktisk bistand i året (10 343 pr mnd), til en kostnad på kr 364 per time (ca. 45 millioner kroner). Tilsvarende tall for hjemmesykepleien var 119 000 timer (9908 pr mnd) a kr 626 (ca. 74 millioner kroner). Bydel Frogner anga ikke *Gjennomsnittlig antall vedtakstimer hjemmesykepleie pr bruker*.

Tallbudsjettet for *hjemmetjenesten* var ca. 60 millioner kroner høyere enn den samlede summen i tabellen. Bydel Frogner redegjorde for dette etter forespørsel fra Kommunerevisjonen. De største postene som ikke var tatt med i tabellen, var: Boliger for funksjonshemmede på ca 14 millioner kroner, mellom 7 og 8 millioner kroner til hver av postene avlastning funksjonshemmede barn, søknadskontoret og fordelte utgifter, og ca. 5,4 millioner kroner til nattjenesten.

De 3 500 timene som var oppført under *Herav vedtakstimer i PU boliger/bofellesskap* ble ikke tatt med i den forventede årskostnaden. Dette førte til at *Forventet pris / kostnad pr vedtakstime* oppgitt i tabellen ble for lav.

I Tabell 5 var det oppgitt at *Gjennomsnittlig antall vedtakstimer praktisk bistand pr bruker 66 år og under* var 3,8 timer per mnd, mens de oppgitte tallene i tabellen som dette skulle vært et gjennomsnitt av, skulle tilsi 37,5 timer per mnd.

<sup>17</sup> Budsjettpremissen viser kostnadene, men ikke inntekter som vederlag. Budsjettpremissen må derfor sees i sammenheng med budsjettens utgiftssiden av budsjettet. Forslaget til budsjett viser (26.096 + 312.492) 338.588, mens budsjettpremissen viser (26.112 + 308.846) 334.952.

I bydelsdirektørens budsjettforslag ble det redegjort for befolkningsutviklingen, og hvordan denne kunne påvirke behovet for institusjonsplasser. Bydelsdirektøren konkluderte med at om en la et annet alternativ for befolkningsutviklingen til grunn, ville "bydelen ha bruk for 50 flere sykehjemsplasser enn årets budsjettering". Av andre endringer innenfor pleie og omsorg som krevde aktivitetsendringer, ble det nevnt økt utskrivningspress fra sykehusene og søknader til sykehjemsplasser fra personer bosatt utenfor Bydel Frogner.

***b) Saldert og realistisk budsjett***

Budsjettforslaget for 2008 hadde en avsetning på kroner 1,6 millioner til inndekning av merforbruk fra 2007. Ved 2. tertial 2007 var det prognostisert merforbruk på kroner 9,8 millioner.

***Barnevern***

Tjenestelederen for barnevern i Bydel Frogner oppga at budsjettforslaget ble utarbeidet på bakgrunn av måltall og anslått aktivitets- og kostnadsnivå. Disse bygde på prognose- og økonomirapporter fra saksbehandlingssystemet Familia. Tjenestelederen fortalte at budsjettet ble lagt ut i fra situasjonen i oktober 2007. På det tidspunktet lå barnevernet i Bydel Frogner an til et merforbruk for 2007. Tjenestelederen oppga videre at det ble tatt høyde for dette i budsjettprosessen, ved at barnevern var et av de få områdene som fikk økte bevilgninger i 2008 på tross av bydelens strammere rammer. Tjenesteleder mente det var en god sammenheng mellom plantallet og økonomi ut fra de sakene og de prisene man visste om på det tidspunktet budsjettet ble lagt.

***Pleie og omsorg***

Ledelsen for pleie og omsorg i bydelen oppga at "På det tidspunktet budsjettet ble lagt var det realistisk, men ved budsjettjusteringen i februar så vi at vi ville få problemer". Bydelsdirektøren oppga at budsjettet hadde noen bristende forutsetninger, både med hensyn til at antallet på sykehjem ved slutten av 2007 ble noe høyere enn det de hadde lagt til grunn, og at merforbruk fra 2007 som skulle dekkes inn (helt eller delvis) ble høyere enn forutsatt. Bydelsdirektøren la opp til en budsjettjustering i februar for å rette opp bristene.

Det var i budsjettdokumentet ikke angitt forventet aktivitetsnivå *hjemmetjenesten* mot slutten av 2007.

**3.1.3 Faktabeskrivelse, Bydel St. Hanshaugen**

Bydelsdirektøren la til bydelsutvalgsmøtet i desember 2007 fram et budsjettforslag innenfor rammen i byrådets budsjettforslag og tilleggsinnstilling.

***a) Budsjettpremissene skal være synliggjort***

***Barnevern***

I tillegg til å angi de budsjettpremissene som byrådet ba om, sammenliknet Bydel St. Hanshaugen disse med tilsvarende tall for 2006 og forventet resultat for 2007.

Som det fremgår av Tabell 6 budsjetterte Bydel St. Hanshaugen med gjennomsnittlig brutto driftsutgifter på 51 000 kroner for barn med *tiltak i familien* og gjennomsnittlig 450 000 kroner for barn med *tiltak utenfor familien* (per år).

**Tabell 6 Budsjettpremisser Bydel St. Hanshaugen**

	Resultat 2006	Forventet resultat 2007	Budsjett 2008
Antall barn med tiltak i familien i løpet av budsjettåret	128	120	126
Antall barn med tiltak utenfor familien i løpet av budsjettåret	62	45	45
Brutto utgifter per barn i opprinnelig familie (i kroner)	36 366	50 000	51 000
Brutto utgifter per barn utenfor opprinnelig familie (i kroner)	316 804	498 000	450 000

Kilde: Bydel St. Hanshaugen, bydelsdirektørens budsjettforslag 2008

Det som ble oppgitt som *forventet resultat 2007*, *Antall barn i tiltak i/utenfor hjemmet* var det samme som ble oppgitt som resultat ved 2. tertial. 2007<sup>18</sup>.

I tillegg til denne tabellen inneholdt budsjettet de måltall og nøkkeltall som byrådet anga for barnevern. Aktivitetsendringene som var nevnt i budsjettforslaget var en økning fra 5 til 7,5 institusjonsplasser i gjennomsnitt i 2008, og etablering av et ambulerende miljøarbeiderteam som ble finansiert av psykiatrimidler.

### **Pleie og omsorg**

I tabellene 7 og 8 gjengis de tabellene som Bydel St. Hanshaugen brukte i sitt budsjettforslag, oppsettet er i tråd med byrådets krav til tabellen for pleie- og omsorgsområdet.

Bydelsdirektøren hadde ikke tabellen for budsjettpremissene for *institusjonstjenesten* i det opprinnelige forslaget til budsjett for 2008. Bydelen oppga at de ettersendte tabellen til bydelsutvalget, men har ikke kunnet fremskaffe informasjon om når dette skjedde.

**Tabell 7 Institusjonstjenesten i Bydel St. Hanshaugen - KOSTRA-funksjon 253.**

Institusjonsplasser 3) for brukere 67 år og over	Kjøp fra sykehjemsetaten		Andre direktekjøp innenbys/utenbys		Forventede kostnader 2008
	Pris pr plass 2008	Ant. plasser bestilt 2008 1)	Forventet gj.sn.pris pr plass	Andre planlagte kjøp 2008 1)	
Kategori					Sum 2)
Ordinær sykehjemsplass	593 300	134	605 000	4	81 922 200
Korttidsplass	652 600	8			5 220 800
Aldershemsplass	445 000	15	240 000	1	6 915 000
Plass i skjermet avd.	700 100	25			17 502 500
Forsterket plass - psykisk helsearbeid	801 000	4			3 204 000
Forsterket plass - annet	1 008 600	0			0
Plass i rehabiliteringsavd.	735 700	20			14 714 000
Plasser i andre boformer m/heldøgns oms. og pleie					
Nattopphold 4)					
Dagopphold 4)					
Sum institusjonsplasser for brukere 67 år og over		206		5	129 478 500
Institusjonsplasser for brukere 66 år og under	Kjøp fra sykehjemsetaten		Andre direktekjøp innenbys/utenbys		Forventede kostnader 2008
Kategori	Pris pr plass 2008	Ant. plasser bestilt 2008 1)	Forventet gj.sn.pris pr plass	Andre planlagte kjøp 2008 1)	
Ordinær sykehjemsplass	593 300	9			5 339 700
Korttidsplass	652 600	0			0
Aldershemsplass	445 000	0			0
Plass i skjermet avd.	700 100	2			1 400 200
Forsterket plass - psykisk helsearbeid	801 000	3			2 403 000
Forsterket plass - annet	1 008 600	1			1 008 600

<sup>18</sup> Tertialstatistikken for bydelene, tab. 2-4-1-C.

Plass i rehabiliteringsavd.	736 700	0			0
Plasser i andre boformer m/heldøgns oms. og pleie			1 222 184	9	10 999 652
Nattopphold 4)					0
Dagopphold 4)					0
Sum institusjonsplasser for brukere 66 år og under		15		9	21 151 152
Sum institusjonsplasser totalt for alle aldersgrupper		221		14	150 629 652

1) Beregnes som gjennomsnittlig antall plasser gjennom året

3) Sykehjem, aldershjem og andre boformer med heldøgns omsorg og pleie som er hjemlet i lov om helsetjenester i kommunene eller sosialtjenesteloven, dvs. boformer der det kan kreves vederlag for opphold i institusjon. Barneboliger og avlastningsboliger skal med.

4) Her føres plasser til dagopphold og nattopphold som er hjemlet i lov om helsetjenester i kommunene hvor det kan fattes vedtak om vederlag etter vederlagsforskriften (KOSTRA funksjon 253)<sup>19</sup>

Tabell 7 viser at Bydel St. Hanshaugen budsjetterte med å bruke 211 institusjonsplasser til brukere 67 år og eldre (ca. 129 millioner kroner), og 24 til brukere 66 år og yngre (ca. 21 millioner kroner). Samlet ble det planlagt med 235 institusjonsplasser til ca. 151 millioner kroner. Tallbudsjettet for *institusjonstjenesten* var ca kroner 7,7 millioner høyere enn den samlede summen i budsjettpremisen<sup>20</sup>.

**Tabell 8 Hjemmetjenesten i Bydel St. Hanshaugen - KOSTRA-funksjon 254**

Forventet antall utførte <u>vedtakstimer hjemmetjenester pr. mnd. - årsgjennomsnitt 1)</u>	Vedtakstimer til mottakere 66 år og under / antall mottakere 66 år og under	Vedtakstimer til mottakere 67 år og over / antall mottakere 67 år og over	Sum	Forventet pris / kostnad pr vedtakstime	Forventet årskostnad (ant. Vedtakstimer pr. mnd. * pris * 12 mnd)
Antall vedtakstimer praktisk bistand pr mnd	480	1 440	1 920	393	9 058 000
Herav vedtakstimer i PU boliger/bofellesskap	230	20	XXXXX	XXXXX	XXXXX
Antall vedtakstimer hjemmesykepleie pr mnd	1 522	6 654	8 176	545	53 472 000
Herav vedtakstimer utført av psykiatrisk sykepleiere (psykisk helsearbeid)	376	160	XXXXX	XXXXX	XXXXX
Antall mottakere av kun praktisk bistand	76	217	293	XXXXX	XXXXX
Antall mottakere av kun hjemmesykepleie	66	98	164	XXXXX	XXXXX
Antall mottakere av både praktisk bistand og hjemmesykepleie	53	169	222	XXXXX	XXXXX
Gjennomsnittlig antall vedtakstimer praktisk bistand pr. bruker	6	7	6	XXXXX	XXXXX
Gjennomsnittlig antall vedtakstimer hjemmesykepleie pr bruker	29	39	34	XXXXX	XXXXX

1) Praktisk bistand og hjemmesykepleie (jfr. lov om helsetjenesten i kommunene § 1-3 annet ledd nr. 3 og Lov om sosiale tjenester § 4-2 a, b og e). Hjemmesykepleie skal også omfatte tjenester utført av personell med spesialutdanning i psykisk helsearbeid. I henhold til loven omfatter praktisk bistand: Hjemmehjelp, husmorvikar og annen hjelpevirksomhet i hjemmet, herunder miljøarbeid, opplæring i dagliglivets gjøremål, boveiledning og brukerstyrt personlig assistent.

Tabell 8 viser at bydelen budsjetterte med vedtak om ca. 23 000 timer praktisk bistand i året (1920 pr mnd), til en kostnad på kr 393 per time (ca 9,1 millioner kroner). Tilsvarende tall for hjemmesykepleien var 98 000 timer (8176 pr mnd) a kr 545 (ca 53,4 millioner kroner).

Tallbudsjettet for *hjemmetjenesten* var ca. kroner 24,6 millioner høyere enn den samlede summen i tabellen<sup>21</sup>. Bydelen redegjorde overfor Kommunerevisjonen for differansen. Hoveddelen av differansene skrev seg fra at tallene i tabellen var bydelens egenproduksjon av hjemmetjenester, mens tallbudsjettet også omfattet tjenester kjøpt fra andre leverandører. Den største posten som ikke var tatt med i tabellen, var kroner 8,8 millioner til brukerstyrt personlig assistanse.

<sup>19</sup> Kolonnen for institusjonsplasser drevet av bydelen var tom og derfor fjernet i vår gjengivelse av tabellen. 1), 3) og 4) under tabellen er anvisninger i fra byrådet som er gjengitt i budsjettforslaget.

<sup>20</sup> Forslaget til budsjett viser (16.503 + 141.872) 158.375, mens tabellen viser (21.151 + 129.478) 150.629.

<sup>21</sup> Forslag til budsjett viser 87,1 millioner kroner mens budsjettpremisen viser (9,058 + 53,472) 63,530 millioner kroner.

Av aktivitetsendringer ble det i forslaget til budsjett vist til behovet for en betydelig økning i budsjettet for 2008 til funksjonshemmede barn som trenger kontinuerlig tilsyn.

### ***b) Saldert og realistisk***

#### ***Barnevern***

Utskiftninger i barnevernets ledelse gjorde at det ikke var mulig for Bydel St. Hanshaugen å gi nærmere redegjørelse for hvordan budsjettpremissene var utledet.

Seksjonssjefen (som tiltrådte etter at budsjettet var vedtatt) vurderte barnevernbudsjettet som forholdsvis realistisk. Det var en oppfatning at bydelen hadde respekt for hvordan regnskapet så ut til å utvikle seg i 2007, med et merforbruk som ble på ca. kroner 6 millioner. Man søkte derfor å utarbeide et realistisk budsjett for 2008. Budsjettet for 2008 ble lagt på det nivået man forventet at regnskapet ville ende på i 2007.

#### ***Pleie og omsorg***

I intervju med bydelsledelsen uttalte de at det har vært en tendens til å bli for optimistiske i forhold til hvor mange sykehjems plasser det er mulig å redusere med i påfølgende år. I beregningen av behov for plasser ble det lagt for mye vekt på dødelighet og for lite på tilgangen av nye brukere.

Budsjettet for hjemmetjenesten var basert på antall vedtakstimer utfører kunne utføre, men i løpet av året viste det seg at bestiller kunne vedta flere timer uten at dette førte til leveringsvansker for utfører. Samtidig har området gått med merforbruk i 2008.

I motsetning til på *barnevern* er det i budsjettdokumentet ikke angitt forventet aktivitetsnivå ved slutten av 2007 verken for *institusjons-* eller *hjemmetjenesten*.

## **3.2 Bydelsutvalgets rolle**

### **3.2.1 Revisjonskriterium, bydelsutvalgets rolle**

Bydelsutvalget skal vedta budsjett i tråd med gjeldende bestemmelser, etter samme krav som det stilles til budsjettforslaget.

Siden det stilles de samme kravene til det vedtatte budsjettet som til forslaget, så beskriver vi her bare de endringene som bydelsutvalget gjorde i sin behandling.

### **3.2.2 Faktabeskrivelse Bydel Frogner**

I Bydel Frogner inngikk bydelsutvalget og bydelsdirektøren et budsjettforlik før bydelsdirektørene la fram sitt budsjettforslag. I budsjettforslaget var det avsatt kroner 1,6 millioner til å dekke merforbruket for 2007<sup>22</sup>. Begrunnelsen for å ikke dekke inn mer i forslaget, var at bydelsutvalget var sikre på at budsjettbehandlingene i bystyret ville gi mer penger til bydelssektoren.

Bydelsutvalget i Bydel Frogner behandlet budsjettforslaget i sitt møte 11.12.2007 sak 326. I punkt A vedtok bydelsutvalget: "Budsjettet for 2008 vedtas i samsvar med det framlagte budsjettforslaget", og i punkt R "Bydelsutvalget vedtar budsjett 2008 for bydel Frogner fordelt på KOSTRA-funksjoner". Begge vedtak var enstemmige.

---

<sup>22</sup> Bydelsdirektørens sakspapir til BU i sak 62/2008.

### 3.2.3 Faktabeskrivelse Bydel St. Hanshaugen

Bydelsutvalget i Bydel St. Hanshaugen behandlet budsjettforslaget i sitt møte 18.12.2007 sak 230. Bydelsutvalget disponerte det som ble tilført i byrådets tilleggsinnstilling til budsjettet for 2008. Bydelsutvalget vedtok ellers det framlagte forslaget fra bydelsdirektøren. Bydelsutvalget vedtok også 24 verbalforslag.

Bydel St. Hanshaugen hadde ikke systemer som sikret at de ved et lederskifte innenfor barnevernet kunne redegjøre for budsjettpremissene for denne delen av virksomheten.

### 3.3 Sammenlikning og vurdering

På barnevernområdet inneholdt begge budsjettene de pålagte budsjettpremissene, og det var sammenheng mellom tabellene for budsjettpremisses og tallbudsjettene.

Bydel St. Hanshaugen hadde ikke systemer som sikret at de ved et lederskifte innenfor barnevernet kunne redegjøre for budsjettpremissene for denne delen av virksomheten.

#### Sammenlikning av budsjettering pleie og omsorg i de to bydelene

I begge bydelenes budsjettforslag var det vesentlige differanser mellom summene i tabellene for budsjettpremisses for *hjemmetjenesten* og *institusjonstjenesten*, og tallbudsjettet. Dette er oppsummert i Tabell 9.

**Tabell 9** Differanse mellom tabellene for budsjettpremisses og tallbudsjettet

	Differanse mellom budsjettpremisses og tallbudsjettene i millioner kroner	
	Institusjonstjenesten	Hjemmetjenesten
Bydel Frogner	3,6	60
Bydel St. Hanshaugen	7,7	24,6

Kilde: Bydel St. Hanshaugens og Bydel Frogners budsjettforslag 2008

De største avvikene var mellom tabellen og tallbudsjettet i *hjemmetjenesten* med kroner 60 millioner i Bydel Frogner og kroner 24,6 millioner i Bydel St. Hanshaugen. Redegjørelse fra bydelene for disse differansene, viser at tabellen ikke inneholdt alle de aktivitetene som oppsettet forutsatte. Både institusjons- og hjemmetjenesten hadde dessuten administrative støttefunksjoner som skulle inkluderes i tallbudsjettet, men ikke i tabellen. Dette gjelder for eksempel bydelenes søknadskontor.

Budsjetteksten i Bydel Frogner beskriver mye om den demografiske utviklingen for brukergruppene for *institusjons-* og *hjemmetjenesten*. Det beskrives også at det var et vesentlig større antall plasser i bruk i *institusjonstjenesten* mot slutten av 2007 enn det som var forutsatt. Bydel St. Hanshaugen hadde ingen angivelse av antall plasser som var i bruk i *institusjonstjenesten*. Ingen av budsjettene anga aktivitetsnivået for *hjemmetjenestene* mot slutten av 2007.

#### Svakheter i utfyllingen av tabellene

Under tabellen for *hjemmetjenesten* anga byrådet hvilke typer tjenester som skulle inkluderes i tabellen. Det var i disse to bydelene ikke overensstemmelse mellom tabellenes innhold og angivelsene under.

Bydel Frogner anga i tabell 5 for *hjemmetjenesten* ikke *gjennomsnittlig antall vedtakstimer hjemmesykepleie per bruker*, og *gjennomsnittlig antall vedtakstimer praktisk bistand pr. bruker under 66 år* var feil utregnet. I Bydel St. Hanshaugen sto

ikke tabellen for *institusjonstjenesten* i bydelsdirektørens forslag til budsjett, og bydelen kunne ikke dokumentere når denne ble ettersendt til bydelsutvalget.

I tabellen for *barnevern* oppga Bydel St. Hanshaugen resultatet ved 2. tertial 2007 som *forventet resultat 2007, Antall barn i tiltak i/utenfor hjemmet* uten å ta høyde for nye barnevernssaker i 3. tertial. Det kan se ut som om Bydel St. Hanshaugen benyttet 2. tertial tallene for antall barn, også da de la budsjettet for 2008. Tallbudsjettet for 2008 ble imidlertid lagt ut fra prognostiserte årskostnader for 2007. Ut fra Kommunerevisjonens vurderinger kan dette ha medført at det ble angitt et for lite antall barn, og den beregnede *Brutto utgifter per barn i/utenfor opprinnelig familie* ble vesentlig høyere enn den burde vært i budsjett 2008

### **Svakheter ved de obligatoriske budsjettpremissene**

Det er ikke angitt, verken i Grønt hefte eller i den enkelt bydelsdirektørs budsjettforslag, hvordan forholdet mellom budsjettpremisses og tallbudsjett skal tolkes. Det framgår ikke om summen av kostnadene i de oppsatte tabellene skal stå i forhold til totale kostnader eller nettobudsjett på den angitte KOSTRA-funksjonen.

*Barneverntiltak utenfor hjemmet* omfatter relativt få barn i hver bydel. Kostnadene for disse varierer mye etter type tiltak, fra fosterhjem til akutt plasseringer. Dette kan gjøre budsjettpremisses basert på gjennomsnittskostnader lite egnet som styringsverktøy i løpet av året. Kommunerevisjonen ser likevel at budsjettpremisses for barnevernet kan ha en verdi som sammenlikningsgrunnlag mellom bydelene og over tid.

Kommunerevisjonen merker seg også at oppsettet for tabellen for *hjemmetjenesten*, jf tabellene 5 og 8, ikke skilte mellom egenproduksjon og kjøpte tjenester. Dette gir ikke mulighet til å sammenlikne kostnader ved egenproduksjon med kjøpte tjenester.

### **Var budsjettene salderte?**

Bydelsdirektøren i Bydel Frogner la fram et forslag til budsjett for 2008 som så ut til å være innenfor rammen i byrådets budsjettforslag. Både bydelsdirektør og bydelsutvalg visste imidlertid at budsjettet hadde en for lav avsetning til dekking av merforbruket fra 2007. Budsjettforslaget og vedtatt budsjett var dermed ikke saldert, noe som er i strid med bydelsreglementet.

I Bydel St. Hanshaugen la bydelsdirektøren fram et forslag til budsjetter som var innenfor den tildelte rammen og dermed saldert. Bydelsutvalget i Bydel St. Hanshaugens behandling av budsjettet for 2008 påvirket ikke salderingene eller realismen i budsjettene.

### **Var budsjettene realistiske?**

På barnevernområdet var det en sammenheng mellom aktivitetsnivået bydelene oppga at de hadde i 2007, de planlagte aktivitetsendringene og forslagene til tallbudsjettet for 2008. Dette taler for realistisk budsjettering.

På pleie- og omsorgsområdet finner Kommunerevisjonen det vanskelig å vurdere realismen i de to bydelenes budsjetter. Både tabellene for *institusjons- og hjemmetjenesten* hadde en detaljering og en struktur som ga mange viktige opplysninger om den planlagte tjenesteproduksjonen. Svakheterne lå også i at det ikke var gitt

tilstrekkelige opplysninger for å kunne se tabellene og tallbudsjettene i sammenheng. De største svakhetene lå likevel i bydelenes til dels alvorlige utfyllingsfeil.

Kommunerevisjonen mener at ingen av budsjettene i tilstrekkelig grad synliggjorde de aktivitetsendringer som var nødvendige på pleie- og omsorgsområdet, for å holde budsjettet for 2008.

Realismen i Bydel Frogners budsjett må sies å være svekket av at det var bygd på en forutsetning om at bystyret skulle bevilge mer midler til bydelene enn det byrådet hadde i sitt forslag til budsjett for 2008. Realismen var også svekket av at bydelen forutsatte inndekning av merforbruket fra 2007 over to år.



## 4. Bydelsdirektørens rolle i å følge og effektivt virkeliggjøre målsettinger

### 4.1 Revisjonskriterier

Bydelsdirektøren skal følge og effektivt virkeliggjøre de målsettinger som fremgår av Oslo kommunes og bydelens budsjett:

- Skape en felles forståelse av bydelens overordnede mål, aktivitetsmål og de økonomiske rammene
- Om nødvendig gjøre budsjettjusteringer innenfor delegert fullmakt
- Om nødvendig foreslå budsjettjusteringer for bydelsutvalget i de tilfeller disse går utover bydelsdirektørens fullmakt.

I forhold til kriteriet om "Skape en felles forståelse..." har vi i denne undersøkelsen begrenset oss til å se på forankringen i ledelsen for barnevernet og pleie- og omsorgstjenesten.

### 4.2 Faktabeskrivelse

Faktaene i dette kapittelet er hentet inn gjennom intervju med bydelsledelsen og ledelsen for barnevernet og pleie- og omsorg, samt en gjennomgang av prognoser og budsjettjusteringer i løpet 2008.

#### 4.2.1 Hva gjorde Bydel Frogner for å skape en felles forståelse av bydelens overordnede mål, aktivitetsmål og de økonomiske rammene?

Bydelsdirektørens ledergruppe oppga at de for å skape felles forståelse gjorde budsjettpremissene så klare at de kunne styres etter. Bydelsdirektørens ledergruppe gikk også gjennom budsjettforslag med tjenestelederne for å avklare hvilket aktivitetsnivå som kunne gjennomføres innenfor budsjetttrammene, og hva som eventuelt ville kunne innebære avvik.

#### *Barnevern*

Leder for barnevern i Bydel Frogner oppga at budsjettet ble foranket i tjenesten gjennom at det var barnevernets ledelse som utarbeidet budsjettunderlaget, med informasjon om måltall og aktiviteter ut fra anslått aktivitet og kostnadsnivå. Budsjettets plantall ga en god pekepinn på økonomistyringen, men det var prisen på hvert enkelt tiltak som var avgjørende. Prisen på de enkelte tiltak er viktig fordi store deler av budsjettet gikk til å dekke relativt få, men dyre tiltak.

#### *Pleie og omsorg*

Ledelsen for pleie og omsorg oppga at de forsto måltallene som var oppgitt for *hjemmetjenesten* og *institusjonstjenesten* som klare mål, og at målene også ble fulgt opp gjennom året

#### 4.2.2 Hva gjorde Bydel St. Hanshaugen for å skape en felles forståelse av bydelens overordnede mål, aktivitetsmål og de økonomiske rammene?

Bydelsledelsen oppga at de forutsatte at målene var konkrete nok til at de kunne styres etter, og at de ikke hadde fått andre tilbakemeldinger på dette.

### Barnevern

Både seksjonssjef for oppvekst og avdelingssjef for oppvekst og nærmiljøavdeling mente at budsjettpremissene og aktivitetsendringene var konkrete nok til å styre etter. Seksjonssjefen fortalte at han fulgte utviklingen mot budsjett i løpet av året.

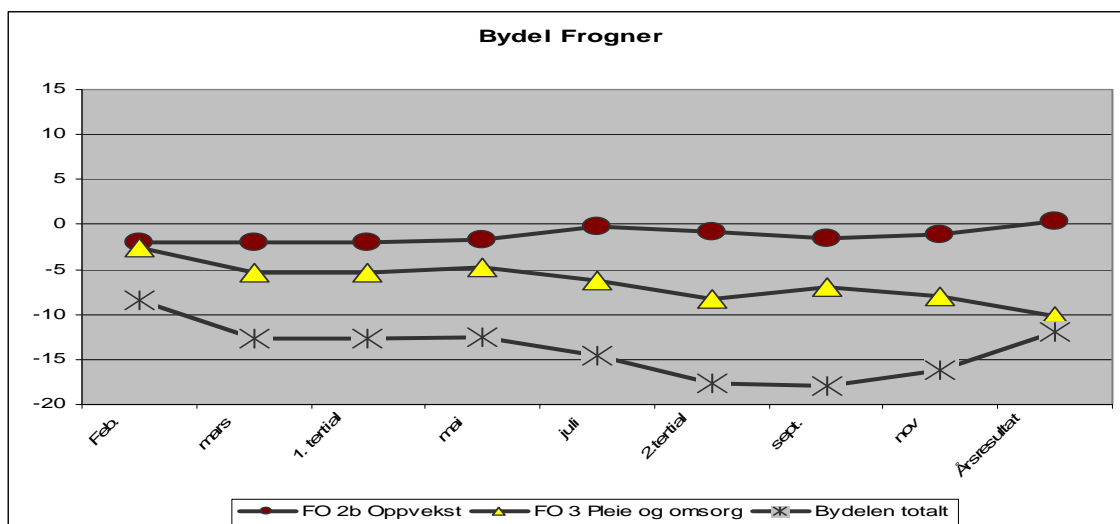
### Pleie og omsorg

Avdelingssjefen redegjorde for hvilke områder han hadde budsjettfullmakt, oversikt over budsjettet og for mål på områdene. Han trakk fram målet om å få ned antallet plasser i *institusjonstjenesten* og fokuset på tid ute hos brukeren i *hjemmetjenesten* som de viktigste målene.

#### 4.2.3 Budsjettjustering i Bydel Frogner

Behovet for budsjettjusteringer blir ofte synlig i form av prognoser som peker mot mer- eller mindreforbruk. I Figur 4 har vi derfor illustrert Bydel Frogners prognoser for årsresultat på *barnevern, pleie og omsorg* og bydelen totalt måned for måned i 2008.

Figur 4 Prognosene for oppvekst, pleie og omsorg og bydelen totalt i 2008<sup>23</sup>



Note: Bydelens rapportering til BØS gjennom året og Agressorapport OKS037 Årsavslutning pr funksjonsområde. (Punkter over 0-linjen viser mindreforbruk, mens punkter under linjen viser merforbruk.)

Figur 4 viser at *oppvekst* (FO 2b, hvor *barnevernet* er hoveddelen) hadde prognoser om et lite merforbruk gjennom hele 2008. Resultatet ble et mindreforbruk på ca 300 000 kroner. *Pleie og omsorg* (FO 3) meldte merforbruksprognose gjennom hele 2008. I februar var merforbruksprognosen på kroner 2,6 millioner, den økte fram til 2. tertial da den ble meldt med kroner 8,3 millioner. Årsresultatet ble et merforbruk på kroner 10,2 millioner<sup>24</sup>. Bydelen samlet fikk et merforbruk på kroner 11,9 millioner.

Tabell 10 viser størrelsen på Bydel Frogners budsjettjusteringer og resultat på KOSTRA-funksjonsnivå (KOSTRA funksjon 251, 252, 253 og 254).

<sup>23</sup> Prognosene er ekskl. øremerkede midler.

<sup>24</sup> Prognosene referer i alle måneder til justert budsjett, slik at mer-/mindreforbruk i forhold til opprinnelig budsjett kan være et annet.

**Tabell 10 Budsjettjusteringer og mer- og mindreforbruk i 2008 (Bydel Frogner)**

Alle summer i millioner kroner.		Regnskap	Regulert budsjett	Opprinnelig budsjett	Mer- / mindreforbruk	Budsjettjusteringer i løpet av året
KOSTRA 251	Barneverntiltak i familien	6,1	6,2	6,2	0,1	0
KOSTRA 252	Barneverntiltak utenfor familien	19,5	20,7	19,3	1,2	1,4
KOSTRA 253	Institusjonstjenesten	269,4	269,5	267,8	0,1	1,6
KOSTRA 254	Hjemmetjenesten	171,5	162,6	164,2	-8,9	-1,6

Note: Innlevert årsoppgjør, Agressorrapport OKS 037 - Årsavslutning pr funksjonsområde

Tabellen viser at det ikke ble gjort noen budsjettendringer på *barneverntiltak i familien* (KOSTRA 251), mens *barneverntiltak utenfor familien* (KOSTRA 252) ble tilført kroner 1,4 millioner i 2008. Etter regulert budsjett gikk barneverntiltakene med et mindreforbruk på kroner 1,2 millioner.

Innenfor pleie- og omsorg er det i budsjettet tilført 1,6 millioner psykiatrimidler til *institusjonstjenesten* (KOSTRA 253), mens det på *hjemmetjenesten* (KOSTRA 254) er trukket fra 1,6 millioner kroner som følge av korrigert pensjonsforpliktelser, lønnskompensasjon og tilføring av psykiatrimidler. Justeringene er resultat av sentrale budsjettjusteringer.

Bystyrets budsjettbehandling førte ikke til de økningene i bydelenes budsjetttrammer som var forutsatt i budsjettvedtaket. I februar anslo bydelen et salderingsbehov på 8,55 millioner kroner. Bydelsdirektør fremmet et forslag til bydelsutvalget om hvordan disse midlene skulle dekkes inn i 2008 (sak 62/08). Forslagene til budsjettjusteringer i saken var en blanding av justeringer som lå innenfor bydelsdirektørens fullmakt og justeringer som krevde BU-behandling. Bydelsdirektøren oppga at deler av forslaget var resultatet av en svært detaljert gjennomgang av budsjettet fra bydelsutvalgets side.

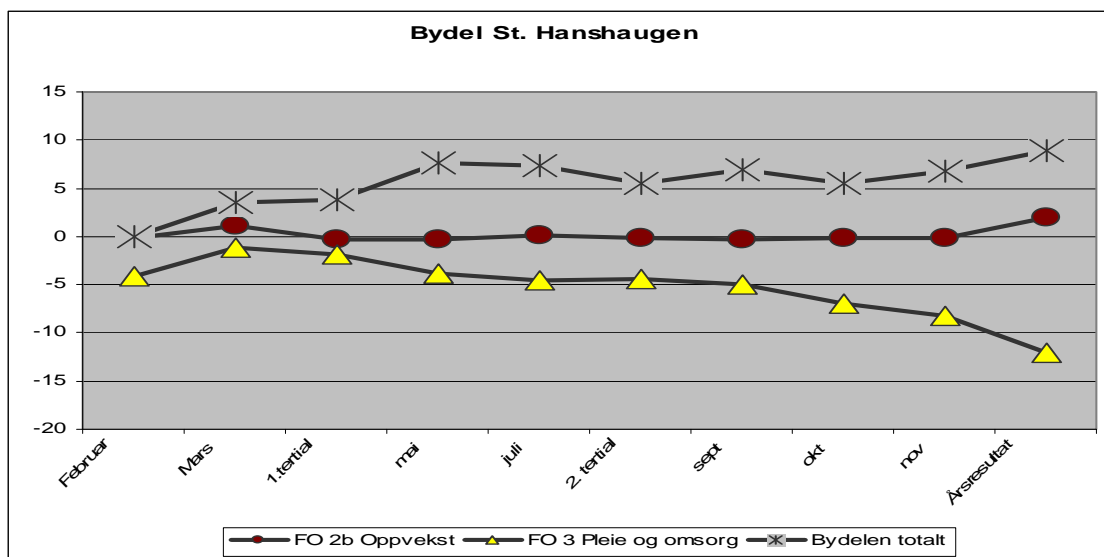
Av merforbruket på 17,8 millioner kroner fra 2007, hadde Bydel Frogner hentet inn 5,1 millioner ved 1. tertial. Bydelen hadde dermed en prognose på et merforbruk på kroner 12,6 millioner. Bydelen hadde imidlertid søkt bystyret om å dekke inn dette merforbruket over to år (8,9 millioner i 2008 og 8,9 millioner i 2009). Dette innebar at bydelen hadde et innsparingsbehov på ytterligere 3,8 millioner kroner for 2008 hvis bystyret innvilget søknaden. Bydelsdirektøren la i mai fram et forslag til bydelsutvalget om innsparing av 3,8 millioner i 2008. Forslaget innebar også mulig innsparing av 10,7 millioner i 2009.

Ved 2. tertial var det klart at bystyret ikke innvilget søknaden. Bydel Frogner måtte dekke inn hele merforbruket fra 2007 i 2008. Dette ga prognose på et merforbruk på kroner 17,7 millioner. Bydelsdirektøren la i september fram et forslag til bydelsutvalget om innsparing av 0,3 millioner i 2008 og 17,4 millioner i 2009.

Bydelsutvalgets behandling av disse forslagene er omtalt i kapittel 7.

#### 4.2.4 Budsjettjusteringer i Bydel St. Hanshaugen

I Figur 5 har vi illustrert prognosene for *barnevern, pleie og omsorg* og bydelen totalt fra måned til måned.

**Figur 5** Prognosene for oppvekst, pleie og omsorg og bydelen totalt i 2008<sup>25</sup>

Note: Bydelens rapportering til BØS gjennom året og Agressorrapport OKS037 Årsavslutning pr funksjonsområde. (Punkter over 0-linjen viser mindreforbruk, mens punkter under linjen viser merforbruk.)

Figur 5 viser at Bydel St. Hanshaugen meldte prognoser nær balanse for oppvekst (FO 2b hvor barnevernet er hoveddelen), men hadde et mindreforbruk på kroner 2 millioner ved årsslutt. For pleie og omsorg (FO 3) meldte bydelen merforbruksprognose gjennom hele 2008. Prognosen ved 2. tertial var kroner 4,5 millioner mens årsresultatet ble et merforbruk på kr. 12,1 millioner. Bydelen samlet fikk et mindreforbruk på kroner 8,9 millioner<sup>26</sup>.

Tabell 11 viser størrelsen på Bydel St. Hanshaugens budsjettjusteringer og resultat på KOSTRA-funksjonsnivå (KOSTRA-funksjon 251, 252, 253 og 254).

**Tabell 11** Budsjettjusteringer og mer- og mindreforbruk i 2008 (Bydel St. Hanshaugen)

Alle summer i millioner kroner.		Regnskap	Regulert budsjett	Opprinnelig budsjett	Mer- / mindreforbruk	Budsjettjusteringer i løpet av året
KOSTRA 251	Barneverntiltak i familien	3,0	3,6	8,1	0,6	-4,5
KOSTRA 252	Barneverntiltak utenfor familien	23,4	23,5	21,3	0,1	2,2
KOSTRA 253	Institusjonstjenesten	150,9	138,2	126,8	-12,6	11,4
KOSTRA 254	Hjemmetjenesten	81,5	81,3	80,5	-0,2	0,8

Note: Innlevert årsoppgjør, Agressorrapport OKS 037 - Årsavslutning pr funksjonsområde

Tabell 11 viser at det i 2008, ble gjort budsjettendringer som reduserte budsjettet på barneverntiltak i familien (KOSTRA 251) med kroner 4,5 millioner, mens barneverntiltak utenfor familien (KOSTRA 252) ble tilført kroner 2,2 millioner. De samlede budsjettene for barneverntiltakene ble dermed redusert med kroner 2,3

<sup>25</sup> Prognosene er ekskl. øremerkede midler.

<sup>26</sup> Bydelen fikk et netto driftsresultat på 20,5 millioner kroner. 11,6 millioner av disse var øremerkede midler.

millioner. Etter regulert budsjett gikk barneverntiltakene med et mindreforbruk på kroner 0,7 millioner.

Innenfor *pleie- og omsorg* er det for *institusjonstjenesten* (KOSTRA 253) tilført kroner 11,4 millioner og til *hjemmetjenesten* (KOSTRA 254) tilført kroner 0,8 millioner i løpet av året. Til tross for denne tilførselen, gikk bydelen med et merforbruk på kroner 12,8 millioner på disse to KOSTRA-funksjonene. Bydelen gjorde ikke ytterligere budsjettjusteringer mot *institusjonstjenesten*. På Kommunerevisjonens spørsmål om hvorfor det ikke ble tilført ytterligere budsjettmidler til *institusjonstjenesten*, svarte bydelsdirektøren:

Vi synes at budsjettjusteringer skal brukes slik at regnskapet viser avvikene i forhold til planen. Vi har altså ikke justert inn mer penger til pleie- og omsorg for å vise at det ikke er ønskelig å bruke mer på dette.

I tillegg til budsjettjusteringssakene fremlagt i bydelsutvalget, opprettet Bydel St. Hanshaugen et system der bydelsdirektøren ved budsjettjusteringer samlet mindreforbruket fra alle funksjonsområdene på en "sparekonto" på funksjonsområde 1.

Bydelsdirektøren fremmet i mai og oktober 2008 forslag til bydelsutvalget om å overføre midler fra sosialhjelpsbudsjettet til bruk på aktive tiltak, etter at bydelen hadde hatt lavere utbetalinger til økonomisk sosialhjelp enn budsjettet (sak 65/08 og 196/08). Videre foreslo bydelsdirektøren en budsjettjustering i juni knyttet til merforbruk fra 2007 og overføring av øremerkede prosjektmidler fra 2007. I alle sakene fulgte bydelsutvalget bydelsdirektørens innstilling til vedtak.

### **4.3 Sammenlikning og vurdering**

I begge bydelene hevdet toppledelsen og ledelsen for barnevern og pleie og omsorg tjenestene at det var skapt en felles forståelse for mål og økonomiske rammer på dette nivået i organisasjonen.

I Bydel Frogner fremmet bydelsdirektøren tre budsjettjusteringssaker i 2008. Både budsjettjusteringssaken i februar og i mai tok sikte på å bringe bydelen i balanse i løpet av året, under forutsetning om at bydelen fikk fordele inndekning av merforbruket fra 2007 over to år. I sin behandling i juni aksepterte ikke bystyret Bydel Frogners søknad om en slik deling. Budsjettjusteringssaken bydelsdirektøren fremmet i september slo fast at prognosen tilsa et betydelig merforbruk i 2008 og anviste tiltak for å dekke inn dette i 2009.

At Bydel Frogner ikke allerede i budsjettprosessen høsten 2007 forholdt seg til inndekning av hele merforbruket fra 2007, kan etter Kommunerevisjonens vurdering være en viktig årsak til at bydelen i september forlot målet om å komme i balanse i løpet av 2008. Det er imidlertid også vår vurdering at synliggjøringen av konsekvensene for 2009 i forslagene til budsjettjusteringer ga politikerne et bedre grunnlag for planlegging av 2009.

Bydel St. Hanshaugen gikk med et merforbruk på *institusjonstjenesten*, samtidig som bydelen totalt gikk med et mindreforbruk. Ved å ikke tilføre institusjonstjenesten flere midler markerte bydelsdirektøren at dette var et felt hvor en ikke nådde de mål som var satt.

Bydelsdirektøren i Bydel St. Hanshaugen samlet alt mindreforbruket fra alle funksjonsområdene på en "sparekonto" på KOSTRA-funksjon 180 *Diverse fellesutgifter* (FO 1) uten å fremme budsjettjusteringssaker for bydelsutvalget. Bydelsdirektøren har i flere saker orientert bydelsutvalget om størrelsen på "sparekontoen".

Kommunerevisjonen mener løsningen innebar at det ble vanskeligere å sammenlikne bydelens resultat per funksjonsområde med vedtatt budsjett. Bydelsutvalget kan i følge *økonomireglementet* pkt. 4.3.b ikke delegere fullmakten til å budsjettjustere mellom funksjonsområdene videre til bydelsdirektøren, derfor brøt enkelte av budsjettjusteringene med bydelsdirektørens budsjettfullmakt.

## 5. Bydelsdirektørens rolle i sikring av god kvalitet på regnskapsføring og aktivitetsrapportering

### 5.1 Revisjonskriterier

Bydelsdirektøren må sørge for god kvalitet på regnskapsføring og aktivitetsrapportering slik at det sikres:

- Sammenliknbarhet med måltall/budsjettpremisser og tallbudsjett.
- At avvik oppdages.
- Et best mulig utgangspunkt for realistiske økonomiske prognoser og iverksettelse av tiltak.

Faktaene i dette kapittelet er basert på informasjon hentet fra regnskapssystemet Agresso, bydelenes ulike rapporteringer og intervju med bydelsdirektøren og lederne for de to tjenestene.

### 5.2 Faktabeskrivelse, skape sammenliknbarhet

En forutsetning for å skape sammenliknbarhet mellom regnskapsføring og budsjett/aktivitetsrapportering, er at regnskapsføringen er periodisert og à jour.

#### 5.2.1 Bydel Frogner

Bydelsledelsen oppga at økonomiavdelingen periodiserte betalingene for institusjonsplasser i pleie og omsorg ved å føre kostnadsanslag de første månedene og deretter føre regningene i den måned de kom. Plasser bestilt fra Sykehjemsetaten "en-bloc"<sup>27</sup>, var ikke periodisert per måned, men budsjettert og regnskapsført per tertial.

#### *Barnevern*

Leder for barnevernet redegjorde for hvordan Bydel Frogner tok i bruk utbetalingsplandelen i fagsystemet Familia fra 01.01.2004. Systemet innebar at det ikke skulle være mulig å foreta utbetalinger på barneverntiltak uten at det forelå som en del av en utbetalingsplan i Familia, godkjent av lederen for barnevernet.

#### *Pleie og omsorg*

Leder for søknadskontoret oppga at de månedlig fikk tall fra Gericca for antall utførte og vedtatte timer i *hjemmetjenesten*, antall døde og antall sykehjemsplasser i bruk. Søknadskontoret oppga også at de rapporterte endringer i priser på institusjonsplasser fortløpende til økonomiavdelingen. Økonomiavdelingen kvalitetssikret tallene, blant annet ved å kontrollere alle innkomne regninger fra Sykehjemsetaten mot lister over sykehjemsbeboere (fra Gericca).

#### 5.2.2 Bydel St. Hanshaugen

Bydelsledelsen oppga at de i 2008 ikke var gode nok til å periodisere, men at regnskapet var à jour per tertial. Økonomiavdelingen sendte ut påminnelser til tjenestelederne om å være à jour i Agresso før hvert tertial. De kontrollerte også regnskapet i Agresso mot skyggeregnskaper for institusjonsplasser i pleie og omsorg og barnevern, og kvalitetssikret dette ved å konferere med avdelingslederne.

---

<sup>27</sup> "En-bloc plasser" bestilles hvert tertial og bydelen forplikter seg til å betale for de plassene som bestilles enten disse brukes eller ikke

### **Barnevern**

Bydel St. Hanshaugen benyttet ikke økonomidelen av fagsystemet Familia. Utgangspunktet for rapporteringen var et skyggeregnskap (i Excel) med månedlige utgifter per barn.

### **Pleie og omsorg**

Ledelsen redegjorde for hvordan fagavdelingen samarbeidet med økonomiavdelingen om kontroll av fakturaene fra Sykehjemsetaten opp mot bydelens oversikt over bruk av sykehjems plasser. Korreksjoner og prognoser som kom ut av dette arbeidet ble ikke lagt inn i Agresso. Ledelsen for pleie og omsorg oppga også at bydelsdirektøren ble involvert i alle saker som omhandlet vedtak om institusjons plass.

## **5.3 Faktabeskrivelse, at avvik oppdages**

### **5.3.1 Bydel Frogner**

Bydel Frogner meldte økonomiske avvik i form av en merforbruksprognose til Styringsgruppen for bydelens økonomioppfølging (BØS)<sup>28</sup> allerede fra februar, og meldte videre om en gradvis forverring av prognosen i løpet av året. Bydelen oppga i sin rapportering til BØS at den inntil 1. tertial hadde regnet med å dekke merforbruket fra 2007 over to år. Da bystyret ikke innvilget bydelens anmodning om å få dekke merforbruket over to år, medførte dette en økning i merforbruksprognosen for 2. tertial

Allerede ved første prognose til BØS i februar identifiserte bydelen en underbudsjettering vedrørende skjønnsmidler til private barnehager. Bydelen oppga til BØS at dette merforbruket måtte dekkes inn på andre områder.

Rapporteringen om pleie og omsorg til BØS viste at bydelen i hele 2008 brukte flere institusjons plasser enn budsjettet. Det ble også innenfor *institusjonstjenesten* rapportert på avvik mellom budsjettet og faktisk antall overliggerdøgn<sup>29</sup> og ferdigbehandlede på sykehus.

### **5.3.2 Bydel St. Hanshaugen**

Tabellen i budsjettpremissen for *institusjonstjenesten* tok med noen plasser som ikke var inkludert i rapporteringen til BØS. Dette gjaldt ni "andre plasser", og budsjettpremissen oppga også et høyere antall plasser enn det videre ble rapportert på under skjærmede plasser, forsterkede plasser og psykiatri plasser.

Ledelsen for pleie og omsorg oppga at målet for 2008 var en nedtrapping på 21 plasser. Ledelsen rapporterte etter fire uker i 2008 om avvik, ved at antallet plasser i bruk økte i stedet for å avta.

Bydel St. Hanshaugen prøvde i løpet av 2008 et økonomioppfølgingsverktøy som regnet om antall plasser i bruk per måned til mer-/mindreforbruk i kroner.

---

<sup>28</sup> Styringsgruppen for bydelens økonomioppfølging (BØS) som består av kommunaldirektør/seksjonsledere fra Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (VST), Byrådsavdeling for finans og utvikling og Byrådsledersavdeling. BØS er en ressursgruppe for kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester. Byråds sak 23/07.

<sup>29</sup> Overliggerdøgn gjelder pasienter som er meldt ferdigbehandlet fra sykehus, og hvor bydelen må dekke kostnader på kroner 2000 per døgn.



Bydel St. Hanshaugen har ikke rapportert på avvik i antall overliggerdøgn på sykehus til BØS i 2008. Bydelen rapporterte derimot på *hjemmetjenesten*. Rapporteringen for hjemmehjelpsdelen viste at det gjennom årets første ti måneder hadde vært en vesentlig større mengde *Bestilte vedtakstimer* enn *Budsjetterte vedtakstimer*. Styringsverktøyet som bydelen selv har utviklet dekket i 2008 67 782 budsjetterte timer, mens budsjettpremissen anga at budsjettet omfattet 98 112 timer

I Bydel St. Hanshaugens rapportering av *hjemmetjenesten* er det oppgitt at Collettsgt. 52 ikke var inkludert i tallgrunnlaget. Adressen omfatter boliger hvor hjemmetjenesten er inne med et sett av tjenester. Bydelen ga totalt 10 344 timer hjemmesykepleie eller praktisk bistand i Collettsgt. 52 i 2008, noe som utgjorde om lag 8,5 % av det budsjetterte timeantallet for *hjemmetjenesten*.

## 5.4 Faktabeskrivelse, realistiske økonomiske prognoser

Tabell 12 viser bydelenes årsprognoser og når disse ble behandlet i bydelsutvalgene.

Tabell 12 Årsprognoser til bydelsutvalgene (i millioner kroner)<sup>30</sup>

Rapportering per måned:	Bydel Frogner		Bydel St. Hanshaugen	
	Årsprognose (ordinær drift)	BU-behandlet	Årsprognose (ordinær drift)	BU-behandlet
Januar	-	-	-	-
Februar	-8,446	ikke møte i mars	0	26.03.2008
Mars	-12,646	29.04.2008	3,587	29.04.2008
April (1. tertial)	-12,646	27.05.2008	3,738	27.05.2008
Mai	-12,576	17.06.2008	7,670	17.06.2008
Juni	-14,531	26.08.2008	-	ikke møte i juli
Juli	-	-	7,379	26.08.2008
August (2. tertial)	-17,721	30.09.2008	5,463	30.09.2008
September	-17,955	28.10.2008	6,958	28.10.2008
Oktober	-	ikke møte i nov.	5,560	25.11.2008
November	-16,265	16.12.2008	-	-
Desember (årsregnskapet)	-11,907	-	8,899	-

Note: Bydelsutvalgenes sakspapirer

Bydel Frogner meldte i februar en merforbruksprognose for bydelen totalt på kroner 8,4 millioner. Prognosen var høyest i september med kroner 18 millioner.

Bydel St. Hanshaugen meldte fra mars mindreforbruksprognose for bydelen totalt. Prognosen har vekslet fra kroner 3,6 millioner på det laveste (mars) til det høyeste på kroner 7,7 millioner (mai)<sup>31</sup>.

2. tertial er bydelenes siste rapportering til bystyret i året, vi har derfor sett på realismen i de økonomiske prognosene ved 2. tertial i forhold til årsresultatet.

### 5.4.1 Bydel Frogner

Årsresultatet ble et merforbruk på kroner 7,9 millioner, fordelt på kroner 4,1 millioner i ubrukte øremerkede midler og kroner 11,9 millioner i merforbruk på ordinær drift. Ved 2. tertial tilsa ikke prognosen overføring av øremerkede midler til 2009. På ordinær drift ble merforbruket redusert fra kroner 17,7 millioner ved 2. tertial til kroner 11,9 millioner ved årsskiftet, en forbedring på 5,8 millioner.

<sup>30</sup> Prognosene er vist uten øremerkede midler.

<sup>31</sup> Prognosen fra måned til måned er gjengitt i figur 4 og 5, kapittel 4.

Hovedpunktene i bydelens beskrivelse av årsakene til at resultatet ble kroner 5,8 millioner (0,8 % av rammen) bedre enn prognostisert ved 2. tertial var:

- +7,7 millioner kroner i høyere lønnskompensasjon og tilskudd (FO 1).
- +1,3 millioner kroner i høyere kompensasjon og generelle innsparinger (FO 2b).
- +0,7 millioner kroner i økt mindreforbruk på økonomisk sosialhjelp (FO 4)
- -1,9 millioner kroner i økt merforbruk i barnehager (FO 2a).
- -2,0 millioner kroner i høyere kompensasjoner og vederlag for institusjonsbeboere, og vesentlig større forbruk på institusjonsplasser og hjemmetjenester (FO 3).

De to største merforbruksområdene var *barnehager* (FO 2a) og *Pleie og omsorg* (FO 3). *Barnehager* har hatt en prognose om merforbruk gjennom hele året, og fikk et endelig resultat på et merforbruk på kroner 5,3 millioner.

### ***Barnevernet***

Tjenesteleder oppga at hun hadde økonomioppfølgingsmøter med bydelsdirektørens ledergruppe månedlig. Før disse møtene utarbeidet hun prognoser basert på utbetalingsplaner i Familia, og ikke på regnskapstall fra Agresso.

Bydel Frogners forbruk på *barnevern* i 2008 var svært nært opprinnelig budsjett (budsjett kr. 25,5 mill / regnskap kr. 25,7 mill.). Prognosen etter 2. tertial pekte derimot mot et merforbruk på kroner 1,5 millioner.

### ***Pleie og omsorg***

Leder for søknadskontoret oppga at de leverte måltall for sin aktivitet, som økonomiavdelingen regner om til økonomiske prognoser. Siden det var særlig fokus på bruk av sykehjemsplasser i 2008, så rapporterte søknadskontoret også antall sykehjemsplasser i bruk til bydelsdirektørens ledergruppe hver 14. dag.

## **5.4.2 Bydel St. Hanshaugen**

Bydelsledelsen oppga at den tidligere hadde blitt kritisert av byrådsavdelingen for å være urealistisk i sine prognoser. Som et tiltak for å sikre mer pålitelige prognoser innførte bydelen i 2008 en ordning hvor et hvert mindreforbruk ble samlet på en "sparekonto". Det som sto på "sparekonto" var tilgjengelige for avdelingslederne dersom det kom et merforbruk på et senere tidspunkt. Bydelsledelsen mente dette bidro til mer realistiske prognoser i 2008.

Årsresultatet ble et mindreforbruk på kroner 20,5 millioner, fordelt på kroner 11,6 millioner i ubrukte øremerkede midler og kroner 8,9 millioner i mindreforbruk på ordinær drift.

Øremerkede midler hadde ved 2. tertial en prognose som viste at det ville bli overført kroner 2,2 millioner. Ved årsskiftet ble det overført kroner 11,6 millioner, altså en økning på 9,4 millioner. På ordinær drift økte mindreforbruket fra 2. tertial på kroner 6,2 millioner til kroner 8,9 millioner ved årsskiftet, en endring med 2,7 millioner

Bydelen beskrev følgende årsaker til at mindreforbruket ble kroner 2,7 millioner større enn prognostisert ved 2. tertial:

- +6,2 millioner kroner mer på "sparekonto" (Teknisk plassert på KOSTRA-funksjon 180, FO 1)

- +2,2 millioner kroner i økt mindreforbruk på *kommunalt disponerte boliger* (FO 1)
- +1,5 millioner kroner i økt mindreforbruk på en rekke funksjoner under funksjonsområde 1 (FO 1)
- +2,6 millioner kroner i økt mindreforbruk på *styrket tilbud til førskolebarn og førskolelokaler og skyss* (FO 2 a)
- +0,9 millioner kroner i økt mindreforbruk til sammen på en rekke funksjoner under funksjonsområde 2 b (FO 2 b)
- +1,3 millioner kroner i økt mindreforbruk til sammen på en rekke mindre poster
- -2,2 millioner kroner i forverring på *økonomisk sosialhjelp* (FO 4)
- -9,8 millioner i økt merforbruk på *institusjonstjenesten* og +1,1 millioner kroner i forbedring på hjemmetjenesten (FO 3)

I mindreforbruket på totalt 8,9 millioner kroner, lå det bl.a. et mindreforbruk på *Helse, sosial og nærmiljø* (FO 1) på kroner 21 millioner og *Pleie og omsorg* (FO 3) med et merforbruk på kroner 12,2 millioner.

### **Barnevernet**

Ledelsen for barnevern oppga at de rapporterte månedlig om aktivitet og regnskap (KOSTRA-funksjonsnivå) til bydelsdirektør. Rapporten ble utarbeidet i samarbeid med økonomiseksjonen. Den inneholdt oversikt over økonomisk avvik hittil, prognose for året, endringer i prognose og kommentarer.

Bydel St. Hanshaugens forbruk på *barnevern* i 2008 var kroner 3 millioner lavere enn opprinnelig budsjett (budsjett kr. 29,4 mill. / regnskap kr. 26,4 mill). Prognosene viste gjennom hele året mindreforbruk.

### **Pleie og omsorg**

Rapporteringen for november fra økonomistyringsverktøyet viste en prognose for et merforbruk på faste langtidsplasser på kroner 4,7 millioner for 2008. Etter regnskapsavslutningen uttalte bydelen følgende om det økte merforbruket i *institusjonstjenesten* (fra 2. tertial til årsresultat):

For institusjonsplasser 67+ ble resultatet vesentlig verre enn rapportert i august. Nedtaksplanen ble korrigert til et realistisk nedtak i oktober, og i tillegg ble et stort antall pasienter innlagt på institusjon mot slutten av året. En beboer som tidligere ble feilfakturert til Alna kom inn i desember og det ble avdekket bruk av flere rehabiliterings- og korttidsplasser enn først antatt.

## **5.5 Sammenlikning og vurdering**

Årsregnskapene viste at Bydel Frogner fikk et merforbruk på driften på kroner 11,9 millioner, mens Bydel St. Hanshaugen fikk et mindreforbruk på driften på kroner 8,9 millioner.

Ved årsskriftet hadde Bydel Frogner kroner 4,1 millioner til overføring av ubrukte øremerkede midler, mens tilsvarende i Bydel St. Hanshaugen var kroner 11,6 millioner.

Om en ser på utviklingen fra prognosen per 2. tertial til det endelige årsresultatet på den ordinære driften, kommer det fram en forbedring på kroner 5,6 millioner i Bydel Frogner og tilsvarende på kroner 2,7 millioner i Bydel St. Hanshaugen.

### **Var sammenliknbarhet sikret?**

Begge bydelene påpekte selv svakheter i sin periodisering av regnskapet gjennom året. Begge bydelene oppga at de kontrollerte regninger mot fagsystemer / skyggeregnskap. Til tross for at Bydel St. Hanshaugen hadde oversikter over bruk av institusjonsplasser innenfor *pleie og omsorg*, som synliggjorde at det etter anordningsprinsippet skulle vært regnskapsført ytterligere kostnader, ble ikke regnskapet å jourført i Agresso.

På barnevernområdet hadde Bydel Frogner gjennom bruken av utbetalingsplanfunksjonen i Familia, god oversikt over økonomien på barneverntiltak. Kommunerevisjonen mener at måten Bydel Frogner bruker Familia og Agresso på, gir en god sikkerhet for at systemene er à jour hver måned og at avvik innenfor barnevernet oppdages. Bydel St. Hanshaugen hadde ikke tatt i bruk økonomifunksjonen i Familia.

Bydel St. Hanshaugen utviklet i 2008 økonomistyringsverktøy for *institusjonstjenesten* som koblet aktivitet og økonomi. Verktøyet for *hjemmetjenestene* hadde ikke tilsvarende koblinger mot økonomien og det dekket ikke hele tjenesten. En viktig utfordring med egenutviklede økonomistyringsverktøy er å sikre at all relevant informasjon tas med. Dette stiller krav til brukernes kompetanse både på sitt eget fagfelt og på bruk av økonomistyringsverktøyet. Bydelens egen forklaring på det større merforbruket på *institusjonsplasser* tilsier at verktøyet ikke klarte å fange opp all relevant informasjon.

Kommunerevisjonen vil påpeke viktigheten av å benytte økonomistyringsverktøyene i fagsystemene både på barnevern og pleie og omsorg. Disse systemene har innebygde mekanismer som skal sikre at ulike rapporter er komplette.

### **Ble avvik oppdaget?**

Generelt sett tilsier prognosene for årsresultatet og rapportering på pleie- og omsorg og barnevern fra bydelene til BØS at avvik ble oppdaget. Men Kommunerevisjonen har også registrert at det oppgis ulike antall i barneverntiltak som utgangspunkt for oppfølging i budsjettforslag kontra i interne rapportering og i rapporteringer til BØS, slik at det ligger en risiko for at avvik på "uteglemte" områder ikke blir oppdaget.

### **Hvor realistiske var prognosene?**

Bydel Frogner fikk et resultat som var kroner 5,8 millioner kroner (0,8 %) <sup>32</sup> bedre enn prognosen ved 2. tertial. Hovedtrekket i Bydel Frogners forklaring var at tilskudd og kompensasjoner ga høyere inntekter enn forventet. Dette er etter Kommunerevisjonens oppfatning i tråd med forsiktighetsprinsippet - at inntekter ikke skal overvurderes.

Bydel St. Hanshaugen fikk et mindreforbruk som var 2,7 millioner kroner (0,5 %) <sup>33</sup> større enn prognosen for 2. tertial. Dette var en følge av en forbedring på enkelte funksjoner tilsvarende kroner 15,7 millioner, og forverring tilsvarende 13 millioner på andre funksjoner. De store forverringene for Bydel St. Hanshaugen lå i økningen i merforbruket på *institusjonstjenesten* med 9,2 millioner kroner og på *økonomisk sosialhjelp* med 2,2 millioner kroner. De relativt store endringene mellom 2. tertial og årsresultat gjør at Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om prognosen ved 2. tertial var satt ut fra et tilfredsstillende informasjonsgrunnlag.

---

<sup>32</sup> Kroner 5,8 millioner av justert budsjett på kroner 712,9 millioner.

<sup>33</sup> Kroner 2,7 millioner av justert budsjett på kroner 509,1 millioner.

Bydel Frogner meldte ved 2. tertial ikke om øremerkede midler til overføring, men ved årsskiftet sto det igjen kroner 4,1 millioner til overføring. I Bydel St. Hanshaugen økte overføringen med kroner 9,7 millioner til kroner 11,6 ved årsskiftet. I rundskriv 23/2008 om tertialrapporteringen skrev byrådet:

En sammenligning av bykassens endelige driftsregnskap 2007 vedrørende bruk av øremerkede midler med avgitte årsprognoser for øremerkede midler i byrådets tertialrapport pr. 31.08.2007 viste til dels store avvik mellom hva som ble meldt som bruk av øremerkede midler i av virksomhetene og hva som ble resultatet. Det understrekes derfor at virksomhetene må gjennomgå og kvalitetssikre årsprognosene for bruk av øremerkede midler nøye før innlevering av tertialrapporten.

Ut i fra økningen i øremerkede midler i Bydel St. Hanshaugen må det kunne sies at prognosen ved 2. tertial også på dette punktet kunne vært mer presis.

## 6. Bydelsdirektørens rolle ved rapportering av status for økonomi og tjenesteproduksjon

### 6.1 Revisjonskriterier

Bydelsdirektøren skal rapportere status for økonomi og tjenesteproduksjon til bydelsutvalget:

- Rapportene bør baseres på funksjonsområder/KOSTRA-funksjoner<sup>34</sup> og vedtatte mål/nøkkeltall.
- Rapportene skal legges ut på bydelens intranett når slike rapporter blir fremmet for politisk behandling.

Bydelsdirektøren skal utarbeide rapporter til byrådet:

- Tertialrapporter, årsregnskap og årsmelding.
- I Agresso skal det månedlig legges inn avviksprgnose per KOSTRA-funksjon.
- Om bydelen er underlagt forsterket oppfølging, skal det utarbeides månedlig rapport til Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester.

Faktaene i dette kapittelet er basert på informasjon hentet fra bydelsutvalgenes protokoller, saksdokumenter i BU, rapporter bydelsdirektøren har sendt inn til BØS og intervju med bydelsdirektørene og lederne for bydelsutvalgene.

### 6.2 Faktabeskrivelse

På de feltene dette kapittelet dekker, var praksis i de to bydelene svært lik. Vi har derfor presentert det meste av faktabeskrivelsen samlet.

I begge bydelene rapporterte bydelsdirektørene om økonomiutviklingen per funksjonsområde. På de funksjonsområder hvor bydelsdirektørene meldte om mer-/mindreforbruk, ble årsakene til avvikene beskrevet uten at det ble angitt hvilke KOSTRA-funksjoner disse tilhørte. Bydelsdirektøren i Bydel Frogner opplyste imidlertid at bydelsutvalget i tillegg fikk utdelt Agresso-rapporter detaljert etter KOSTRA-funksjoner.

Begge bydelene sendte inn tertialrapporter, årsregnskap og årsmelding til byrådet. Bydelsutvalgenes behandling av tertialrapportene komme vi tilbake til i kapittel 7. Begge bydelene opplyste videre at de la inn avviksprogoser månedlig i Agresso.

I den forsterkede oppfølgingen rapporterte bydelene månedlig til BØS på prognose for årsresultat og tjenesteproduksjon. Byrådsavdelingen opplyste at begge bydelene sendte inn de rapportene BØS etterspurte i 2008. Tabell med rapporteringen for hver måned finnes i vedlegg 3.

Per 22.12.2008 var statusrapportene for økonomi og tjenesteproduksjon fra de to bydelene ikke tilgjengelig på bydelenes intranettsider.

---

<sup>34</sup> Regnskapsmessig er koststed (vekslende antall fra bydel til bydel) det mest detaljerte, inntekter og utgifter ført på koststedene samles i KOSTRA-funksjoner (41 i 2008) i forhold til hvilke type tjenester disse er knyttet til, KOSTRA-funksjonene er igjen knyttet til funksjonsområder (5 i 2008).

Praksisen i forhold til rapporteringen av tjenesteproduksjon var noe forskjellig i disse to bydelene, dette er belyst i de neste avsnittene.

### **6.2.1 Bydel Frogner**

Bydelsutvalget i Bydel Frogner avholdt i 2008 ni møter. Bydelsutvalgsprotokollene viste at bydelsdirektøren ikke la frem regnskapsprognose for 2008 i januarmøtet, men at dette ble gjort til de øvrige møtene.

Bydelsutvalget fikk rapportering om tjenesteproduksjon for pleie og omsorgsområdet til møtene i bydelsutvalget, men ingen tilsvarende rapporter om barnevernet.

Bydelsdirektøren la frem saker knyttet til tjenesteproduksjon innen pleie og omsorg i alle bydelsutvalgsmøtene. Disse sakene var i hovedsak knyttet til tall for bruk av institusjonsplasser (åtte saker) og brukervalg innen bydelen (fem saker).

### **6.2.2 Bydel St. Hanshaugen**

Bydelsutvalget i Bydel St. Hanshaugen avholdt i 2008 ti møter.

Bydelsutvalgsprotokollene viste at bydelsdirektøren ikke la frem regnskapsprognose for 2008 i januar- og desembermøtene, men til de øvrige åtte møtene. Fra juni inneholdt disse rapportene også en redegjørelse om bydelens budsjettavsetninger på "sparekontoen"<sup>35</sup>.

Bydelsutvalget fikk ikke rapportering om tjenesteproduksjon for barnevern- og pleie og omsorgsområdet til møtene i bydelsutvalget

## **6.3 Sammenlikning og vurdering**

Bydelsdirektøren i Bydel Frogner rapporterte om økonomi til åtte av de ni møtene i bydelsutvalget, mens bydelsdirektøren i Bydel St. Hanshaugen rapporterte om økonomi til åtte av de ti bydelsutvalgsmøtene.

På tross av at budsjettene ble vedtatt på KOSTRA-funksjonsnivå, var økonomioppfølgingssakene bydelsdirektørene fremmet i bydelsutvalget på funksjonsområde. Funksjonsområde er en mindre detaljert inndeling enn KOSTRA-funksjoner. Kommunerevisjonen vil understreke at dette gjør det vanskeligere for bydelsutvalget å sammenlikne utviklingen mot vedtatt budsjett.

Kommunerevisjonen merker seg at Bydel Frogner oppga at de delte ut Agresso rapporter per funksjonsområder i hvert bydelsutvalgsmøte. Vi stiller likevel spørsmål ved hvor nyttig disse rapportene var etter som bydelen ikke a jourførte regnskapet i Agresso månedelig.

Kommunerevisjonen ser at bydelsutvalget i Bydel Frogner fikk mer rapportering om tjenesteproduksjon på pleie- og omsorgsområdet enn det som var tilfellet i Bydel St. Hanshaugen. Kommunerevisjonen konstaterer at ingen av bydelene rapporterte månedlig til bydelsutvalget om tjenesteproduksjon på barnevernområdet.

Ingen av bydelene tilfredstilte kravet om å gjøre sakspapirer knyttet til økonomi og tjenesteproduksjon tilgjengelig på bydelens intranettsider.

---

<sup>35</sup> Omtalt i avsnitt 5.2.2.

Vi konstanterer at bydelsdirektørene har ivaretatt sitt ansvar for å utarbeide de pålagte rapportene til byrådet. Vi vil imidlertid påpeke at avviksprognosene i Agresso kan gi noe begrenset informasjonsverdi når periodiseringen er så dårlig som bydelene selv påpeker (jf kap. 5).



## 7. Bydelsutvalgets rolle

### 7.1 Revisjonskriterier, bydelsutvalgets rolle

Bydelsutvalget har ansvar for den økonomiske utviklingen i løpet av året og skal:

- Behandle rapporter
  - Månedrapportene om økonomi og tjenesteproduksjon fra bydelsdirektøren.
  - Tertialrapporter
  - Årsregnskap og årsmelding.
- Etterspørre ytterligere informasjon som bydelsutvalget finner nødvendig for å ivareta ansvaret.
- Fatte beslutninger om nødvendige tiltak for å hindre merforbruk.

Faktabeskrivelse, bydelsutvalgets rolle i styring i løpet av året

Faktabeskrivelsen er basert på intervjuer og følgende skriftlige kilder: Saksframlegg, evt. vedtakene fra forberedende utvalg, forslag til vedtak, saksorienteringen, voteringene og vedtak i protokollen.

### 7.2 Faktabeskrivelse

I kapittel 6 har vi gjort rede for bydelsdirektørens rapportering til bydelsutvalget med unntak av tertialrapporteringen. Bydelsutvalgenes protokoller viser at de øvrige rapportene er behandlet av bydelsutvalgene.

#### 7.2.1 Bydel Frogner

Bydelsdirektøren i Bydel Frogner opplyste i e-poster (28. og 29.04.2009) at bydelsutvalget ble forelagt tertialrapporten for 1. tertial 2008 i sak 146 *Regnskapsprognose* og tertialrapporten for 2. tertial i en forenklet utgave i sak 266 *Regnskapsprognose, 2. tertial*. Begge sakene er rubrisert som orienteringssaker i bydelsutvalgets protokoller, og sakene er "tatt til orientering" uten ytterligere saksorientering.

Tertialrapporten for 1. tertial var ikke lagt ut sammen med de øvrige saksdokumentene til sak 146 på internett, men bydelsdirektøren opplyste i e-posten at denne rapporten lå i arkivet som sak som er forelagt bydelsutvalget. Dokumentet som det vises til i sak 266 er lagt ut på internett. Det er det dokumentet som bydelen oversendte til byrådsavdelingen 21.09.2008, i forbindelse med forsterket oppfølging. Dokumentet er følgelig ikke satt opp i den strukturen som framgår av rundskriv 23/2008 om tertialrapport pr. 31.08.2008, og mangler for eksempel opplysninger om *status for sykefravær og HMS-arbeid*.

Årsberetning for 2008, ble behandlet i februar 2009 (sak 48).

Fra bydelsutvalgets sakskart og protokoller fremgår det at bydelsutvalget diskuterte økonomiske utfordringer og ble orientert om økonomisaker i alle møter utenom januar møtet i 2008.

Bydelsdirektøren fortalte at en del av de nyvalgte bydelsutvalgsmedlemmene hadde problemer med å forstå det som ble lagt frem i begynnelsen av perioden. Ettersom det var mange nye medlemmer i bydelsutvalget, ble de to første månedene av budsjettåret benyttet til å drøfte innretningen på rapportering og tid ble avsatt til mer grundige

forklaringer av innholdet i rapporteringene. Bydelsdirektøren forsøkte i tillegg ut ulike utformingsløsninger for å imøtekomme politikernes ønsker, for eksempel ble det gjort forsøk med å legge ved en kopi av rapporteringen til BØS.

Bydelsutvalgets leder og nestleder fortalte at de fremdeles syntes KOSTRA-rapportene ikke var optimale. Ideelt ønsket de seg rapporter for hvert tjenestested og at rapporteringen både skulle inneholde totale inntekter og utgifter, ikke bare nettotall. Bydelsutvalgsledelsen har fått forståelsen av at økonomireglementets krav om at rapportering skal gjøres i nettostørrelser og etter KOSTRA-funksjoner, hindrer bydelsutvalget i å få den rapporteringen de ønsker.

Som det fremgår av kapittel 4.2.3 fremla bydelsdirektøren budsjettjusteringsforslag for å saldere budsjettet i februar 2008, og etter 1 og 2. tertial. Budsjettjusteringssaken i februar, var til dels et resultat av bydelsutvalgets forslag etter å ha gjennomgått budsjettet for å se etter innsparingsmuligheter. Bydelsutvalget vedtok de innsparingstiltakene som var forslått. Sakene omfattet innsparingstiltak både i 2008 og 2009. I tillegg behandlet bydelsutvalget tre tekniske budsjettjusteringer, som plasserte bevilgninger i løpet av året inn på riktig KOSTRA-funksjon.

### **7.2.2 Bydel St. Hanshaugen**

Bydelsutvalget i Bydel St. Hanshaugen behandlet ikke tertialrapporten for 1. tertial 2008, mens 2. tertial ble behandlet i bydelsutvalgets møte i september 2008 (sak 171). Årsberetningen for 2008, ble behandlet i februar 2009 (sak 30).

Som det fremgår av kapittel 4.2.4, hadde Bydel St. Hanshaugen en prognose på 3,7 millioner kroner i mindreforbruk ved 1. tertial, mens prognosen etter 2. tertial var på 6,2 millioner i mindreforbruk. Bydelsutvalget vedtok bydelsdirektørens forslag i budsjettjusteringssakene som ble fremmet i 2008.

Bydelsutvalget fikk mange nye medlemmer etter valget i 2007. Bydelsutvalgets leder fortalte at det i starten var behov for opplæring, og at bydelsdirektøren sørget for at de folkevalgte fikk innføring i områder som KOSTRA-funksjoner, tilsynsansvar og rapportering. Bydelsutvalget mente de fikk gode svar fra administrasjonen i de tilfeller de hadde spørsmål om økonomi eller måloppnåelse.

Ved starten av året informerte bydelsdirektøren om sine fullmakter, og understreket også hvordan politikerne kunne innskrenke disse dersom de ønsket det. I forhold til økonomi ble det bl.a. bestemt at man skulle holde av en buffer, og at bydelsdirektøren ikke skulle ta disse i bruk uten å spørre bydelsutvalget. Bydelsutvalgets leder fortalte at ordningen ikke hadde blitt iverksatt hvis ikke bydelsdirektøren hadde informert om denne muligheten.

Bydelsutvalget behandlet saker knyttet til økonomi i ni av ti møter. Leder for bydelsutvalget fortalte at administrasjonen også ga henne en muntlig orientering om bydelens økonomiske situasjon i juli da det ikke var møte i bydelsutvalget. Bydelsutvalgets leder sa videre at bydelsdirektøren også redegjorde muntlig for mindre justeringer gjort innenfor hennes budsjettfullmakter i bydelsutvalgsmøtene, men dette ikke gikk fram av sakspapirer eller protokollen.

### 7.3 Sammenlikning og vurdering

Kommunerevisjonen ser at bydelsutvalgene i begge bydeler behandlet rapportene om økonomi og tjenesteproduksjon som ble fremlagt av bydelsdirektøren. Vi merker oss likevel at disse kun har status som orienteringssaker i Bydel Frogner.

Bydelsreglementet § 5-1 *Bydelsutvalgets rapporteringsansvar* peker på at "Bydelsutvalget skal behandle de rapporter om økonomi og tjenesteproduksjon som bystyret bestemmer". Paragrafen § 3-3.5 omhandler bydelsutvalgets tilsynsansvar og konkretiserer dette til: "Tilsynet ivaretas primært gjennom ordinær budsjettoppfølging, gjennomgang av tertialrapporter, årsmeldinger og øvrige meldinger som bystyret fastsetter, samt rapporteringsordninger som bydelen selv fastsetter". Bydelsutvalget i Bydel Frogner fikk fremlagt tertialrapporter som orienteringssaker. Kommunerevisjonen mener at dette ikke tilfredsstillende bydelsreglementets krav til behandling. Kommunerevisjonen kan heller ikke se at sakspapiret til sak 266 *Regnskapsprognose, 2. tertial* ga tilfredsstillende redegjørelse for alle de forhold som skal dekkes av en tertialrapport. Bydel St. Hanshaugen behandlet bare rapport for 2. tertial. Kommunerevisjonen mener at bydelsutvalgenes behandling av tertialrapportene hadde alvorlige mangler.

Spørsmålet om bydelsutvalget besluttet nødvendige tiltak for å hindre merforbruk er kun relevant for Bydel Frogner. Som beskrevet i avsnitt 4.2.3 hadde budsjettjusteringssaken i februar og i mai som mål å unngå merforbruk i 2008. Dette forutsatte imidlertid at halvparten av merforbruket fra 2007 kunne dekkes inn i 2009. Bydelsutvalget fulgte i begge sakene bydelsdirektørens innstilling til vedtak. Ved å vedta budsjettjusteringssaken i september 2008, godtok bydelsutvalget i Bydel Frogner et forventet merforbruk på 17,7 millioner kroner ved utgangen av 2008. Forslaget inneholdt imidlertid tiltak som bydelsdirektøren mente ville kunne bringe bydelen i økonomisk balanse i løpet av 2009.

Etter Kommunerevisjonen oppfattning burde bydelsutvalget fra det tidspunktet størrelsen på merforbruket fra 2007 var kjent, forholdt seg til inndekning av hele merforbruket i løpet av 2008. Det er derfor Kommunerevisjonens vurdering at bydelsutvalget burde ha etterspurt ytterligere tiltak som kunne ha påvirket resultatet i 2008. Bydelsutvalget har dermed ikke fullt ut oppfylt sin plikt til å beslutte nødvendige tiltak for å hindre merforbruk.

## 8. Oppfølging på byrådsavdelingsnivå

Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester har et overordnet oppfølgings- og tilsynsansvar for tjenesteproduksjonen og økonomien i bydelssektoren. Bydeler som er i en vanskelig økonomisk situasjon blir underlagt forsterket økonomisk oppfølging. Slik oppfølging skjer gjennom BØS, som er en ressursgruppe for kommunaldirektøren i byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester.

På bestilling fra bystyret fremmet byrådet byrådssak 23/2007 *Byrådets tilsynsansvar overfor bydelene*. Saken oppsummerer hvordan byrådet definerer tilsynsansvaret og hvordan dette i praksis skal gjennomføres. Saken ble tatt til orientering av bystyret, jf bystyresak 276/07.

### 8.1 Revisjonskriterier

Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester skal:

- påse at bydelene oversender den informasjon Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester har bedt om i forbindelse med forhåndsplanlegging/analyse<sup>36</sup>.
- gjennomføre startmøte for økonomioppfølgingen med bydelene i løpet av februar. I dette møtet gjennomgå bydelens budsjett (mål, aktivitetsplaner og økonomiske rammer, risikovurdering og beredskapsplaner for korrektive tiltak).
- vurdere om bydelene bør underlegges forsterket oppfølging i 2008.

Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester skal gjennom året føre tilsyn med bydelene i tråd med det byrådet har beskrevet i byrådssak 23/07. Dette gjennom:

- ordinær månedoppfølging og tertialrapportering.
- forsterket månedoppfølging gjennom BØS.

### 8.2 Faktabeskrivelse

Faktabeskrivelsen i dette kapittelet er bygd på den skriftlige kommunikasjonen i forbindelse med forsterket oppfølging av de undersøkte bydelene, og møtereferater og andre saksdokumenter fra BØS. Faktabeskrivelsen bygger også på intervjuer med Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (VST).

#### Informasjon mottatt fra bydelene

Før startmøtene fikk byrådsavdelingen tilsendt følgende fra begge bydelene:

- Budsjettdokumentene.
- De åtte regnearkene i malen fra fellesskriv 1/2008, med unntak av et regneark fra Bydel Frogner.

Bydel Frogner oversendte ikke det obligatoriske regnearket med overskriften "*Beredskapsplan - økonomibuffer*". Bydel Frogner oversendte til byrådsavdelingen i tillegg et notat merket *internt budsjettnotat til bydelsutvalgets medlemmer*. I følge dette budsjettnotatet hadde bydelen fokus på mulige strategier og tiltak for å håndtere den aktuelle budsjettsituasjon på kort og lang sikt.

Bydel St. Hanshaugen oversendte i tillegg til det som ble krevd i fellesskrivet, et notat som bydelens økonomiavdeling hadde utarbeidet til bydelsdirektøren per 5. februar

---

<sup>36</sup> Vedlegget til fellesskriv 1/2008 inneholdt en mal med åtte regneark for innsending, herav fire som var obligatoriske.

2008; Oppstartsmøte - budsjettoppfølging 2008. I dette notatet ble aktivitetsnivået 2007 vurdert opp mot budsjettforslaget for 2008 per funksjonsområde.

### **Startmøte for økonomioppfølgingen**

Byrådsavdelingen gjennomførte startmøter med begge bydelene i februar 2008<sup>37</sup>. På startmøtene for begge bydelene ble følgende diskutert:

### **Gjennomgang av bydelens budsjett**

I startmøte for Bydel Frogner ble det særlig lagt vekt på vurdering av bydelens merforbruk i 2007 og realismen i budsjettet for 2008. Det ble drøftet årsakene til at resultatet for 2007 ble vesentlig dårligere enn forutsatt. I tillegg ble behov for omstillingstiltak og risiko for merforbruk i 2008 diskutert<sup>38</sup>. Diskusjonen var også knyttet til aktivitetsnivået. Det ble videre avtalt at bydelen skulle komme tilbake til byrådsavdelingen med en oppdatert og systematisert vurdering av risiko for merforbruk på de mest sentrale tjenestene, herunder også en redegjørelse om behovet for korrektive tiltak i den sammenheng. Det framgår ikke av referatet om regnearket "*beredskapsplan - økonomibuffer*" som Bydel Frogner ikke sendte inn før møtet ble etterlyst, men byrådsavdelingen ba bydelsdirektøren om å utarbeide en skisse over korrektive tiltak som kunne gjennomføres på administrativt nivå for å oppnå ytterligere besparelser på 8-9 millioner kroner i 2008 og 2009.

Bydelen har gitt tilbakemeldinger på disse forholdene, som byrådsavdelingen har "utkvittert"<sup>39</sup>.

I startmøtet for Bydel St. Hanshaugen ble det særlig lagt vekt på aktivitetsnivået ut av 2007 opp mot budsjetttrammen for 2008. I tillegg ble behov for omstillingstiltak og risiko for merforbruk i 2008 diskutert<sup>40</sup>. Det ble videre avtalt at bydelen blant annet skulle gjøre en nærmere vurdering av realismen av bydelens aktivitetsplan og tallbudsjett for områdene pleie og omsorg, barnevern og økonomisk sosialhjelp. Bydelen skulle også gjennomføre en konkret vurdering av risiko for merforbruk for alle relevante KOSTRA-funksjoner med basis i status per 1. februar. Revidert aktivitetsplan, risikovurderinger, budsjettpremisses og korrektive tiltak skulle oversendes byrådsavdelingen.

Bydelen besvarte bestillingen i to oversendelser, den ene datert 04.03.2008 og den andre 01.04.2008.

### **Vurdering av om bydelene bør underlegges forsterket oppfølging**

Byrådsavdelingen oppga å ha benyttet flere kriterier for å avgjøre om en bydel skulle underlegges forsterket oppfølging gjennom BØS. Det gjøres en samlet vurdering av bydelens regnskapsresultater og av hvor realistiske budsjettene var. Deretter ble risikoen for at den enkelte bydelen ikke kommer i balanse ved slutten av året vurdert. Byrådsavdelingen opplyste at BØS verken kunne eller burde følge opp alle bydelene.

Byrådsavdelingen oppga at hovedårsaken til at Bydel Frogner ble underlagt forsterket oppfølging i 2008 var at bydelen fikk et uventet høyt merforbruk i 2007.

<sup>37</sup> Startmøte med bydel St. Hanshaugen ble gjennomført 07.02.2008. Møtet med bydel Frogner ble gjennomført 15.02.2008.

<sup>38</sup> Referat fra startmøtet 15.02.2008.

<sup>39</sup> Regneark utarbeidet av og mottatt fra byrådsavdelingen: *Oppfølging startmøte 28.04.*

<sup>40</sup> Referat fra startmøtet 07.02.2008.

Årsakene til at Bydel St. Hanshaugen ble underlagt forsterket oppfølging fra 2008 var mer sammensatte. Byrådsavdelingen uttalte:

I tillegg til størrelsen på merforbruket vitnet det vedvarende merforbruket om at bydelen ikke har klart å gjennomføre planlagte omstillinger og fremstod derfor ikke som troverdig nok i forhold til å komme i økonomisk balanse uten oppfølging fra byrådsavdelingen..

Bydel St. Hanshaugen er i skrivende stund ikke lenger underlagt forsterket oppfølging.

### ***Ordinær månedoppfølging og tertialrapportering***

Siden begge bydelene har vært underlagt forsterket oppfølging omtaler vi i dette avsnittet bare tertialrapportering. I vedlegget til byrådets tertialmelding til bystyret for 1. tertial 2008 var Bydel Frogner omtalt slik:

Årsprognosen viser et merforbruk på 12,6 mill. Merforbruket skyldes langt på veg at (bydelen) ikke har avsatt midler til å dekke alt framført merforbruk fra 2007 til 2008. Bydelen har søkt om å få dekke kun 50 % av fremført merforbruk i 2008. Utover dette er det merforbruk for barnehager, hjemmetjenesten og tiltak for funksjonshemmede. Bydelsutvalget har allerede vedtatt en budsjettjustering for å få ned merforbruket. Det fremmes ny budsjettjusteringsak i løpet av mai.

Bydel St. Hanshaugen var omtalt slik:

Årsprognosen viser et mindreforbruk på 3,7 mill. Det er usikkerhet knyttet til denne prognosen, særlig på grunn av at den forutsetter en stor reduksjon i både vedtakstimer i hjemmetjenesten og i antall sykehjemsplasser resten av året. Hittil i år er det et oppsamlet merforbruk på begge områder. Pr 1. tertial viser regnskapet for økonomisk sosialhjelp et faktisk mindreforbruk på 1,6 mill. (12,2 %) sammenliknet med justert periodisert budsjett. Budsjett for økonomisk sosialhjelp forventes i balanse på årsbasis.

Ved 2. tertial avga byrådet mer omfattende omtale av både Bydel Frogner og Bydel St. Hanshaugen.

Omtalen av Bydel Frogner viste at bydelens prognose for årsresultat var svekket med kroner 5,1 millioner fra 1. til 2. tertial. Årsprognosen var da på et merforbruk på kroner 17,7 millioner. Byrådet anga hovedårsaken til merforbruket å være at bydelen opprinnelig ikke hadde avsatt tilstrekkelige midler til å dekke merforbruket fra 2007 og at bydelens brukte mer på *institusjonstjenesten* enn forutsatt i budsjettet. Bydelens gjennomførte budsjettjusteringer ble omtalt sammen med at det var fremmet en budsjettjusteringssak som etter planene vil gi innsparinger på kroner 17,4 millioner i 2009. Byrådet konkluderer med risiko for at merforbruket kunne bli 20 - 25 millioner i 2008.

Omtalen av Bydel St. Hanshaugen la vekt på at bydelen hadde en årsprognose på mindreforbruk på kroner 8,4 millioner, men at det var risiko for at dette kunne bli noe mindre enn prognostisert. Det ble særlig pekt på at bydelen gjennom en gjennomgang av organisasjonsstrukturen har fått omfattende innsparinger. Det ble også pekt på hjemmetjenestens problemer med å oppfylle budsjetterte krav til vedtaksmengde og et økende merforbruk i barnevernet.

### ***Forsterket månedoppfølging gjennom BØS***

I avsnitt 5.3 omtalte vi hvilke rapportering BØS hadde pålagt Bydel Frogner og Bydel St. Hanshaugen. Byrådsavdelingen oppga at bydelene oppfylte sine rapporteringsforpliktelser.

Kommunerevisjonen har også fått kopi av de oppsummeringene for bydelene som byrådsavdelingen har sendt ut i forkant av møtene i BØS. I møtene drøftet BØS situasjonen i alle bydelene som var under forsterket oppfølging på grunnlag av oppsummeringen. I tillegg ble det til hvert møte innkalt to bydeler for en mer omfattende gjennomgang av situasjonen. BØS besluttet på hvert møtet hvilke bydeler som skal kalles inn til neste møte. Bydel Frogner møtte i BØS i mai og oktober, mens Bydel St. Hanshaugen møtte i mai og desember 2008.

### **8.3 Kommunerevisjonens vurdering av byrådsavdelingens rolle**

Det er Kommunerevisjonens vurdering at byrådsavdelingen har påsett at bydelene har sendt inn den informasjon som var forutsatt i forbindelse med forhåndsplanlegging/analyse. Bydel Frogner hadde dog ikke sendt inn *Beredskapsplan - økonomibuffer* før startmøtet, men Kommunerevisjonen ser av referatet fra startmøtet at byrådsavdelingen har bedt om (og fått) tilsvarende og mer utfyllende dokumenter på området.

Byrådsavdelingen har levert dokumentasjon på forberedelser og gjennomføring av startmøter med de undersøkte bydelene.

Byrådsavdelingen har redegjort for hvilke vurderinger som ble gjort i forbindelse med avgjørelsen om bydelene skulle underlegges forsterket oppfølging i 2008. Redegjørelsen ga også spesifikt svar på hvorfor bydelene Frogner og St. Hanshaugen var underlagt forsterket oppfølging i 2008.

## 9. Konklusjoner og anbefalinger

### 9.1 Konklusjoner

#### Budsjettprosessen

Synliggjøring av budsjettpremissene i tabeller kan være et godt hjelpemiddel for å vurdere budsjettrealismen og resultatutviklingen gjennom året. Dette fordrer imidlertid at informasjonen i budsjettpremissene er riktig, og at det kan skapes en klar sammenheng mellom disse og tallbudsjettet. Begge bydelenes budsjettforslag hadde vesentlige feil i budsjettpremissene, og det var manglende sammenheng mellom budsjettpremissene og tallbudsjettet. Den manglende sammenhengen kan til dels skyldes svakheter i oppsettet i de obligatoriske budsjettpremissene.

Bydel Frogners budsjettering av framført merforbruk var åpenbart for lav, og resulterte etter vår vurdering i at bydelens budsjett for 2008 ikke var saldert. Dette innebærer at både bydelsdirektør og bydelsutvalget brøt bydelsreglementet.

Kommunerevisjonen mener at ingen av de to bydelenes budsjetter for 2008 i tilstrekkelig grad synliggjorde de aktivitetsendringer som var nødvendige på pleie- og omsomsområdet, for å holde budsjettet.

Bydel Frogners budsjett for 2008 bygde på forutsetninger om at bystyret skulle bevilge mer midler til bydelene i budsjettbehandlingen i desember 2007 og at bystyret ved behandlingen av kommunens regnskap i juni 2008 ville gi bydelen anledning til å dekke merforbruket fra 2007 over to år. Ingen av disse forutsetningene holdt og det er grunn til å spørre om budsjettet var realistisk.

Som en oppsummering understreker Kommunerevisjonen at de nevnte forholdene begrenset budsjettene informasjonens verdi som grunnlag for bydelsutvalgets budsjettvedtak. De påpekte forhold gjorde også budsjettene mindre egnede som utgangspunkt for økonomioppfølgingen i løpet av budsjettåret.

#### Oppfølgingen i løpet av året

Tiltakene i budsjettjusteringssakene fra bydelsdirektøren i Bydel Frogner var ikke tilstrekkelige til å kunne bringe bydelen i balanse innen utgangen av 2008. Det er Kommunerevisjonens vurdering at bydelsutvalget i Bydel Frogner burde ha etterspurt ytterligere tiltak som kunne ha påvirket resultatet i 2008. Kommunerevisjonen stiller derfor spørsmål ved om bydelsdirektøren og bydelsutvalget har oppfylt sin plikt til å foreslå/vedta nødvendige tiltak for å hindre merforbruk.

Bydelsdirektøren i Bydel St. Hanshaugen samlet alt mindreforbruk på en "sparekonto" på KOSTRA-funksjon 180 *Diverse fellesutgifter* (FO 1), dette fordret budsjettjusteringer som skulle vært lagt fram for bydelsutvalget.

Det er avgjørende for kvaliteten på regnskapsføringen og aktivitetsrapporteringen at både fagsystemene og Agresso (økonomisystemet) er à jour og avstemte i forhold til hverandre. Begge bydelene oppga selv at praksisen for å holde regnskapet à jour var for dårlig i 2008. Kommunerevisjonen konstaterer at måten Bydel Frogner brukte Familia og Agresso, synes å gi en god sikkerhet for at systemene er à jour hver måned og at avvik innenfor barnevernet oppdages. Systemet for økonomioppfølging på



barnevernområdet i Bydel St. Hanshaugen, og på pleie- og omsorgsområdet i begge bydeler, kan ikke sies å gi den samme sikkerheten.

Kommunerevisjonen har påvist svakheter i Bydel St. Hanshaugens prognose ved 2. tertial. Prognosene for øremerkede midler til overføring til 2009 kunne også vært mer presise.

Bydelenes budsjetter var vedtatt per KOSTRA-funksjon, bruk av dette detaljeringsnivået også i økonomirapporteringen til bydelsutvalgene ville gitt et bedre sammenlikningsgrunnlag mot budsjett.

Bydelene la ikke ut økonomioppfølgingssakene på intranettet før behandling i bydelsutvalgene. Bydelsutvalget i Bydel Frogner fikk kun framlagt tertialrapporter som orienteringssaker. Bydel St. Hanshaugen behandlet bare rapport for 2. tertial. Vi vurderer den manglende behandlingen av tertialrapportene i bydelsutvalgene som vesentlige avvik i forhold til bydelsreglementet.

### **Byrådsavdelings økonomioppfølging i de to bydelene i 2008**

Begge bydelene har vært under forsterket oppfølging i 2008. Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester har gjennom 2008 fulgt opp Bydel Frogner og Bydel St. Hanshaugen aktivt. Bydelene har rapportert månedlig til byrådsavdelingen, som har gitt tilbakemeldinger. Samlet sett er det Kommunerevisjonens vurdering at byrådsavdelingen hadde en tilfredsstillende oppfølging av de to bydelene på de undersøkte områdene.

## **9.2 Anbefalinger**

### **Anbefalinger til bydelene**

- Bydelene bør i sine budsjettforslag sikre en klarere sammenheng mellom tiltak, budsjettpremisser og tallbudsjett.
- Bydelene bør ha systemer som sikrer at budsjettet tilfredsstillende de formkrav byrådet stiller.
- Bydelene bør i budsjettforslaget redegjøre for prognosen for årsresultatet i innværende år, og hvordan dette er behandlet i bydelsdirektørens budsjettforslag.
- Ved prognoser om merforbruk for bydelen som helhet, må bydelsdirektøren foreslå tiltak for å hindre merforbruk.
- Ved prognoser om merforbruk for bydelen som helhet, må bydelsutvalget etterspørre forslag om, og vedta tiltak for å hindre merforbruk.
- Bydelene bør bringe sin periodiseringspraksis for regnskap i tråd anordningsprinsippet.
- Bydelenes rapportering bør ha klarere kobling mellom aktivitet og økonomi.
- Bydelene bør vurdere å rapportere til bydelsutvalget på KOSTRA-funksjonsnivå.
- Bydelene må sørge for å legge ut rapporten på intranettet før behandling i bydelsutvalget.
- Bydelene bør sikre at tertialrapportene blir behandlet av bydelsutvalget.

### **Anbefaling til Bydel St. Hanshaugen**

- Dersom bydelen vil fortsette å utvikle "sparekonto"-ordningen bør den opprette en på hvert funksjonsområde.
- Bydelen bør sørge for at Familia tas i bruk fullt ut.

- Bydelene må gå gjennom sine systemer for utarbeidelse av prognoser for å forbedre treffsikkerheten i disse.

**Anbefalinger til Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester**

- Byrådet bør arbeidet videre med å utvikle budsjettpremisser på bydelsområdet.
- Budsjettpremissene i tabeller bør utformes også med tanke på oppfølgingen i løpet av året.

## Referanser

### *a) Referanser fra Bydel Frogner og Bydel St. Hanshaugen*

Bydelsdirektørens budsjettforslag for 2008

BU-saker knyttet til budsjettbehandling, budsjettjusteringer i 2008

BU-saker knyttet til tjenesteproduksjon i 2008

BU-saker knyttet til økonomirapportering i 2008

Bydelenes Årsberetning for 2007

Bydelenes avgitte regnskap 2005, 2006, 2007 og 2008

Bydelenes rapportering til Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester

### *b) Referanser fra Oslo kommune forøvrig*

Spørringer og rapporter fra Agresso

Bykassens budsjett for 2008, dok. 3

Bykassens regnskap for 2004, 2005, 2006 og 2007, dok. 9

Byrådets tertialrapporter per 1. og 2. tertial for 2008

*Byrådets budsjettforslag 2008 Sak 1, herunder Økonomireglementet, Dokumentasjon av budsjettgrunlaget for bydelene (Grønt hefte) og Retningslinjer for bydelenes budsjettering (notat som følger "Grønt hefte")*

Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester: Møtereferat fra Startmøte budsjettoppfølging 2008 – Bydel Frogner. Møtedato 15.02.2008

Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester: Møtereferat fra Startmøte budsjettoppfølging 2008 – Bydel St. Hanshaugen. Møtedato 07.02.2008

Byrådssak 1138/05 *Oslo kommunes ledelsesprinsipper*

Byrådssak 23/07 *Byrådets tilsynsansvar overfor bydelene*

Byrådssak 1170/07 *Prosjekt - styrket intern kontroll i Oslo kommunes virksomheter*

Byrådssak 1057/2008 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*

Fellesskriv 6/2007 *Regnskapsføring i rett periode - presisering av retningslinjer*

Fellesskriv 1/2008 *Oppfølging av driftsbudsjettet 2008 for bydelene*

Fellesskriv 6/2008 *Årsberetning for bydelene med vedlegg*

*Instruks for virksomhetsledere (1991) gjengitt i Kommunal håndbok for Oslo 2008*

*Instruks for økonomiforvaltningen (2007), gjengitt i byrådets budsjettforslag for 2008, kap 12.*

Interne dokumenter, Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester

*Reglement for bydelene* gjengitt i Kommunal håndbok for Oslo 2008

*Overordnet plan for forvaltningsrevisjon*, Bystyresak 259/08, Revisjonsstrategier for Oslo kommune 2008 - 2011 - Kontrollutvalgets sak 40 av 29.04.2008

Rundskriv 23/2002. Internkontroll i økonomiforvaltningen i Oslo kommune

Rundskriv 4/2008 *Retningslinjer for innlegging og periodisering av budsjett 2008 - DOK 3-tall - samt oppfølging av driftsbudsjettet 2008*

Rundskriv 23/2008 *Byrådets tertialrapport pr. 31.08.2008 - retningslinjer for rapportering fra etater, bydeler og byomfattende tiltak, samt kommunale foretak*

*Strategisk plattform for Oslo kommunes personalpolitikk*

Årsstatistikk for bydelene for 2004, 2005, 2006 og 2007

Tertialstatistikk for bydelene 2007 og 2008

**c) *Eksterne referanser***

Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission 2004: Enterprise Risk Management Framework (ERM). COSO

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, (1996). *Intern kontroll - et integrert rammeverk. Oversettelse av COSO-rapporten*. Oslo, Cappelen Akademisk Forlag as

Kommunal- og regionaldepartementet, 2008, *Veileder for rapportering om ressursbruk og tjenesteproduksjon i kommuner og fylkeskommuner, Regnskapsåret 2008*, [www.kostra.dep.no](http://www.kostra.dep.no)

Kommuneloven (1992-09-25)

KOSTRA statistikk (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING), Statistisk sentralbyrå

Norges kommunerevisorforbund (NKRF), 2005: *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*

## Figuroversikt

Figur 1	Fordeling av midler innenfor barnevern i de to bydelene, budsjett 2008.....	10
Figur 2	Barnevernutgiftene i 2004 - 2007 i bydelene Frogner og St. Hanshaugen (i mill kr)	11
Figur 3	Fordeling av midler innenfor pleie og omsorgsbudsjettene i de undersøkte bydelene, i 2008 .....	12
Figur 4	Prognosene for oppvekst, pleie og omsorg og bydelen totalt i 2008 .....	24
Figur 5	Prognosene for oppvekst, pleie og omsorg og bydelen totalt i 2008 .....	26
Figur 6	Funksjonsområde 2 B: Oppvekst fordelt på KOSTRA-funksjoner .....	63
Figur 7	Fordeling av midler innenfor barnevern i de to bydelene .....	64
Figur 8	Funksjonsområde 3: Pleie og omsorg fordelt på KOSTRA-funksjoner.....	65
Figur 9	Fordeling av midler innenfor pleie og omsorgsbudsjettene i de undersøkte bydelene	66

## Tabelloversikt

Tabell 1	Bydel Frogners årsresultat de siste årene før 2008 i mill kr.....	9
Tabell 2	Bydel St. Hanshaugens årsresultat de siste årene før 2008 i mill kr .....	9
Tabell 3	Budsjettpremisser og tallbudsjett for KOSTRA-funksjonen (NOK) .....	13
Tabell 4	Institusjonstjenesten i Bydel Frogner - KOSTRA-funksjon 253 .....	14
Tabell 5	Hjemmetjenesten i Bydel Frogner - KOSTRA-funksjon 254.....	15
Tabell 6	Budsjettpremisser Bydel St. Hanshaugen .....	17
Tabell 7	Institusjonstjenesten i Bydel St. Hanshaugen - KOSTRA-funksjon 253.....	17
Tabell 8	Hjemmetjenesten i Bydel St. Hanshaugen - KOSTRA-funksjon 254.....	18
Tabell 9	Differanse mellom tabellene for budsjettpremisser og tallbudsjettet.....	20
Tabell 10	Budsjettjusteringer og mer- og mindreforbruk i 2008 (Bydel Frogner).....	25
Tabell 11	Budsjettjusteringer og mer- og mindreforbruk i 2008 (Bydel St. Hanshaugen) ..	26
Tabell 12	Årsprognoser til bydelsutvalgene (i millioner kroner).....	31
Tabell 13	Årsprognoser barnevern (Bydel Frogner) .....	64
Tabell 14	Årsprognoser barnevern (Bydel St. Hanshaugen).....	65
Tabell 15	Rapportering av institusjonstjenesten i 2008 (Bydel Frogner).....	67
Tabell 16	Rapportering av institusjonstjenesten i 2008 (Bydel St. Hanshaugen) .....	68



## Vedlegg 1 Revisjonskriterier

### God økonomisk styring og kontroll.

I dette vedlegget redegjør vi for vesentlige elementer i et system for god økonomisk styring og kontroll, og for sentrale bestemmelser med relevans for økonomistyringen i bydelene i Oslo. Vedlegget avsluttes med en samlet oversikt over de revisjonskriteriene som er lagt til grunn i denne undersøkelsen.

### Elementer i et system for økonomisk styring og kontroll

God økonomisk styring og kontroll kan oppnås på mange måter. Hensikten med å ha et internt system for styring og kontroll er å sikre at virksomheten når de mål den har satt seg. Kommunenes oppgaver er i stor grad definert av lover som gir innbyggerne rettigheter. Det må derfor etableres mål på sentrale områder for kommunens lovpålagte oppgaver.

Oslo kommune har definert et overordnet rammeverk for god intern kontroll<sup>41</sup>. Byrådssaken er datert 07.05.2008, og kom dermed etter budsjettprosessen for 2008. Vi har derfor ikke lagt byrådssaken til grunn for revisjonskriteriene, men har basert oss på de dokumenter fra før høsten 2007 som byrådssaken bygger på.

Oslo kommunes rammeverk er bygd opp etter COSOs struktur<sup>42</sup>. Det overordnede rammeverket for god intern kontroll er en del av et tredelt prosjekt byrådet vedtok i sak 1170/07<sup>43</sup>. De to øvrige delene er: Gjennomgang og revidering av styringsdokumenter og sektorovergripende prosesser, og bistand til virksomhetens arbeid med implementering av forsterket intern kontroll.

### Styrings- og kontrollmiljø

For styrings- og kontrollmiljøet er det helt avgjørende at ledelsen er gode forbilder og angir den etiske tonen. Ledelsen må gi klare retningslinjer for virksomhetens verdier og mål både gjennom ord og egne handlinger. En annen viktig faktor er ledelsens holdning til risiko som handler om at det må være en realisme i de mål som settes slik at de kan nås uten at noen i virksomheten må ta større risiko enn det virksomheten anser for å være forsvarlig.

I *Strategisk plattform for Oslo kommunes personalpolitikk*<sup>i</sup> slås det fast at personalpolitikken skal utvikle og sikre:

- At ledere og ansatte settes i stand til å realisere kommunens mål.
- Brukerorientert kultur med engasjement, kompetente og stolte medarbeidere. Organisasjonsutforming må gjøre det mulig å overvåke aktivitetene, og tar hensyn til behovet for god informasjonsflyt. Rammeverket for god intern kontroll legger vekt på:
  - Etablering av hensiktsmessig organisasjonsstruktur og en forsvarlig rolledeling.

<sup>41</sup> Oslo kommune, (2008). Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*.

<sup>42</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, (1996). *Intern kontroll - et integrert rammeverk. Oversettelse av COSO-rapporten*. Oslo, Cappelen Akademisk Forlag as.

<sup>43</sup> Oslo kommune, (2007). Byrådssak 1170/07 *Prosjekt - styrket intern kontroll i Oslo kommunes virksomheter*.

- Tydelige fullmakter og rapporteringslinjer ved tildeling av ansvar og myndighet.<sup>44</sup>

Bydelsutvalget bør være aktivt deltakende og engasjerte for å sikre at bydelens aktiviteter blir vurdert, herunder også ledelsens aktiviteter. Byrådet har i byrådssak 23/07<sup>45</sup> beskrevet byrådets tilsynsansvar overfor bydelene. Det er en forutsetning for at bydelsutvalget og byrådet skal kunne oppfylle sitt ansvar at informasjonsflyten inneholder korrekt informasjon, og til riktig tid .

### **Sette mål**

Bydelsdirektøren må sørge for at det blir satt mål og at det er sammenheng mellom målene på ulike plannivåer. Målene for bydelen må være konkrete og formidlet både til medarbeidere og til bydelsutvalget. Målene må være brutt ned i planer for hvordan de skal nås. Ledelsen må vurdere om det er samsvar mellom strategier, ressursfordeling og de overordnede målene. (Om planer og budsjetter er i samsvar med historiske data fra tidligere år, samt om budsjetter og planer er hensiktsmessig brutt ned).

### **Risikohåndtering**

Risikohåndtering består av tre definerte handlinger som ledelsen bør gjennomføre.:

1. Identifisere potensielle hendelser som kan påvirke virksomhetens måloppnåelse, både positivt og negativt.
2. Vurdere sannsynligheten for og konsekvensene av at de identifiserte hendelsene i forhold til virksomhetens måloppnåelse.
3. Fastsette hvordan virksomheten skal forholde seg til de identifiserte hendelsene.

### **Kontrollaktiviteter**

Kontrollaktiviteter må settes i verk for å kontrollere at virksomheten er på rett vei i forhold til målene i målkategoriene:

- Målrettet og effektiv tjenesteproduksjon og drift,
- Pålitelig økonomi- og styringsdata samt økonomiforvaltning
- Etterlevelse av lover, regler og retningslinjer

Kontrollaktivitet i Oslo kommune er ofte godt dokumentert i prosedyrer og rutiner. Forvaltningsrevisjonsprosjekter konkluderer likevel ofte med at svakheten ligger i at aktivitetene ikke gjennomføres eller at aktivitetene ikke fungerer fordi de som gjennomfører de ikke forstår meningen. Det kan også være en fare at det er implementert en rekke kontrollaktiviteter, men at disse ikke dekker de definerte risikoene. Kontrollaktiviteter handler derfor også om å legge inn kontroll av at kontrollaktivitetene fungerer etter intensjonene.

### **Informasjon og kommunikasjon**

Relevant informasjon om drift, økonomi og regelverk må hentes inn og ledelsen må vite hvilken informasjon som er relevant og hvordan denne kan formidles effektivt. Informasjonen må formidles til dem som trenger den til den tid og i den form de behøver for å kunne gjennomføre sine kontrollaktiviteter og andre ansvarsoppgaver.

---

<sup>44</sup> Oslo kommune (2008), Byrådssak 1057/08 *Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune*. Dette er utdypet i Oslo kommune (1991) *Instruks for virksomhetsledelse*.

<sup>45</sup> Oslo kommune, (2007). Byrådssak 23/07 *Byrådets tilsynsansvar overfor bydelene*.



Pålitelig økonomisk rapportering er en forutsetning for utarbeidelse av prognoser og økonomioppfølging. Informasjon om driften bør sees i sammenheng med økonomirapporteringen slik at det kan utarbeides styringsinformasjon om effektivitet og målrettethet i tjenesteproduksjonen.

## Sentrale bestemmelser for økonomistyringen i bydelene i Oslo

### *Bydelens budsjett*

I henhold til pkt 2.2 i *Instruks for økonomiforvaltningen i bydelene*<sup>46</sup> skal bydelsdirektøren legge fram et saldert budsjettforslag til behandling i bydelsutvalget.

Av *Bydelsreglementet* § 3-3 nr 3<sup>47</sup> følger det at bydelsutvalget har ansvaret for å vedta budsjett og regnskap. Bydelsutvalget skal vedta et budsjett innenfor de rammer, retningslinjer og frister som bystyret fastsetter i sitt budsjettvedtak, herunder instruks for økonomiforvaltning og budsjettfullmaktene.

Det følger av *kommuneloven* § 46 3. at årsbudsjettet skal være realistisk og fastsatt på grunnlag av de inntekter og utgifter som kan forventes i budsjettåret. At budsjettet er realistisk innebærer i følge byråds sak 23/2007<sup>48</sup> at det er en sammenheng mellom mål for tjenesteproduksjonen og tallbudsjettet.

I henhold til kommunens økonomireglement skal bydelsutvalgets budsjett til enhver tid holdes innenfor de rammer og overordnede mål som er vedtatt av bystyret.<sup>49</sup>

I Grønt hefte 2008<sup>50</sup> (s 69) fremkommer det et krav om at budsjettpremissene skal komme tydelig frem i bydelens driftsbudsjett.

Bydelsdirektøren skulle i følge Fellesskriv 1/2008<sup>51</sup> sende "inn oversikt over omstillingsbehov/budsjettforutsetninger aktivitet/omstilling og beredskapsplan for korrektive tiltak" til Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester.

Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester skulle i følge byråds sak 23/2007 gjennomføre startmøter for økonomioppfølging med bydelene, gjennomgå bydelens budsjett (herunder mål, aktivitetsplaner og økonomiske rammer, risikovurdering og beredskapsplaner for korrektive tiltak). Byrådsavdelingen skulle også i følge Fellesskriv 1/2008 vurdere hvilke bydeler som burde underlegges forsterket oppfølging.

### *Styring gjennom budsjettåret*

#### **Bydelsdirektøren:**

Det følger av §§ 3 og 4 i kommunens *Instruks for virksomhetsledere*<sup>52</sup> at bydelsdirektøren har administrativt, faglig og økonomisk ansvar og myndighet for virksomheten innenfor de fullmakter som er gitt av overordnet politisk/administrativt

<sup>46</sup> Oslo kommune, (2008). Dokument nr. 3, Bykassens budsjett. *Instruks for økonomiforvaltningen i bydelene*.

<sup>47</sup> Oslo kommune, (1999). Kommunal håndbok for Oslo 2008, *Reglement for bydelene*.

<sup>48</sup> Oslo kommune, (2007). Byråds sak 23/07 *Byrådets tilsynsansvar overfor bydelene*.

<sup>49</sup> Oslo kommune, (2008) Dokument nr. 3, Bykassens budsjett. *Økonomireglementet*, Del 4 Budsjettfullmakter delegert til bydelsutvalgene punkt 4.2 a.

<sup>50</sup> Oslo kommune, (2007). *Byrådets budsjettforslag for 2008 - dokumentasjon av budsjettgrunnlaget for bydelene, Grønt hefte 2008*. Krav til budsjettoppsett og budsjettbehandling i bydelene, pkt 4. Budsjettpremisses.

<sup>51</sup> Oslo kommune, (2008). Fellesskriv 1/2008 *Oppfølging av driftsbudsjettet 2008 for bydelene*.

<sup>52</sup> Oslo kommune, (1991). Kommunal håndbok for Oslo 2008. *Instruks for virksomhetsledere*.

organ. Bydelsdirektøren skal lede innenfor gitte rammer, og skal føre tilsyn og ha kontroll med at virksomheten overholder budsjettet. Bydelsdirektøren skal følge og effektivt virkeliggjøre de målsettinger som fremgår av politiske vedtak og gjeldende lov, avtale- og regelverk, instruksjer og plandokumenter.

Bydelsdirektøren har ansvaret for den daglige driften i bydelen og kan treffe avgjørelser enkeltsaker/enkeltvedtak innen de oppgaver og myndighetsområder som er nevnt i bydelsreglementets § 3-2 punkt 3-12. Utenfor de områder som er nevnt i § 3-2 skal bydelsadministrasjonen forelegge saker som innebærer politiske avveininger for bydelsutvalget.<sup>53</sup>

Bydelsdirektøren har ansvar for å holde bydelsutvalget orientert om den økonomiske utviklingen i løpet av året, og foreslå nødvendige tiltak innenfor tildelt budsjettramme, eller aktivitetsnivå.<sup>54</sup>

Det fremgår av *Instruks for økonomiforvaltningen i bydeler* pkt 2.2 at bydelsdirektøren har ansvar for at godt og effektivt lederskap utøves og for at bydelsutvalgets vedtak gjennomføres.<sup>55</sup> Bydelsdirektøren har også ansvar for å føre tilsyn med virksomheten i bydelen.<sup>56</sup>

I følge kommunens rundskriv 23/2002<sup>57</sup> må virksomheten ha rutiner som sikrer kontroll med at resultatene som oppnås står i et tilfredsstillende forhold til de oppsatte mål og ressursinnsatsen. I følge kommunens ledelsesprinsipper<sup>58</sup> skal ledelsen skape entusiasme for målene.

Bydelsdirektøren plikter å forlange et vedtak fattet av bydelsutvalget brakt inn for bystyret, dersom vedtaket etter direktørens vurdering strider mot lov, forskrift eller kommunens overordnede retningslinjer. Denne ankemuligheten kan bare benyttes såfremt kravet om å bringe saken inn for bystyret legges frem i bydelsutvalgets møte, eller varsles i møtet og deretter fremsettes innen en uke.<sup>59</sup>

Den enkelte virksomhetsleder har ansvaret for de interne kontrollrutinene. I dette ligger også et ansvar for å påse at ledere på underliggende nivå ivaretar den interne kontroll. I rundskriv 23/2002 om intern kontroll i økonomiforvaltningen er det videre angitt at virksomhetsleder er ansvarlig for at virksomheten har effektive og hensiktsmessige systemer og rutiner som også har innebygd tilfredsstillende intern økonomikontroll. Lederen skal også følge opp at de etablerte systemer og rutiner til enhver tid fungerer. Det må være prosesser som sikrer evaluering av eksisterende rutiner og utvikling av nye rutiner ved behov.<sup>60</sup>

Bydelsdirektøren må sørge for god kvalitet på regnskapsføring og rapportering slik at det sikres sammenliknbarhet med måltall/budsjettpremisser og tallbudsjett, at avvik

---

<sup>53</sup> Oslo kommune, (1999). Kommunal håndbok for Oslo 2008, *Reglement for bydelene* § 3-4, 3. avsnitt.

<sup>54</sup> Oslo kommune, (2008). Dokument nr. 3, Bykassens budsjett. *Instruks for økonomiforvaltningen i bydelene*.

<sup>55</sup> Oslo kommune, (2008). *Økonomireglementet, Instruks for økonomiforvaltning i bydeler*, pkt 2.2. Gjengitt i Byrådets forslag til budsjett 2009.

<sup>56</sup> Oslo kommune, (1999). Kommunal håndbok for Oslo 2008, *Reglement for bydelene* § 3-4, siste avsnitt.

<sup>57</sup> Oslo kommune, (2002). Rundskriv 23/2002 *Internkontroll i økonomiforvaltningen*.

<sup>58</sup> Oslo kommune, (2005). Byrådssak 1138/05 *Oslo kommunes ledelsesprinsipper*.

<sup>59</sup> Oslo kommune, (1999). Kommunal håndbok for Oslo 2008, *Reglement for bydelene* § 5-3 pkt 1.

<sup>60</sup> Oslo kommune, (2002). Rundskriv 23/2002 *Internkontroll i økonomiforvaltningen*, pkt 1.

oppdages og at en har et best mulig utgangspunkt for realistiske økonomiske prognoser og iverksettelse av tiltak, jf. byrådssak 23/2007. I følge Fellesskriv 1/2008<sup>61</sup> skal det rapporteres status på økonomi og tjenesteproduksjon til møtene i bydelsutvalget. Rapporten bør baseres på funksjonsområder/KOSTRA-funksjoner og vedtatte mål/måltall. Rapportene skal legges ut på bydelens intranett når de blir fremmet for politisk behandling. Det følger av instruks for økonomiforvaltning i bydelene, fellesskriv 6/2007 *Årsberetning for bydelene 2008*, fellesskriv 1/2008 *Oppfølging av driftsbudsjett 2008 for bydelene* og byrådssak 23/07 *Internkontroll i økonomiforvaltningen* at bydelsdirektøren må sørge for at det utarbeides rapporter til byrådet:

- Tertialrapporter, årsregnskap og årsmelding
- I Agresso skal det månedlig legges inn avviksprgnose per KOSTRA-funksjon.
- Om bydelen er underlagt forsterket oppfølging, skal det utarbeides månedlig rapport til Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester.

### **Bydelsutvalget:**

Har ansvar for den økonomiske utviklingen i løpet av året. Det følger av bydelsreglementet, instruks for økonomiforvaltningen i bydeler og fellesskriv 1/2008 at bydelsutvalget skal behandle rapporter om økonomi og tjenesteproduksjon, herunder månedsrapporter om økonomi og tjenesteproduksjon fra bydelsdirektøren, tertialrapporter samt årsregnskap og årsmelding. Bydelsutvalget kan pålegge administrasjonen å utarbeide de rapporter utvalget finner nødvendig for utøvelsen av sin tilsynsvirksomhet, og på denne måten tilpasse rapporteringsordningene til bydelens særskilte behov<sup>62</sup>. Bydelsutvalgene kan også pålegge administrasjonen å utrede saker innenfor bydelsutvalgets myndighetsområde<sup>63</sup>. Bydelsutvalget skal fatte beslutninger om nødvendige tiltak for å hindre merforbruk.

Bydelsutvalget har et generelt ansvar for å føre tilsyn med bydelens virksomhet, et ansvar som primært forutsettes ivaretatt gjennom ordinær budsjettoppfølging, gjennomgang av tertialrapporter, årsmeldinger og øvrige meldinger som bystyret fastsetter, samt rapporteringsordninger som bydelen selv fastsetter<sup>64</sup>.

Bydelsutvalget skal behandle de rapporter om økonomi og tjenesteproduksjon som bystyret bestemmer. I rapportene skal bydelsutvalget gi en beskrivelse av ressursbruk og status for tjenesteproduksjon, samt en vurdering av utviklingen i bydelens ressursbruk og tjenester i forhold til målene og overordnede retningslinjer bystyret har knyttet til sitt budsjettvedtak.<sup>65</sup>

### **Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester:**

Byrådsavdelingen skal føre tilsyn med bydelen i tråd med det som byrådet har beskrevet i byrådssak 23/07, herunder ordinær månedoppfølging og tertialrapportering, og forsterket månedoppfølging for de bydelene som er underlagt denne ordningen.

<sup>61</sup> Oslo kommune, (2008). Fellesskriv 1/2008 *Oppfølging av driftsbudsjettet 2008 for bydelene*, Rapportering til bydelsutvalget.

<sup>62</sup> Oslo kommune, (2003). Merknad Reglementet for bydelene § 3-3, nr. 5 i byrådssak 195/03.

<sup>63</sup> Oslo kommune, (2003). Reglementet for bydelene t § 3-3, nr. 8.

<sup>64</sup> Oslo kommune, (2003). Reglementet for bydelene § 3-3, nr. 5.

<sup>65</sup> Oslo kommune, (2003). Reglementet for bydelene § 5-1.

## Undersøkelsens revisjonskriterier

### Budsjettprosessen

#### **Bydelsdirektøren:**

Bydelsdirektøren skal legge fram forslag til budsjett for behandling i bydelsutvalget.

Krav til budsjettforslaget:

- Budsjettpremissene<sup>66</sup> skal være synliggjort. Det skal bl.a. framgå hvilke aktivitetsendringer som forutsettes gjennomført i løpet av budsjettåret.
- Budsjettet skal være saldert og realistisk. Dette innebærer bl.a. sammenheng mellom mål for tjenesteproduksjon og tallbudsjett.

Revisjonskriteriene er formulert i tråd med Oslo kommunes *Instruks for økonomiforvaltningen* (2008), byrådssak 23/07 om *Byrådets tilsynsansvar med bydelene* (2007), *Grønt hefte* (2008), fellesskriv 1/2008 *Oppfølging av driftsbudsjett 2008 for bydelene* (2008) og *Kommuneloven* (1992).

#### **Bydelsutvalget:**

Bydelsutvalget skal vedta budsjett i tråd med gjeldende bestemmelser, etter samme krav som det stilles til budsjettforslaget.

Revisjonskriteriet er i tråd med *Reglement for bydelene* (1999).

### **Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester:**

Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester skal:

- påse at bydelene oversender den informasjon Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester har bedt om i forbindelse med forhåndsplanlegging/analyse<sup>67</sup>.
- gjennomføre startmøte for økonomioppfølgingen med bydelene i løpet av februar. I dette møtet gjennomgå bydelens budsjett (mål, aktivitetsplaner og økonomiske rammer, risikovurdering og beredskapsplaner for korrektive tiltak).
- vurdere om bydelene bør underlegges forsterket oppfølging i 2008.

Revisjonskriteriene er formulert i tråd med Oslo kommunes byrådssak 23/07 om *Byrådets tilsynsansvar med bydelene* (2007) og fellesskriv 1/2008 *Oppfølging av driftsbudsjett 2008 for bydelene* (2008).

### Styringene gjennom budsjettåret

#### **Bydelsdirektøren:**

Bydelsdirektøren skal følge og effektivt virkeliggjøre de målsettinger som fremgår av Oslo kommunes og bydelens budsjett:

- Skape felles forståelse av bydelens overordnede mål, aktivitetsmål og de økonomiske rammene.
- Om nødvendig gjøre budsjettjusteringer innenfor delegert fullmakt.
- Om nødvendig foreslå budsjettjusteringer for bydelsutvalget i de tilfeller disse går utover bydelsdirektørens fullmakt.

Bydelsdirektøren må sørge for god kvalitet på regnskapsføring og aktivitetsrapportering slik at det sikres:

- Sammenliknbarhet med måltall/budsjettpremisses og tallbudsjett.

---

<sup>66</sup> Vi har særlig sett på budsjettpremissene på de mest sentrale tjenestoområdene som skulle vært bygd opp etter modellen: "Bruttobudsjett = Antall brukere/plasser multiplisert med bruttoutgift pr. bruker/plass" Kilde: Grønt hefte 2008, s 69

<sup>67</sup> Vedlegget til fellesskriv 1/2008 inneholdt en mal med åtte regneark for innsending, herav fire som var obligatoriske.

- At avvik oppdages.
- Et best mulig utgangspunkt for realistiske økonomiske prognoser og iverksettelse av tiltak.

Bydelsdirektøren skal rapportere status for økonomi og tjenesteproduksjon til bydelsutvalget:

- Rapportene bør baseres på funksjonsområder/KOSTRA-funksjoner<sup>68</sup> og vedtatte mål/nøkkeltall.
- Rapportene skal legges ut på bydelens intranett når slike rapporter blir fremmet for politisk behandling.

Bydelsdirektøren skal utarbeide rapporter til byrådet:

- Tertialrapporter, årsregnskap og årsmelding.
- I Agresso skal det månedlig legges inn avvikspåprognose per KOSTRA-funksjon.
- Om bydelen er underlagt forsterket oppfølging, skal det utarbeides månedlig rapport til Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester.

Revisjonskriteriene er formulert i tråd med Oslo kommunes Instruks for virksomhetsledere (1991), rundskriv 23/2002 Intern kontroll i økonomiforvaltningen i Oslo kommune, Instruks for økonomiforvaltningen (2007), fellesskriv 6/2007 Regnskapsføring i rett periode - presisering av retningslinjer (2007), fellesskriv 9/2007 Årsmelding for bydelene 2007 (2007) eller oppdatert for 2008 og fellesskriv 1/2008 Oppfølging av driftsbudsjett 2008 for bydelene (2008).

#### **Bydelsutvalget:**

Bydelsutvalget har ansvar for den økonomiske utviklingen i løpet av året og skal:

- Behandle rapporter:
  - Månedrapportene om økonomi og tjenesteproduksjon fra bydelsdirektøren.
  - Tertialrapporter.
  - Årsregnskap og årsmelding.
- Etterspørre ytterligere informasjon som bydelsutvalget finner nødvendig for å ivareta ansvaret.
- Fatte beslutninger om nødvendige tiltak for å hindre merforbruk.

Revisjonskriteriene er formulert i tråd med Oslo kommunes *Instruks for økonomiforvaltningen* (2007) og fellesskriv 6/2008 *Årsmelding for bydelene 2008* (2007).

#### **Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester:**

Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester skal gjennom året føre tilsyn med bydelene i tråd med det byrådet har beskrevet i byrådssak 23/07. Dette gjennom:

- ordinær månedoppfølging og tertialrapportering.
- forsterket månedoppfølging gjennom BØS.

Revisjonskriteriene er formulert i tråd med Oslo kommunes byrådssak 23/07 om *Byrådets tilsynsansvar med bydelene* (2007).

<sup>68</sup> Regnskapsmessig er koststed (vekslende antall fra bydel til bydel) det mest detaljerte, inntekter og utgifter ført på koststedene samles i KOSTRA-funksjoner (41 i 2008) i forhold til hvilke type tjenester disse er knyttet til, KOSTRA-funksjonene er igjen knyttet til funksjonsområder (5 i 2008).

## Vedlegg 2 Metode

De sentrale elementer i prosjektets metode er standard for forvaltningsrevisjon. Tema og problemstillinger for prosjektet ligger i oppdraget fra kontrollutvalget. På bakgrunn av dette utledes relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegger og beskriver vi undersøkte virksomheters system og praksis innenfor undersøkelsesområdet. Det etableres en omforent faktabeskrivelse som vurderes opp mot revisjonskriteriene. Dette leder frem til revisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Nedenfor presenterer vi prosjektets metode og gjør rede for vår vurdering av datas pålitelighet og gyldighet.

### Valg av bydeler

Undersøkelsen er gjennomført som et casestudie, det vil si at det er foretatt en dybdestudie av system og praksis for økonomistyring i to utvalgte bydeler.

Valg av bydeler ble gjort etter en samlet vurdering av bydelenes situasjon i perioden 2005 -2007. Kommunerevisjonen la i den forbindelse vekt på bydelens mer- eller mindreforbruk, utviklingen i bydelenes rammebetingelser (bevilgninger), hvilke omstillingsutfordringer bydelene hadde, og om bydelen hadde vært gjenstand for forvaltningsrevisjonsprosjekter knyttet til økonomistyring de senere årene.

### Datainnsamling og analyse

Prosjektet har fulgt året 2008 fra budsjettprosessen (høsten 2007), via 1. og 2. tertial til avslutning av årsregnskap 2008. Prosjektet har ikke fulgt behandlingen i bystyret av regnskapet 2008, men er basert på bydelenes avgitte regnskap.

Prosjektet ble formelt startet ved utsendelse av oppstartsbrev til Bydel St. Hanshaugen, Bydel Frogner og byråd for velferd og sosiale tjenester 03.09.2008, fulgt av et felles oppstartsmøte. I oppstartsmøtet ble prosjektets problemstillinger, hovedfokus og kilder til revisjonskriterier presentert.

Kommunerevisjonen gjennomførte en risiko og vesentlighetsanalyse av områder som utgjorde store utgiftsposter for bydelene og der faren for merforbruk sammenliknet med budsjett ble sett på som stor. På bakgrunn av denne analysen ble det bestemt å begrense undersøkelsen til følgende KOSTRA-funksjoner:

- 251 Barneverntiltak i familien,
- 252 Barneverntiltak utenfor familien,
- 253 Pleie og omsorg, hjelp og rehabilitering i institusjon
- 254 Kjernetjenester knyttet til pleie og omsorg, hjelp til hjemmeboende.

Disse fire KOSTRA-funksjonene utgjør til sammen ca. 55 % av bydelenes budsjett for 2008<sup>69</sup>. Videre er det de samme aktivitetsområdene som byrådet krever månedlig rapportering på fra de bydelene som underlagt forsterket oppfølging<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Bykassens vedtatte budsjett for 2008, Dok. 3

<sup>70</sup> Byrådssak 23/07 *Byrådets tilsynsansvar overfor bydelene*, pkt. 9.5 *Nøkkeltall for tjenesteproduksjon i byrådets månedsoppfølging av bydelene*

Forslag til revisjonskriterier ble oversendt bydelene og byrådsavdelingen i oktober 2008. Bydelene og byrådsavdelingen fikk anledning til å kommentere og komme med forslag til kriteriene, før disse ble endelig fastlagt.

Datainnsamlingen fant sted i tidsrommet oktober 2008 - februar 2009.

Undersøkelsen benyttet flere metoder for datainnsamling. Kommunerevisjonen hentet inn tilgjengelige dokumenter fra bydelenes inter- og intranettsider, og informasjon fra tertialrapporter. Kommunerevisjonen fikk også tilsendt en rekke dokumenter fra dialogen mellom byrådsavdelingen og bydelen som ledd i byrådsavdelingens forsterkede økonomioppfølging. Kommunerevisjonen hentet også inn regnskapsinformasjon fra Agresso.

Informasjonen hentet fra disse dokumentene ble kvalitetssikret og supplert med informasjon fra intervjuer. I intervjuene etterspurte Kommunerevisjonen også de dokumentene som ikke var tilgjengelig elektronisk. Kommunerevisjonen gjennomførte fire intervjuer i hver bydel i oktober og november 2008. Følgende er intervjuet:

### **Bydel St. Hanshaugen**

Reidun Strøm	seksjonssjef hjemmebaserte tjenester
Helga Katharina Haug	kvalitetssjef, tidligere seksjonssjef for seniorforvaltningen
Sven Bue Berger	avdelingssjef - velferd og helse
Linda Krogh Lyche	seksjonsleder, økonomi
Ole Kristian Brastad	avdelingssjef administrasjon
Tone Frønes	bydelsdirektør
Kjersti Halvorsen	avdelingssjef - oppvekst og nærmiljø
Bjørge Njå	seksjonssjef - oppvekstseksjonen
Torunn K Husvik	leder bydelsutvalget

### **Bydel Frogner**

Reidun Bessels	leder av barnevernet
Hans Høegh Henriksen	nestleder bydelsutvalget Høegh Henriksen satt som nestleder i bydelen også i foregående periode, og har tidligere vært BU-leder i Uranienborg, i BU 9 år totalt (H) BU-leder, har sittet i bydelsutvalg siden tidlig på nittitallet, og var også BU-leder forrige periode
Bjarne Ødegaard	
Wenche Ørstavik	bydelsdirektør
Olaf Varslot	avdelingssjef
Heidi Damengen	avdelingssjef
Inger Gude	leder Søknadskontoret

Det ble også gjennomført intervju med byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester. Følgende er intervjuet:

Sigbjørn Iversen	fagsjef
Tone Pahlke	seksjonssjef

Etter regnskapsavleggelse gjennomførte Kommunerevisjonen en ny intervjurunde med bydelsdirektør og økonomiansvarlig i de to bydelene for å komplementere den

informasjonen som allerede var innhentet gjennom intervju og dokumentanalyse med mer spesifikk informasjon knyttet til årsresultatet.

Kommunerevisjonen benyttet intervjuguider i alle intervjuene. Referat fra alle intervjuene ble verifisert. På bakgrunn av intervju, regnskapsanalyse og dokumentanalysen ble det utarbeidet en faktabeskrivelse. Utkast til faktabeskrivelsen ble oversendt bydelsdirektørene, bydelsutvalgslederne og byrådsavdelingen 03.04.2009. Bydelsdirektørene, bydelsutvalgsleder i Bydel St. Hanshaugen og byrådsavdelingen har uttalt seg om faktabeskrivelsen.

Koblingsskjema ble benyttet til å vurdere fakta opp mot revisjonskriterier.

### **Datas gyldighet og pålitelighet**

Videre må det understrekes at prosjektet som hadde fokus på økonomistyringen i to bydeler for regnskapsåret 2008 fra budsjettprosessen startet i 2007 til regnskapsavleggelse forelå i 2009, hadde oppstart i september 2008. Det kan ikke utelukkes at revisjonens undersøkelser i noen grad kan ha påvirket bydelenes fokus i forhold til intern økonomistyring.

Denne undersøkelsen bygger på flere metoder for datainnsamling; dokumentanalyse, analyse av regnskapstall og kvalitative intervjuer med avdelingsledere, bydelsdirektør og bydelsutvalg. Samlet sett mener vi at fremgangsmåten og metoden benyttet gir oss et godt grunnlag for å besvare prosjektets problemstillinger.



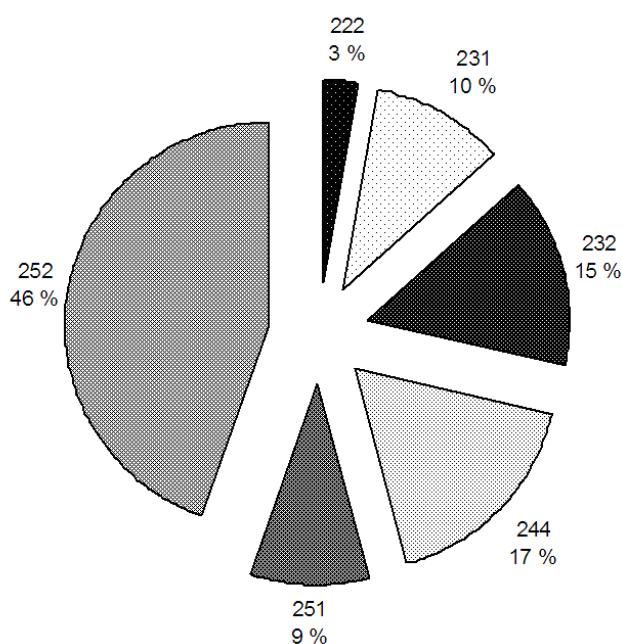
## Vedlegg 3 Utfyllende informasjon om tjenesteproduksjon og økonomistyring.

I dette vedlegget presenterer vi en del bakgrunnsinformasjon om tjenesteproduksjonen og de økonomiske størrelsen innenfor funksjonsområde 2 B: *Oppvekst* og 3: *Pleie og omsorg*. Vi har også lagt inn noen mer detaljerte tabeller og figurer enn det som hovedrapporten har gitt plass for.

### Oppvekst (FO 2 B)

Figur 6 viser at funksjonsområde 2 B: *Oppvekst* består av seks KOSTRA-funksjoner og størrelsesforholdet mellom disse for hele bydelssektoren.

**Figur 6 Funksjonsområde 2 B: Oppvekst fordelt på KOSTRA-funksjoner**



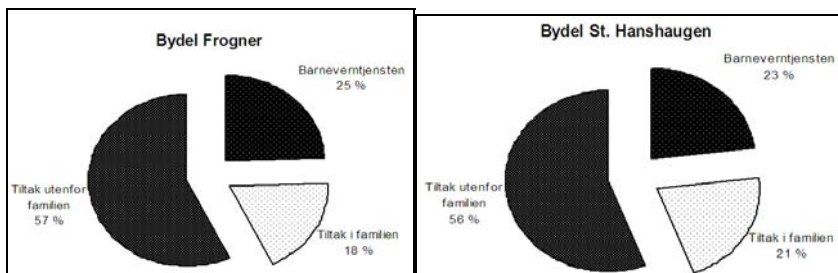
Forklaring til sektorene i diagrammet		Millioner kroner	Andel av bydelsbudsjettene
222	Skolelokaler og skyss	37,5	0 %
231	Aktivitetstilbud barn og unge	141,7	1 %
232	Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste	206,6	2 %
244	Barneverntjeneste	233,9	2 %
251	Barneverntjeneste i familien	126,5	1 %
252	Barneverntjeneste utenfor familien	607,0	6 %
Funksjonsområde 2 B: Oppveksts andel		1 315,7	13 %
Hele bydelsbudsjettet (2008)		10 486,3	

Figur 6 viser at ca. 13 % av nettobudsjettet til bydelene foreslås brukt på oppvekst i 2008. Innenfor funksjonsområdet *Oppvekst* er det seks KOSTRA-funksjoner. Det er tre funksjoner som utgjør barnevernets budsjett. Bydelene budsjetterte i 2008 med å bruke fire av fem tiltakskroner på tiltak utenfor hjemmet. Barneverntiltak i hjemmet kan være fra hjelpetiltak som dekning av utgifter til barnehage, til tunge tiltak med personell som

er inn familien daglig. Tiltakene utenfor hjemmet er hovedsaklig fosterhjem og institusjonsplasseringer.

244 *Barneverntjenesten* er bydelens ansatte i tjenesten, som ikke arbeider direkte i tiltak, over tid har ikke dette pekt seg ut som noe økonomisk høyrisikoområde. Tiltakene er samlet under 251 *Barneverntiltak i familien* og 252 *utenfor familien*.

**Figur 7 Fordeling av midler innenfor barnevern i de to bydelene**



Kilde: Utarbeidet på grunnlag av Bykassens vedtatte budsjett for 2008, Dok. 3

Figur 7 viser at begge bydelene budsjettert med å bruke om lag en firedel til egne ansatte og om lag tre firedeler til *barneverntiltak i og utenfor familien*.

Forklaring til sektorene i diagrammene		Bydel Frogner		Bydel St. Hanshaugen	
		Mill. kr.	prosent	Mill. kr.	prosent
244	Barneverntjenesten	8,3	25 %	8,8	23 %
251	Barneverntiltak i familien	6,2	18 %	8,1	21 %
252	Barneverntiltak utenfor familien	19,3	57 %	21,3	56 %
	Totalt	33,8	100 %	38,1	100 %

Note: Utarbeidet på grunnlag av Bykassens vedtatte budsjett for 2008, dok. 3

Under gjengis tabellen for årsprognoser i barnevernet som Bydel Frogner rapporterte til BØS. Forenklet utgave er gjengitt i rapportens avsnitt **Feil! Fant ikke referanse kilden..**

**Tabell 13 Årsprognoser barnevern (Bydel Frogner)**

		Bud. 2008	Årsprognose basert på rapportuttak ved utgangen av måneden									
			Feb.	Mars	1. Terial	Mai	Juli	2. Terial	Sept.	Okt.	Nov.	31.12
Avsatte midler i mill. kr.	251 Barneverntiltak i hjemmet	6,2	6,2	5,4	5,4	4,6	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,1
	252 Barneverntiltak i institusjon	19,3	21,3	22,1	24,1	24,9	20,3	20,8	20,8	20,3	20,3	19,5
	<b>Total</b>	<b>25,5</b>	<b>27,5</b>	<b>27,5</b>	<b>29,5</b>	<b>29,5</b>	<b>26,5</b>	<b>27,0</b>	<b>27,0</b>	<b>26,5</b>	<b>26,5</b>	<b>25,7</b>
Antall i tiltak i løpet av 2008	251 Barneverntiltak i hjemmet	113	113	113	120	120	120	130	130	130	130	
	252 Barneverntiltak i institusjon	52	54	54	50	50	50	50	50	50	50	
	<b>Totalt</b>	<b>165</b>	<b>167</b>	<b>167</b>	<b>170</b>	<b>170</b>	<b>170</b>	<b>180</b>	<b>180</b>	<b>180</b>	<b>180</b>	<b>-</b>

Note: BØS rapportering, årsregnskapet (for resultat 31.12)

Under gjengis tabellen for årsprognoser i barnevernet som Bydel St. Hanshaugen rapporterte til BØS. Forenklet utgave er gjengitt i rapportens avsnitt **Feil! Fant ikke referanseilden..**

**Tabell 14** Årsprognoser barnevern (Bydel St. Hanshaugen)

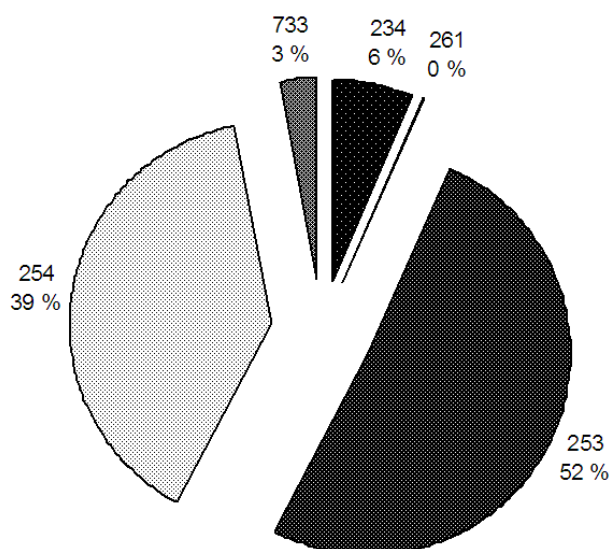
		Bud. 2008	Årsprognose basert på rapportuttak ved utgangen av måneden									
			Feb.	Mars	1. Tert.	Mai	Juli	2. Tert.	Sept.	Okt	Nov.	31.12
Avsatte midler i mill. kr.	251 Barnevern-tiltak i hjemmet	8,1	6,1	6,1	6,1	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,0
	252 Barnevern-tiltak i institusjon	21,3	21,3	19,8	20,0	22,3	22,3	22,3	22,3	22,3	22,3	23,4
	<b>Total</b>	<b>29,4</b>	<b>27,3</b>	<b>25,9</b>	<b>26,0</b>	<b>25,9</b>	<b>25,9</b>	<b>25,9</b>	<b>25,9</b>	<b>25,9</b>	<b>25,9</b>	<b>26,4</b>
Antall i tiltak i løpet av 2008	251 Barnevern-tiltak i hjemmet	126	140	140	140	140	140	140	118	104	98	-
	252 Barnevern-tiltak i institusjon	45	51	51	51	51	51	51	37	38	39	-
	<b>Totalt</b>	<b>171</b>	<b>191</b>	<b>191</b>	<b>191</b>	<b>191</b>	<b>191</b>	<b>191</b>	<b>155</b>	<b>142</b>	<b>137</b>	

Note: BØS rapportering, årsregnskapet (for resultat 31.12)

### Pleie og omsorg (FO 3)

Figur 8 viser at funksjonsområde 3: *Pleie og omsorg* består av fem KOSTRA-funksjoner størrelsesforholdet mellom disse for hele bydelssektoren.

**Figur 8** Funksjonsområde 3: *Pleie og omsorg* fordelt på KOSTRA-funksjoner



I tabellen under framgår det størrelse på disse for bydelssektor samlet og hvor stor andel av budsjett 2008 bydelen har budsjettert på disse funksjonene:

Forklaring til sektorene i diagrammet	Millioner kroner	Andel av bydelsbudsjettene

234	Aktivisering og servicetjenester overfor eldre og funksjonshemmede	358,0	3 %
253	Pleie og omsorg, hjelp og rehabilitering i institusjon	2 859,0	27 %
254	Kjernetjenester knyttet til pleie og omsorg, hjelp til hjemmeboende	2 196,4	21 %
261	Institusjonslokaler	20,1	0 %
733	Transport (ordninger) for funksjonshemmede	171,6	2 %
Funksjonsområde 3, Pleie og omsorgsandel		5 605,2	53 %
Hele bydelsbudsjettet (2008)		10 486,3	

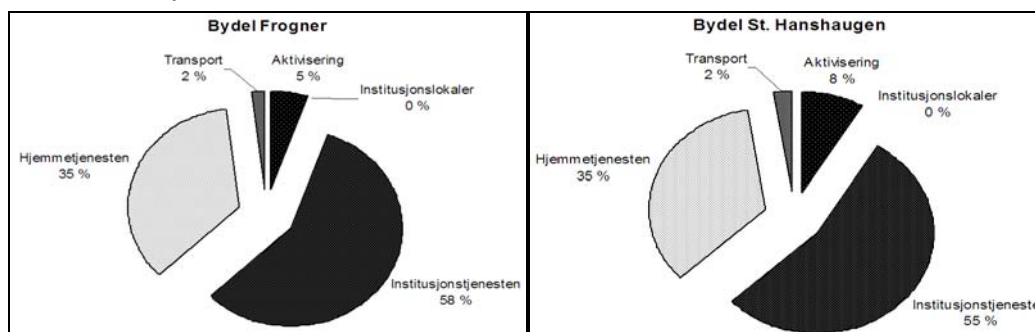
Figur 8 viser at mer enn halvparten av nettobudsjettet til bydelene foreslås brukt på pleie og omsorg i 2008. Innenfor funksjonsområdet pleie og omsorg er det fem KOSTRA-funksjoner, men det er bare to av disse som er av stor økonomisk betydning; 253 pleie og omsorg, hjelp og rehabilitering i institusjon og 254 kjernetjenester knyttet til pleie og omsorg, hjelp til hjemmeboende.

De to KOSTRA-funksjonene innenfor pleie og omsorg som det er særlig fokus i deler sv denne undersøkelsen innbefatter en mengde ulike tiltak, og 90 % eller mer av pleie og omsorgsbudsjettet. Brukergruppene er særlig funksjonshemmede i alle aldrer og eldre med nedsatt funksjonsevne.

De viktigste typene tiltak under KOSTRA-funksjon 253 Pleie og omsorg, hjelp og rehabilitering i institusjon er: Somatiske sykehjemsplasser, spesial plasser i sykehjem og institusjonsplasser innen for psykiatri.

De viktigste typene tiltak under KOSTRA-funksjon 254 Kjernetjenester knyttet til pleie og omsorg, hjelp til hjemmeboende er: Hjemmesykepleie, Brukerstyrt personlig assistanse og praktisk bistand.

**Figur 9 Fordeling av midler innenfor pleie og omsorgsbudsjettene i de undersøkte bydelene**



Note: Utarbeidet på grunnlag av Bykassens vedtatte budsjett for 2008, Dok. 3

Forklaring til sektorene i diagrammene		Bydel Frogner		Bydel St. Hanshaugen	
KOSTRA-funksjon		Mill. kr.	prosent	Mill. kr.	prosent
234	Aktivisering og servicetjenester overfor eldre og funksjonshemmede	24,9	5 %	19,8	8 %
253	Institusjonstjenesten	267,8	58 %	126,8	55 %
254	Hjemmetjenesten	164,2	35 %	80,5	35 %
261	Institusjonslokaler	-	0 %	-	0 %
733	Transport (ordninger) for funksjonshemmede	9,5	2 %	5,5	2 %

Forklaring til sektorene i diagrammene		Bydel Frogner		Bydel St. Hanshaugen	
KOSTRA-funksjon		Mill. kr.	prosent	Mill. kr.	prosent
	Totalt	466,4	100 %	232,6	100 %

Figur 9 viser Fordelingen av budsjettet mellom de ulike KOSTRA-funksjonene innenfor pleie- og omsorgsbudsjettet var relativt lik i de to bydelene. Bydelene budsjetterte med å bruke nær 6 av 10 pleie- og omsorgskroner til *institusjonstjenesten*.

Bydel Frogner budsjetterte med å bruke mest av de to bydelene på *pleie og omsorg*, kroner 466,5 millioner. Budsjettet for *pleie og omsorg* i Bydel St. Hanshaugen var vesentlig mindre, med kroner 232,6 millioner. I Bydel Frogner utgjorde pleie og omsorgstjenestene ca. to tredeler av bydelens samlede budsjett, mens det i Bydel St. Hanshaugen utgjorde ca. halvparten.

Under gjengis tabellen for årsprognoser i institusjonstjenesten som Bydel Frogner rapporterte til BØS. Forenklet utgave er gjengitt i rapportens avsnitt Tabell 15.

**Tabell 15 Rapportering av institusjonstjenesten i 2008 (Bydel Frogner)**

		Antall plasser i bruk ved utgangen av måneden										
Sykehjemsplasser	Bud. prem.	Jan.	Feb.	Mars	1. Tert.	Mai	Juni	Juli	2. Tert.	Sept.	Okt	Nov
Somatiske	333	322	330	335	337	336	335	347	344	342	343	343
Skjermet	90	91	96	97	95	96	95	96	95	91	93	91
Forsterket	15	15	15	14	15	15	15	15	15	13	14	14
Ekstra forsterket		0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>Totalt</b>	<b>438</b>	<b>428</b>	<b>442</b>	<b>447</b>	<b>448</b>	<b>448</b>	<b>446</b>	<b>459</b>	<b>455</b>	<b>447</b>	<b>451</b>	<b>449</b>
		Antall plasser i bruk ved utgangen av måneden										
Korttids-, rehabiliterings- og venteplasser	Bud. prem.	Jan.	Feb.	Mars	1. Tert.	Mai	Juni	Juli	2. Tert.	Sept.	Okt	Nov
Korttid	38	39	24	20	20	21	20	19	19	19	19	20
Rehabilitering	5	7	7	7	7	6	6	6	5	5	5	5
Vente/buffer		7	9	11	10	7	7	8	8	10	10	9
<b>Totalt</b>	<b>43</b>	<b>53</b>	<b>40</b>	<b>38</b>	<b>37</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>
		Antall plasser i bruk ved utgangen av måneden										
Andre heldøgns plasser	Bud. prem.	Jan.	Feb.	Mars	1. Tert.	Mai	Juni	Juli	2. Tert.	Sept.	Okt	Nov
Psykiatri	21	23	23	23	23	23	24	23	23	23	23	23
Andre heldøgns plasser	9	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Dagopphold	69	<i>Ikke tatt med i rapporteringen til VST</i>										
Aldershjems plass	16	<i>Ikke tatt med i rapporteringen til VST</i>										
<b>Totalt</b>	<b>115</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>26</b>
Total fra budsjettpremissene	596											
Totalt antall plasser - Budsjett mot forbruk	Antall plasser i bruk ved utgangen av måneden											
	Jan.	Feb.	Mars	1. Tert.	Mai	Juni	Juli	2. Tert.	Sept.	Okt	Nov.	Resultat
Antall plasser i bruk	506	507	510	510	507	505	517	512	507	511	509	0
Budsjettert	504	504	504	504	504	504	504	504	504	504	504	504
Bruk over eller under budsjett	2	3	6	6	3	1	13	8	3	7	5	-504

Samme i prosent	0,4 %	0,6 %	1,2 %	1,2 %	0,6 %	0,2 %	2,6 %	1,6 %	0,6 %	1,4 %	1,0 %	
-----------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--

Note: Budsjettpremisen i forslaget til bydelsbudsjett og rapporteringer til BØS.

Under gjengis tabellen for årsprognoser i institusjonstjenesten som Bydel St. Hanshaugen rapporterte til BØS. Forenklet utgave er gjengitt i rapportens avsnitt Tabell 16.

**Tabell 16 Rapportering av institusjonstjenesten i 2008 (Bydel St. Hanshaugen)**

Sykehjemsplasser	Bud. prem.	Bud. 2008	Antall plasser i bruk ved utgangen av måneden											
			Jan.	Feb.	Mars	1. Tert.	Mai	Juni	Juli	2. Tert.	Sept.	Okt	Nov.	31.12
Somatiske	143	143	151	151	154	154	153	150	145	143	143	143	144	
Skjermet	27	25	27	27	26	26	26	26	28	30	30	30	30	
Forsterket	4	1			0	0	0	0	0	2	2	0	0	
Utenbys	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	
<b>Totalt</b>	<b>178</b>	<b>173</b>	<b>182</b>	<b>182</b>	<b>184</b>	<b>184</b>	<b>183</b>	<b>180</b>	<b>177</b>	<b>179</b>	<b>179</b>	<b>177</b>	<b>178</b>	<b>0</b>
Korttids-, rehabiliterings- og venteplasser		Bud. 2008	Antall plasser i bruk ved utgangen av måneden											
			Jan.	Feb.	Mars	1. Tert.	Mai	Juni	Juli	2. Tert.	Sept.	Okt	Nov.	31.12
Korttid	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	
Rehabilitering	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	
Alderhjem	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	
<b>Totalt</b>	<b>44</b>	<b>44<sup>71</sup></b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>0</b>
Andre heldøgns plasser		Bud. 2008	Antall plasser i bruk ved utgangen av måneden											
			Jan.	Feb.	Mars	1. Tert.	Mai	Juni	Juli	2. Tert.	Sept.	Okt	Nov.	31.12
Psykiatri	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	
Døve	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Annet	9													
<b>Totalt</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
Totalt, alle typer plasser	235	220												
Totalt antall plasser - Budsjett mot forbruk			Antall plasser ved utgangen av måneden											
			Jan.	Feb.	Mars	1. Tert.	Mai	Juni	Juli	2. Tert.	Sept.	Okt	Nov.	31.12
Antall plasser i bruk			230	230	232	232	231	228	225	226	226	225	226	0
Budsjettet (i rapp til BØS 1.tert)	220	231	231	233	233	224	220	216	211	206	201	196		191
Budsjettet (i rapp til BØS 2.tert)		230	230	232	232	231	228	225	226	222	221	219		218

Note: Budsjettpremisen og teksten i forslaget til budsjett 2008 og BØS rapporteringen for november 2008.

<sup>71</sup> Disse kommer ikke fram i budsjetteksten, men i rapporteringen til BØS