

Miljøtjenesten

Effektivisering

Sola kommune, 2021



INNHOOLD

Oppdraget.....	4
Sammendrag.....	5
Kommunedirektørens kommentar.....	11
Bakgrunn	14
1.1 Revisjonskriterier/metode	17
1.2 Forutsetninger	18
2 Organisering.....	19
2.1.1 Boligenes brukersammensetning	21
3 Kostnadsnivå.....	22
3.1 Miljøtjenesten Sola kommune.....	22
3.2 Fritt brukervalg.....	27
3.3 Hjemmetjenester	28
3.3.1 Antall brukere og vedtakstimer.....	30
3.4 Institusjon.....	33
3.5 Budsjett	34
3.5.1 Budsjettprosessen.....	35
3.5.2 Budsjettoppfølging.....	35
3.6 Vurdering	37
4 Forbedrings- og innsparingsmuligheter	38
4.1 Innledning	38
4.2 Omstillingsarbeid i kommunen	39
4.3 Misforhold mellom vedtak og ressursinnsats.....	39
4.4 Hvordan kunne dette skje?.....	40
4.4.1 Vedtaksoppfølging	40
4.4.2 Styring og ledelse.....	42
4.4.3 Vurdering	43
4.5 En fragmentert tjeneste	44
4.5.1 Vurdering	46
4.6 Mestringsrettede vs. kompensierende arbeidsformer.....	47
4.6.1 Vurdering	49

4.7	Kompetanse og arbeidsmetodikk	49
4.7.1	Målrettet miljøarbeid og positiv atferdsstøtte (PAS)	50
4.7.2	PAS-veiledere	51
4.7.3	Vurdering	52
4.8	En glemt tjeneste?	52
4.8.1	Mangelfulle fasiliteter?	53
4.8.2	Velferdsteknologi, WIFI og elektronisk kommunikasjon.....	53
4.8.3	Vurdering	54
4.9	Høyt omstillingstempo	54
4.9.1	Vurdering	55
	Vedlegg	58
	Vedlegg 1: Utgiftsbehov pleie og omsorg – detaljert	58
	Vedlegg 2: KOSTRA-analyse.....	59
	Vedlegg 3: Utledning av revisjonskriterier	69
	Vedlegg 4: Datakilder	72
	Skriftlige kilder	72
	Muntlige kilder.....	73

OPPDRAGET

Bestilling:

Kontrollutvalget i Sola kommune bestilte 21.10.2020 en forvaltningsrevisjon om effektivisering og forbedring i kommunens administrasjon og tjenestetilbud i en tid med omstilling. Kontrollutvalget ba spesielt om at man så på miljøtjenesten.

Formål:

Formålet med prosjektet er å se på muligheter for effektivisering og forbedring i kommunen, særlig innenfor miljøtjenesten.

Problemstillinger:

- Hva er de viktigste forklaringene på at Sola kommune har en utgiftsøkning i miljøtjenesten?
- Hvilke forbedrings-, innsparings- og effektiviseringsmuligheter finnes?

Prosjektleder for dette prosjektet har vært forvaltningsrevisorene Linn Christin Rustøen og Svein Kvalvåg. Prosjektet er kvalitetssikret av oppdragsleder Therese S. Bjørkeland.

SAMMENDRAG

Miljøtjenesten er en tjeneste som yter praktisk bistand, råd og veiledning til personer med psykisk og fysisk funksjonshemming. Formålet er at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse med andre.

Miljøtjenesten består i dag av syv miljøboliger og et mobilt eller ambulant team, som følger opp brukere som bor i egen bolig. Både i 2020 og 2021 var det til sammen 67 brukere i miljøtjenesten og de totale utgiftene for miljøtjenesten i Sola var på drøyt 121 millioner kroner i 2020. Dette utgjorde en tredjedel av utgiftene innen levekårssektoren.

Datagrunnlaget består av regnskapsanalyse, nøkkeltallsanalyse, dokumentgjennomganger og intervjuer. Vi har intervjuet nøkkelpersoner innen levekår, økonomi, enhet for mestring og tjeneste- og tildelingskontoret (TKK) høsten 2021. I tillegg har vi benyttet oss av en grundig boligkartlegging som ble foretatt av nåværende leder av enhet for mestring, høsten 2019. Vi er takknemlige for at denne ble delt med oss, og for en åpen og ærlig innstilling under intervjuene. Dette er helt sentralt for å kunne få til endringer.

Hovedbudskap

- Miljøtjenestene har hatt en kraftig utgiftsvekst de siste årene, og utgiftene utgjorde en tredjedel av utgiftene innen levekår i 2020
- Det har vært en kraftig vekst i antall årsverk innen miljøtjenesten, og denne har vært langt større enn brukerveksten
- Det er flere årsaker til dette, men en av dem er at det har vært et betydelig misforhold mellom vedtatt og faktisk ressursinnsats
- Det har vært en mangelfull vedtaksoppfølging og styring av tjenesten over lengre tid, men dette har endret seg det siste året
- Miljøboligene ser ut til å ha «levd sine egne liv» i en årrekke, og miljøtjenesten har fremstått fragmentert og lite helhetlig
- Kommunen er i gang med et omstillingsarbeid som følge av fjorårets overforbruk
- Fra å være en relativt bortgjemt tjeneste i lang tid, er miljøtjenesten i 2021 gjenstand for stor oppmerksomhet
- Miljøtjenesten mener at omstillingstempoet er for høyt

Omstillingsarbeid. Sola kommune er i gang med et omstillingsarbeid innenfor miljøtjenesten. Utgangspunktet for dette arbeidet var at miljøtjenesten hadde et merforbruk i underkant av 10 millioner kroner i 2020. Per august 2021 viste de økonomiske prognosene at det økonomiske avviket for enhet for mestring kom til å bli større i inneværende år. Prognosen for merforbruket har steget fra 14 millioner kroner i prognosen for 1. tertial til 20 millioner kroner i forventet merforbruk for 2021.

Kostnadene har økt kraftig de siste årene. Dette skyldes i første rekke at det gjennomsnittlige antallet vedtakstimer per bruker har økt med nesten 35 prosent fra 2019 til 2021. Det har også

vært en vekst i antall brukere, men denne har vært moderat. Økningen i årsverk og ressursinnsats har vært langt større enn økningen i antall brukere.

Så hvorfor øker utgiftene? Gjennomgangen vår tyder på at det er flere forklaringer på dette. Kostnadene til avlastning har økt kraftig som følge av avvikling av fritt brukervalg. Økningen gjenspeiles også i økte budsjetter. Årsaken til merforbruket i 2019 og 2020 skyldes blant annet at avlastningsboligen de siste årene i større grad har blitt brukt til timebasert avlastning til barn og ungdom som har behov for avlastning noen timer på ettermiddag/kveld. Tidligere fikk flere av disse et privat tilbud. Denne ordningen er kostnadskreven, og kommunen bør se på alternative løsninger.

Vi anbefaler at kommunen ser på alternative måter å organisere timebasert avlastning til barn og unge.

Budsjettmodellen som miljøtjenesten har per i dag, tar kun hensyn til faste ansatte året før. Det kommer frem at miljøtjenesten har faste ansatte utover budsjetttrammen, noe som indikerer brudd på økonomireglementet. Avdelingslederne opplever at budsjettene ikke er realistiske, og vanskelig å styre etter. Det etterlyses også mer opplæring og budsjettverktøy som er lettere å styre etter. Kommunen er i gang med å se både på budsjettmodellen og rapporteringsverktøy.

Vi anbefaler at kommunen sikrer at det ikke opprettes faste årsverk utover budsjetttrammen.

Det pekes på at budsjettene tidligere ikke har tatt høyde for en prognose i forhold til fremtidig behov. Urealistiske budsjetter har vært vanskelig for virksomhetsleder å styre etter, men det forklarer ikke hele merforbruket i seg selv.

Utover økningen i avlastningsboligen, finner vi ingen klare indikasjoner på at behovene for miljøtjenester har økt nevneverdig. Indikatoren det rapporteres på i KOSTRA tyder ikke på økt behov, men den er for grovkornet til å gi et fullgodt bilde. Kommunen har heller ingen indikatorer på dette, selv om vi selvsagt ikke kan utelukke at behovsøkning er en del av forklaringen på utgiftsveksten.

En annen viktig forklaring på utgiftsøkningen er at det har vært mangelfull styring av ressursinnsatsen i tjenesten.

Misforhold mellom vedtak og ressursinnsats. I slutten av 2020 og utover våren 2021 gjennomførte Levekår to kartlegginger av miljøtjenesten. Kartleggingene avdekket at det var et stort misforhold mellom vedtatte tjenester og faktisk ressursbruk. Det var iverksatt tjenester tilsvarende for drøyt 12,5 årsverk mer enn det var fattet vedtak for¹. Det var totalt 146 årsverk i miljøtjenesten i 2020. I kartleggingen vurderte man innsparingspotensialet som enda større, dersom det hadde vært mulig å gjøre omrokkeringer med hensyn til bruk av tre av boligene.

Kartleggingen avdekket at det var liten bevissthet omkring å bruke vedtakene som grunnlag for tjenesteinnholdet, slik som er intensjonen. De fleste brukerne hadde fått mye mer timer enn det

¹ I denne kartleggingen var ikke barne- og avlastningsboligene med.

som var vedtatt, men enkelte fikk også mindre enn det vedtaket tilsa. Det var også store variasjoner i ressursbruk fra bolig til bolig.

Vi anbefaler at kommunen fremover følger opp utvikling i antall vedtakstimer per bruker, samt utvikling i brukerbehov og antall årsverk, for å sikre at omstillingsarbeidet gir en effekt.

Et sentralt spørsmål er hvordan dette kunne skje? Hvordan kunne det utvikle seg et så stort avvik mellom vedtak og ressursinnsats? Og hvorfor ble ikke dette fanget opp tidligere?

Styring og oppfølging. En viktig årsak til det store avviket mellom vedtak og ressursinnsats er mangelfull vedtaksoppfølging og mangelfull styring av tjenesten.

Det er per i dag miljøtjenesten som skal evaluere vedtakene og sende endringsmelding til tjeneste- og koordineringskontoret (TKK), som TKK baserer sin revurdering på. Dette er en ordning som er basert på tillit. Men vellykket styring forutsetter både tillit og kontroll. Etter vår vurdering bør TKK være tettere på miljøtjenesten i tiden fremover, spesielt i forbindelse med evalueringer og endringer. Samtidig må man være forsiktige, slik at pendelen ikke svinger for sterkt i retning av veldig streng kontroll, noe som kan være fristende når man har avdekket et såpass stort ressursavvik. Blir kontrollen for invaderende, kan den undergrave avdelingenes og de ansattes motivasjon og lojalitet og føre til mistillit. Streng kontroll er dessuten veldig ressurskrevende. Derfor bør man også se på forholdet mellom tillit og kontroll i et ressursperspektiv.

Vi anbefaler TKK og miljøtjenesten å revurdere samarbeidsavtalen og evaluerings- og endringsrutinene og praktiseringen av disse. Hensikten med dette er å skape en bedre balanse mellom tillit og kontroll i vedtaksoppfølgingen. Enhetene bør revurdere dette i fellesskap.

Styring. En annen viktig årsak til det store ressursavviket er mangelfull styring av miljøtjenesten og betydelige kulturelle ulikheter mellom de miljøboligene. Dataene tyder også på at arbeidsmengden i boligene er høyst varierende. Miljøboligene ser ut til å ha «levd sine egne liv» i en årrekke, og miljøtjenesten har fremstått fragmentert og lite helhetlig. Det bør legges til at kommunen i 2021 har gjort en rekke gode grep det siste året for å få ned ulikhetene og skape en mer helhetlig miljøtjeneste.

Det ser ut til at tjenestene til den enkelte bruker i første rekke har blitt bestemt av den/de enkelte ansattes personlige vurderinger, og forventninger fra de pårørende, og ikke med utgangspunkt i forskning eller en faglig standard. Dette har skapt en tjeneste der faglig og kulturell ulikhet mellom avdelingene har vært normen, og ikke unntaket.

Gjennomgangen tyder på at de ansatte i miljøtjenesten i dag utfører en rekke oppgaver som ikke er miljøterapeutiske. Eksemplene som gis i intervjuene tyder på at det er behov for en opprydning mht. hva som kan forventes av miljøtjenesten og hva som ikke kan forventes.

Vi anbefaler kommunen å utvikle en felles faglig plattform eller standard, slik at det blir tydeligere for de ansatte og omgivelsene hva som er innenfor miljøtjenestens faglige mandat.

Vi anbefaler at kommunen fremover sikrer tett lederoppfølging, ansattoppfølging og samhandling internt i miljøtjenesten. Etter vår vurdering bør en herunder se nærmere på mulighetene for å sikre en bedre samkjøring, samdrift og sambruk av medarbeiderne i miljøtjenesten. Vi tror dette er viktig for å lykkes i å skape en mer helhetlig miljøtjeneste.

Ledelsen i Levekår har vært opptatt av at den pågående prosessen med reduksjon i årsverk er en del av et omstillingsarbeid innenfor miljøtjenesten. Det har også kommet en del endrings- og omstillingstiltak i kjølvannet av årsverksreduksjonen. Men gjennomgangen tyder likevel på at kommunen kan være tydeligere mht. hva som er det overordnede målet med omstillingen, utover å redusere antall årsverk.

Vi anbefaler kommunen å være tydeligere på hva som er det overordnede målet med omstillingen av miljøtjenesten.

Det vi tenker her er en positiv forventning til innholdet i tjenesten, en standard, en norm, en føring som sier noe om hva som er godt nok, hva som ikke er godt nok, og hva som skal være miljøtjenestens oppgaver og hva som ikke skal være dens oppgaver i tiden fremover. Etter vår vurdering ville dette bidratt til en sterkere kobling mellom den faglige utviklingen og de ressursmessige endringene, og skaper også bedre forutsetninger for å skape en mer helhetlig miljøtjeneste.

Mestringsrettede vs. kompenserende arbeidsformer. Kommunen har et mål om at pleie- og omsorgstjenestene er mest mulig mestringsrettede og at brukerne deltar i utformingen av egne tjenester. Dette er bra for bruker og bra for kommunen.

Hovedbildet er at miljøtjenestene som blir gitt i for stor grad er kompenserende, dvs. at de ansatte gjør ting for brukeren, i stedet for at brukeren lærer seg å mestre flere oppgaver selv. Men også her ser det ut til å være forskjeller fra bolig til bolig og fra ansatt til ansatt.

Gjennomgangen tyder også på det motsatte, dvs. at man gir opplæring i lang tid, uten at det er noen tegn til bedring.

Kommunen bør styrke det egenmestringsrettede arbeidet i miljøtjenesten. Dette kan kobles opp mot en felles faglig plattform eller standard (se over), og det pågående kompetanseutviklingsarbeidet (se under).

Etter vår vurdering er det viktig at man sikrer at de ansatte får tilstrekkelig kompetanse til å forstå nyansene mellom når man skal forsøke å jobbe mestringsrettet og når man skal la være. Dersom man har jobbet i flere år med å lære opp en bruker i vasking, bør man enten endre opplæringen, eller droppe det, og heller jobbe terapeutisk på andre områder.

Kompetanse og arbeidsmetodikk. Gjennomgangen tyder på at det er varierende kompetanse i de ulike boligene, og at dette går utover kvaliteten i tjenesten. Derfor er det bra at kommunen nå er i ferd med å innføre Positiv adferdsstøtte (PAS) som en felles metode i miljøtjenesten. Det er ansatt egne PAS-veiledere som skal veilede de ansatte på tvers av boligene i konkrete saker. Etter

vår vurdering er denne form for «*skulder-til-skulder-veiledning*» en god måte å drive kompetanse-heving på, ettersom veiledningen både er praktisk og målrettet.

I intervjuene tas det til orde for hospitering og mer samarbeid mellom boligene. Erfaringen fra andre pleie- og omsorgsprosjekter er at også dette er en god måte å drive kompetanseheving på, ettersom de ansatte får mer forståelse for hverandres rammebetingelser og arbeidsmetodikk. Gjennomgangen tyder dessuten på at det er mye god kompetanse i den enkelte bolig, som kan utnyttes bedre på tvers.

Et tettere og mer praksisnært samarbeid vil kunne skape bedre tjenester for brukerne, gi de ansatte et faglig løft, og skape grobunn for en bedre samkjøring, samdrift og sambruk av ansatte.

En bortgjemt tjeneste. Gjennomgangen vår tyder på at miljøtjenesten lenge har gått litt under radaren og fått relativt lite oppmerksomhet og oppfølging. Dette har endret seg kraftig det siste året. Fra å være en relativt bortgjemt tjeneste, er miljøtjenesten i 2021 gjenstand for stor oppmerksomhet i forbindelse med det pågående omstillingsarbeidet.

Vi tror at det pågående omstillingsarbeidet kan gi miljøtjenesten den nødvendige oppmerksomheten og det nødvendige løftet mht. styring, oppfølging og kompetanseutvikling.

Flere av miljøboligene er små, og mangelfulle fasiliteter ser ut til å svekke kvaliteten i tjenesten, men også her er det planlagte endringer på gang.

På sikt tror vi omstillingsarbeidet kan bidra til å skape en tjeneste som jobber smartere, mer målrettet og mer miljøterapeutisk. Dette vil skape bedre forutsetninger for å få mest mulig kvalitet ut av de ressursene som brukes på feltet.

Samtidig kan det være verdt å ta en fot i bakken mht. omstillingen og vurdere om tempoet har vært for høyt og hvordan rekkefølgen mht. hva som bør innføres når, bør være.

Høyt omstillingstempo. Gjennomgangen vår tyder på at omstillingen i miljøtjenesten har vært et helt riktig og nødvendig grep. Fra å være en relativt bortgjemt tjeneste i lang tid, er miljøtjenesten i 2021 gjenstand for stor oppmerksomhet. Avdelingslederne i miljøtjenesten mener imidlertid at omstillingstempoet er for høyt.

Kommunen har klart å få til mye på kort tid i omstillingsprosessen, men så langt innfrir ikke resultatene forventningene om økonomisk innsparing. Det kan samtidig være verdt om å minne om at tiltakene ikke får helårseffekt før i 2022.

Det ser også ut til at for mye skal skje med en gang, og at det blir krevende å ivareta omstilling, utvikling og drift samtidig. Sagt på en annen måte: Man skrur på for mange brytere på en gang, og systemet blir overbelastet. De iverksatte tiltakene er i seg selv både fornuftige og nødvendige, men mengden av tiltak kan gjøre at det blir vanskeligere å lykkes på kort sikt.

Det er bra at kommunen har høye ambisjoner for miljøtjenesten, men kommunen bør vurdere å jobbe mer skrittvis i omstillingsprosessen fremover, slik at det blir lettere å gjennomføre nødvendige justeringer underveis. Vi tror dette vil skape bedre forutsetninger for å lykkes.

Etter vår vurdering har den pågående omstillingen av miljøtjenesten bli en vinn-vinn for brukere, ansatte og kommuneøkonomi. Dataene tyder også på at det er fullt mulig å styrke tilbudet til brukerne samtidig som man reduserer antall årsverk. Det handler om å jobbe smartere, mer mål- og endringsrettet, mer terapeutisk og samhandle bedre på tvers. Omstillingen vil også kunne bidra til at miljøtjenesten kommer mer ut av skyggen fra de andre helse- og omsorgstjenestene.

Vi anbefaler kommunen å vurdere en mer skrittvis tilnærming videre i omstillingsprosessen, der ulike løsninger, tiltak og rammebetingelser ses i sammenheng og underbygger hverandre. Avdelingslederne bør trekkes med i dette arbeidet, ettersom de har en nøkkelfunksjon mht. å sikre en vellykket iverksetting av tiltakene.

En vellykket omstillingsprosess vil dessuten kunne bidra til å utvikle en mer permanent endringskultur i miljøtjenesten, slik de ansatte blir mer vant til at endringer skjer nokså kontinuerlig.

Vi anbefaler kommunen å:

- å være tydeligere på hva som er det overordnede målet med omstillingen av miljøtjenesten
- utvikle en felles faglig plattform eller standard, slik at det blir tydeligere for de ansatte og omgivelsene hva som er innenfor miljøtjenestens faglige mandat.
- sikre tett lederoppfølging, ansattoppfølging og samhandling internt i miljøtjenesten i tiden fremover
- følge opp utviklingen i antallet vedtakstimer per bruker, samt utvikling i brukerbehov og antall årsverk, for å sikre at omstillingsarbeidet gir en effekt
- revurdere samarbeidsavtalen og rutinene som regulerer samhandlingen mellom TKK og miljøtjenesten, og praktiseringen av disse
- vurdere en mer skrittvis tilnærming videre i omstillingsprosessen, der ulike løsninger, tiltak og rammebetingelser ses i sammenheng og underbygger hverandre. Avdelingslederne bør trekkes med i dette arbeidet, ettersom de har en nøkkelfunksjon mht. å sikre en vellykket iverksetting av tiltakene.
- vurdere alternative måter å organisere timebasert avlastning til barn og unge.
- sikre at det ikke opprettes faste årsverk utover budsjettrammen

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektøren har gjennomgått forvaltningsrevisjonen og rapporten viser tydelig at kommunen står ovenfor store utfordringer i denne tjenesten. Dette gjelder organisering, økonomistyring, ledelse og forvaltninga ressursene vi har til disposisjon. Rapporten peker samtidig på klare forbedringsområder knyttet faglig tilnærming og kvalitet i tjenesten.

Rapporten tar kommunedirektøren på stort alvor og er glad for at fokus vi har sett på tjenesten blir bekreftet i rapporten. Anbefalingene i rapporten vil være svært viktige i planlegging og vurdering av videre prosess knyttet til utvikling og omstilling av tjenesten.

Rapporten peker på at omstillingstempoet i Miljøtjenesten er høyt, og at det skaper utfordringer for prosessen og resultatet. Kommunedirektøren er videre enig i at vi må tilpasse omstillingstrykket og ta et trinn tilbake for å sikre at vi har ansatte, ledere og tillitsvalgte med oss i den videre prosessen. I denne vurderingen vil vi legge vekt på om det er forhold i prosessen, som informasjon, forankring av omstillingsmål og medvirkning som kan forbedres. Videre vil det være viktig å drøfte og eventuelt justere hvilke endringer som må gjennomføres og lage en realistisk fremdriftsplan som prioriterer hvilke tiltak som skal gjennomføres og når.

Kommunedirektøren må være åpen og ærlig på at utfordringene i tjenestene er store og at rapporten forsterker alvorligheten av både utfordringene og problemstillinger som tjenestene har. Kommunedirektøren merker seg også potensialet for bedre samordning, samhandling og samarbeid på tvers i levekår og kommunen som helhet. God og riktig bruk av kompetanse er avgjørende for å kunne jobbe målrettet og ha en mestringsorientert tilnærming i oppfølging av brukerne. Rapporten peker på at kommunen har et uutnytt potensial i å bruke kompetansen i tjenesten mer på tvers.

Når kommunedirektøren startet arbeidet med gjennomgang av miljøtjenesten i slutten av 2020 var vi kjent med utfordringene. På det tidspunktet var gjennomgangen primært basert på økonomiske utfordringer og forholdet mellom vedtatt timer og faktisk bruk av timene som var tildelt.

Rogaland Revisjon peker på følgende hovedutfordringer:

- Miljøtjenestene har hatt en kraftig utgiftsvekst de siste årene, og utgiftene utgjorde en tredjedel av utgiftene innen levekår i 2020.
- Det har vært en kraftig vekst i antall årsverk innen miljøtjenesten, og denne har vært langt større enn brukerveksten.
- Det er flere årsaker til dette, men en av dem er at det har vært et betydelig misforhold mellom vedtatt og faktisk ressursinnsats.

- Det har vært en mangelfull vedtaksoppfølging og styring av tjenesten over lengre tid, men dette har endret seg det siste året.
- Miljøboligene ser ut til å ha «levd sine egne liv» i en årrekke, og miljøtjenesten har fremstått fragmentert og lite helhetlig.
- Kommunen er i gang med et omstillingsarbeid som følge av fjorårets overforbruk.
- Fra å være en relativt bortgjemt tjeneste i lang tid, er miljøtjenesten i 2021 gjenstand for stor oppmerksomhet.
- Miljøtjenesten mener at omstillingstempoet er for høyt.

Oppsummert anbefaler Rogaland Revisjon Sola kommune å:

- å være tydeligere på hva som er det overordnede målet med omstillingen av miljøtjenesten
- utvikle en felles faglig plattform eller standard, slik at det blir tydeligere for de ansatte og omgivelsene hva som er innenfor miljøtjenestens faglige mandat.
- sikre tett lederoppfølging, ansattoppfølging og samhandling internt i miljøtjenesten i tiden fremover.
- følge opp utviklingen i antallet vedtakstimer per bruker, samt utvikling i brukerbehov og antall årsverk, for å sikre at omstillingsarbeidet gir en effekt.
- revurdere samarbeidsavtalen og rutinene som regulerer samhandlingen mellom TKK og miljøtjenesten, og praktiseringen av disse.
- vurdere en mer skrittvis tilnærming videre i omstillingsprosessen, der ulike løsninger, tiltak og rammebetingelser ses i sammenheng og underbygger hverandre. Avdelingslederne bør trekkes med i dette arbeidet, ettersom de har en nøkkelfunksjon mht. å sikre en vellykket iverksetting av tiltakene.
- vurdere alternative måter å organisere timebasert avlastning til barn og unge.
- sikre at det ikke opprettes faste årsverk utover budsjetttrammen.

Som nevnt i rapporten er vi alt i gang med omfattende omstillingsarbeid og vil kort nedfor gjøre rede for det:

- Økonomiavdelingen har igangsatt et forbedringsarbeid for riktig budsjettering av de ulike boligene, og det er nå en systematisk oppfølging av avdelingslederne med fokus på: Kvalitet, Personal og Økonomi (KPØ).
- Det vil fremover settes enda større søkelys på oppfølgingsarbeid for å ha samsvar mellom vedtak og faktisk utførelse av tjenesten. Dette vil kreve en bedre samhandling mellom TKK og Miljøtjenesten, som beskrevet i rapporten. Videre er det allerede startet med kompetanseheving av avdelingslederne og medarbeiderne på positiv atferdsstøtte (PAS). To PAS-koordinatorer driver veiledning i de ulike boligene.
- En tettere ansettelseskontroll i tjenesten vil fremover være et nødvendig tiltak for å sikre bedre oversikt over antall faste årsverk. Det vil lages rutiner for å holde en tettere kontroll

over ansettelse der både HR- og Økonomiavdelingen skal være sentrale medspillere for medarbeider- og lederutvikling, økonomiopplæring og budsjettoppfølging.

- Kommunedirektøren vil prioritere lederopplæring og lederutvikling i miljøtjenesten i 2022. Dette tiltaket vil også medvirke til større forståelse av helhet og samhandling.
- Kommunedirektøren vil i kommende økonomi- og handlingsplan opprette et omstillingsårsverk som skal bidra inn til gjennomføring av omstillingen og mot kvalitetsutvikling av tjenesten. Det vil være avgjørende å sikre at en setter tydelige mål for utvikling av tjenestene, og at utviklingen av denne tjenesten og bygger opp under kommunens mål om at tjenestene skal legge til rette for å fremme egenmestring.

Forvaltningsrevisjon bidrar med gode forslag til forbedringer, og disse vil tas med i planleggingen av det videre utvikling- og omstillingsarbeidet i tjenesten.

BAKGRUNN

I Sola kommune sin handlings- og økonomiplanen for 2021-2024 ble det varslet om strammere økonomiske rammer. Utfordringene er i hovedsak knyttet til stor utgiftsvekst i tjenestene som følge av volumvekst, samt at kommunen får flere brukere med mer omfattende og sammensatte behov. Demografiutviklingen viser også at kommunen på sikt vil få en aldrende befolkning og færre yrkesaktive per pensjonist. På bakgrunn av dette la kommunedirektøren fram innsparingstiltak på 50 millioner kroner i 2021, med videreføring i planperioden fordelt mellom tjenesteområdene og stabene. Dette utgjør 3,5 prosent av det totale netto driftsbudsjettet. For levekår utgjør omstillingskravet 14 millioner kroner i 2021.

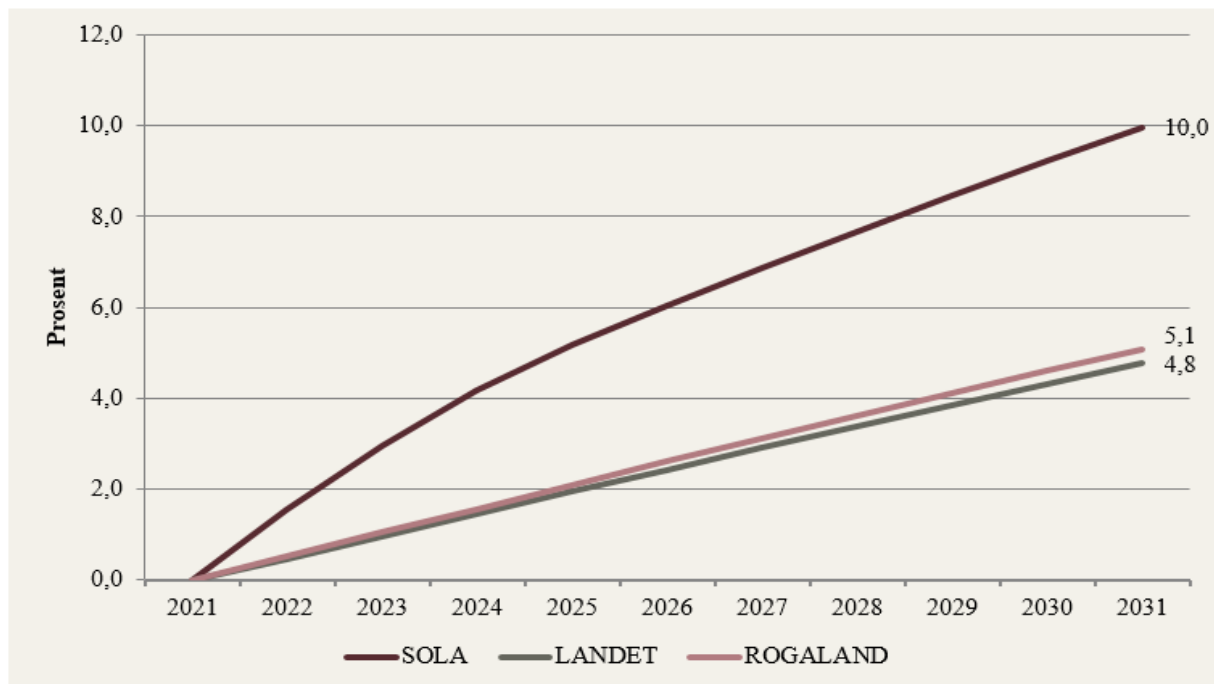
Kontrollutvalget ønsker et prosjekt som ser på effektivisering i kommunen, hvor det spesielt ses på miljøtjenesten. Prosjektet har to problemstillinger:

- Hva er de viktigste forklaringene på at Sola kommune har en utgiftsøkning i miljøtjenesten?
- Hvilke forbedrings-, innsparings- og effektiviseringsmuligheter finnes?

Fremtidsbilde

Befolkningsframskriving frem mot 2031 viser at Sola kommune vil få en kraftig vekst som ligger over landet og Rogaland.

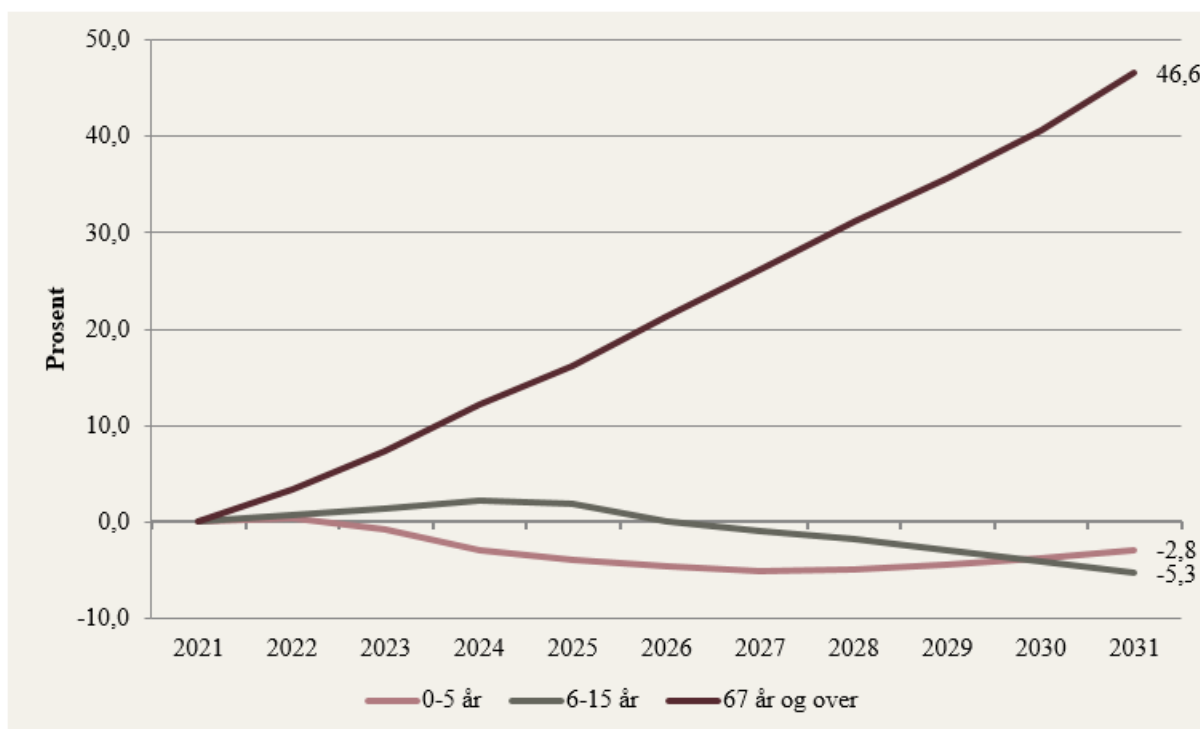
Figur 1 Utvikling i folketall per 1.1 (2021 = 0, SSB MMMM-alternativet)



Kilde: Demografimodell KS 2021

I 2021 er det 27.457 innbyggere i Sola og prognosen viser en økning på 2.738 innbygger frem mot 2031 (økning tilsvarende 10 prosent).

Figur 2 Utvikling i folketall 0-5 år, 6-16 år og 67 år + i kommunen per 1.1 (2021 = 0, SSB MMMM-alternativet)

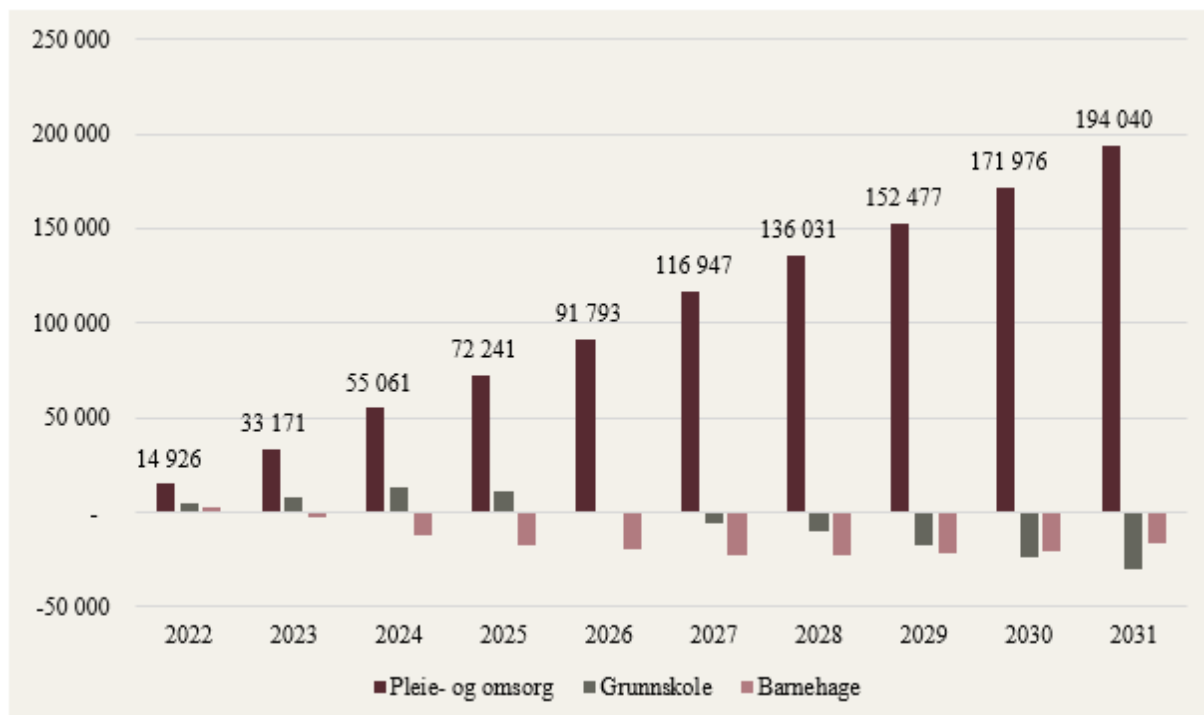


Kilde: Demografimodell KS 2021

Dersom vi ser på de ulike aldergruppene som kommunen yter flest tjenester til viser framskrivningen en veldig stor økning i antall innbyggere over 67 år, mens utviklingen er noe nedadgående for innbyggere i aldersgruppene 0-5 år og 6-16 år.

Denne vridningen ser vi også igjen i framskrivningen av demografikostnader. Demografikostnadene er beregnet ut fra dagens behov og dagens organisering av tjenestetilbudet.

Figur 3 Utvikling i demografikostnader innenfor pleie- og omsorg, barnehage og grunnskole ift demografikostnader per 1.1.2021



Kilde: Demografimodell KS 2021

Det vil være en kraftig vekst i demografikostander frem mot 2031 innenfor pleie- og omsorg, mens behovet innenfor barnehage og grunnskole er svakt synkende.

1.1 REVISJONSKRITERIER/METODE

På bakgrunn av gjennomgangen i vedlegg 3 utleder vi følgende revisjonskriterier:

- Miljøtjenesten skal drive effektivt og forsvarlig
- Miljøtjenesten bør ha realistiske budsjetter for å sikre god økonomistyring
- Opprettelsen av nye stillinger skal skjer innenfor vedtatt budsjetterramme

Det overordnede kriteriet i denne gjennomgangen er føringen om å drive effektivt og forsvarlig. Vi legger til grunn følgende firefeltstabell som viser effektivitet vs. produktivitet for å konkretisere dette kriteriet ytterligere. Det overordnede målet for en kommune er å gi riktige tjenester til lavest mulig kostnader.

Figur 4 Effektivitet vs. produktivitet²

	EFFEKTIV	INEFFEKTIV
PRODUKTIV	Gjøre det riktige bra <i>Riktige tjenester til lavest kostnad</i>	Gjøre det gale bra <i>Gale tjenester til lavest kostnad</i>
UPRODUKTIV	Gjøre det riktige dårlig <i>Riktige tjenester til høye kostnader</i>	Gjøre det gale dårlig <i>Gale tjenester til høye kostnader</i>

Denne undersøkelsen har en undersøkende eller eksplorativ tilnærming, ettersom vi leter etter kostnadsdrivere og forbedringsmuligheter, med utgangspunkt i føringene over. Vår identifikasjon av kostnadsdrivere og forbedringsmuligheter er basert på nøkkeltalls- og regnskapsgjennomgang, dokumenter og intervjuer med sentrale nøkkelpersoner. Vi har foretatt en såkalt metodetriangulering av data. Dette innebærer at de ulike problemstillingene belyses gjennom bruk av forskjellige datakilder. Trianguleringen bidrar til å utvide og forsterke datagrunnlaget i analysen, og forskjellige innsamlingsmetoder gir ulike perspektiv på analysegrunnlaget. For eksempel er antakelser basert på de første samtalene, tall, dokumenter og funn i parallelle

² Dette er en modell som brukes i mange sammenhenger. Se blant annet Håvard Moe i KS Konsulent, presentasjon for Tysvær kommune TK 2030 Formannskapet 26.05.21

prosjekter blitt testet ut i intervjuene. Påstander i intervjuene er deretter blitt fulgt opp gjennom å hente inn nye talldata/dokumenter. Skriftlige og muntlige finnes i vedleggsdelen.

1.2 FORUTSETNINGER

I KOSTRA-analysen sammenligner vi Sola med Stavanger, Sandnes, Gjesdal, Klepp og Tysvær. I noen av sammenligningene tar vi også med tall for landet uten Oslo. Tysvær og Stavanger er valgt på bakgrunn av at Rogaland Revisjon gjennomfører tilsvarende analyser i disse kommunene.

Sammenligningskommunene har til felles at de har under landsgjennomsnittet i utgiftsbehov innenfor pleie og omsorg, se tabell 8 i vedlegg 1.

I analysen trekker vi også frem faktiske regnskapstall fra Sola kommune, der det er relevant. Vår oppmerksomhet er rettet mot miljøtjenesten, men vi ser denne i sammenheng med levekårsområdet under ett. Det er ikke mulig å trekke ut nøkkeltall for miljøtjenesten i KOSTRA. Her inngår miljøtjenesten både i funksjon 234 aktivisering³, 253 institusjon⁴ og 254 hjemmetjenester⁵. Ved å inkludere faktiske regnskapstall vil vi kunne vise hvor mye av kostnadene innenfor en funksjon som går til miljøtjenesten og hvor mye som går til andre tjenester innenfor levekårsområdet. Vi har i denne analysen oppmerksomheten rettet mot drift. Funksjon 261, institusjonslokaler, er derfor i liten grad med i analysen.

³ 234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse, for enkelhetsskyld benytter vi begrepet aktivisering.

⁴ Helse- og omsorgstjenester i institusjon.

⁵ Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende.

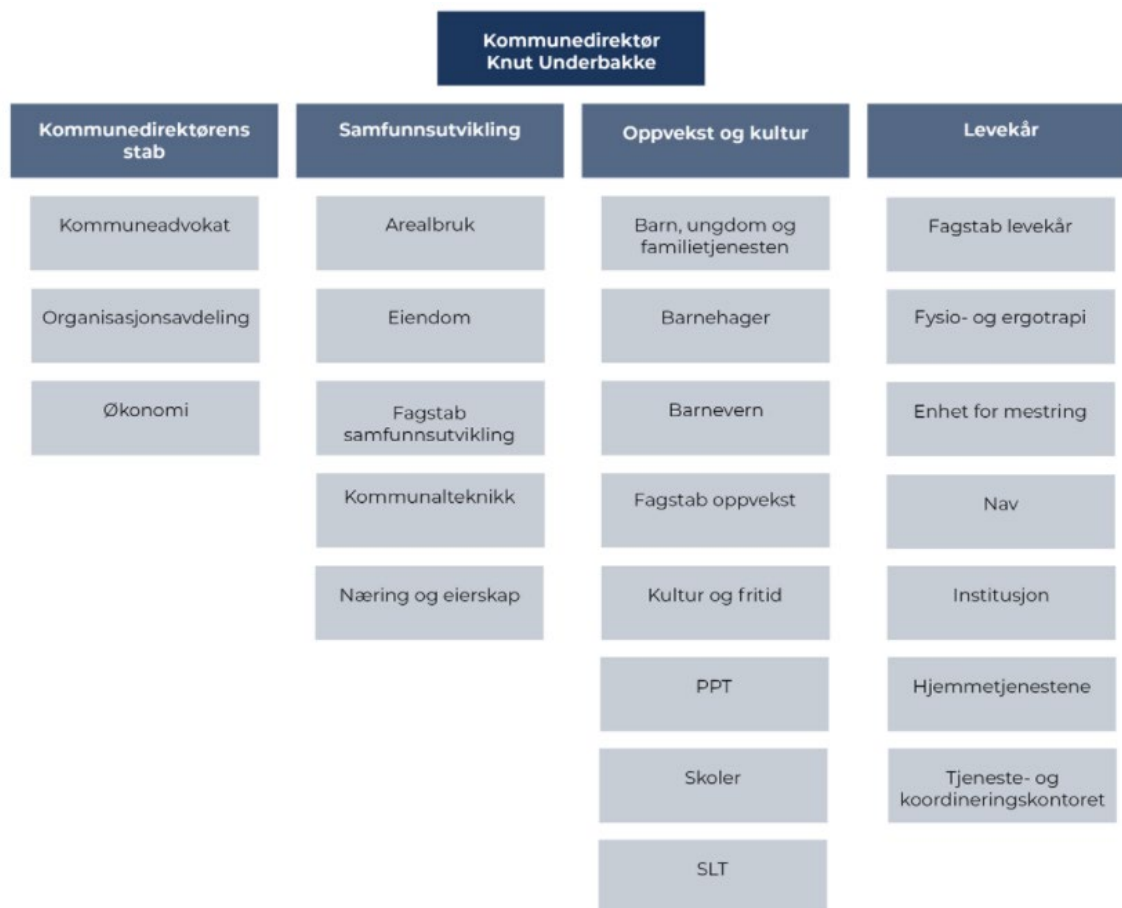
2 ORGANISERING

Miljøtjenesten er en tjeneste som yter praktisk bistand, råd og veiledning til personer med psykisk og fysisk funksjonshemning. Formålet er at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse med andre.

Miljøtjenesten ble fra 01.01.21 en del av enhet for mestring, som også inneholder psykisk helse og rus. Før det var miljøtjenesten og psykiske helse og rus to virksomheter.

Tjeneste og koordineringskontoret (TKK) i Sola har ansvar for å gi informasjon, behandle søknader, kartlegge behov og fatte vedtak om helse- og omsorgstjenester. Alle brukere får tildelt en fast saksbehandler i TKK.

Figur 5 Organisasjonskart Sola kommune⁶



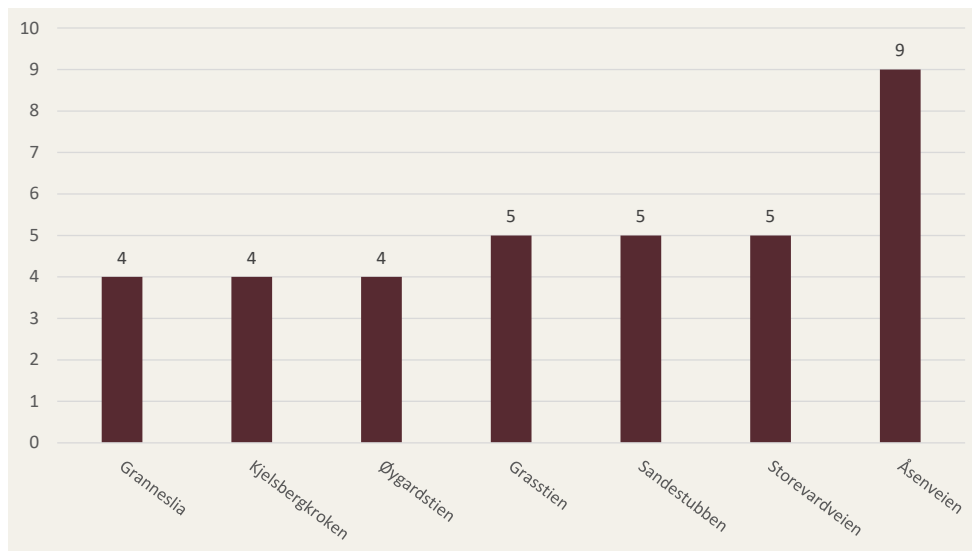
Kilde: Sola kommune

Miljøtjenesten består i dag av syv boliger og et mobilt eller ambulant team, som til sammen

⁶ Oppdatert organisasjonskart, mottatt 01.10.21.

utgjør fem avdelinger, med hver sin leder. Det ambulante teamet ble opprett i 2021, og følger opp «utebrukere», det vil si brukere som får miljøtjenester, men som ikke bor i boligene. Vi får opplyst at de i dag har drøyt 30 brukere. I figuren under ser vi hvor mange brukere som er i hver av boligene per 30.09.2021.⁷

Figur 6 Antall brukere per bolig per 30.09.2021



Kilde: Sola kommune

Både i Sola, i en pågående forvaltningsrevisjon i Tysvær og i andre kommuner, pekes det på at et bofellesskap som regel bør ha minst åtte brukere, og at erfaringen med små boliger er at de ansatte får et «eierforhold» til brukerne som kan være usunt. I Sola ønsker man at brukerne i større grad skal eie sine egne leiligheter: «Vi har tro på at det vil være godt for både brukere, pårørende og ansatte å vite at boligen ikke er kommunal».

Husbanken har utarbeidet en veileder for utviklingshemmede og deres pårørende i etablering av borettslag, sameie eller kjøp av enkeltbolig⁸. Veilederen retter seg mot mennesker med utviklingshemming og deres pårørende (eventuelt verge), som ønsker å kjøpe eller bygge egen bolig, enten alene eller sammen med flere. Veilederen viser til hvilke alternativer og muligheter som finnes, for eksempel et borettslag med en tilknyttet personalbase.

Sola kommune er i gang med et pilotprosjekt for botiltak til personer med psykisk utviklingshemming, med behov for heldøgns bemanning, som ønsker å eie sin egen bolig. Boligprosjektet skal ha åtte boenheter, en personalbase som kommunen eier, være sentrumsnært og ha tilknytning til andre avdelinger i miljøtjenesten med mulighet for samdriftsfordeler.

⁷ Opplyst i epost den 30.09.2021

⁸ Link til Husbankens veileder for utviklingshemmede og deres pårørende i etablering av borettslag, sameie eller kjøp av enkeltbolig <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/7b17.pdf>

Våren 2019 ble det satt ned en arbeidsgruppe bestående av brukerrepresentant, representanter fra utviklingsavdelingen, TKK, avdeling eiendom, miljøtjenesten, tillitsvalgt og vernetjenesten.

Intensjonen i byggeprosjektet er at beboerne skal kjøpe og eie egen bolig. Det vil bli søkt om finansiering via Husbankens investeringstilskudd med merverdiavgiftskompensasjon. Det blir da stilt krav om kommunal tildelingsrett av boligene i minst 30 år. Boligene er tenkt organisert som et borettslag.

Sola har spurt mulige kandidater og deres pårørende om de er interessert i å være en del av dette boligprosjektet. Kommunen har fått tolv positive svar. Når tomten er valgt vil det bli holdt et nytt informasjonsmøte, og kriterier for tildeling vil bli presentert, og søknadsprosessen kan starte. Søknadene vil bli vurdert og tildelt av TKK i samråd med pårørende og miljøtjenesten.

2.1.1 BOLIGENES BRUKERSAMMENSETNING

I flere boliger pekes det på at brukersammensetningen i boligene ikke er gunstig for brukere og kommunen, og at brukersammensetningen bør vurderes. Tilbakemelding fra den ene boligen: *«Hva er felles for de som bor her? Det virker som det er stor ulikhet i funksjonsnivået»*. I en annen bolig hevdes det at det er tatt lite hensyn til om beboeren passer sammen med de andre, at sammensetningen ikke fungerer, og at beboerne *«drar ned funksjonsnivået til hverandre. (...) Aldersforskjellen er for stor. Den yngste kunne trengt å være i et yngre miljø.»* I en tredje bolig hevdes det at en av brukerne burde bodd sammen med andre på samme nivå, og at dette hadde ført til at han ble bedre og mer sosial.

Enkelte tar til orde for at det er bedre å vente en stund slik at brukerne blir plassert «rett» bolig, eller at bruker en får plass midlertidig mens vedkommende venter på den «rette» boligen. Det er imidlertid delte meninger om dette.

3 KOSTNADSNIVÅ

KOSTRA-analysen i vedlegg 2 viser at Sola kommune ligger lavt på kostnader til levekår i forhold til de kommunene vi har valgt å sammenligne med (figur 18). Klepp kommune er den eneste av sammenligningskommunene som ligger lavere enn Sola, dersom vi justerer for utgiftsbehovet (se tabell 9). I tillegg ligger Sola kommune lavest på kostnader til hjemmetjenester (justert for utgiftsbehov) blant sammenligningskommunene (tabell 10).

Utviklingen viser samtidig at netto driftsutgifter per innbygger til pleie og omsorg i Sola kommune har hatt en kraftig økning fra 2017 til 2020 (økning på 14,6 prosent), og kontrollutvalget har i sin bestilling bedt om at revisjonen ser spesielt på miljøtjenesten.

3.1 MILJØTJENESTEN SOLA KOMMUNE

Oversikten nedenfor viser fordelingen av utgifter mellom tjenesteområdene til Sola kommune⁹.

Figur 7 Kostnader per tjenesteområde 1-4, regnskap per 2020



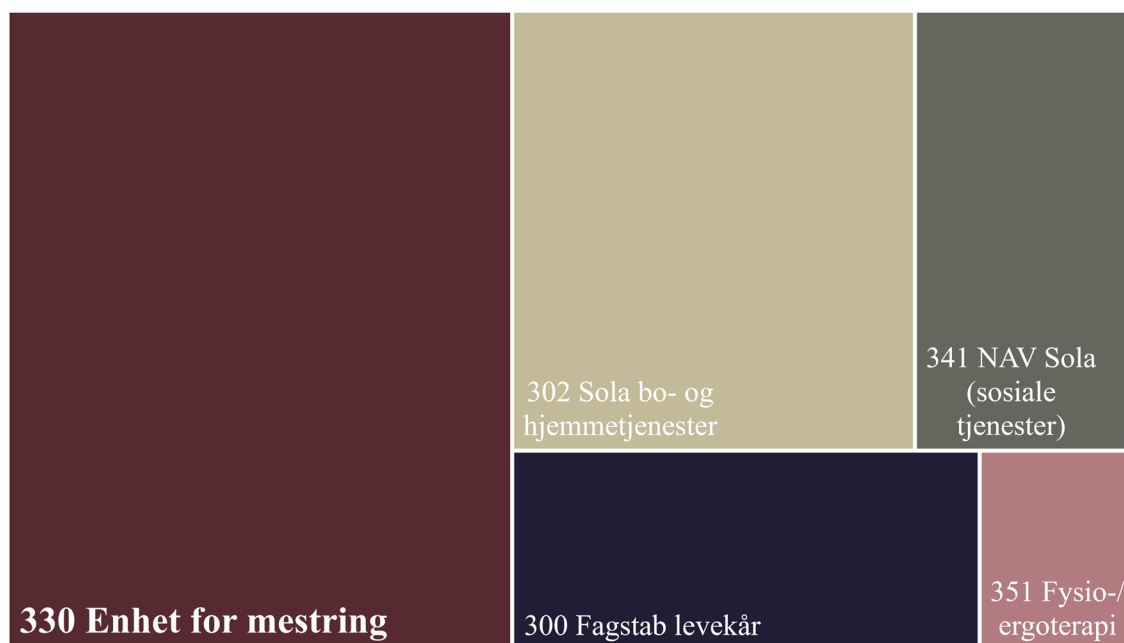
Kilde: Regnskap fra Sola kommune 2020

Det er tjenesteområdet for oppvekst og kultur som er klart størst, med levekår som nummer to.

Innenfor tjenesteområde levekår er det fem virksomheter, der enhet for mestring utgjør 45 prosent av totalen.

⁹ Tjenesteområde 8 Fordelte utgifter og avskrivninger og 9 Skatt/rammetilskudd og finanstransaksjoner er holdt utenfor oversikten

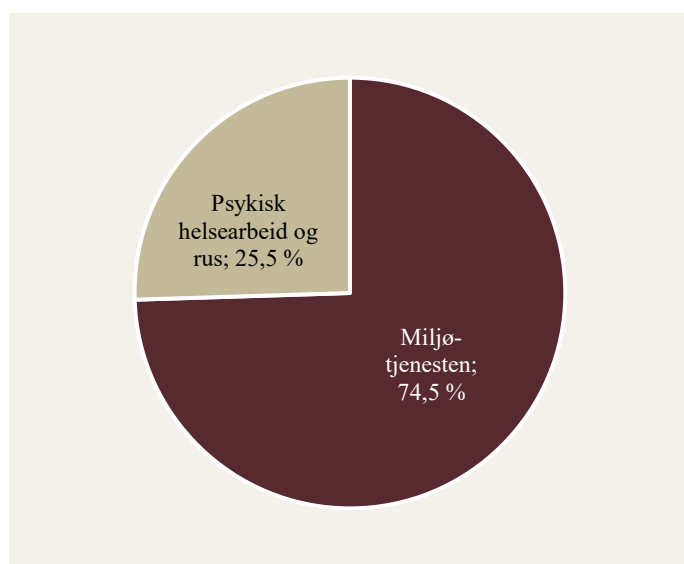
Figur 8 Kostnader per virksomhet innenfor levekår, regnskap per 2020



Kilde: Regnskap fra Sola kommune 2020

Innenfor enhet for mestring finner vi miljøtjenesten¹⁰ og psykisk helsearbeid og rus¹¹. I 2020 fordelte kostnadene mellom ansvarerne seg slik:

Figur 9 Prosentvis fordeling av kostnader mellom ansvar innenfor enhet for mestring, regnskap per 2020



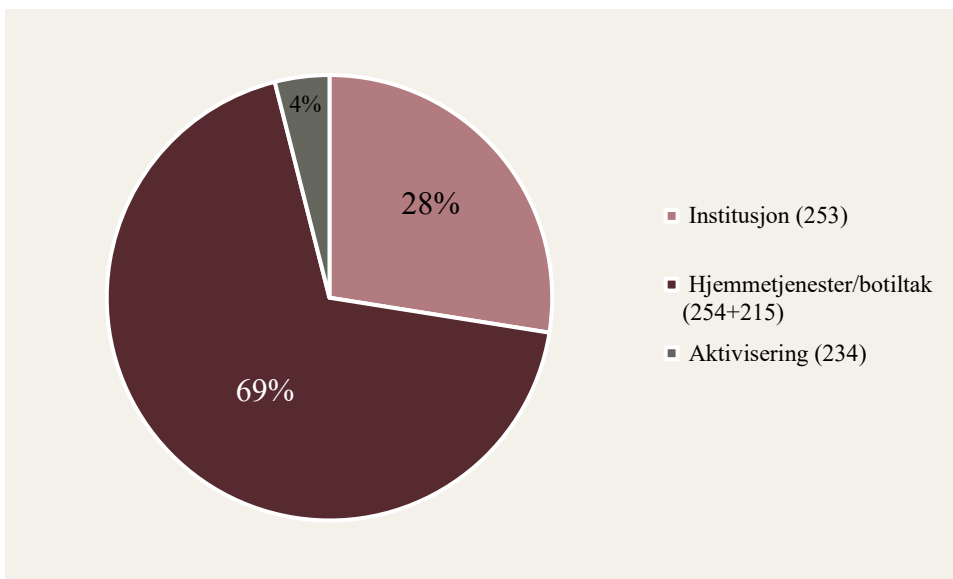
Kilde: Regnskap fra Sola kommune 2020

¹⁰ Ansvar 31330 Miljøtjenesten

¹¹ Ansvar 31380 Psykisk helsearbeid og rus

Miljøtjenesten er det klart største ansvaret innenfor enhet for mestring, og i 2020 var nesten 75 prosent av kostnadene til enhet for mestring knyttet til miljøtjenester. Innenfor miljøtjenester er det institusjonstjenester, avlastning- og barneboliger, botiltak samt noe aktivisering.

Figur 10 Miljøtjenesten, fordeling mellom KOSTRA-funksjoner per 2020



Tjenester til hjemmeboende er den klart største innenfor miljøtjenesten.

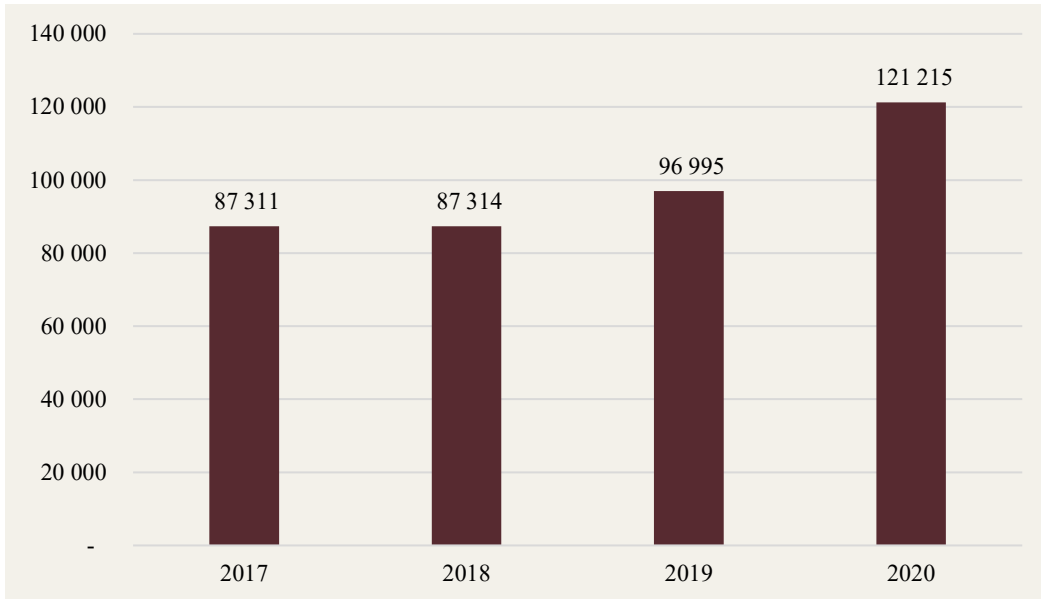
Innenfor institusjon er det avlastningstilbud til foreldre og omsorgspersoner med barn som har psykiske- og fysiske funksjonsnedsettelse og heldøgnsinstitusjon for barn i barnebolig.

Dagtilbud og transporttjenesten ligger inn under aktivisering.

I denne rapporten er det miljøtjenesten, og da særlig hjemmetjenester og institusjon, som vil ha størst fokus, men vi trekker inn nøkkeltall for hele levekårsområdet der det er relevant.

Ser vi på regnskapet har miljøtjenesten hatt en økning på nesten 40 prosent fra 2017 til 2020, mens samlet kostnad til levekårsområdet har økt med 26,5 prosent. Økningen for miljøtjenesten var spesielt stor fra 2019 til 2020, med 25 prosent. For levekårsområdet samlet var økningen på i overkant av 18 prosent fra 2019 til 2020.

Figur 11 Miljøtjenesten, regnskap per 2020



Kilde: Regnskap fra Sola kommune 2017-2020

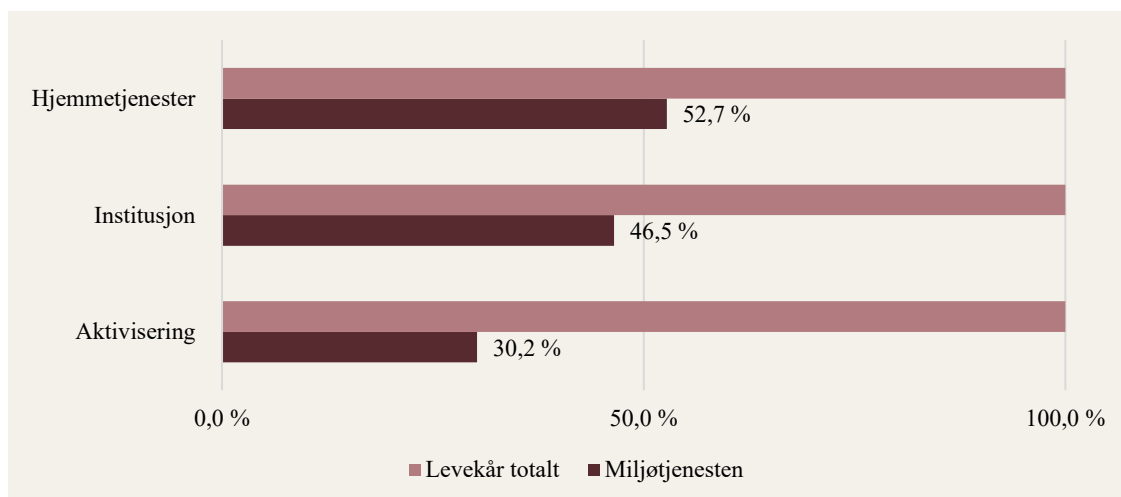
Noe av økningen fra 2019 til 2020 skyldes koronapandemien som rammet landet våren 2020. For tjenesteområdet levekår ble det i 2020 ført i underkant av 13,5 millioner kroner relatert til korona¹². Av dette er om lag 2,3 millioner kroner knyttet til miljøtjenesten. Dersom man tar bort de koronarelaterte utgiftene, økte kostandene til miljøtjenesten med 22,6 prosent fra 2019 til 2020.

Regnskapet til miljøtjenesten viser et merforbruk i 2020 utover justert budsjett på 9,2 millioner kroner. Det er spesielt tjenester til hjemmeboende som har store merforbruk (boliger og ledelsen). Det er også noe merforbruk knyttet til avlastningsboligen. Tjenester til aktivisering hadde et mindreforbruk på 2,1 millioner kroner i 2020.

Regnskapet for 2020 viser følgende fordeling av kostnader til miljøtjenesten i forhold til kostnader for levekårsområdet samlet:

¹² Prosjektnummer 10026, 12130, 12131, 12132, 31075, 31078 og 33015.

Figur 12 Kostnader per funksjon for levekår totalt og miljøtjenesten, 2020



Kilde: Regnskap fra Sola kommune 2020

For hjemmetjenester var kostanden totalt 158,8 millioner kroner i 2020. Dette var en økning på 15,5 millioner kroner fra 2019 til 2020 (10,8 prosent).

Kostnaden innenfor miljøtjenesten i hovedsak knyttet til lønn. Det har i perioden fra 2017 til 2021 vært en kraftig økning i antall årsverk.

Tabell 1 Antall årsverk og ansatte, miljøtjenesten 2017 til september 2021

2017		2018		2019		2020		2021	
Årsverk	Ansatte	Årsverk	Ansatte	Årsverk	Ansatte	Årsverk	Ansatte	Årsverk	Ansatte
106,65	368	108,28	373	128,08	377	146,39	464	150,88	442

Kilde: Sola kommune

I årene 2017 til 2020 er det lagt til grunn årsverk per 31.12, mens det for 2021 er lagt til grunn årsverk per 01.09. Antall ansatte er inkludert ringevikarer/tilkallere.

Fra 2017 til 2020 har antall årsverk i miljøtjenesten økt med nesten 40 årsverk (tilsvarer en økning på 37,3 prosent). Vi har ikke tall på utviklingen i antall brukere fra i samme periode, men vi har tall som viser utviklingen fra 2019 til 2021 (se kapittel 3.3.1). Disse viser at det har vært en økning i brukere fra 2019 til 2020 på 8 prosent. Økningen i antall årsverk var på 14 prosent for samme periode. Og antall årsverk har ytterligere økt med 4,5 i løpet av 2021.

3.2 FRITT BRUKERVALG

I 2019 avviklet TKK gradvis fritt brukervalg av miljøtjenester. Dette reduserte antall brukere som fikk miljøtjenester fra private leverandører. Dette førte til at antall brukere av den kommunale miljøtjenesten økte, og er noe av forklaringen på utgiftsøkningen fra 2018 til 2019. Det var fortsatt kjøp av tjenester til enkelt brukere fra private leverandører i 2020, men det er kun i de tilfellene der TKK og miljøtjenesten vurderer at kommunen ikke kan levere tilsvarende tjenester.

Kostnadene til kjøp av miljøtjenester fra private leverandører hadde en økning fra 2019 til 2020 på 54,4 prosent (fra 7,5 millioner kroner til 11,6 millioner kroner). Fra 2021 er kjøp av miljøtjenester fra private flyttet over til miljøtjenesten.

Fra intervjuene kommer det frem at antall brukere i boligene har vært relativt stabilt de siste årene, men det har vært en økning i antall brukere som mottar miljøtjenester, men som bor i egen bolig. Disse brukerne får tjenester fra den boligen som geografisk ligger nærmest brukerens bosted. Denne økningen skyldes delvis avviklingen av fritt brukervalg.

I intervjuene kommer det også frem at årsaken til at kostnadene for kjøp av private miljøtjenester hos TKK ikke skyldes at flere brukere får private tjenester, men at tilbudet til de som har private miljøtjenester har økt i omfang de siste årene.

3.3 HJEMMETJENESTER

I miljøtjenesten er det kostnader til brukere i boliger som føres på funksjon 254 hjemmetjenster, samt ledelse og administrasjon i hjemmet. Kostnadene til ledelse og administrasjon hadde en økning på hele 66,6 prosent fra 2019 til 2020. Økningen skyldes at avdelingslederne tidligere ble regnskapsført innenfor den enheten de var avdelingsleder for, men fra 01.06.2020 ble de flyttet til tjeneste 3700 ledelse og administrasjon i hjemmet.

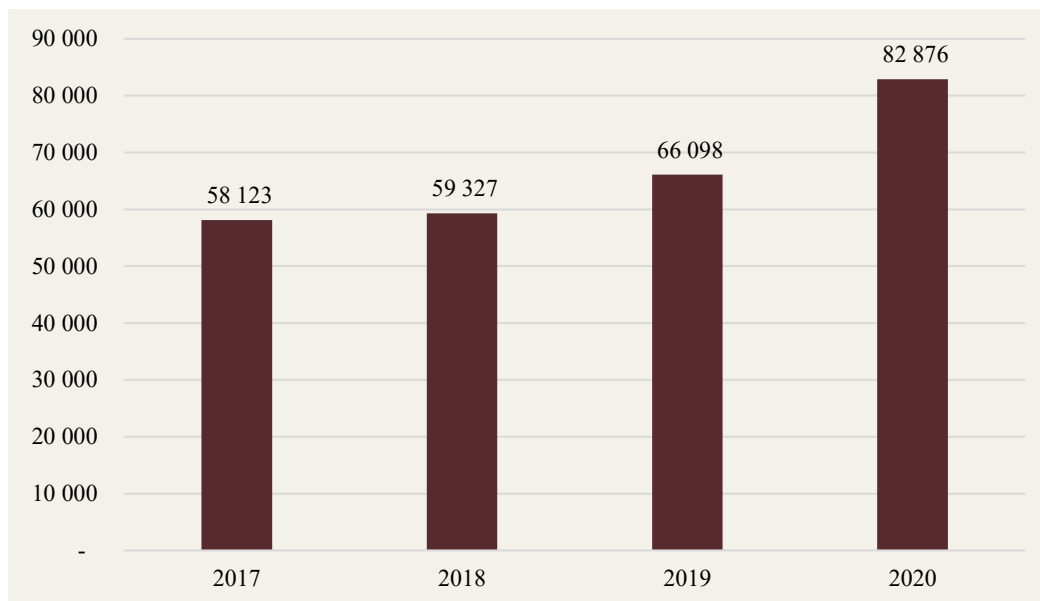
Tabell 2 Tjenester innenfor miljøtjenesten (ansvar 31330), funksjon 254 hjemmetjenester, hele tusen

Tjeneste	2017	2018	2019	2020	Endring 2019 til 2020
3700 Ledelse/ administrasjon	1 530	1 498	4 442	7 401	66,6 %
3746 Granneslia	7 242	7 190	7 106	11 111	56,4 %
3747 Grasstien	6 412	6 220	6 641	9 811	47,7 %
3744 Kjelsbergkroken	4 433	4 626	5 124	6 931	35,3 %
3741 Åsenvegen	13 783	14 540	13 999	16 237	16,0 %
3742 Sandestubben	5 825	5 762	6 576	7 517	14,3 %
3743 Storevardvegen	10 773	13 168	15 343	16 518	7,7 %
3745 Øygardstien	6 107	6 324	6 866	7 350	7,0 %
3750 Lensmannskroken	2 018				
Totalt	58 123	59 327	66 098	82 876	25,4 %

Kilde: Regnskap fra Sola kommune 2017-2020

Det har vært en kraftig kostnadsøkning for miljøtjenesten de siste årene. Fra 2017 til 2020 har kostnadene økt med nesten 43 prosent. Men den kraftigste kostnadsøkningen kom fra 2019 til 2020, da økte kostnaden med 25,4 prosent.

Figur 13 Kostnader til hjemmetjenester (funksjon 254), ansvar 31330 miljøtjenesten



Kilde: Regnskap fra Sola kommune 2017-2020

I Sola kommune gis det i hovedsak tjenester til hjemmeboende via miljøtjenesten (53 prosent) eller fra Sola bo- og hjemmetjenester (33 prosent). I tillegg kjøpes det tjenester fra private via tjeneste og koordineringskontoret (TKK).

Hovedårsaken til den kraftige økningen fra 2019 til 2020 er økning i lønn til faste stillinger (22,1 prosent), i tillegg har det vært en økning i variable lønnskostnader spesielt overtid har økt kraftig (130,4 prosent). Refusjon langtidssykdom og fødselspermisjon er noe av forklaringen på økningen i variabel lønn, men dette forklarer kun en liten del av økningen.

Det er ført totalt 1,9 millioner kroner med prosjektnummer knyttet til korona¹³. I hovedsak er dette knyttet til lønnskostnader og kjøp av arbeidstøy, medisinske forbruksvarer, samt vaskeritjenester. Kostnader knyttet til korona er i hovedsak ført på tjeneste 3700 ledelse og administrasjon.

Den største andelen av kostnader ført på funksjon 254 er knyttet direkte til boliger, men det er også kostnader til ledelse og administrasjon. Kostnaden til administrasjon har økt betraktelig fra 2019 til 2020 med 66,6 prosent. Korrigert for kostnader knyttet til korona er økningen på 40,9 prosent. Lønnskostnadene har økt med nesten 1 million kroner fra 2019 til 2020 (korrigert for kostnader knyttet til korona). Den kraftige økningen i lønn til administrasjon skyldes at avdelingslederne har blitt flyttet fra avdelingene og lagt sentralt fra juni 2020.

¹³ Prosjektnummer 10026, 12130, 12131, 12132, 31075 og 33015.

Fra intervju med tidligere leder for miljøtjenesten blir det pekt på at de siste årene har blitt mer fokus på å få inn rett kompetansen i miljøtjenesten. Tidligere var mer fokus på og ansette personer med minst mulig lønn, og utdanning ble ikke prioritert. Konsekvensen gav seg utslag i en del sykefravær og dårlig kvalitet. De siste årene har det vært mer fokus på å jobbe med kvalitet og ansette personer med relevant utdanning. Budsjettene har ikke fulgt samme utvikling, og man mener derfor at en del av merforbruket skyldes økte lønnskostnader per ansatt.

Det pekes også på at kostnadene ved endring av brukere i enkelte tilfeller har blitt betydelige. Dette er kostnader som både er knyttet til fasiliteter som ny bruker trenger, men også endret bemanning – 2 til 1 bemanning og nattevakt. Det oppleves at budsjettmidlene ikke følger med, og at det kuttes i tiltak i rådmannens forslag til økonomiplan av politikerne. Man opplever at politikerne ikke forstår at dette er en lovpålagt tjeneste, og at man ikke har et valg i forhold til nivå på bemanning til enkeltbrukere.

Oversikten som viser utviklingen i antall årsverk, tabell 1, viser tydelig at økningen i lønn ikke bare skyldes høyere lønn per ansatt, men også reelt flere årsverk.

3.3.1 ANTALL BRUKERE OG VEDTAKSTIMER

Oversikten nedenfor viser en utvikling vedtakstimer for 2019, 2020 og frem til august 2021. Den viser gjennomsnittlige vedtakstimer per uke per år.

Tabell 3 Gjennomsnittlige vedtakstimer, 2019, 2020 og frem til og med august 2021

	Antall brukere	Vedtakter per bruker per uke (totalt)
2019	62	27,1
2020	67	30,5
2021*	67	36,6

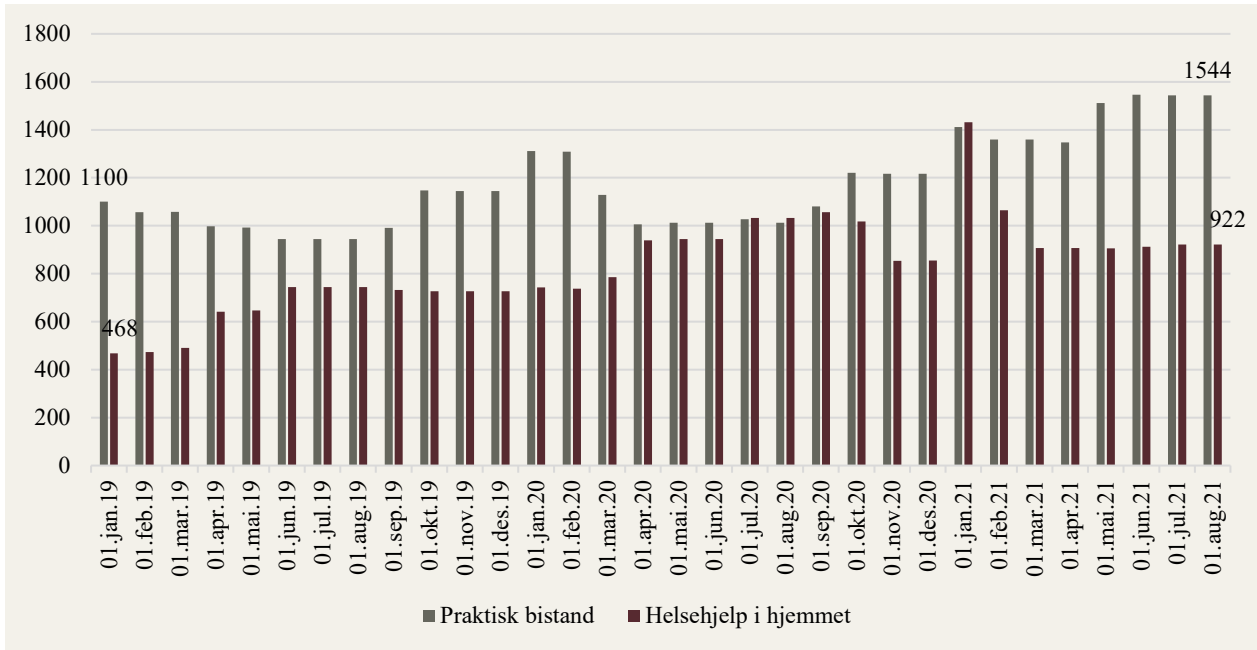
*Per august 2021

Kilde: Sola kommune

Antall brukere i oversiktene til kommunene for 2020 og 2021 inneholdt feil. Fra TKK får vi opplyst at feil skyldes at det er registrert to testbrukere, samt to brukere som mottar tjenester fra private helse- og omsorgstjenester. For 2019 er antall brukere gjennomsnitt antall brukere per måned, mens man for 2020 og 2021 har tatt utgangspunkt i en manuell telling fra TKK som viser 67 brukere. Årsaken til økningen i antall brukere fra 2019 skyldes at kommunen har overtatt flere brukere på grunn av avviklingen av fritt brukervalg.

Vedtakterstimerne er fordelt mellom timer til helsehjelp i hjemmet og praktisk bistand, og er et gjennomsnitt av registrerte vedtakterstimer per måned. Grafen under viser utviklingen i vedtakterstimer per måned.

Figur 14 Utvikling i vedtakstime, januar 2019 til august 2021



Kilde: Sola kommune

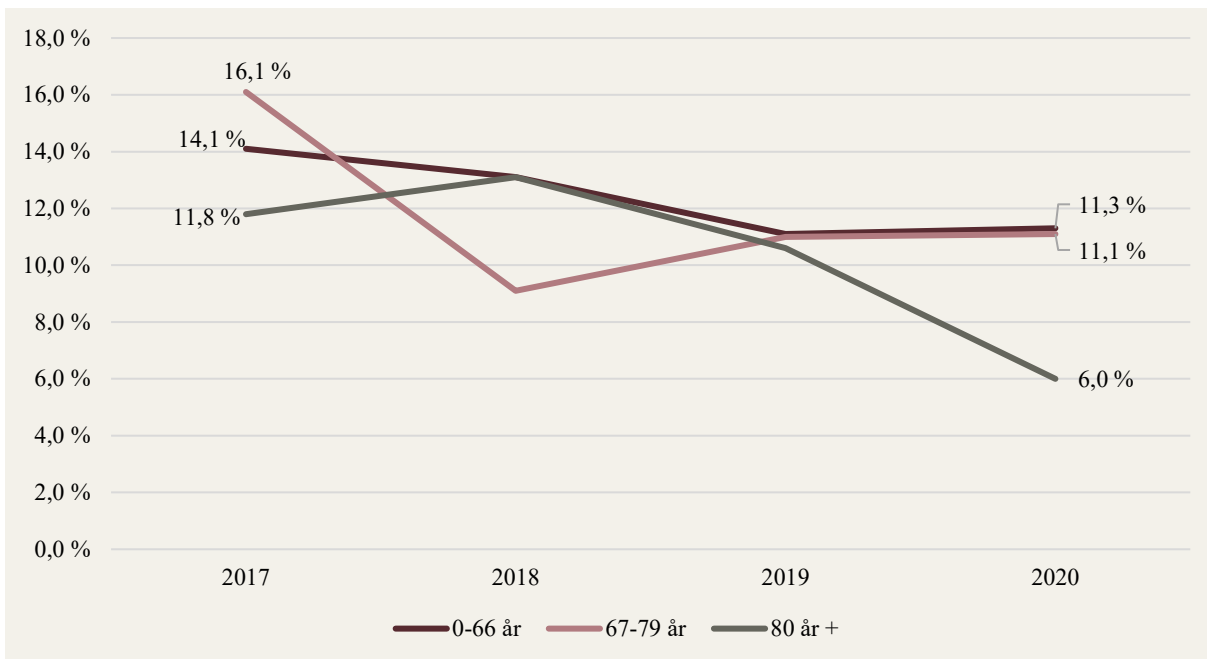
Den kraftigste økningen fra 2019 til august 2021 er gjennomsnittlige vedtakstimer til praktisk bistand (økning på 52 prosent). Gjennomsnittlig vedtakstimer til helsehjelp i hjemmet har økt med i underkant av 40 prosent.

Det har i årsrapportene blitt meldt om en kraftig etterspørsel av miljøtjenester de siste årene. I oversikten fra kommunen ser vi at utviklingen i vedtakstimer¹⁴ fortsetter å øke frem til august 2021, særlig vedtakstimer innen praktisk bistand.

Gjennomsnittlig vedtakstimer per bruker har økt med nesten 35 prosent fra 2019 til 2021. Den største økningen har vært fra 2020 til 2021.

¹⁴ I oversikten er vedtakstimer med to til en bemanning inkludert.

Figur 15 Andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov, 0-66 år, 67-79 år og 80 år +



Kilde: Framsikt/KOSTRA

Andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov har blitt redusert de siste årene med unntak av en liten økning blant de i aldersgruppen 67-79 år. For miljøtjenester er det særlig aldersgruppen 0-66 år som er interessant – denne gruppen har hatt en økning fra 44 brukere med omfattende bistandsbehov i 2019 til 48 brukere i 2020 (økning på 9 prosent). Totalt har antall mottakere av hjemmetjenester 0-66 år økt fra 397 til 425 personer fra 2019 til 2020 (økning på 7 %). Dette indikerer at behovene ikke har økt, men bildet er grovkornet. Den sier ingenting som miljøtjenesten spesifikt, og vi vet heller ikke om det har vært endringer innad i gruppene

3.4 INSTITUSJON

Under institusjon er det kostnader til barnebolig og avlastningsbolig som føres.

Tabell 4 Tjenester innenfor miljøtjenesten (ansvar 31330), funksjon 253 institusjon, hele tusen

Tjeneste	2017	2018	2019	2020	Endring 2019 til 2020
3714 Avlastningsboliger	8 133	8 184	9 725	17 044	75,3 %
3715 Barnebolig	14 369	13 957	15 547	16 300	4,8 %
Totalt	22 502	22 141	25 272	33 343	31,9 %

Kilde: Regnskap fra Sola kommune 2017-2020

Avlastningsboligen har hatt en kraftig økning i kostnader fra 2019 til 2020. Avlastningsboligen er en institusjon, der driften planlegges for døgnbasert avlastning. Fra kommunen får vi opplyst at avlastningsboligen de siste årene i lagt større grad har blitt brukt til timebasert avlastning til barn og ungdom som får avlastning noen timer på ettermiddag/kveld. Dette er kostnadsdrivende, da det må leies inn personell til hele vakter, mens behovet bare er noen få timer per vakt. Miljøtjenesten mener økningen startet da kommunen avvirket fritt brukervalg og flere brukere som tidligere fikk tilbud fra private fikk et kommunalt tilbud. Vi har ikke fått tall på økningen i denne type vedtakstimer.

Budsjettet til avlastningsboligen har økt med 87,3 prosent fra 2019 til 2020.

3.5 BUDSJETT

Tabellen nedenfor viser budsjett per funksjon. Miljøtjenesten har, i tillegg til funksjoner innenfor pleie og omsorg, også hatt budsjett og føringer på funksjon 215 Skolefritidstilbud til etter skoletidstilbud.

Tabell 5 Regnskap og budsjett per funksjon 2019, ansvar 31330

	Regnskap 2019	Budsjett 2019	Avvik 2019
234 Aktivisering	5 235 600	6 912 000	1 676 400
253 Institusjon	25 271 818	22 994 000	-2 277 818
254 Hjemmetjenester	66 097 922	64 301 000	-1 796 922
215 Skolefritidstilbud	389 935	547 000	157 065
Totalt	96 995 275	94 754 000	-2 241 275

Kilde: Regnskap og budsjett Sola kommune

Tabell 6 Regnskap og budsjett per funksjon 2020, ansvar 31330

	Regnskap 2020	Budsjett 2020	Avvik 2020
234 Aktivisering	4 790 716	6 907 763	2 117 047
253 Institusjon	33 343 345	31 213 019	-2 130 326
254 Hjemmetjenester	82 875 633	73 350 833	-9 524 800
215 Skolefritidstilbud	205 105	570 731	365 626
Totalt	121 214 799	112 052 264	-9 162 535

Kilde: Regnskap og budsjett Sola kommune

Tabell 7 Regnskap og budsjett per funksjon til og med august 2021, ansvar 31330

	Regnskap per august 2021	Budsjett per august 2021	Avvik per august 2021	Årsbudsjett 2021
234 Aktivisering	3 910 160	4 365 550	455 390	6 834 000
253 Institusjon	27 161 458	21 123 709	-6 037 749	32 905 000
254 Hjemmetjenester	57 063 411	45 778 434	-11 284 977	71 156 000
215 Skolefritidstilbud	458 917	361 983	-96 945	568 000
Totalt	88 593 957	71 629 676	-16 964 281	111 463 000

Kilde: Regnskap og budsjett Sola kommune

Miljøtjenesten har hatt merforbruk i forhold til budsjettene de siste årene, og avviket for 2021 ligger an til å bli høyere enn avviket i 2020. Årsbudsjettet for 2021 er ikke et endelig justert budsjett.

I kommunens tertialrapportering rapporteres det på virksomhetsnivå, det vil si enhet for mestring samlet (som består både av miljøtjenesten og psykisk helse og rus). Per første tertial 2021 er det

et forventet merforbruk innenfor enhet for mestring på 14 millioner kroner. Prognosen for andre tertial 2021 viser at forventet merforbruk innenfor enhet for mestring har steget til 20 millioner kroner. Dette på tross av at man i 2021 har gjennomført en stor kartlegging innenfor miljøtjenesten. Resultatet av kartleggingen viste at det blir gitt mer omfattende tjenester til noen brukere enn det som er tildelt i vedtak. Miljøtjenesten har derfor hatt flere årsverk i bruk enn det som er tildelt i den økonomiske rammen. Dette har resultert i at man har redusert antall årsverk fra høsten 2021. Tiltakene får ikke helårseffekt før i 2022, og prognosen for merforbruket i 2021 hadde vært enda høyere dersom man ikke hadde gjennomført omstillingen. Vi kommer nærmere inn på omstillingen i kapittel 4.

3.5.1 BUDSJETTPROSESSEN

Over 95 prosent av budsjettene til miljøtjenesten er lønnskostnader. Lønnsbudsjettet fastsettes av økonomiavdelingen og baserer seg på lønn til faste ansatte året før. Lønnsbudsjettet blir korrigert i forhold til budsjettrammen til den enkelte avdeling. Totalrammen for virksomhetene endres kun gjennom handlings- og økonomiplan, tertialrapporteringen og i forbindelse med lønnsoppgjøret. Det er i tillegg mulig å flytte midler fra fagstab levekår og ned til den enkelte virksomhet.

Miljøtjenesten kan opprette så mange årsverk de vil innenfor sin vedtatte budsjettramme uten politisk vedtak, jfr. økonomireglementet punkt 6.5.2.

I lønnsversikten for budsjett 2021 er det flere av virksomhetene innenfor miljøtjenesten som har fått reduksjon i lønnsbudsjettet i forhold til antall faste ansatte året før for å justere budsjettet til rammen. Økonomirådgiver bekrefter at grunnen til at virksomhetene har fått en reduksjon i lønnsbudsjettet er fordi avdelingene hadde faste ansatte utover sin vedtatte budsjettramme i 2020.

Budsjettene er basert på historiske rammer, og det tas ikke høyde for en prognose i forhold til fremtidig behov i utarbeidelsen av budsjettet. I tillegg tas det inn behov som virksomhetene spiller inn i forbindelse med handlings- og økonomiplan og tertialrapporteringen. Det er politikerne som vedtar innspillene.

3.5.2 BUDSJETTOPPFØLGING

Avdelingslederne i boligene fikk budsjett- og økonomiansvar i 2021. Tidligere har det vært virksomhetsleder som har hatt det formelle budsjettansvaret.

Avdelingslederne synes det er vanskelig å forholde seg til budsjetter som de mener i utgangspunktet er urealistiske: *«Det er vanskelig å vite hvordan man skal prioriterer og hvorvidt man skal bruke midler i det hele tatt. Vi har ikke nødvendig utstyr, og selv en så liten ting som å kjøpe inn blomster til boligen blir en økonomidiskusjon. De ansatte har få ting her som gjør at de føler de blir satt pris på. Møblene er hullete og flekkete, og utstyret er gammelt. Fellesområdet råtner på rot. Vi burde brukt litt penger på dette, rustet opp litt, få de ansatte stolt av jobben sin».*

Det har vært stillingsstopp og ledige stillinger, vikariat ved foreldrepermisjon og langtidsfravær har stått ledig¹⁵. Ved enkelte boliger er det eksempelvis ikke satt av midler til nattevakt i budsjettet (ble kuttet i budsjettbehandlingen).¹⁶ Avlastningen har «økt veldig» og flere bygg er tatt i bruk for å kunne ivareta brukerne: «Vi visste om foreldrepermisjoner i januar, men fikk ikke lov å erstatte med en vikar. Samtidig har avlastningsbehovet økt. Og det viser seg at kostnaden ved å leie inn vikarer blir større enn å ha fast personal. Det er også en dårligere løsning fordi en fast person kunne utviklet et eierforhold både til jobb og sted».

Avdelingslederne ønsker mer støtte fra økonomiavdelingen for å få hjelp til å se muligheter innenfor det budsjettet som er tildelt, men de opplever at økonomirådgiverne har for lite tid og de ønsker ikke å «mase». Det er først fra i år at avdelingslederne i miljøtjenesten i større grad tas med i oppfølgingen fra økonomiavdeling, ettersom de i år har fått budsjettansvar. Det er et mål om at alle økonomirådgivere og fagrådgivere har virksomhetsoppfølging med virksomhetsleder og avdelingsleder minimum to ganger per år. Videre har økonomiavdeling gjennomganger med virksomhetsleder og avdelingsledere gjennom året. Fra høsten 2021 har virksomhetsleder startet med en fast oppfølging på kvalitet, personal og økonomi (KPØ) sammen med avdelingslederne. Avdelingslederne mene dette er nyttig og at de blir fulgt godt opp. Samtidig kommer det frem at de har for lite forståelse og ønsker kursing i hvordan de best kan sette tall på tjenesteinnholdet for å kunne bedre kommunikasjonen med administrativ og politisk ledelse.

Avdelingslederne skal rapportere månedlig på avvik til virksomhetsleder som igjen rapporterer videre. Vi får opplyst at det er varierende kvalitet på denne rapporteringen. Avdelingslederne mener at rapporteringen i Framsikt ikke er et godt styringsverktøy for dem. De har fått opplæring, men trenger enten mer opplæring eller et budsjettverktøy som er lettere som dem å styre etter.

Man er i gang med utarbeidelse av en ny budsjetteringsmodell til miljøtjenesten. Fra økonomiavdelingen får vi opplyst at det er et ønske om å gå bort fra dagens modell som bygger på historiske rammer, til en mer dynamisk modell som tar utgangspunkt i brukersammensetningen og vil justerer budsjettene både når innbyggerne blir mer eller mindre krevende.

¹⁵ Opplyst av avdelingslederne ifm. oppfølging av gruppeintervju.

¹⁶ Opplyst i intervju med avdelingslederne.

3.6 VURDERING

Gjennomgangen vår viser at den viktigste forklaringen på at Sola kommune har hatt en kraftig utgiftsøkning i miljøtjenesten skyldes flere årsverk og en økning i vedtakstimer per bruker.

For å tilpasse budsjetterammen til den vedtatte rammen for 2021 måtte man redusere lønnsbudsjettet. Dette indikerer at man har opprettet flere faste stillinger enn man har rom for innenfor vedtatt budsjetteramme, og det er et brudd på økonomireglementet punkt 6.5.2. Dette kan forklare noe av økningen i kostnader til miljøtjenesten.

Vi anbefaler at kommunen sikrer at det ikke opprettes faste årsverk utover budsjetterammen.

Det pekes på at budsjettene tidligere ikke har tatt høyde for en prognose i forhold til fremtidig behov. Urealistiske budsjetter har vært vanskelig å styre etter, men det forklarer ikke hele merforbruket i seg selv. En annen viktig forklaring på utgiftsøkningen er at det har vært mangelfull styring av ressursinnsatsen i tjenesten. Vi kommer mer tilbake til dette i kapittel 4.

Oppfølgingen som avdelingslederne får fra økonomiavdelingen og virksomhetsleder virker fra 2021 tilfredsstillende, men det er viktig at avdelingslederne har fokus på å rapportere på avvik løpende. Dette for at virksomhetsleder skal kunne fange opp utfordringer tidlig, og melde behov videre i budsjettprosesser. Det må også sikres at avdelingslederne har nok kunnskap og gode nok verktøy til å forstå sin egen økonomi. Her har kommunen flere forbedringer på gang, blant annet en ny budsjetteringsmodell, som har som formål å gjøre budsjettene mer realistiske, og en ny rapporteringsløsning.

Kostnadene til avlastning har økt kraftig etter avviklingen av fritt brukervalg. En av årsakene til økningen skyldes at avlastningsboligen de siste årene i større grad har blitt brukt til timebasert avlastning til barn og ungdom som har behov for avlastning noen timer på ettermiddag/kveld. Denne ordningen er kostnadskrevende.

Vi anbefaler at kommunen ser på alternative måter å organisere timebasert avlastning til barn og unge.

Oversiktene over utviklingen i vedtakstimer viser at det har vært et behov for det kartleggings- og omstillingsarbeidet som miljøtjenesten har gjennomført i løpet av 2021. Økningen i antall brukere skyldes en overføring av brukere som tidligere har fått miljøtjenester levert av private.

Utover økningen i avlastningsboligen, finner vi ingen klare indikasjoner på at behovene for miljøtjenester har økt nevneverdig. Indikatoren det rapporteres på i KOSTRA tyder ikke på økt behov, men den er for grovkornet til å gi et fullgodt bilde. Kommunen har heller ingen indikatorer på dette, selv om vi selvsagt ikke kan utelukke at dette er en del av forklaringen på utgiftsveksten.

Vi anbefaler at kommunen fremover følger opp utvikling i antall vedtakstimer per bruker, samt utvikling i brukerbehov og antall årsverk, for å sikre at omstillingsarbeidet gir en effekt.

4 FORBEDRINGS- OG INNSPARINGSMULIGHETER

4.1 INNLEDNING

Denne forvaltningsrevisjonen pågår parallelt med et omfattende omstillingsarbeid i miljøtjenesten. Hoveddelen av dette kapitlet bygger på følgende datagrunnlag:

- Dokumentasjon i forbindelse med det pågående omstillingsarbeidet i miljøtjenesten
- Intervjuer med nøkkelpersoner innen levekårsstaben, enhet for mestring og tjeneste og koordineringskontoret (TKK), høsten 2021
- Boligkartlegging høsten 2019. Leder for enhet for mestring foretok en kartlegging i alle boligene innen miljøtjenesten høsten 2019. Denne var basert på vakter hun hadde i boligene, der hun snakket med de ansatte og gjorde egne observasjoner. Hensikten med dette var å få et inntrykk av miljøtjenestene og finne ut hvordan det var å jobbe i boligene. Oppsummeringene er en kombinasjon av tilbakemeldinger fra de ansatte og refleksjoner/observasjoner fra leder for mestringsenheten, og det er tydelig hva som er hva¹⁷. Rapporter er skrevet slik de ansatte har sagt det, og uttalelsene har vært anonyme.

Vi har lest gjennom disse rapportene og oppsummert det vi oppfatter som hovedfunnene¹⁸.

Organisering av kapitlet:

- Vi starter denne delen med å omtale det pågående omstillingsarbeidet i kommunene, og hovedfunnene derfra.
- Deretter går vi nærmere inn på det store misforholdet mellom vedtak og ressursinnsats i miljøtjenesten.
- I del 4.4 undersøker vi hvordan dette kunne skje. Sentrale momenter her er vedtaksoppfølging, styring og ledelse.
- I de påfølgende delene (4.5 til 4.8) går vi nærmere inn på andre forhold som har svekket kommunens muligheter for å gi gode miljøtenester til lavest mulig kostnad.
- I 4.9 går vi inn nærmere inn på det pågående omstillingsarbeidet i kommunen, og peker på utfordringer knyttet til tempoet i omstillingen. Utgangspunktet vårt her er hva som skaper best mulige forutsetning for å lykkes. Her bruker vi en relativt fersk rapport fra Direktorat for forvaltning og økonomistyring (DFØ) som fortolkningsramme.

¹⁷ Vi har også kvalitetssikret dette med leder, for å være på den sikre siden.

¹⁸ Dvs. det som er mest relevant for vår gjennomgang her.

- I del 4.10 kommenterer vi kort den pågående omstillingsprosessen, med utgangspunkt i tilbakemeldinger i intervjuene. Hensikten med dette er å samle et erfaringsgrunnlag som kommunen kan bruke til å utvikle miljøtjenesten videre.

4.2 OMSTILLINGSARBEID I KOMMUNEN

Sola kommune er i gang med et omstillingsarbeid innenfor miljøtjenesten. Utgangspunktet for dette arbeidet var at miljøtjenesten hadde et merforbruk i underkant av 10 millioner kroner i 2020. Per august 2021 viste de økonomiske prognosene at det økonomiske avviket for enhet for mestring kom til å bli større i inneværende år. Prognosen for merforbruket har steget fra 14 millioner kroner i prognosen for 1. tertial til 20 millioner kroner i forventet merforbruk for 2021.

4.3 MISFORHOLD MELLOM VEDTAK OG RESSURSSINNSATS

I perioden november 2020 til februar 2021 gjennomførte kommunen en kartlegging av miljøtjenesten. Kartleggingen var basert på en modell fra Sandnes kommune og viste følgende¹⁹:

Første kartlegging

- Kartleggingene avdekket at det var et stort misforhold mellom tildelt tjeneste i vedtak og iverksatt vedtak til mange av brukerne. Det var iverksatt tjenester tilsvarende 23 årsverk mer enn det var fattet vedtak for.²⁰
- Dette tallet ble senere nedjustert til drøyt 12 årsverk. Arbeidsgruppen vurderte innsparingspotensialet som enda større, dersom det hadde vært mulig å gjøre omrokking med hensyn til bruk av tre av boligene.

Andre kartlegging

- Etter den første kartleggingen bestemte kommunen seg for å gjøre en kartlegging av arbeidsoppgavene som ble gjort i de ulike avdelingene/boligene. Dette ble gjort fordi den første kartleggingen viste et **stort sprik i ressursbruk**, og at miljøtjenestene hadde brukt langt mer ressurser enn det som var vedtatt.
- Kartleggingen viste at «*det var en liten bevissthet rundt å bruke vedtakene som grunnlag for mål for tjenesten og utarbeidelse av tjenesteinnhold*». Det hadde ikke vært en bevisst bruk av vedtakene i boligene når plan for tildelt tjeneste/ oppfølgingsplan for bruker ble laget. De fleste brukerne hadde fått mye mer timer enn det som var vedtatt, men enkelte fikk også mindre enn det vedtaket tilsa.

¹⁹ Drøftingsmøte om omstilling i miljøtjenesten, dato 21.04.2021. Barne- og avlastningsboligene var ikke med i kartleggingen.

²⁰ I denne kartleggingen var ikke barne- og avlastningsboligene med.

- Tjenestene som ble gitt var for mye kompenserende, det vil si at de ansatte gjorde ting for brukeren, i stedet for at brukeren lærte seg å mestre flere oppgaver selv.

Innsparingsmulighet og omdisponeringer

- Resultatet av kartleggingen viste at det kunne gjøres endringer i nesten 26,75 årsverk. Ti av disse organiseres inn i et ambulant team, 4,3 årsverk tilføres et av bofellesskapene på grunn av at en ny bruker er kommet til under prosessen og 12,45 årsverk kan reduseres fra tjenesten²¹.
- Ledelsen har vært opptatt av at prosessen med reduksjon i årsverk må nyttes som et omstillingsarbeid. Det er viktig at virksomheten i fortsettelsen kan arbeide mer fleksibelt, og bruke fagkompetansen mer på tvers av avdelinger²².

4.4 HVORDAN KUNNE DETTE SKJE?

Hvordan kunne dette skje? Hvordan kunne det bli så stort avvik mellom vedtatt tjeneste og utført tjeneste? Er det ikke vedtakene som styrer ressursbruken? Hvorfor ble ikke dette fanget opp underveis, det vi si før denne gjennomgangen?

I avsnittene under forsøker vi å gi et svar på dette.

4.4.1 VEDTAKSOPPFØLGING

Alle søknader og nye henvendelser blir saksbehandlet av TKK, som også foretar behovskartleggingen²³. Enkelte ganger skjer dette sammen med en representant fra miljøtjenesten.

Vi får opplyst fra TKK at vedtakene skal evalueres minst en gang i året, og ellers ved behov. Ifølge avtalen er det miljøtjenesten som skal evaluere vedtakene. Dersom det oppstår behov for endringer, skal dette avklares med avdelingsleder, og deretter skal miljøtjenesten sende en endringsrapport, som TKK baserer revurderingen på.

²¹ Protokoll: Drøftingsmøte om omstilling i miljøtjenesten, datert 21.04.21. Det bør legges til at den nye Virksomhet for mestring i dag også innbefatter rus og psykiatri. En kartlegging som ble gjort viste at det var 10,5 årsverk ledige i slutten av april 2021, pluss en del helgestillinger. I intervju den 31.08 får vi opplyst at det har vært ansettelsesstopp i den nye enheten det siste halve året. En god del av de overflødige ansatte i miljøtjenesten har gått over til psykisk helse og rus, og ved månedsskiftet er det kun en som gjenstår.

²² Drøftingsmøte om omstilling i miljøtjenesten, datert 21.04.21.

²³ Jfr. avtale mellom TKK og miljøtjenesten.

Grunnlaget for evalueringen/endringsvedtaket består av følgende punkter²⁴:

Evalueringsjournal:

- Ta utgangspunkt i brukers egenmestring og hva som er viktig for bruker
- Ta utgangspunkt i gjeldende vedtak og evaluer det
- Er det endringer i funksjonsnivå og hjelpebehov?
- Hva er den faglige vurderingen for brukers behov for videre tjenester?
- Miljøtjenesten drøfter evalueringen med avdelingsleder og får godkjenning
- Er dette drøftet med bruker/pårørende (brukermedvirkning)?
- Registrert og oppdater IPLOS og ADL, utført dato
- Send internmelding til saksbehandler, utført dato

Endringsjournal

- Ta utgangspunkt i gjeldende vedtak og evaluer det
- Ta utgangspunkt i gjeldende vedtak. Hva er endring i funksjonsnivå og hjelpebehov?
- Hva er årsaken til endringen?
- Er dette drøftet med bruker/pårørende (brukermedvirkning)?
- Miljøtjenesten drøfter evalueringen med avdelingsleder og får godkjenning
- Estimer tidsbruk per besøk/oppdrag (både gjeldende vedtak og endringer)
- Estimer antall besøk per døgn/uke
- Registrert og oppdater IPLOS og ADL, utført dato
- Send internmelding til saksbehandler, utført dato

Fra miljøtjenesten pekes det på at TKK bruker stadig mindre tid ute i tjenestene, baserer seg på skriftlige tilbakemeldinger og har dårlig kjennskap til brukerne, behovene og tjenestene. Dette er nødvendig for å kunne stille de riktige spørsmålene, hevdes det.

Fra TKK erkjennes det at de er sjelden ute i tjenestene, ettersom det er miljøtjenesten som skal utarbeide endringsrapporten (jf. avtale) og ettersom den enkelte saksbehandler dekker store brukergrupper. Samtidig undrer TKK seg over at miljøtjenestene savner saksbehandlere som er mer ute i tjenesten: *«Vi opplever samarbeidet som godt og at listen for å ta kontakt med hverandre er lav»*. Ifølge TKK er miljøtjenesten informert om at TKK kan delta på møter ved behov knyttet til endringer i brukerbehov: *«Det er bare å ta kontakt for avtale ved behov for å drøfte ulike problemstillinger»*.

TKK opplever at de fleste sender inn evalueringer innen fristen. I noen tilfeller bruker TKK noe tid på å få evalueringer.

²⁴ Mal for evaluerings- og endringsjournal

Punktet i endringsjournalen om at avdelingsleder skulle godkjenne endringene, ble lagt til for et år siden. Hensikten med dette er å få en bedre kvalitetssikring av endringsmeldingene.

I intervjuene med TKK gis det også en rekke forbedringsforslag knyttet til vedtaksoppfølgingen. Disse blir gjengitt i punktene under:

- Felles mål og innsats for å sikre at det er samsvar mellom vedtak og ressursinnsats. «*Det er viktig at både TKK og miljøtjenestene eier dette*»
- Økt oppmerksomhet på timetall opp mot vedtatt tjeneste. TKK ønsker å legge til et nytt punkt i malen for den faste evalueringen: Stemmer antall timer i vedtak med faktisk utført tjeneste
- At man fremover blir mer konkret mht. hva den enkelte trenger hjelp til. Dette skaper et bedre grunnlag for å vurdere om tjenesten samsvarer med vedtaket.
- At de involverte partene bruker de store avvikene og overskridelsene til å lære, slik at kommunen får til en bedre styring på feltet fremover
- Tett dialog mellom TKK og ledelsen i miljøtjenesten. Jevnlig oppmerksomhet omkring forholdet mellom vedtak og faktisk tildelte tjenester
- Evaluere samarbeidsavtale, for å undersøke om denne fungerer etter intensjonen

4.4.2 STYRING OG LEDELSE

Gjennomgangen tyder på at de ulike boligene/avdelingene i miljøtjenestene har «*levd sine egne liv*» frem til det siste året, hvor de har fått mye oppmerksomhet. Flere peker på at det har utviklet seg subkulturer i de ulike boligene.

Det vises til at det er mange små boliger i kommunen, at det ytes tjenester hele døgnet, og at ledelsen som regel ikke er til stede på kveld- og nattskiftet.

Flere hevder også at miljøtjenesten har vært preget av mange lederskifter, ad-hoc-løsninger og mye brannslukking.

Et annet moment som løftes frem er at boligene ikke har jobbet ut fra en felles faglig plattform, og det har vært litt «*tilfeldig hva du har møtt fra bolig til bolig*», det har ikke vært en felles faglig standard, men dette jobber man i dag med å etablere. En av de intervjuede sa det slik: «*Man må starte på toppen. Det som har manglet er forventninger til hva du skal gjøre, og hvilke kunnskaper du trenger for å kunne gjøre jobben, dvs. for å kunne innfri forventningene*».

Det hevdes at dette gjør det vanskelig å måle og styre utviklingen, fordi man ikke vet hva man skal måle etter: «*Vi må sette ting i system, se på hva som er målbart, kartlegge og dokumentere*»

Tilbakemeldingene tyder på at arbeidsmengden i de enkelte boligene er høyst varierende: Noen rapporterer om travle dager, mens det vises til at de ansatte sitter mye på kontoret i andre boenheter – tid man mener kunne anvendt til miljøterapeutisk arbeid.

De observerte ulikhetene er ikke først og fremst knyttet til ulikheter i brukergruppene, de er knyttet til kulturelle ulikheter, og ulike arbeidspraksiser fra bolig til bolig²⁵.

Frem til 2020 har ikke boligene hatt et eget økonomiansvar, men det har de fått i inneværende år.²⁶

I 2021 har kommunen gjort viktige grep for å få til en mer helhetlig miljøtjeneste. Miljøtjenesten ble nylig slått sammen med enhet for psykisk helse og rus, til enhet for mestring. Miljøtjenesten har etablert en ambulant tjeneste, som følger opp satellittbrukere eller utebrukere. Hensikten med dette er å få etablert nye arbeidsmetoder som bygger opp om mer mestring hos bruker, og som gir en bedre ressursutnyttelse av personalet både mht. bruk av tid og kompetanse. Et annet viktig grep er de to veilederne som skal veilede ansatte i positiv adferdsstøtte på tvers av enhetene (se under).²⁷Hensikten med dette er å innføre PAS som en felles metode i miljøtjenesten.

Resultatet av den tidligere omtalte kartleggingen i 2021, viste at miljøtjenesten kunne gjøre endringer i nesten 27 årsverk. Ti av disse ble organisert inn i et nytt ambulant team, drøyt fire årsverk ble tilføres et av bofellesskapene fordi en ny bruker var kommet til under prosessen og drøyt 12 årsverk kunne reduseres fra tjenesten²⁸.

Fremover ser miljøtjenesten for seg at flere brukere vil kunne får miljøtjenester av det ambulante teamet, og av en ambulant nattevakt. Men for å få til dette er det nødvendig på å trene på dette og tilrettelegge for dette, slik at både brukere og pårørende blir trygge på at dette er en god løsning.

4.4.3 VURDERING

Vedtaksoppfølging. En viktig årsak til det store avviket mellom vedtak og ressursinnsats er mangelfull vedtaksoppfølging og mangelfull styring av tjenesten.

Det er per i dag miljøtjenesten som skal evaluere vedtakene og sende endringsmelding til TKK, som TKK baserer sin revurdering på. Dette er en ordning som er basert på tillit. Men vellykket styring forutsetter både tillit og kontroll. Etter vår vurdering bør TKK være tettere på miljøtjenesten i tiden fremover, spesielt i forbindelse med evalueringer og endringer. Samtidig må man være forsiktige, slik at pendelen ikke svinger for sterkt i kontrollretningen, noe som kan være fristende når man har avdekket et såpass stort avvik mellom vedtak og ressursinnsats. Blir

²⁵ Opplyst i flere intervjuer.

²⁶ Opplyst i intervjuer.

²⁷ PAS-veilederne startet så smått opp i 2020, men ser ut til å få mer vind i seilene nå som de fleste koronarestriksjonene er borte.

²⁸ Protokoll: Drøftingsmøte om omstilling i miljøtjenesten, datert 21.04.21. Det bør legges til at den nye enhet for mestring i dag også innbefatter rus og psykiatri. En kartlegging som ble gjort viste at det var 10,5 årsverk ledige i slutten av april 2021, pluss en del helgestillinger. I intervju den 31.08 får vi opplyst at det har vært ansettelsesstopp i den nye enheten det siste halve året. En god del av de overflødige ansatte i miljøtjenesten har gått over til psykisk helse og rus, og ved månedsskiftet er det kun en som gjenstår.

kontrollen for invaderende, kan den undergrave de ansattes indre motivasjon og lojalitet og føre til mistillit. Kontroll kan også være veldig ressurskrevende. Derfor bør man også se forholdet mellom tillit og kontroll i et ressursperspektiv.

Vi anbefaler TKK og miljøtjenesten å revurdere samarbeidsavtalen og evaluerings- og endringsrutinene for å skape en bedre balanse mellom tillit og kontroll i vedtaksoppfølgingen. Enhetene bør gjøre dette i fellesskap.

Etter vår vurdering kan det være verdt å se nærmere på de forbedringsforslagene vi fikk fra TKK i intervjuene, som er skissert i kulepunktene over.

Styring. En annen viktig årsak til det store ressursavviket er mangelfull styring av miljøtjenesten og betydelige kulturelle ulikheter mellom de miljøboligene. Dataene tyder også på at arbeidsmengden i boligene er høyst varierende. Miljøboligene ser ut til å ha «levd sine egne liv» i en årrekke, og miljøtjenesten har fremstått fragmentert og lite helhetlig.

Kommunen har imidlertid gjort en rekke gode grep det siste året, for å skape en mer helhetlig tjeneste, og for å få ned ulikhetene.

Foruten tettere kontakt mellom TKK og miljøtjenesten, er det fremover viktig å sikre tett lederoppfølging, ansattoppfølging og samhandling internt miljøtjenesten. Etter vår vurdering bør en se nærmere på mulighetene for å sikre en bedre samkjøring, samdrift og sambruk av medarbeiderne i miljøtjenesten. Vi tror dette er viktig for å lykkes i å skape en mer helhetlig miljøtjeneste.

I avsnittene under utdyper vi utfordringene med at miljøtjenesten har manglet en felles standard eller arbeidsmetodikk å jobbe etter.

4.5 EN FRAGMENTERT TJENESTE

Miljøtjenesten har ikke hatt en felles faglig standard for hva tjenestene skal inneholde, dvs. hva brukerne kan forvente. Gjennomgangen tyder på at det har utviklet seg ulike praksiser i de forskjellige boligene, og ifølge intervjuene har praksisen til dels blitt styrt av forventningene til de pårørende²⁹. Men det pekes også på at kvaliteten og fagligheten er varierende, og at man opplever noe av det miljøterapeutiske arbeidet er litt tilfeldig, og preget av den enkeltes holdninger og verdier.

Ifølge flere av de intervjuede er det nokså tilfeldig hvilke tjenester du møter fra bolig til bolig og fra team til team (i samme bolig). Tjenestetilbudet er ulikt. Flere savner en felles metodikk,

²⁹ Protokoll: Drøftingsmøte om omstilling i miljøtjenesten, datert 21.04.21

systematikk og en felles faglig plattform: «Vi trenger en tjeneste som er bygget på fag og forskning, ikke synsing og meninger».

Avdelingslederne savner føringer på hvordan de skal jobbe. «Hva slags tjenester skal vi gi? Vi trenger en sentral føring». I flere boliger tas det til orde for en felles standard for tjenesten: Man bør definere hva som er faglig forsvarlig og godt nok: «Hvis vi hadde definert hva som er godt nok og hva som er faglig forsvarlig for de ulike yrkesgruppene, hadde vi kunnet senke skuldrene litt. Det gir harmoni og ro for brukerne og lojalitet overfor det som blir bestemt. Det er kjempeviktig at alle jobber så likt som mulig. Da er det viktig å diskutere konsekvensene av å jobbe ulikt».

Selv om de største forskjellene synes å være mellom boligene, finner vi også indikasjoner på ulik praksis i samme bolig. Det blir pekt på at de ulike teamene jobber ulikt, «og det forvirrer vikarene. Ansatte må jobbe mer ensretta».

I intervjuene pekes det på at det er mange oppgaver de ansatte utfører i dag og som ikke er miljøterapeutiske oppgaver. De ansatte får i for liten grad brukt faget sitt, noe som er negativt for brukerne og negativt for økonomien, hevdes det. I punktene under gir vi en rekke konkrete eksempler på dette, som er kommet frem i våre intervjuer:

- I noen grad fremstår de ansatte mer som personlige assistenter enn som miljøterapeuter
- Miljøterapeuter vasker gjerne kjøkken, toalett, kontorer, brukers rom, stue og møteplasser. Det pekes på at dette er helt ok så lenge brukerne er med, for da er det jo en miljøterapeutisk funksjon. «Men det har det ikke når vi gjør dette på egenhånd, og mange brukere kan jo vaske selv».
- Miljøterapeutene er dyre vaskehjelpere og dette arbeidet stjeler tid fra det miljøterapeutiske arbeidet.
- «Det er ikke mange andre kommunale virksomheter som må vaske egne kjøkken, toaletter og kontorer.»
- Ansatte lager frokost, lunsj og middag til brukere som ikke har opplæringspotensial
- Ved noen enheter lager de ansatte middagen fra bunnen av, mens andre får den levert.
- En av de intervjuede sa det slik: «Hvilken standard skal vi ha? Jeg synes vi gjør litt mange ting som brukerne ikke vil. Det er sløsing med ressurser. Alle ønsker ikke å ha tellekant i klesskapet. Så går vi hver uke og rydder og lager tellekant i skapene.»
- Miljøterapeutene bruker også mye tid på henting og bringing av beboerne til ulike fritidstilbud, noe mange beboere bruker mye tid på. Dette ble formulert slik i det ene gruppeintervjuet: «En ting som overrasket meg da jeg begynte å jobbe her er forventningene fra brukere, pårørende og ansatte. Vi har jo ansvar for all fritiden til brukene, og de blir servert av oss: Når de skal spille spill, masse turer, kino og restauranter. Innenfor demensomsorgen er pårørende og interesseaktører viktige bidragsyttere for å skape et godt fritidstilbud. Men ikke her. Her er det full pakke med fritidsaktiviteter og vi skal følge dem til alt, kjøre, være med dem og underholde dem».
- I tillegg har mange brukere egne fritidskontakter.
- Både fra miljøtjenesten selv og TKK pekes det på at man i større grad bør utnytte mulighetene for å samkjøre enkelttiltak til gruppeaktiviteter. Et eksempel er terapi med hest, som er et miljøterapeutisk tilbud kommunen kjøper. Litt tilfeldig oppdaget to

bofelleskap at begge hadde brukere som benyttet seg av dette tilbudet, og gjøre det om til et gruppetilbud. Dette er bra for brukere og rimeligere for kommunen.

4.5.1 VURDERING

Miljøtjenesten fremstår som en fragmentert tjeneste, og har ikke en felles faglig norm eller standard for hva tjenestene skal inneholde. Det ser ut til at tjenestene til den enkelte bruker i første rekke har blitt bestemt av den/de enkelte ansattes personlige vurderinger, og forventninger fra de pårørende, og ikke med utgangspunkt i forskning eller en faglig standard. Dette har skapt en tjeneste der faglig og kulturell ulikhet mellom avdelingene har vært normen, og ikke unntaket.

Gjennomgangen tyder på at de ansatte i miljøtjenesten i dag utfører en rekke oppgaver som ikke er miljøterapeutiske. Eksemplene som gis i intervjuene tyder på at det er behov for en opprydning mht. hva som kan forventes av miljøtjenesten og hva som ikke kan forventes.

Vi anbefaler kommunen å utvikle en felles faglig plattform eller standard, slik at det blir tydeligere for de ansatte og omgivelsene hva som er innenfor miljøtjenestens faglige mandat.

Ledelsen i levekår har vært opptatt av at den pågående prosessen med reduksjon i årsverk er en del av et omstillingsarbeid innenfor miljøtjenesten. Det har også kommet en del endrings- og omstillingstiltak i kjølvannet av årsverksreduksjonen. Men gjennomgangen tyder likevel på at kommunen kan være tydeligere mht. hva som er det overordnede målet med omstillingen.

Vi anbefaler kommunen å være tydeligere på hva som er det overordnede målet med omstillingen miljøtjenesten er inne i, utover å redusere antall årsverk

Det vi tenker her er en positiv forventning til innholdet i tjenesten, en standard, en norm, en føring som sier noe om hva som er godt nok, hva som ikke er godt nok, og hva som skal være miljøtjenestens oppgaver og hva som ikke skal være dens oppgaver i tiden fremover. Etter vår vurdering ville dette bidratt til en sterkere kobling mellom den faglige utviklingen og de ressursmessige endringene, og skaper også bedre forutsetninger for å skape en mer helhetlig miljøtjeneste.

4.6 MESTRINGSRETTEDE VS. KOMPENSERENDE ARBEIDSFORMER

Sola kommune ønsker at innbyggerne er med å utforme kommunens tjenester og er aktive i eget liv³⁰. Dette innebærer at den enkelte selv definerer sine behov og mål, og at kommunen bistår i prosessen med å finne veien til å nå disse målene. Oppmerksomheten skal endres fra å se brukerne som passive mottakere av kompenserende hjelp, til å løfte frem brukernes ressurser, og stimulere til mest mulig mestring i hverdagen. Sentrale spørsmål her er «*Hva er viktig for deg og hvordan kan vi sammen legge en plan for å nå disse målene?*» heller enn «*Hva kan vi hjelpe deg med?*».

Den enkelte skal få mulighet til å leve et aktivt og mest mulig selvstendig liv, til tross for sykdom og/eller funksjonstap. Det innebærer å ta i bruk brukernes ressurser på nye måter, med økt oppmerksomhet omkring mestring i hverdagslivet. Den såkalte «hjelpefeller» skal unngås, og brukerne skal føle seg verdsatt og bli involvert i vedtak som angår dem selv

Både kartleggingen som ble gjort i 2019 og våre intervjuer tyder på at miljøtjenesten har et forbedringspotensial her: Tjenestene som blir gitt er i for stor grad kompenserende, dvs. at de ansatte gjorde ting for brukeren, i stedet for at brukeren lærte seg å mestre flere oppgaver selv. Men det er forskjeller her.

Ved den ene boligen pekes det på at det er tilfredsstillende å se at mange brukere blir mye mer selvgående av den hjelpen som gis. Samtidig mener man at noen av brukerne blir hjulpet for mye, og at de får ikke prøve å få til ting selv: «*Jeg lurer på om ikke flere kan mye mer enn de får lov å være med på*». Det blir understreket at man alltid bør la brukerne få prøve selv, for en ansatt hjelper dem.

Flere etterlyser større oppmerksomhet omkring det brukerne kan klare selv: «*Folk hjelper med ting brukerne kunne gjort selv. Hvis brukerne får gjøre ting selv, får de et verdigere liv, de får mer medbestemmelse med å gjøre ting selv.*»

³⁰ Handlingsplan for habilitering og rehabilitering 2019 – 2022: 3. Kort om disse to begrepene: **Habilitering.** Brukere med behov for habilitering er barn, unge og voksne med medfødte eller tidlig ervervede funksjonsnedsettelse. Brukerne innen habilitering trenger bistand til å oppøve nye funksjoner og ferdigheter som de utgangspunktet ikke har hatt. Det er også behov for vedlikehold av innlærte funksjoner og ferdigheter. Tiltakene som iverksettes har som mål å utvikle funksjons- og mestringsevnen for å nå størst mulig grad av selvstendighet. Tidlig innsats og forebyggende tiltak for å bevare eksisterende funksjoner og bremse utvikling av funksjonstap er viktig. **Rehabilitering** er vanligvis rettet mot tilstander ervervet senere i livet. Rehabilitering er prosesser som foregår mellom brukere, pårørende og tjenesteytere på ulike arenaer. Eksempelvis i hjemmet, på institusjon, hos fysioterapeut/ergoterapeut, på skole eller jobb. Rehabiliteringen kan foregå individuelt og/eller i grupper. Målet med disse prosessene er å gjenvinne funksjoner som har gått tapt på grunn av fysisk, sosial eller kognitiv sykdom eller skade. Med rehabilitering menes det at man jobber med tverrfaglig innsats mot et eller flere felles mål, basert på den enkeltes mål, ønsker og forutsetninger. Dette gjelder for brukere eller personer som har eller står i fare for å bli begrenset på grunn av sykdom eller skade. Hensikten er at disse skal få muligheten til å oppnå best mulig funksjons- og mestringsevne, samt kunne delta i samfunnet gjennom utdanning, arbeidsliv og sosial deltakelse. Når en bruker kun trenger bistand fra én tjeneste/yrkesgruppe er det ikke rehabilitering. Målgruppen for rehabilitering kan grovt deles i to kategorier etter hvor hovedtyngden av utfordringer ligger; somatisk rehabilitering og rehabilitering innen psykisk helse og rus.

Men vi får også eksempler på tilfeller der opplæring i egenmestring ikke fungerer, der det vil være naturlig å avslutte vedtaket: *«Noen har jo hatt opplæring i vasking i årevis, og vi har ikke sett bedring. Skal vi fortsette å lære opp brukerne, eller heller få inn en vasketjeneste, og jobbe terapeutisk med brukere på andre områder?»*

Brukermedvirkning. Det er et mål i Sola kommune at brukerne skal medvirke i utformingen av tjenesten, noe som er en viktig forutsetning for å kunne jobbe mestringsrettet³¹. Det ser ut til at noen av boligene har et forbedringspotensial også på dette punktet. I kartleggingen fra 2019 fremkommer det at de ansatte ikke opplever at de er bevisste nok på å involvere brukerne: *«Vi er ikke flinke nok til å spørre dem og å ta dem med i avgjørelser.»*. En annen sa det slik: *«Vi må la brukerne få gjøre det de kan selv. Vi må ikke legge standarden for brukerne som vi selv vil ha. Vi må ta dem med i beslutninger. Utfordringen er at pårørende ofte ønsker mer enn brukeren vil.»*

Meningsfulle aktiviteter. Det er veldig viktig for brukere av miljøtjenesten å ha en meningsfull aktivitet å gå til på dagtid. **I en forvaltningsrevisjon i Gjesdal fra oktober 2019 var dette hovedfunnet:**

- **En av nøkkelutfordringene innen miljøtjenesten** (som har mange yngre brukere) synes å være å skaffe til veie arbeid eller arbeidslignende aktivitet for brukere som har potensial for dette. I dag er det flere brukere som ikke har en meningsfull aktivitet å gå til på dagtid. Dette ser ut til å bidra til passivisering og indirekte til klientifisering. Helseproblemer blir ofte forverret dersom man ikke har mulighet til å delta i skole- eller arbeidslignende aktivitet. Dermed risikerer man at brukerne blir mer pleietrengende og mer avhengig av den enkelte pleier.

Gjennomgangen tyder på at lignende utfordringer gjør seg gjeldende i Sola kommune, og det pekes på følgende forhold:

- Det er blitt høye arbeidskrav på RANSO, og brukerne «pensjoneres» veldig tidlig fordi de ikke produserer nok: *«Hva gjør dette med livskvaliteten til brukerne? Og fall i ferdigheter?»* Det pekes på at det er viktig å holde brukerne lenger i jobb og at en «pensjonering» er en dyr og dårlig løsning: *«Brukerne går hjemme og faller»*.
- I gjennomgangen pekes det på at det er for få plasser på RANSO, og at det er det som gjør at brukerne må slutte tidligere.
- Det er et behov for et treffpunkt for noen av brukerne når de ikke lenger er på RANSO.

Det pekes på at enkelte brukere faller mellom to stoler; de er for svakt fungerende for RANSO og for godt fungerende for aktivitetssenteret³²: Disse brukerne ville profitert på et tilbud som var en mellomting av disse tilbudene, dvs. et sted mellom jobb og terapeutisk oppfølging.

³¹ Handlingsplan for habilitering og rehabilitering 2019 – 2022

³² Her deltar rundt 20 personer i uken. Eksempler på aktiviteter: Sykling, gå tur, maling, tegning osv. Opplyst den 14.09.

4.6.1 VURDERING

Kommunen har et mål om at pleie- og omsorgstjenestene er mest mulig mestringsrettede og at brukerne deltar i utformingen av egne tjenester. Dette er bra for bruker og bra for kommunen.

Hovedbildet er at miljøtjenestene som blir gitt er for mye kompenserende, dvs. at de ansatte gjør ting for brukeren, i stedet for at brukeren lærer seg å mestre flere oppgaver selv. Men også her ser det ut til å være forskjeller fra bolig til bolig og fra ansatt til ansatt.

Gjennomgangen tyder også på det motsatte, dvs. at man gir opplæring i lang tid, uten at det er noen tegn til bedring.

Kommunen bør styrke det egenmestringsrettede arbeidet i miljøtjenesten. Dette kan kobles opp mot en felles faglig plattform eller standard, og det pågående kompetanseutviklingsarbeidet (se under).

Etter vår vurdering er det viktig at man sikrer at de ansatte får tilstrekkelig kompetanse til å forstå nyansene mellom når man skal forsøke å jobbe mestringsrettet og når man skal la være. Dersom man har jobbet i flere år med å lære opp en bruker i vasking, bør man enten endre opplæringen, eller droppe det, og heller jobbe terapeutisk på andre områder.

4.7 KOMPETANSE OG ARBEIDSMETODIKK

Mottakere av miljøtjenester har ulike behov for bistand. Noen har behov for behov for helsehjelp i hjemmet, andre har behov for praktisk bistand, mens enkelte kan ha vedtak om bruk av makt og tvang. Kompetansekravet til disse ulike kategoriene av hjelp er ulikt, fra krav om miljøterapeuter eller helse- og omsorgsfagarbeidere til ingen formell kompetanse.

Miljøterapeutene som jobber i miljøtjenesten består av ulike faggrupper, for eksempel vernepleiere, sosionomer, sykepleiere, barnevernspedagoger og ergoterapeuter. Dette innebærer at det ligger ulike utdanningsgrupper bak denne tittelen. Vi får opplyst at vernepleierne kanskje er den profesjonen som har den mest målrettede utdanning mht. miljøarbeid, men at det også her er et «*hav av forskjeller mellom utdannelsene*»: Det er ikke alle som er gode på adferdsanalyse, som er viktig i denne jobben.

Ifølge intervjuene er det ulik kompetanse i de ulike boligene. Dette går utover kvaliteten på tjenesten: «*For eksempel med autister skal alle jobbe likt. Det gjør vi ikke her, og det er en utfordring. Det trengs opplæring i metoder for de ulike diagnosene. Det vil kommunen spare på, når de får bedre fungerende brukere.*».

Andre eksempler som gis i gjennomgangen: De ansatte trenger mer kompetanse på de nye brukerne som kommer, og når brukerne blir gamle og syke («*vi har ikke kompetansen til dette*»). Det blir også pekt på at man ikke har god nok kompetanse til å håndtere utagering i enetiltak: «*Vi kan ikke gå i denne konsekvensenkningen som vi holder på med*». Det vises til at de ansatte bør bli flinkere til å kartlegge det som utløser eller trigger utageringen, for å kunne sette inn

målrettede tiltak. Gjennomgangen tyder også at det er behov for opplæring i dokumentasjon og rapportering. «Vi gjør det så forskjellig her. Noen skriver veldig detaljert, andre for lite. Hva skal vi egentlig skrive og hvordan?».

I gjennomgangen peker flere på at de ikke har en felles metode som anvendes på brukerne: «Det hadde vært bra å ha en felles metode» Dette gjør at man kan jobbe likere, hevdes det.

Flere tar til orde for å innføre Positiv adferdsstøtte (PAS), noe kommunen også er i gang med. I avsnittet under går vi kort inn på hva PAS er, og hvordan denne metoden skiller seg fra målrettet miljøarbeid. Hensikten med å jobbe på denne måten er å gjøre brukerne tryggere og gi dem bedre livskvalitet. Brukere som føler seg trygge er sjelden utagerende, hevdes det.

I gjennomgangen tas det til orde for mer samarbeid med andre boliger og en hospiteringsordning: «Alle skulle hospitert i andre avdelinger, lært av andre, egenutvikling og samarbeid. Jeg kunne tenkt meg å hospitere i andre boliger».

Flere peker på at det vil være en bedre ressursutnyttelse å anvende kompetanse og ressurser på tvers av enhetene i større grad.

Både PAS-veilederne (se under) og andre vi har intervjuet peker på at det er mye god kompetanse i boligene, som kan utnyttes bedre: «Det er mye flinke folk i boligene. Hvorfor har vi ikke hørt om dem før? Vi kan bruke dem på tvers».

I gjennomgangen peker enkelte på at det ikke er ressurser til å gå på kurs i arbeidstiden, og at de må ta dette på fritiden. Men det ser ut til at det også her er ulikheter mellom boligene.

Det hevdes at et kompetanseløft vil kunne føre til et mer helhetlig og målrettet tilbud til brukerne, og samtidig løfte tjenestens status/omdømme.

4.7.1 MÅLRETTET MILJØARBEID OG POSITIV ATFERDSSTØTTE (PAS)

Miljøtjenesten i Sola kommune har så langt hatt målrettet miljøarbeid som rettesnor for arbeidet sitt, men er for tiden i gang med å bygge opp kompetansen knyttet til positiv atferdsstøtte. I avsnittene under forklarer vi likhetene og forskjellene mellom disse måtene å jobbe på³³.

Målrettet miljøarbeid er i den nye [veilederen til helsedirektoratet](#) definert slik: "En systematisk tilrettelegging av fysiske, psykiske og sosiale faktorer i miljøet for å oppnå personlig vekst og utvikling hos den enkelte tjenestemottaker".

Målrettet miljøarbeid har en systematisk tilnærming og struktur omkring miljøarbeidet og sier noe om hvordan man kan gå frem for å oppnå utvikling og vekst hos den enkelte.

³³ Hovedkilde for dette er kommunens PAS-veiledere, men vi har supplert dette med momenter vi har funnet i faglitteratur om PAS.

I Sola kommune er ikke PAS et alternativ til målrettet miljøarbeid, men et supplement. Den systematiske og strukturelle tilnærmingen ligger også til grunn for PAS. Tiltakene i metoden bygger på brukernes ressurser, ferdigheter og interesser, mens man forsøker å unngå ubehagelige og restriktive tiltak. Positiv atferdsstøtte er en metode som kan brukes for å forebygge og redusere utfordrende atferd, og dermed også redusere bruk av makt og tvang. Målet er at personer med nedsatt funksjonsevne skal oppnå meningsfulle liv, ha god livskvalitet og sikres aktiv deltagelse i relasjoner, aktiviteter og samfunnet. Tiltakene i metodene alltid skal være forankret i evidensbaserte/vitenskapelige metoder.

Det som skiller PAS fra målrettet miljøarbeid, er den sterke verdimeslige forankringen og den primære målsetningen om å forbedre brukerens livskvalitet. Ved bruk av PAS skal man bli bedre til å se hele situasjonen til tjenestemottakeren, og rette større oppmerksomhet mot hvilket verdier som skal styre tjenesteytingen. Fokuset skal være på støtte og opplæring, og på forebygging og samarbeid.

4.7.2 PAS-VEILEDERE

To ansatte i miljøtjenesten har nylig begynte å jobbe med å innføre PAS som en felles metode i miljøtjenesten. Begge jobber på tvers av boligene, og har halvparten av stillingene sine i to av boligene og halvparten som PAS-veiledere. Vi får opplyst at denne ordningen startet så smått i mai 2020, og for fullt i år.

En sentral del av funksjonen blir å veilede ansatte i metoder og rammer i konkrete saker. Det pekes på at enkelte brukere har behov for habilitering innen spesialisthelsetjenesten, men fordi dette tar uforholdsmessig lang tid, blir det krevende for miljøboligene å ivareta bruker i ventetiden. Og *«både brukerne selv og de ansatte sitter i dette.»* Dette er ikke bra for bruker og det fører gjerne til at ansatte blir utrygge eller redde på jobb, noe som kan føre til sykemeldinger. PAS-veilederne peker på at det er mye bedre å forebygge vanskelige situasjoner som kan oppstå i denne perioden, og det koster mye mindre: *«Det er lav terskel for å ta kontakt med oss og vi har kjapp responstid».*

Et annet sentralt siktemål er å skape en felles arbeidsmåte. En av veilederne har erfaring fra en tilsvarende jobb i en annen kommune. I denne kommunen erfarte han at det var en faglig splittelse i personalet; brukeren ble møtt på to veldig forskjellige måter (et ja-lag og nei-lag). Dette gjorde bruker utrygg, noe som førte til at personalet mistet kontrollen. Sammen med ledelse og ansatte fant man ut hva som var brukerens interesse. Deretter ble man enige om en felles måte å håndtere brukeren på. Det sentrale siktemålet med dette arbeidet var å styrke brukerkvaliteten. En ikke uvesentlig bieffekt var at man oppnådde å redusere bemanningen rundt brukeren fra åtte til tre årsverk.

Tilbakemeldingen fra avdelingslederne er at de har stor tro på PAS, men de mener at innføringen har tatt for lang tid. De opplever også at skulle hatt mer tid til å sette seg inn i denne metoden for

å kunne ha den nødvendige faglige tryggheten i møte med personalgruppen. Men «*på sikt blir nok dette bra*».

4.7.3 VURDERING

Gjennomgangen tyder på at det er behov for et kompetanseløft i miljøtjenesten. Derfor er det positivt at kommunen arbeider med å innføre PAS som en felles metode i miljøtjenesten. Det er ansatt egne medarbeidere som skal veilede de ansatte på tvers av boligene i konkrete saker. Etter vår vurdering er denne form for «skulder-til-skulder-veiledning» en god måte å drive kompetanseheving på, ettersom veiledningen både er praktisk og målrettet. Dette fant vi også i forvaltningsrevisjoner av helse- og omsorgstjenestene i fem Rogalandskommuner i 2019. En annen fordel med denne type kursing er at det rent praktisk er lettere å gjennomføre enn mer tradisjonell kursing av de ansatte. Det går ikke utover driften, og man trenger ikke vikar.

I intervjuene tas det til orde for hospitering og mer samarbeid mellom boligene. Erfaringen vår er at også dette er en god måte å drive kompetanseheving på, ettersom de ansatte får mer forståelse for hverandres rammebetingelser og arbeidsmetodikk. Gjennomgangen tyder også på at det er mye god kompetanse i boligene som kan utnyttes bedre på tvers.

Vi tror også at et tettere og mer praksisnært samarbeid vil kunne skape bedre tjenester for brukerne, gi de ansatte et faglig løft, og skape grobunn for en bedre samkjøring, samkjøring, samdrift og sambruk av medarbeidere

4.8 EN GLEMT TJENESTE?

Det kommer tydelig frem at miljøtjenesten har vært en tjeneste som det har vært lite oppmerksomhet rundt, og man bruker karakteristikk som «*en bortgjemt tjeneste*» og «*den fattige fetteren*», for å beskrive tjenesten.

Flere av de ansatte mener tjenesten har lav status/dårlig omdømme. Dette ble formulert slik i gjennomgangen: «*Den allmenne holdningen i befolkningen er fremdeles at hvem som helst kan jobbe med utviklingshemmede. Personlig får jeg stadig spørsmål fra mennesker utenfor vår egen virksomhet om hvorfor jeg jobber i miljøtjenesten*». Flere spør seg om hvordan man skal klare å heve miljøtjenestens status.

De ansatte opplever også at miljøtjenesten får lite oppmerksomhet fra politikerne, og peker på at politikerne gjerne er innom andre tjenester innen levekår, «*men det er aldri noen som kommer innom oss*».

4.8.1 MANGELFULLE FASILITETER?

I gjennomgangen pekes det på at flere av boligene er for små og at mangelfulle fasiliteter i boligene svekker kvaliteten på tjenesten.

Ifølge intervjuene består bygningsmassen av små, gamle bygg som trenger oppgradering. Dette gjelder både mht. interiør, men også mht. WIFI, elektronisk kommunikasjon og forutsetninger for å bruke velferdsteknologi.

Noen eksempler fra intervjuene: *«De har ikke grunnleggende ting på kjøkkenet en gang. Det er ganske følt»*. Vedkommende som foretok kartleggingen omtalte besøket sitt i en annen bolig slik: *«Det er veldig dårlig luft i boligen, jeg fikk vondt i hodet etter en halv vakt»*. I denne boligen hevdes det at personalet har for lite plass. Det pekes også på at det er mye støy for beboere og ansatte, og at det ikke er mulig å skjerme de andre godt nok for støyen.

I en annen bolig hevdes det at den ikke er tilpasset brukernes behov, og at spesielt en av brukerne lider under dette: *«Vi har ikke kjøkken og da kan han ikke være med å lage mat og rydde på kjøkkenet som han har behov for å gjøre. Vi går veldig oppå hverandre, han burde kunne trekke seg tilbake til noe annet enn rommet sitt»*. Det pekes videre på at brukeren er ressurssterk og at bruker kunne kjøpt bolig dersom kommunen hadde lagt til rette for dette: *«Han kan mye mer enn det han får gjort i denne boligen»*

Det vises til at Sandnes har valgt en annen løsning i et av bofellesskapene, og at dette er en veldig god løsning: Boligene er selveierboliger, som brukerne har kjøpt selv, mens kommunen eier basen hvor de ansatte befinner seg. Dette mener man skaper en trygghet for de pårørende fordi beboerne ikke blir flyttet, ettersom de eier boligene selv. I tillegg har de *«aktiviteter sammen og tacokvelder og de reiser på tur sammen. Slik er det ikke her.»*

Det pekes på at en del av beboerne har midler på bok og burde kunne få anledning til å kjøpe bolig selv. I intervjuene vises det også til et skreddersydd prosjekt i Time kommune, der det bare tok et år å legge til rette for at brukerne fikk skaffet en egen bolig.

Som nevnt er også Sola kommune for tiden i gang med et pilotprosjekt for botiltak til personer med psykisk utviklingshemming, med behov for heldøgns bemanning, som ønsker å eie sin egen bolig. Selv om prosjektet ser ut til å være et stykke unna realisering, vil dette på sikt styrke fasiliteter, boforholdene og arbeidsforholdene i miljøtjenesten.

4.8.2 VELFERDSTEKNOLOGI, WIFI OG ELEKTRONISK KOMMUNIKASJON

Tilbakemeldingene tyder på at enkelte boliger har verken velferdsteknologi eller WIFI. Det pekes på at det man har kameraovervåkning med dårlig kvalitet, og at man ved den ene boligen benytter babycall fordi man per dags dato ikke har andre hjelpemidler. Dette mener man er en dårlig løsning.

En av enhetene utenfor miljøtjenesten uttrykte frustrasjon på vegne av miljøtjenesten: «*De skal innføre det ene og det andre, men flere boliger har ikke internettdækning og gode signaloverføringer. Miljøtjenesten har vært et «stebarn» i oppdatering i nytt utstyr*».

Vi får opplyst at nødvendig velferdsteknologi etter planen skal komme i boligene i løpet av neste år.

4.8.3 VURDERING

Gjennomgangen vår tyder på at miljøtjenesten lenge har gått litt under radaren og fått relativt lite oppmerksomhet og oppfølging. Dette har endret seg kraftig det siste året. Fra å være en relativt bortgjemt tjeneste, er miljøtjenesten i 2021 gjenstand for stor oppmerksomhet i forbindelse med det pågående omstillingsarbeidet.

Etter vår vurdering er det pågående omstillingsarbeidet nødvendig og viktig, og kan gi miljøtjenesten den nødvendige oppmerksomheten og det nødvendige løftet mht. styring, oppfølging og kompetanseutvikling.

Flere av miljøboligene er små, og mangelfulle fasiliteter ser ut til å svekke kvaliteten i tjenesten, men også her er det planlagte endringer på gang.

På sikt tror vi omstillingsarbeidet kan bidra til å skape en tjeneste som jobber mer målrettet, mer miljøterapeutisk og som jobber smartere. Dette vil skape bedre forutsetninger for å få mest mulig kvalitet ut av de ressursene som brukes på feltet.

Samtidig kan det være verdt å ta en fot i bakken mht. omstillingen og vurdere om tempoet har vært for høyt og hvordan rekkefølgen mht. hva som bør innføres når, bør være.

4.9 HØYT OMSTILLINGSTEMPO

Gjennomgangen tyder på at omstillingsarbeidet som pågår i miljøtjenesten har vært et nødvendig grep. Men avdelingslederne mener at omstillingsprosessen har gått for fort, uten nødvendige avklaringer underveis. Avdelingslederne gir uttrykk for at de var godt **involvert** i starten av prosessen, i februar, men at de har vært for lite involvert etter dette.

Avdelingslederne er av den oppfatning at kommunen burde **roet ned tempoet** i omstillingsprosessen, og fått klart frem hva som var hensikten med omstillingen, dvs. det man ønsket å oppnå (utover å redusere antall årsverk) «*Men det er ikke blitt gjort. Da blir det bekymringer. Samtidig blir vi fortalt at vi er en del av lederteamet (...). Derfor er det et paradoks at vi ikke er blitt tatt med i prosessen med å konkretisere omstillingen*».

Fra ledelsen pekes det på at avdelingslederne har blitt invitert til å være en del av prosessen etter februar, men at flere gav uttrykk for at de ikke ønsket dette.

For mye skal skje på en gang. En hovedinnvending fra avdelingslederne er at for mange endringer innføres samtidig, og at man ikke har kapasitet til å håndtere alt. I tillegg skal man

forsøke å ivareta fagligheten, noe som blir vanskelig uten en faglig standard, samtidig som man skal redusere antall ansatte: «Hva skal vi gjøre og hva skal vi ikke gjøre? Nå er det slik at vi blir personlige dommere, og ulike personer og ulike fellesskap bedømmer ting ulikt»

I intervjuene ba vi avdelingslederne eksemplifisere hva de nye tingene var. Eksempler: Økonomi- og budsjettansvar i boligene, økonomiopplæring, et løft på tiltak, tiltaksplaner og tidsplaner i Gerica, sette seg inn i avvikssystemet Compilo og opplæring på tvers.

Antallet avdelingsledere er redusert fra seks til fem, men det er opprettet to koordinatorstillinger som skal bistå og hjelpe de avdelingslederne med flest ansatte³⁴.

Avdelingslederne peker på at en del ansatte kun har 12 prosents stilling, og at det er krevende å sikre at alle de ansatte får nødvendig opplæring.

Fanget av driften. Flere av avdelingslederne opplever at de og avdelingene blir fanget av driften, og at man ikke har tid til å jobbe med å utvikle faget og gjøre nødvendige avklaringer sammen med de ansatte. De hevder at de ikke har gode nok rammebetingelser til å kunne jobbe mer utviklingsrettet, i form av faglig erfaringsutveksling, kursing og informasjonsdeling. Flere mener at mer tid til fagutvikling vil kunne målrettet tjenesten tydeligere, og redusert unødvendig tidsbruk. Et eksempel på dette en faglig standard for hva tjenestene skal inneholde/ikke inneholde, dvs. hva brukerne kan forvente. Flere gir uttrykk på at man har vært gode til å lage planer og planlegge fremdrift, men dårlige på å gjennomføre disse. Dette er «*smarte, gode ting, men vi får ikke tid til å gjennomføre*». Det vises blant annet at man for over et år siden hadde opplæring i bruk av tidsplaner, men at dette ikke er tilstrekkelig fulgt opp videre.

Økonomi. Det ser ut til at miljøtjenesten går mot et betydelig merforbruk 2021. I 2020 hadde miljøtjenesten et merforbruk på nesten ti millioner kroner. Per august 2021 er det forventede merforbruket på 20 millioner kroner. Dette til tross for at man allerede i september hadde klart å ta ned elleve av de drøye tolv årsverkene man skulle redusere miljøtjenesten med. Det bør samtidig bemerkes at helårseffekten av nedtrekket først vil vise seg i 2022.

4.9.1 VURDERING

Gjennomgangen vår tyder på at omstillingen i miljøtjenesten har vært et helt nødvendig grep. Den har kastet lys over en tjeneste som har hatt et stort overforbruk, der styringen har vært mangelfull og en tjeneste der det ikke har vært et samsvar mellom vedtatte og leverte tjenester.

Men omstillingen har også kastet det nødvendige lyset over en tjeneste som har gått litt under radaren, som har fått lite oppmerksomhet, og som ikke har fått den nødvendige oppgraderingen mht. kompetanse og fasiliteter.

³⁴ Opplyst i telefonsamtale 01.10.21.

Fra å være en relativt bortgjemt tjeneste, er miljøtjenesten i 2021 plutselig gjenstand for stor oppmerksomhet, og avdelingslederne mener omstillingstempoet blir for høyt.

I desember 2020 la Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) frem en rapport om erfaringer fra statlige reformer³⁵. En sentral problemstilling som skulle besvares her var: Hva skal til for at reformer lykkes? Nå er det naturlig nok visse forskjeller mellom store statlige reformer og kommunale omstillingsprosesser. Men det er også enkelte likhetstrekk. Derfor presenterer vi en kort oppsummering av funnene derfra som vil kunne ha relevans for den omstillingen miljøtjenesten er inne i.

Mangelfullt utredet. Ofte er beslutningsgrunnlaget mangelfullt og utredningene er preget av optimisme, der gevinster overvurderes og kostnader undervurderes. En viktig forutsetning for å skape et godt beslutningsgrunnlag er å koble på det iverksettende nivået i en tidlig fase. «*Det iverksettende nivået sitter med fagkompetansen og har større detaljkunnskap om hva ulike løsninger vil kunne innebære i praksis*».

Lite konkretisert før iverksetting. En vellykket reformgjennomføring er avhengig av hvilke avklaringer som er gjort etter vedtak av reformen. Før oppdrag om gjennomføring blir gitt, er det behov for at departementet setter av mer tid til nødvendige avklaringer i dialog med det iverksettende nivået

Reformer skaper høye forventninger til resultater. (Utålmodighet). Selv om det tar tid før resultater av reformer foreligger, er erfaringer at resultater etterspørres tidlig etter at reformene er iverksatt. Reformen skaper store forventninger og et trykk som gjør at det kan være krevende for virksomhetene å stå i reformer over lang tid.

For mye skal skje på en gang. Departementene vektlegger i for liten grad løpende utvikling og omstilling. Kapasiteten til å gjennomføre omfattende reformer blir ofte overvurdert, og departementene har for lite kompetanse på omstillings- og endringsarbeid. Mange reformer er preget av at mye skal skje på én gang. Ved å rykke fram skrittvis og åpne for justeringer underveis kan reformer bli mer gjennomførbare. Dette krever at det i større grad blir utviklet en endringskultur i forvaltningen, der virksomhetene blir utfordret på utviklings- og endringsbehov som ledd i den ordinære styringsdialogen.

Inntrykket vårt i Sola er at avdelingene eller det iverksettende nivået ble koblet på i en tidlig fase, men ikke utover i prosessen. Etter vår vurdering bør kommunen i tiden fremover trekke avdelingslederne mer med i konkretiseringen av omstillingstiltakene.

³⁵ *Når støvet har lagt seg...* Erfaringer fra statlige reformer, DFØ-rapport 2020:11, desember 2020.

Kommunen har klart å få til mye på kort tid i omstillingen, men det kan se ut til at resultatene så langt ikke innfrir de forventningene man hadde til økonomisk innsparing. Det kan samtidig være verdt om å minne om at tiltakene ikke får helårseffekt før i 2022.

Det siste momentet i Sola er at for mye skal skje med en gang, og at det blir krevende å ivareta omstilling, utvikling og drift samtidig. Sagt på en annen måte: Man skrur på for mange brytere samtidig, og systemet blir overbelastet. De iverksatte tiltakene er i seg selv både fornuftige og nødvendige, men mengden av tiltak kan gjøre at det blir vanskeligere å lykkes på kort sikt.

Det er bra at kommunen har høye ambisjoner for miljøtjenesten, men kommunen bør vurdere å jobbe mer skrittvis i omstillingsprosessen fremover, slik at det blir lettere å gjennomføre nødvendige justeringer underveis. Vi tror dette vil skape bedre forutsetninger for å lykkes.

Etter vår vurdering har den pågående omstillingen av miljøtjenesten fort bli en vinn-vinn for brukere, ansatte og kommuneøkonomi. Dataene tyder også på at det er fullt mulig å styrke tilbudet til brukerne samtidig som man reduserer antall årsverk. Det handler om å jobbe smartere, mer mål- og endringsrettet, mer terapeutisk og samhandle bedre på tvers. Omstillingen vil også kunne bidra til at miljøtjenesten kommer mer ut av skyggen fra de andre helse- og omsorgstjenestene.

Vi anbefaler kommunen å vurdere en mer skrittvis tilnærming videre i omstillingsprosessen, der ulike løsninger, tiltak og rammebetingelser ses i sammenheng og underbygger hverandre. Avdelingslederne bør trekkes med i dette arbeidet, ettersom de har en nøkkelfunksjon mht. å sikre en vellykket iverksetting av tiltakene.

En vellykket omstillingsprosess vil dessuten kunne bidra til å utvikle en mer permanent endringskultur i miljøtjenesten, slik de ansatte blir mer vant til at endringer skjer nokså kontinuerlig.

VEDLEGG

VEDLEGG 1: UTGIFTSBEHOV PLEIE OG OMSORG – DETALJERT

Tabell 8 Utgiftsbehov pleie og omsorg 2020, detaljert

	Sola	Stavanger	Sandnes	Gjesdal	Klepp	Tysvær
Indeks innb. 0-1 år (0%)	123,4 %	107,4 %	128,8 %	137,7 %	119,4 %	109,0 %
Indeks innb. 2-5 år (1%)	124,7 %	109,3 %	124,4 %	137,2 %	117,9 %	125,4 %
Indeks innb. 6-15 år (2%)	117,3 %	104,1 %	116,6 %	126,7 %	122,5 %	125,4 %
Indeks innb. 16-22 år (2%)	99,6 %	102,9 %	103,9 %	106,0 %	110,9 %	111,7 %
Indeks innb. 23-66 år (10%)	100,9 %	102,8 %	100,6 %	99,1 %	98,1 %	92,4 %
Indeks innb. 67-79 år (11%)	72,7 %	82,1 %	73,9 %	67,8 %	79,6 %	97,1 %
Indeks innb. 80-89 år (20%)	76,8 %	77,1 %	69,0 %	57,1 %	72,6 %	89,5 %
Indeks innb. over 89 år (11%)	70,7 %	87,2 %	64,7 %	43,6 %	51,7 %	70,2 %
Indeks basiskriteriet (1%)	39,8 %	7,3 %	13,2 %	96,3 %	54,1 %	115,8 %
Indeks reiseavst. innen sone (1%)	36,6 %	47,9 %	60,0 %	147,6 %	48,8 %	232,1 %
Indeks reiseavst. til nabokrets (1%)	98,2 %	74,6 %	82,3 %	117,3 %	75,9 %	149,8 %
Indeks PU over 16 år (14%)	75,0 %	69,2 %	78,5 %	92,7 %	101,2 %	80,6 %
Indeks ikke-gifte 67 år og over (13%)	60,4 %	76,1 %	63,7 %	53,8 %	59,9 %	71,7 %
Indeks dødelighetskriteriet (13%)	86,5 %	100,5 %	96,2 %	102,2 %	88,2 %	91,4 %
Utgiftsbehov - Pleie og omsorg	77,9 %	83,1 %	77,9 %	76,6 %	79,7 %	89,2 %

Kilde: Framsikt (KMD)

VEDLEGG 2: KOSTRA-ANALYSE

Teoretisk handlingsrom

Når man sammenligner kostnadsnivået mellom ulike kommuner er det en fordel å justere for kommunens objektive kostnadsnøkkel, som viser utgiftsbehovet til kommunen. Ved å justere for utgiftsbehov tar man bort forskjeller som blant annet skyldes ulik befolknings sammensetning.

Tabellen under viser hvor mye Sola kommune teoretisk kan spare dersom de hadde hatt netto driftsutgifter per innbygger på samme nivå som sammenligningskommunene. For å øke lesbarheten til tabellen er negative tall tatt ut av oversikten. Positive tall indikerer et teoretisk innsparingsbeløp.

Tabell 9 Teoretisk handlingsrom (millioner kr), alle områder, 2020

	Stavanger	Sandnes	Gjesdal	Klepp	Tysvær
Pleie og omsorg	0	0	0	9	0
Grunnskole	0	0	10	0	0
Barnehage	20	44	31	39	0
Adm, styring og fellesutgifter	0	30	19	25	0
Sosiale tjenester	0	0	0	0	0
Kommunehelse	0	6	16	16	0
Barnevern	0	9	0	0	0
Kultur og idrett	0	4	3	22	0
Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	0	0	0	6	0
Andre områder	14	12	0	7	0
Totalt	0	73	13	111	0

Kilde: Framsikt

Tabellen viser at det kun er Klepp kommune av sammenligningskommunene som ligger lavere enn Sola innenfor pleie og omsorg. Dersom Sola kommune hadde hatt samme kostnadsnivå som Klepp ville den teoretiske innsparingsmuligheten vært 9 millioner kroner.

Det er viktig å understreke at dette er en teoretisk innsparingsmulighet. Det kan være forskjeller i organisering, behov og andre ting som påvirker tallene. Men oversikten kan brukes som et utgangspunkt for hvilke området man bør dykke dypere ned i. I denne undersøkelsen ser vi nærmere på pleie- og omsorgssektoren, og spesielt miljøtjenesten.

Pleie- og omsorgstjenesten består av fem tjenesteområder. Tabellen nedenfor viser teoretisk handlingsrom innenfor hvert enkelt tjenesteområde. Her er det viktig å understreke at organiseringen av tjenesten vil kunne påvirke kostnadsnivået innenfor de enkelte tjenesteområdene.

Tabell 10 Netto driftsutgifter per innbygger justert for utgiftsbehov (i kroner), og teoretisk handlingsrom (millioner kroner), pleie og omsorg, 2020

	Sola	Stavanger	Sandnes	Gjesdal	Klepp	Tysvær	Teoretisk handlingsrom
Pleie og omsorg	18 884	19 921	19 521	19 746	18 487	24 600	8,5
- 234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelser	1 198	898	1 418	433	1 017	2 497	16,4
- 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon	8 387	8 093	7 902	6 023	5 987	8 841	51,3
- 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende	8 364	9 917	8 934	12 833	10 409	11 552	0,0
- 256 Tilbud om øyeblikkelig hjelp døgnopphold i kommunene	0	87	222	0	218	50	0,0
- 261 Institusjonslokaler	934	927	1 045	457	855	1 660	10,2

Kilde: Framsikt

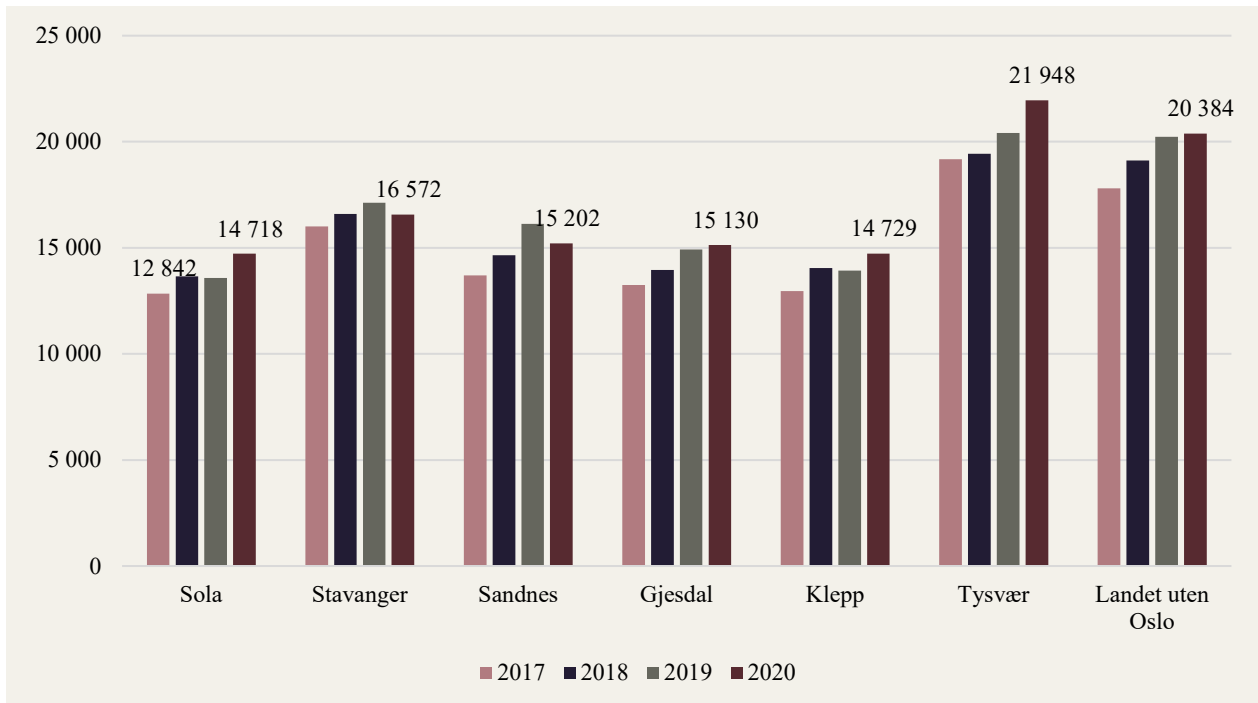
Når vi ser på de ulike tjenestene innfor pleie og omsorg, ser vi at Klepp bruker mye mindre per innbygger til institusjon, men de bruker mer enn Sola på hjemmetjenester³⁶. Her kan det være forskjeller i organisering som gir utslag. Miljøtjenesten i Sola kommune gir tjenester innenfor både funksjon 254 hjemmetjenester, 253 institusjon og 234 aktivisering.

³⁶ Funksjon 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende

Kostnadsnivå innenfor pleie og omsorg

I figuren under viser vi netto driftsutgifter per innbygger til pleie og omsorg. Tallene er ikke justert for kommunens utgiftsbehov.

Figur 16 Netto driftsutgifter per innbygger til pleie og omsorg, 2017-2020



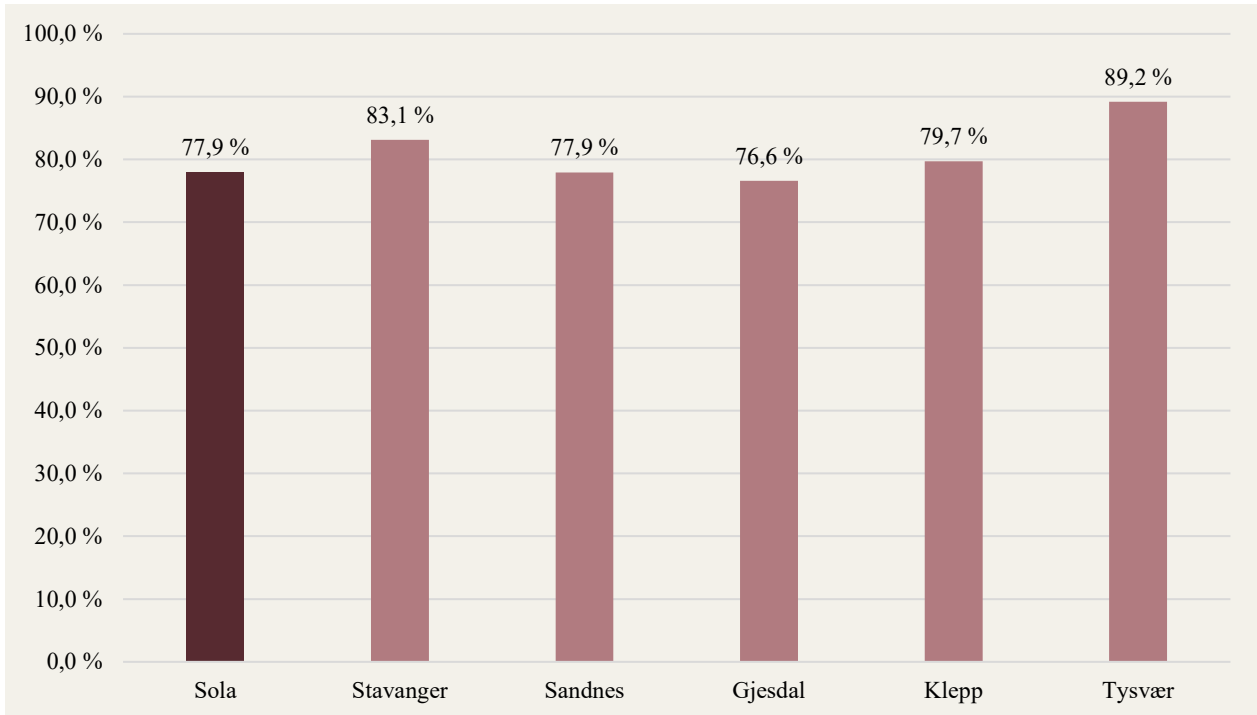
Kilde: Framsikt

Sola kommune ligger lavest blant sammenligningskommunene på utgifter til pleie og omsorg per innbygger, men ser vi på utviklingen fra 2019 til 2020 er det Sola og Tysvær kommune som skiller seg ut med en økning på henholdsvis 8,4 prosent og 7,5 prosent. Både Stavanger og Sandnes har en reduksjon i netto driftsutgifter per innbygger i samme periode. Sammenligner vi med landet uten Oslo ser vi at landsgjennomsnittet er høyere enn i Sola, men det er stabilt i forhold til 2019.

Ser vi økningen i kostnader over tid har netto driftsutgifter i Sola økt med 14,6 prosent fra 2017 til 2020, dette samsvarer godt med økningen for landet som i samme periode var 14,5 prosent. Blant sammenligningskommunene er det spesielt Stavanger og Sandnes som skiller seg ut. Begge har en reduksjon fra 2019 til 2020, samtidig har Stavanger kommune kun økt kostnadene fra 2017 med 3,5 prosent.

Sola kommune har per i dag en ung befolkning sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dette kommer til uttrykk i kommunens behovsprofil. Kommunens utgiftsbehov til barnehage er på over 121 prosent, det vil si 21 prosent over landsgjennomsnittet. Og utgiftsbehovet til grunnskole ligger høyt, mer enn 15 prosent over landsgjennomsnittet. I figuren under illustrerer vi kommunens utgiftsbehov til med pleie- og omsorgssektoren, sammenlignet med de andre kommunene. Landsgjennomsnittet er 100 prosent. Vi ser at Sola har et lavere utgiftsbehov enn landssnittet og ligger sammen med Gjesdal lavest blant sammenligningskommunene.

Figur 17 Utgiftsbehov til pleie- og omsorgssektoren, 2020

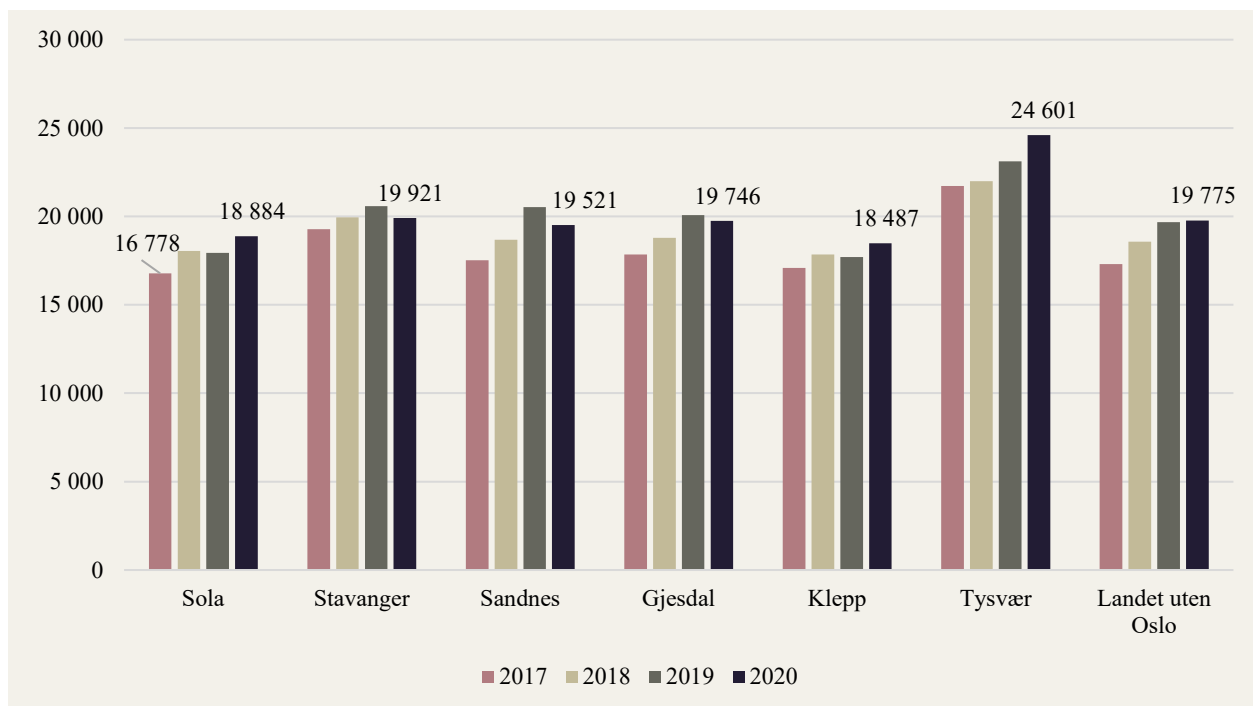


Kilde: Framsikt (KMD)

Variablene som ligger til grunn for å vurdere utgiftsbehovet er de samme som brukes i Grønt hefte i statsbudsjettet. Disse blir regnet som objektive behovsvariabler, det vil si variabler kommunene ikke kan påvirke. Eksempler på dette er andel innbyggere i alderen 80-89, andel enslige over 67 år, andel med psykisk utviklingshemming over 16 år og andre (se vedlegg for hele oversikten). En kommune med mange slike brukere vil ha et større utgiftsbehov enn en kommune med få slike brukere.

Når vi sammenligner kommunenes utgifter til pleie- og omsorgssektoren, inkluderer vi disse behovsvariablene for å sikre et bedre og mer rettferdig sammenligningsgrunnlag. I figuren under har vi korrigert utgiftene for den enkelte kommunes utgiftsbehov. Vi ser at bildet endrer seg fra figuren over. Når vi korrigerer for utgiftsbehov ser vi at Klepp kommune ligger lavere enn Sola.

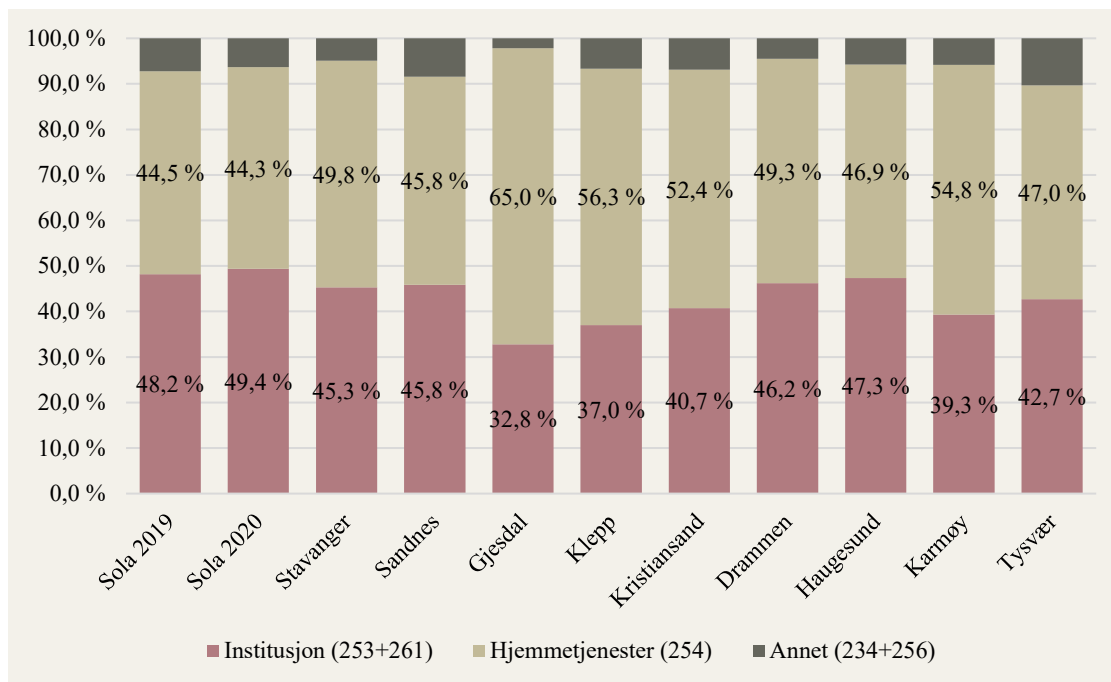
Figur 18 Netto driftsutgifter per innbygger til pleie og omsorg, korrigert for utgiftsbehov, 2017-2020



Kilde: Framsikt

Korrigert for utgiftsbehov vil netto driftsutgifter fordele seg slik mellom de ulike funksjonene:

Figur 19 Andel netto driftsutgifter fordelt på de ulike funksjonene, korrigert for utgiftsbehov, 2020



Kilde: Framsikt



Fordelingen viser at Sola kommune bruker mer utgifter til institusjon sammenlignet med de andre kommunene. Det har også vært en økning i andel utgifter til institusjon, samtidig som utgifter til aktivisering er redusert fra 2019 til 2020.

Tjenesteprofil

Tabell 11 Tjenesteprofil, sammenlignet med Stavanger, Sandnes, Gjesdal, Klepp og Tysvær

	Sola 2019	Sola 2020	Lavest blant sammenligningskommunene 2020	Høyest blant sammenligningskommunene 2020
Hjemmetjenester				
Gjennomsnittlig bistandsbehov hos mottakere av hjemmetjenester 0 til 66 år	1,65	1,66	1,63	2,02
Gjennomsnittlig bistandsbehov hos mottakere av hjemmetjenester over 67 år	1,76	1,65	1,60	1,89
Andel brukere av hjemmetjenester av befolkningen 0-66 år	1,65	1,75	1,58	2,31
Andel brukere av hjemmetjenester av befolkningen 67-79 år	4,51	4,36	4,36	5,71
Andel brukere av hjemmetjenester av befolkningen 80 år+	22,58	20,29	20,29	27,18
Netto driftsutgifter hjemmetjenester 0-66 år per innbygger 0-66 år	4 808	5 278	5 278	9 683
Netto driftsutgifter hjemmetjenester over 67 år per innbygger over 67 år	15 661	16 039	13 901	33 458
Andel årsverk i brukerrettede tjenester med helsefagutdanning (prosent)	78,8 %	68,3 %	68,3 %	83,8 %
BPA				
Mottakere av BPA, støttekontakt og omsorgslønn per 1.000 innbyggere	8,21	8,34	4,19	9,07
Institusjon				
Andel av beboere i institusjon totalt med omfattende bistandsbehov	84,3 %	84,0 %	71,4 %	94,2 %
Andel brukere i institusjon som har omfattende bistandsbehov, langtidsopphold	87,2 %	88,4 %	74,7 %	98,2 %
Andel av opphold på sykehjem som er korttidsopphold	20,3 %	19,2 %	13,6 %	44,1 %
Legetimer per uke per beboer i sykehjem (timer)	0,76	0,72	0,33	0,77

Kilde: Framsikt

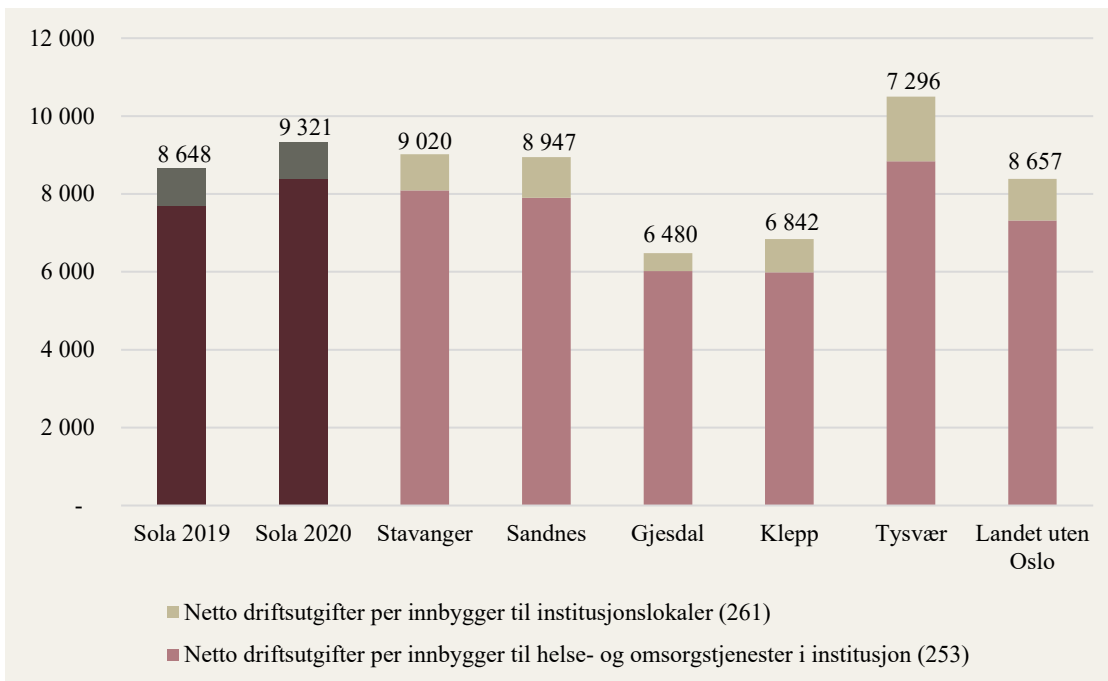
Sola ligger relativt lavt på gjennomsnittlig bistandsbehov til alle aldersgrupper. Det har vært en økning i andel bruker av hjemmetjenester for innbyggere 0-66 år. Sola har også relativt lav andel brukere av hjemmetjenester, særlig for de over 67 år.

Sola bruker minst av sammenligningskommunene på hjemmetjenester til innbyggere under 67 år, men kostnaden økte med nesten 10 prosent per innbygger fra 2019 til 2020. Det er Tysvær kommune som bruker minst til de over 67 år. En av grunnen til at Sola ligger lavt på netto driftsutgifter kan være den lave andelen årsverk med helsefagutdanning.

Antall mottakere av BPA, støttekontakt og omsorgslønn per 1.000 innbyggere er høy i Sola, det er kun Klepp kommune som har flere mottaker.

Institusjon

Figur 20 Netto driftsutgifter til helse- og omsorgstjenester i institusjon, per innbygger, justert for utgiftsbehov, 2020

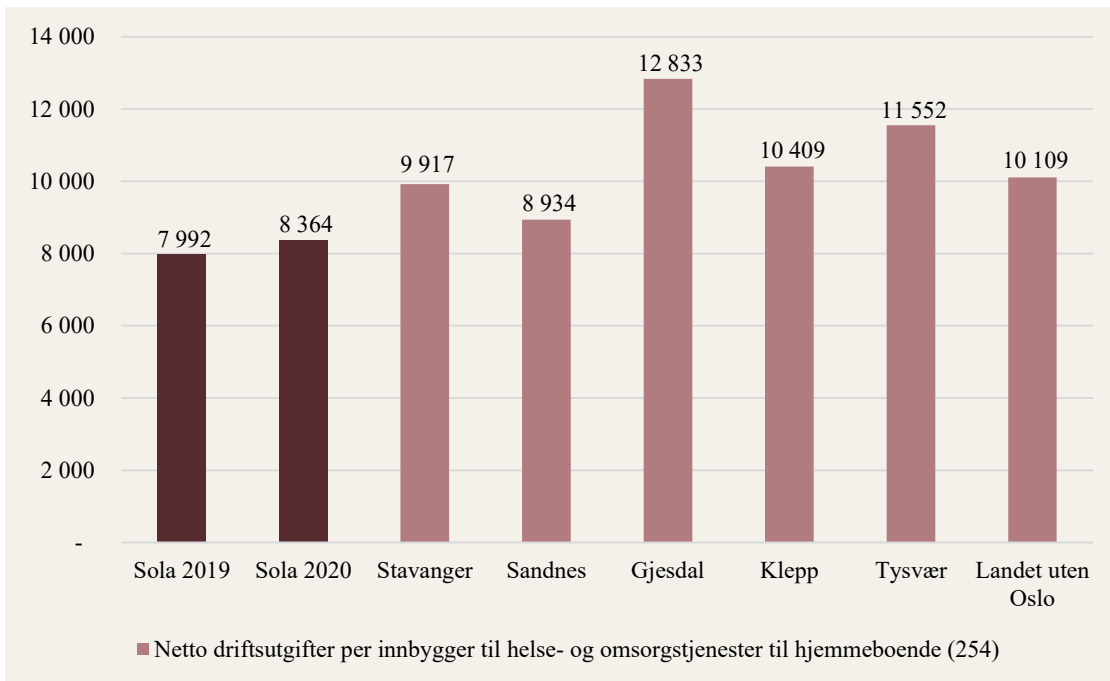


Kilde: Framsikt

Det er kun Tysvær kommune som bruker mer til helse- og omsorgstjenester i institusjon, inkludert institusjonslokaler. Fra 2019 til 2020 har det vært en liten reduksjon i kostnader til institusjonslokaler i Sola, mens utgiftene til institusjon (funksjon 253) har økt med 9 prosent.

Hjemmetjenester

Figur 21 Netto driftsutgifter til helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende, per innbygger, justert for utgiftsbehov, 2020

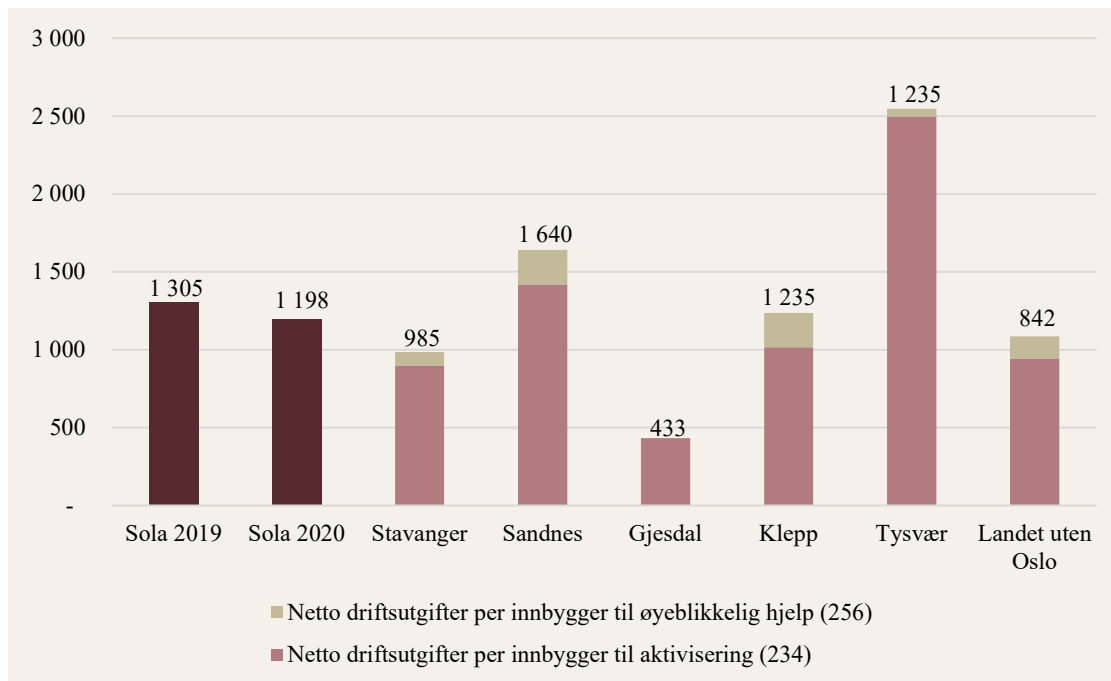


Kilde: Framsikt

Sola har ligget lavt på hjemmetjenester sammenlignet med andre kommuner, justert for utgiftsbehov. Men figuren viser at kostnadene har økt fra 2019 til 2020 (økning på 4,7 prosent).

Aktivering

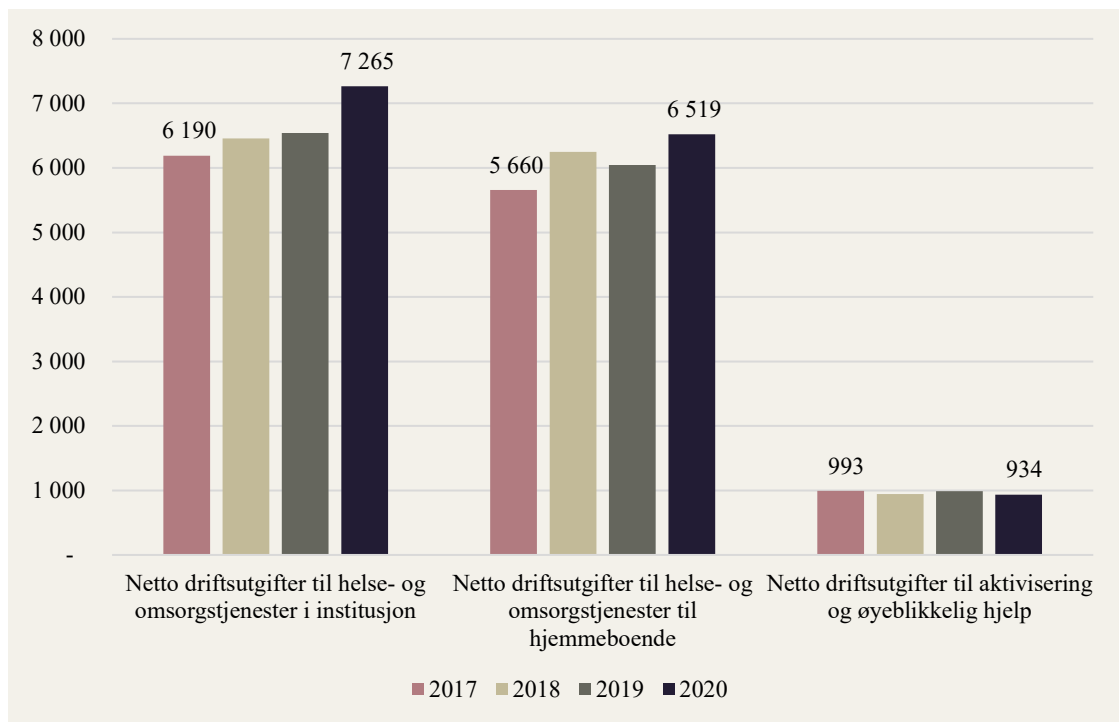
Figur 22 Netto driftsutgifter til aktivisering og øyeblikkelig hjelp, korrigert for utgiftsbehov, per innbygger, justert for utgiftsbehov, 2020



Kilde: Framsikt

Sola kommune har ikke kostnader til øyeblikkelig hjelp i 2019 og 2020. Utgifter til aktivisering varierer mye fra kommune til kommune. Tysvær kommune ligger klart høyest på aktivisering.

Figur 23 Netto driftsutgifter til pleie og omsorg, per innbygger, Sola kommune, 2017-2020



Kilde: Framsikt

Figuren over viser tall kun for Sola kommune, uten korrigering for utgiftsbehovet. Netto driftsutgifter til institusjon har økt med 17,4 prosent fra 2017 til 2020, og utgiftene til hjemmeboende har i samme periode økt med 15,2 prosent. Utgiftene til aktivisering³⁷ har gått noe ned.

³⁷ Sola kommune har ingen føring på funksjon 256 Tilbud om øyeblikkelig hjelp i 2018 til 2020. I 2017 var netto driftsutgifter til denne posten ubetydelig.

VEDLEGG 3: UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funn i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet legges følgende kilder til grunn for utvikling av revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (den gamle kommuneloven) LOV-1992-09-25-107.
- Veileder *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og regionaldepartementet 2013.
- Sola kommune sitt økonomireglement

Det er et grunnleggende krav til økonomiforvaltningen i kommuneloven § 14-1 som sier at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Det er også et krav i § 14-4 at økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

§ 14-4 i den nye kommuneloven trådte i kraft fra 1. januar 2020, og hadde således virkning for budsjettet i 2020. Tilsvarende bestemmelse fant man i den gamle kommunelovens §§ 44 og 46.

§ 44, pkt 3 i kommuneloven frem til 1. januar 2020:

«Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.»

§ 46, pkt 3 i kommuneloven frem til 1. januar 2020:

«Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.»

I den første problemstillingen skal vi se på de viktigste forklaringene på at Sola kommune har en utgiftsøkning i miljøtjenesten. I veilederen *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner* fra Kommunal- og regionaldepartementet peker man på at *«realisme er en forutsetning for god økonomistyring»*.

Leiv Opstad³⁸ trekker frem tre prinsipper som et årsbudsjett må etterleve i boken *Økonomistyring i offentlig sektor* (2016):

³⁸ Professor ved NTNU.

- *Fullstendig og samlet oversikt.* Årsbudsjettet skal gi en samlet oversikt over de planlagte utgifter og inntekter.
- *Budsjettbalanse.* Med budsjettbalanse mener vi at de samlede utgiftene ikke skal være større enn de samlede inntektene.
- *Realistisk budsjettering.* En må bygge på tidligere erfaringer og realistiske prognoser for utviklingen. Dersom en er for ambisiøs på utgiftssiden eller har for høye anslag på inntektssiden, kan ikke oppgavene eller målene som er satt opp gjennomføres uten tilleggsbevilgning.

Formålet med økonomiplanen er å vise hvordan de langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp (jfr. Kommuneloven § 14-4).

For å kunne sette opp et fremoverskuende budsjett som både er realistisk, fullstendig og oversiktlig er det viktig at kommunen benytter informasjon fra forskjellige kilder. Utgifter til miljøtjenesten er blant annet betinget av bestemte forhold som hvor mange tjenestemottakerer som blir omfattet av det lovpålagte tilbudet i årene fremover, og antall vedtakstimer som tildeles per brukerne.

Økonomireglement

Sola kommune sitt økonomireglement har som formål å *«legge til rette for en funksjonell drift av kommunen, blant annet ved at avgjørelsene blir lagt til rett ansvarsnivå i organisasjonen gjennom delegering til folkevalgte organer og til rådmannen. Reglementet beskriver kommunens overordnede økonomiske rutiner samt fullmakter. Reglementet bidrar til en god økonomistyring.»*

Økonomireglementet § 13

Nedenfor er de punktene fra økonomireglementet som er mest sentrale for problemstilling 1 gjengitt.

6.1 Definisjoner:

- Budsjettrammer gis per virksomhetsområde, jfr. budsjettskjema 1B.
- En virksomhet er en enhet som har fått tildelt selvstendig resultatansvar.

6.5.2 Kommunedirektøren har fullmakt til å opprette årsverk innenfor tjenesteområdet oppvekst og kultur, eksklusive fagstabene oppvekst og kultur, samt tjenesteområdet levekår, eksklusive fagstab levekår, i henhold til vedtatt budsjettamme. Kommunedirektøren kan ikke igangsette nye tiltak eller utvide eksisterende tiltak dersom dette vil få driftskonsekvenser utover budsjettåret.

6.5.4 Kommunedirektøren er ansvarlig for at netto driftsramme innen hvert virksomhetsområde ikke overskrides. Kommunedirektøren har mulighet gjennom budsjettåret til å fremme tilrådning om bruk av felles disposisjonsfond for å begrense et eventuelt merforbruk i driftsregnskapet.

6.5.8 Kommunedirektøren skal se til at budsjettet til enhver tid er i balanse.

6.5.10 Kommunedirektøren har fullmakt til å omfordele vedtatte budsjettmidler i henhold til skjema 1B.

6.6.2 Virksomheter er ansvarlige for at netto driftsramme innen virksomheten overholdes.

VEDLEGG 4: DATAKILDER

SKRIFTLIGE KILDER

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (den gamle kommuneloven) LOV-1992-09-25-107.
- Veileder *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og regionaldepartementet 2013.
- Opstad, Leiv (2016) *Økonomistyring i offentlig sektor*
- Økonomirapporter for 2019 til 2021
- Årsrapporter fra 2019 til 2020
- Tertialrapporter fra 2019 til 2021
- Regnskaps- og budsjettall fra kommunens økonomisystem for 2019 til 2021
- Sola kommune sitt økonomireglement
- Handlingsplan for habilitering og rehabilitering 2019 – 2022

MUNTLIGE KILDER

- Kommunedirektør
 - Knut Underbakke
- Kommunalsjef levekår
 - Oddny Hovtun Bjorland
- Leder for Enhet for mestring
 - Rita Ims
- Avdelingsledere bofellesskap
 - Mari Ann Hedland
 - May Tone Sømme
 - Aina Gundersen
 - Mona Benedikte Ceban
 - Stine Fredriksen
- PAS-veiledere
 - Cathrine Heggelund
 - Torbjørn Falnes
- Leder Tjeneste- og koordineringskontoret (TKK)
 - Berit Rosså Eie
- Rådgiver Tjeneste- og koordineringskontoret (TKK)
 - Tor Ivesdal
- Fagkoordinator i Miljøtjenesten (konstituert leder for miljøtjenesten i 2020)
 - Marianne Elisabeth Solsem Jonassen
- Prosjektleder Fagstab levekår
 - Solveig Økland
- Rådgiver Fagstab levekår
 - Marianne Sund
- HR-leder
 - Kristin Dommersnes
- Økonomisjef
 - Sabina Leto
- Budsjettleder
 - Eman Tacklami
- Økonomi
 - Kari-Anne Dagsland Dalen