



RAPPORT

RESSURSBRUK INNEN ALDRING OG MESTRING FOR KONTROLLUTVALGET I BÆRUM KOMMUNE

7. SEPTEMBER 2023

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



INNHOOLD

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	4
2.1	BAKGRUNN	4
2.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	4
2.3	METODE	4
2.4	AVGRENSNINGER, DEFINISJONER OG FORBEHOLD	5
3	KOMMUNENS RESSURSBRUKSANALYSER	7
3.1	REVISJONSKRITERIER.....	7
3.2	OBSERVASJONER MOT REVISJONSKRITERIENE	7
3.3	VURDERINGER.....	12
3.4	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER.....	14
4	KOMMUNENS IVERKSATTE TILTAK	16
4.1	REVISJONSKRITERIER.....	16
4.2	OBSERVASJONER MOT REVISJONSKRITERIENE	16
4.3	VURDERINGER.....	23
4.4	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER.....	25
5	VEDLEGG	27
5.1	OBSERVASJONER TIL VURDERINGER OG ANALYSER MED RIMELIGE FORUTSETNINGER	27
5.2	METODE	31

1 SAMMENDRAG

Endringer i demografi og folkehelse gjør at vi blir stadig flere eldre, samtidig som vi lever lenger. Dette innebærer økende behov for aldrings- og mestringstjenester. Kommunens risiko- og vesentlighetsvurdering har vist at det er risiko for at Bærum kommune ikke omstiller aldrings- og mestringstjenestene til riktig nivå med riktig kvalitet og effektivitet. Med bakgrunn i det har kontrollutvalget i Bærum kommune engasjert BDO til å gjennomføre en forvaltningsrevisjon som vurderer kommunens ressursbruk innen kommunalområdet Aldring og mestring opp mot kommunens framtidige behov, herunder svare ut følgende problemstillinger:

1. Gir Bærum kommunes analyser innen aldring og mestring et tilstrekkelig uttrykk for ressursbruk, også målt mot kommunens behov?
2. Har Bærum kommune iverksatt tiltak som forventes å redusere det økende behovet for ressurser som følge av den demografiske utviklingen?

Vår gjennomgang av viser at:

1. Kommunens analyser innen aldring og mestring i noen grad gir uttrykk for kommunens ressursbruk, men at analysene kan forbedres.
2. Kommunen har iverksatt relevante tiltak og aktiviteter som forventes å redusere det økende behovet for ressursbruk, men at
 - a. kommunen mangler oversikt og kontroll over tiltaksarbeidet
 - b. analysene som ligger til grunn for flere av de utvalgte tiltakene er mangelfulle
 - c. kommunen ikke systematisk evaluerer iverksatte og gjennomførte tiltak

Videre viser gjennomgangen at Aldring og mestring fremstår å være et prioritert område for kommunen. Etter omorganiseringen er det iverksatt omfattende arbeid og en rekke tiltak som skal bidra til at kommunen kan tilby bærekraftige aldrings- og mestringstjenester også fremover. Blant annet arbeider kommunen med å utarbeide dashboards med analyser av blant annet ressursbruk per tjenesteområdet, som skal oppdateres jevnlig.

På bakgrunn av våre funn anbefaler vi at kommunen:

- Fortsetter arbeidet med å vurdere og utarbeide hensiktsmessige ressursbruksanalyser som gir god oversikt over ressursbruk i de ulike tjenesteområdene og som også oppdateres jevnlig.
- Vurderer å beregne flere måltall knyttet til ressurseffektivitet på enhetsnivå, samt beregne dekningsgrader og befolkningsprognoser på et lavere nivå enn kommunenivå.
- Sikrer at beregninger og analyser bygger på robuste forutsetninger og oppdaterte og relevante tallstørrelser. Dette inkluderer å iverksette tiltak for å sikre systemene gir nødvendig tallgrunnlag.
- Utarbeider oversikt over iverksatte og planlagte tiltak, inkludert hvilke som henger sammen med, og avhenger av, andre kommunalområder.
- Gjennomfører systematiske begrunnede analyser av forventede effekter av planlagte og iverksatte tiltak.

2 INNLEDNING

2.1 BAKGRUNN

Endringer i demografi og folkehelse gjør at vi blir stadig flere eldre, samtidig som vi lever lenger. Dette innebærer økende behov for tjenester innen Aldring og mestring. For å sikre en bærekraftig utvikling av helse- og omsorgstjenester er utvikling og omstilling nødvendig. Et eksempel på slik utvikling og omstilling er at tjenester bidrar til at eldre bor hjemme så lenge som mulig. Slik utvikling og omstilling bør kunne redusere ressursbehovet per eldre innbygger, og gjennom det bidra til en bærekraftig kommuneøkonomi.

Som grunnlag for kontrollutvalget i Bærums valg av forvaltningsrevisjoner gjennomførte BDO AS (BDO) på vegne av kontrollutvalget en risiko- og vesentlighetsvurdering. Risiko- og vesentlighetsvurderingen konkluderte med at det er høy risiko for at helse og sosial ikke omstiller tjenestene til riktig nivå med riktig kvalitet og effektivitet. Samtidig viste tjenesteprofilanalysen av pleie og omsorg at Bærum kommune har høye utgifter til institusjonstjenester og hjemmetjenester, både sett opp mot eget behov og sammenlignet med kommuner i KOSTRA-gruppe 12.

Med bakgrunn i dette har kontrollutvalget bestilt en forvaltningsrevisjon med temaet «ressursbruk innen aldring og mestring». Etter helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunene «sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester»¹. Ansvarer inkluderer blant annet å tilby helsetjenester i hjemmet, opphold i institusjon, herunder sykehjem, personlig assistanse og dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens, dersom det er behov for det, og det er nødvendig.

2.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med oppdraget er å vurdere Bærum kommunes ressursbruk innen aldring og mestring opp mot kommunens fremtidige behov for pleie- og omsorgstjenester.

Det er fastsatt to problemstillinger for forvaltningsrevisjonen:

1. Gir Bærum kommunes analyser innen aldring og mestring et tilstrekkelig uttrykk for ressursbruk, også målt mot kommunens behov?
2. Har Bærum kommune iverksatt tiltak som forventes å redusere det økende behovet for ressurser som følge av den demografiske utviklingen?

Revisjonskriteriene knyttet til hver problemstilling fremgår innledningsvis i det respektive kapittelet.

2.3 METODE

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon. Det innebærer blant annet at kommunedirektøren har fått en orientering om oppdraget før oppstart, og en mulighet til å uttale seg om utkast til rapport før endelig rapportering. Administrasjonens kommentarer til rapporten, og revisjonens eventuelle bemerkninger til disse, er redegjort for avslutningsvis i denne rapporten.

¹ Helse- og omsorgstjenestelovens § 3-1, første ledd.

Forvaltningsrevisjonen bygger på intervjuer, dokumentanalyser samt en gjennomgang av kommunens egne ressursbruksanalyser og deres arbeid med disse. Sistnevnte inkluderte:

- en gjennomgang og framvisning av hvilke systemer kommunen henter data fra og hvordan dataen hentes inn
- en gjennomgang av hvordan kommunen analyser data, herunder hvilke analyser de gjennomfører og hvordan analysene presenteres og rapporteres.

Se kapittel 5.2 for en nærmere beskrivelse av metode.

2.4 AVGRENSNINGER, DEFINISJONER OG FORBEHOLD

2.4.1 Avgrensninger

Tjenestene som omfattes av revisjonen er tjenestene som inngår i kommunalområde Aldring og mestring, herunder:

- hjemmebaserte tjenester
- sykehjem
- forebygging og mestring

Dette innebærer at ressursbruk tilknyttet andre av kommunens tjenester som regnskapsføres på samme KOSTRA-funksjon som de ovennevnte tjenestene, ikke er omfattet av revisjonen. Eksempelvis er ikke ressursbruk tilknyttet omsorgstjenester til hjemmeboende personer som ikke er eldre omfattet av revisjonen,² selv om disse kostnadsføres på samme funksjon som «vanlig hjemmetjeneste», funksjon 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende.

Det innebærer også at andre kommunalområder, som også må samarbeide med Aldring og mestring og Helse og velferd for å forhindre at ikke alle innbyggere etter hvert har behov for pleie- og omsorgstjenester, ikke er inkludert.

Forvaltningsrevisjonen ble gjennomført i perioden mars til september 2023. Hoveddelen av arbeidet ble gjennomført våren 2023, intervjuene ble i all hovedsak gjennomført mai 2023. Aldring og mestring er en ny avdeling som per i dag er i utvikling. Eventuelle endringer og initiativ som er iverksatt etter gjennomførte intervjuer har ikke vært gjenstand for revisjonen.

I forbindelse med innhenting av dokumentasjon vedrørende analyser og beregninger knyttet til tiltak, var det krevende for revisjonen å få innhentet oversikter over omfanget av tiltak, samt å få innhentet tilstrekkelig dokumentasjon til analyser og beregninger tilhørende hvert enkelt tiltak.

2.4.2 Definisjon av ressursbruksanalyser

Revisjonen omhandler og omtaler kommunens arbeid med ressursbruksanalyser. Med ressursbruksanalyser mener vi analyser og oppfølging av ressursbruk. Det vil si at vi legger til grunn den faktiske ressursbruken innenfor tjenesteområdet og eventuelle analyser og oppfølging av disse. Måltall eller nøkkeltall som legges til grunn i planlegging og/eller budsjettering som ikke er forankret i konkrete analyser anses ikke som ressursbruksanalyser.

2.4.3 Forbehold om helse- og omsorgsfaglige vurderinger

BDO har ikke overprøvd kommunens faglige vurderinger av behov for forsvarlige helsetjenester. Revisjonen har følgelig forutsatt at eventuelle helse- og omsorgsfaglige vurderinger (til grunn for

² For eksempel psykisk helse og rus og personer med psykisk utviklingshemming.

analyser og planer) revisjonen har mottatt fra kommunen, er rettvise og korrekte, og revisjonen har ikke overprøvd disse utover løpende generelle rimelighetsvurderinger.

For å kunne dreie tjenestetilbudet i kommunen kan det være aktuelt å måtte omgjøre vedtak om tjenester. Det har ikke vært en del av BDOs mandat for dette oppdraget å vurdere i hvilken grad dette er gjennomførbart.

3 KOMMUNENS RESSURSBRUKSANALYSER

3.1 REVISJONSKRITERIER

Dette kapitlet svarer ut problemstillingen

- Gir Bærum kommunes analyser innen aldring og mestring et tilstrekkelig uttrykk for ressursbruk, også målt mot kommunens behov?

For å vurdere om kommunens analyser innen aldring og mestring gir et tilstrekkelig uttrykk for ressursbruk, også målt mot kommunens behov, er det utledet følgende revisjonskriterier:

- Det foreligger oversikter over ressursbruk i samtlige av dagens aldrings- og mestringstjenester, herunder drift av sykehjem og hjemmetjeneste, drift av institusjonslokaler og øvrige aldrings- og mestringstjenester.
- Kommunens ressursbruksanalyser bygger på rimelige forutsetninger, og beregningene er korrekte.
- Ressursbruksanalysene viser mulighet for innsparing.

3.2 OBSERVASJONER MOT REVISJONSKRITERIENE

3.2.1 Kriteriet om oversikter over ressursbruk

Kommunens oversikter over ressursbruk og ansvar for dette

Kommunen har et eget økonomiteam innen Aldring og mestring som er ansvarlig for blant annet utarbeidelse av oversikter over ressursbruk, analyser og den løpende styringen og oppfølgingen av ressursbruken innenfor kommunalområdet, unntatt eiendomsrelatert ressursbruk. Ressursbruk innen eiendom følges opp av eiendomsavdelingen. Økonomiteamet deltar også aktivt i arbeidet med budsjett- og planleggingsarbeid, og kobles på ved behov for ekstraordinære analyser eksempelvis i forbindelse med ressuroverskridelser eller når prosjekter innen kommunalområdet skal utføres. Kommunen har også et sentralt analyseteam som utfører en rekke analyser knyttet til kommunalområdet.

Kommunen opplyser å ha mye data knyttet til ressursbruken innen kommunalområdet. Dataene er sammensatte, og hentes fra en rekke ulike systemer. Særlig sentrale data opplyses å være regnskapsdata, data fra kommunens HRM-systemer og pasientrelaterte data, eksempelvis vedtakstimer.

Kommunen viser ulike oversikter knyttet til ressursbruk innen Aldring og mestring. Under gjennomgangene av kommunens ressursbruksanalyser med økonomiteamet ble revisjonen opplyst om og vist ulike måltall knyttet til ressursbruk i de ulike tjenestene innen aldring og mestring. Eksempelvis ble det opplyst at kommunen beregner dekningsgrad per tjeneste, kostnader per sykehjemsplass i kommunen og kostnader per vedtakstime i hjemmetjenestene. Måltallene blir benyttet for å kartlegge status og utvikling i tjenestenes ressursbruk, samt gi retning for plan- og budsjettarbeid innen kommunalområdet. Kommunen gjennomfører årlige KOSTRA-analyser og rapporterer jevnlig på ressurskrevende brukere innen Aldring og mestring. Slike analyser og rapporter kan bidra til å gi kommunen oversikt over ressursbruken innen kommunalområdet.

Kommunen opplyser om at flere måltall benyttes på leder- og direktørnivå. Disse benyttes i styringsdialogen og mellom kommunalsjef og direktør og i rapportering. Måltallene beregnes av

Økonomiteamet ved hjelp av data fra ulike systemer, og føres manuelt inn i systemet Framsikt.³ Flere av måltallene følges med på månedlig, mens andre kun rapporteres årlig.⁴

Utover beregning av sentrale måltall, har kommunen utviklet visualiseringer i Power BI-dashboard som benyttes som oversikter over ressursbruken i enkelte tjenester innenfor Aldring og mestring. Dashboardene er på tjenestenivå og benyttes som styringsinformasjon på kommunalsjefs- og av tjenesteleddernivå.⁵ Økonomiteamet opplyste om at det er igangsatt en prosess knyttet til å utvikle slike dashboard for samtlige tjenester innen kommunalområdet. Vi fikk se, og er blitt tilsendt utklipp av, eksempler på slike dashboard, herunder dashboardet som er utviklet for hjemmetjenestene. Dashboardet viser blant annet antall vedtakstimer per uke, antall planlagte timer per uke og antall brukere av hjemmetjenesten per måned. Av dashboardene for andre tjenester fremkommer blant annet kapasitetsutnyttelse på dagsenter og ventelister for langtidsplasser, samt hvor brukerne bor mens de står på venteliste.⁶ Dashboardene ble uttrykt å ha stor verdi for kommunens styring og kontroll med ressursbruken innen aldring og mestring, og utvikles sammen med kommunalsjefene for de ulike tjenestene.

Kommunen gjennomfører også enkelte analyser av krysningspunkter mellom kostnader knyttet til ulike tjenester, for eksempel hvor mange vedtakstimer en pasient i hjemmetjenesten må ha før kostnaden blir tilsvarende kostnaden ved tilbud om sykehjemsplass.⁷ Krysningspunktanalyser opplyses å være utført for et fåtall av kommunalområdets tjenester.

Ifølge eiendomsavdelingen, jobber ikke kommunen systematisk med ressursbruksanalyser knyttet til eiendom innenfor Aldring og mestring. Eiendomsavdelingen gjennomfører kostnadsberegninger på bestilling ved eksempelvis ombruksdisponeringer av bygg og benytter i stor grad Holtes FDV⁸-nøkkel til slike beregninger. Avdelingen utarbeider årlig KOSTRA-rapport av eksempelvis FDV per kvadratmeter, men kvaliteten på disse oppgis å være noe begrenset.

Funn og forskjeller mot andre kommuners ressursbruksoversikter og -analyser

Gjennomgangen viser at beregningene av sentrale måltall som kostnad per sykehjemsplass, kostnad per vedtakstime og dekningsgrad per tjeneste⁹ hovedsakelig foretas på kommunenivå og/eller årlig i forbindelse med planlegging av neste års budsjett. Kommunen opplyser om at

³ Framsikt er et virksomhetsstyringssystem for kommuner og fylkeskommuner. <https://framsikt.no/om-oss/>

⁴ Eksempler på måltall som benyttes på direktørnivå er antall plasser og type plass på sykehjem, utskrivningsklare brukere, ventelister og gjennomsnittlig effektueringstid for følgende kategorier: gjennomsnittlig antall personer per dag som 1) venter hjemme på langtidsopphold 2) som venter i korttid på langtidsopphold og 3) som venter i omsorgsbolig på langtidsopphold), andel beboere under og over 80 år på sykehjem, kapasitetsutnyttelse på korttidsplasser, antall brukere med hjemmesykepleie, praktisk bistand og BPA (og gjennomsnittstimer per bruker), antall brukere som har GPS og trygghetsalarm, antall brukere med dagtilbud, kapasitetsutnyttelse på dagsenter, andel vikarbyrå av totale lønnsutgifter.

⁵ Flere av måltallene kan også tas ut på avdelingsnivå dersom det er behov for det.

⁶ For sykehjem presenteres blant annet ressursbruk i form av årsverk i faste stillinger, innleie og timer. For tildelingskontoret er det utviklet et dashboard der det følges med på vedtakstimer og faktiske timer per måned. Disse har vi også fått tilsendt utklipp fra.

⁷ Kommunen opplyser at de også har sett på korrelasjoner mellom alder og gjennomsnittlig ressursinnsats i hjemmetjenesten.

⁸ Forvaltning, drift og vedlikehold.

⁹ Med dekningsgrad per tjeneste mener vi hvor stor andel av befolkningen innenfor gitte aldersgrupper som mottar en tjeneste. Eksempelvis vil en kommune ha en dekningsgrad i hjemmetjenesten på 20 prosent i aldersgruppen 80+ dersom 20 prosent av innbyggerne over 80 år mottar hjemmetjenester.

dagens registrering og data vedrørende tidsbruk muliggjør heller ikke disse beregningene. Kommunen beregner derfor ikke disse sentrale måltallene ved hver enhet eller sone i kommunen løpende, men beregner som nevnt disse måltallene for kommunen som helhet.

Pleiefaktor og bemanningsfaktor er sentrale måltall innen kommunale pleie- og omsorgstjenester. Økonomiteamet opplyste at kommunen benytter pleiefaktor (antall årsverk som arbeider direkte med brukerne delt på antall brukere) som grunnlag for det årlige budsjettarbeidet, men at enhetenes faktiske pleiefaktor ikke beregnes eller følges opp for enhetene innen Aldring og mestring. Fordi ansatte er organisert i avdelinger som ikke korrelerer direkte til type plass, muliggjør ikke dagens registrering og data vedrørende tidsbruk beregning av faktisk pleiefaktor. Det foretas heller ingen beregninger av bemanningsfaktor (antall årsverk totalt delt på antall brukere).

Flere kommuner beregner kostnader per vektete sykehjems plass. Metoden har bakgrunn i at ulike plasstyper i sykehjem krever forskjellig ressursinnsats.¹⁰ Eksempelvis er det mer ressurskrevende å drive en skjermet demens plass enn en ordinær somatisk langtids plass. Kommunen opplyser at de vektet sykehjemsplasser i budsjettarbeidet, og følger opp sykehjemmenes økonomi mot budsjett. Fordi personell benyttes på tvers av type plass innenfor samme avdeling på en institusjon (se også beskrivelse over), har de ikke data som gir dem mulighet til å følge opp og beregne faktisk kostnad per vektet sykehjemsplass.

I intervju med tildelingskontoret ble det opplyst at dette ikke kjenner til hvilke kostnader som utløses når disse fattet ulike vedtak. Eksempelvis ble det sagt at tildelingskontoret ikke kjenner til kostnaden per vedtakstime i kommunens hjemmetjenester. Det ble uttrykt et ønske om at tildelingskontoret har oversikter over hva ulike vedtak er estimert å koste, da dette etter tildelingskontorets vurdering kan bidra til å ansvarliggjøre saksbehandlerne i tildelingsprosesser. Kommunaldirektør opplyser om at tildelingskontoret skal gjennomføre vedtak basert på behov og lavest effektive omsorgsnivå, og at det ikke er vurdert som hensiktsmessig at tildelingskontoret skal gjøre vedtak basert på pris. Faktisk kostnad per type vedtak er imidlertid ikke mulig å beregne fordi regnskap og ansatte ikke er knyttet til type vedtak som utføres.

Øvrige ansatte i kommunen har i liten grad kjennskap til rapportering på ressursbruk innen Aldring og mestring. Selv om kommunen har ulike oversikter over ressursbruken innen kommunalområdet, blir disse i begrenset grad kommunisert og fulgt opp utover kommunalområdet.

Økonomiteamet opplyser at Framsikt har store begrensninger knyttet til rapportering, og at dette er til hinder for effektiv rapportering av ressursbruk. Teamet nevner at systemet eksempelvis ikke tillater eksport av rapporter, ikke inneholder funksjonalitet knyttet til å sette inn grafer og at systemets struktur gjør det vanskelig å se utviklingen i historiske tall.

3.2.2 Kriteriet om analysene bygger på rimelige forutsetninger og korrekte beregninger

Analysen må baseres på rimelige forutsetninger og gjennomføres riktig

For at ressursbruksanalysene skal være korrekte og ha tilfredsstillende styringsverdi, er det avgjørende at de er basert på rimelige forutsetninger, inkludert datagrunnlag av tilstrekkelig kvalitet, og er korrekt utført. Vi har foretatt stikkprøver av kommunens ressursbruksanalyser, både i forbindelse med gjennomgangene av ressursbruksanalysene sammen med økonomiteamet,

¹⁰ Metoden tar utgangspunkt i å normalisere alle typer sykehjemsplasser til ordinære somatiske langtids plasser for å muliggjøre analyser og sammenligninger av plasstyngde og ressurseffektivitet i kommunens sykehjem (KS, NHO Service og Virke. (2014). Beregning av enhetskostnader i pleie- og omsorgstjenester: Grunnlag for vurdering av kostnader og kvalitet).

gjennom løpende samtaler med kommunen og gjennom dokumentasjon kommunen har oversendt oss på forespørsel.

For at ressursbruksanalysene skal være korrekte er det avgjørende at enhetenes kostnader og bruk av personalressurser kan måles med tilfredsstillende nøyaktighet. Det krever blant annet at kostnader føres der de oppstår og at HRM-systemene gir et rettviseende bilde av enhetenes bemanning.

Samtidig bør analysene baseres på riktige tallstørrelser og resultatet av analysene rapporteres korrekt. Det krever at de som utfører analysene benytter riktige størrelser i analysene, og at resultatet av analysene kommuniseres korrekt.

Sentrale forutsetninger for oversikter over ressursbruk

Kommunen opplyser at ressursbruksanalysene og -oversiktene som utarbeides i stor grad er tilpasset til kommunens behov for styringsinformasjon, både i forbindelse med løpende oppfølging og til bruk i strategisk planarbeid.

Kommunen beregner, som diskutert i kap. 3.2.1, ulike måltall på ulike nivåer. Timebruk, kapasitetsutnyttelse og oppfølging av tidsbruk av gjennomføres på enhetsnivå, men begrensninger i datamaterialet gjør at det ikke er mulig å følge opp og beregne eksempelvis kostnad per vektet sykehjemsplass og vektet pleiefaktor, på enhetsnivå (se omtale av dette ovenfor). Kommunen baserer derfor måltallene på forutsetningen om at det er tilstrekkelig å beregne ressurseffektiviteten i tjenesten som et gjennomsnitt av ressurseffektiviteten til kommunens tjenester.

Et sentralt måltall i den løpende styringen av hjemmetjenesten, samt planlegging av fremtidig dimensjonering av denne, opplyses av kommunen å være ansikt til ansikt-tid (ATA-tid). Kommunen opplyser at de benytter ATA-tid som et sentralt styringsverktøy i budsjett- og planleggingsarbeid. Likevel opplyser kommunen at den ikke kjenner til den reelle ATA-tiden i hjemmetjenestene i dag. Som grunnlag for ATA-tid benytter kommunen en tidskartlegging kommunen gjennomførte for flere år siden, der de ansatte i hjemmetjenesten logget tidsbruken sin til ulike aktiviteter ved hjelp av stoppeklokke. Kommunen opplyser at ATA-tiden benyttet i planlegging er vurdert å gi gode forutsetninger til å drifte hjemmebaserte tjenester sammenlignet med andre kommuner.¹¹ Kommunen kjenner ikke til fordelingen mellom ATA-tid, reisetid og indirekte tid (all annen tidsbruk), men fokuserer kun på ATA-tid

Kommunen opplyser at analyser og tiltak knyttet til fremtidig dimensjonering av tjenestene baseres på dagens dekningsgrader/behov i tjenestene. Dekningsgradene til tjenestene beregnes på kommunenivå. Kommunen analyserer ikke eventuelle forskjeller i dekningsgrader på tvers av kommunen, eksempelvis hvorvidt dekningsgraden for sykehjem for innbyggere i Sandvika skiller seg fra dekningsgraden for innbyggere fra Rykkinn. Kommunen tildeler sykehjemsplasser etter behov, ikke etter hvor innbyggerne bor, og mener derfor at det ikke er relevant å beregne dekningsgrader for sykehjem for ulike geografiske inndelinger. Samtidig opplyser kommunen om at de har et pågående prosjekt sammen med SINTEF som blant annet skal kartlegge behov i ulike deler av kommunen.

I de løpende gjennomgangene av kommunens ressursbruksanalyser med økonomiteamet, ble det opplyst at kommunen legger disse dekningsgradene til grunn for beregnede effekter av fremskrivninger av tjenestebehovet. I analysene knyttes dagens dekningsgrader til

¹¹ Kommunen kjenner heller ikke til fordelingen mellom ATA-tid, reisetid og indirekte tid (all annen tidsbruk), men fokuserer kun på ATA-tid.

befolkningsprognoser for å estimere fremtidige behov i tjenestene. Også befolkningsprognosene opplyses å være på kommunenivå.

Risikoen knyttet til systemer og datagrunnlaget disse genererer

Ifølge kommunen er systemene data hentes fra blant de viktigste forutsetningene for kommunens oversikter over ressursbruk. I gjennomgangen av ressursbruksanalyser med økonomiteamet ble det opplyst at systemene, hvor sentrale størrelser til ressursbruksanalysene hentes fra, i stor grad oppleves å gi korrekt informasjon og datagrunnlag. Økonomiteamet foretar løpende rimelighetsvurderinger av tallgrunnlaget.

Samtidig opplyser økonomiteamet at grunnlagstallene for ressursbruksanalysene hentes fra svært mange ulike kilder, og at det er en betydelig jobb å hente ut disse, analysere dem og sist føre de inn i systemet Framsikt. Eksempelvis opplyses det at kommunen må hente ut 38 ulike rapporter på avdelingsnivå hver måned bare fra systemet Profil, for å ha et tilfredsstillende datagrunnlag for ressursbruksanalysene som i dag gjennomføres. Det opplyses også om at dagens datagrunnlag har enkelte mangler. For eksempel er det som nevnt ingen direkte kobling mellom ansatte og type plass eller mellom ansatte og kostnader i regnskapet når det gjelder tjenestetype.¹² Dette innebærer at det ikke er mulig å henføre tidsbruken til en ansatt som i daglig drift/praksis jobber på tvers innenfor en avdeling eller sykehjem til korrekt plass eller tjeneste.

Etter at dataene er hentet ut fra Profil må de manuelt føres inn i Framsikt, hvor kommunen sammenstiller datamaterialet. Disse manuelle operasjonene gir, ifølge økonomiteamet, en risiko for at det blir feil i tallene som føres inn. Under gjennomgangen av tallgrunnlaget i Framsikt med økonomiteamet ble det avdekket et eksempel på en tallstørrelse som var lagt inn feil. Tallet ble justert på stedet, men det foreligger ingen kontroller eller valideringsregler som bidrar til å redusere slik risiko i systemet.

Utover risiko for manuelle innføringsfeil i Framsikt, påpeker kommunen at det foreligger risiko for at feilaktige tall eksporteres fra systemene. Årsaken til dette er blant annet at det må foretas enkelte justeringer av tallmaterialet fra andre systemer før dette føres inn i Framsikt. Eksempelvis har kommunen lagt inn enkelte «demobrukere» i Profil som benyttes til opplærings- og kontrollformål. Disse må manuelt tas ut før data eksporteres for at datagrunnlaget skal være korrekt.

Beregningenes korrekthet

Kommunen opplyser at den foretar løpende rimelighetsvurderinger av beregningene som ligger til grunn for ressursbruksanalysene.

Det ble ikke avdekket feil i beregningene i forbindelse med revisjonens gjennomgang med økonomiteamet, annet enn en manuell innføringsfeil som ble korrigerert på stedet. Det har videre ikke blitt avdekket feil i kommunens beregninger i forbindelse med revisjonens gjennomgang av forespurt dokumentasjon, og kommunen har løpende svart ut eventuelle spørsmål eller bemerkninger fra revisjonen til dette.

3.2.3 Kriteriet om mulighet for innsparing

I de løpende gjennomgangene av kommunens ressursbruksanalyser fremgikk det at ressursbruksanalysene deres i hovedsak baserer seg på statiske beregninger av måltall og andre tallstørrelser. Kommunen påpekte derfor at ressursbruksanalysene deres i dag ikke i seg selv viser mulighet for innsparing, men at de kan benyttes til analyser som kan vise mulighet for

¹² Regnskapet er styrt av KOSTRA-funksjon og ansatte har tilhørighet til en avdeling, ikke til en tjeneste.

dette. Ressursbruksanalysene ble også gitt uttrykk for at kan benyttes i utformingen av tiltak som kan vise mulighet for innsparing, slik som tiltak i BØP.

3.3 VURDERINGER

3.3.1 Kommunen har oversikter over ressursbruk, men det foreligger forbedringsområder

Vi vurderer at kommunen har flere oversikter over ressursbruken innen Aldring og mestring. Det er positivt at kommunen beregner ulike måltall, utvikler Power BI-dashboard og gjennomfører andre analyser for å ha oversikt over ressursbruken innen kommunalområdet. Det er likevel vår vurdering at analysene er mangelfulle og at datagrunnlaget ikke er tilstrekkelig for gjennomføring av nyttige analyser av faktisk, løpende ressursbruk som ville bidratt til å hjelpe kommunen i oppfølging av ressursbruk.

Vår vurdering er at det frem til nylig i liten grad er foretatt konkrete vurderinger av hvilke måltall kommunen jevnlig bør beregne for å holde oversikt over ressursbruken. Kommunen har imidlertid iverksatt systematisk arbeid med dette per nå, blant annet utarbeidelse av dashboards som utvikles sammen med kommunalsjefene for de ulike tjenestene. Videre fremstår arbeid med beregninger og analyser i noen grad å være sårbart, i form av at det er få personer som har tilstrekkelig med kompetanse og erfaring til å gjennomføre disse. Mangelen på enkelte krysningspunktanalyser, analyser av ressursbruk knyttet til eiendomsdrift og sentrale måltall som oppfølging av faktisk pleiefaktor medfører etter vårt syn en risiko for at kommunen ikke i tilfredsstillende grad kan føre løpende oversikt med ressursbruken innenfor kommunalområdet. For at kommunen skal kunne beregne disse størrelsene, er det behov for bedre datagrunnlag.

Det er videre vår vurdering at kommunen bør ha bedre oversikt over faktisk ressursbruk på enhets-/tjenestestedsnivå. Ved kun å beregne sentrale måltall på kommunenivå og/eller årlig i forbindelse med budsjettprosessen, vil kommunen etter revisjonens syn ikke ha tilstrekkelig løpende oversikt over eventuelle forskjeller i ressurseffektivitet på tvers av enhetene i kommunalområdet. For å styrke oversikten over ressursbruken mener revisjonen at kommunen bør beregne måltall som pleiefaktor og kostnad per sykehjemsplass/vedtakstime på tvers av alle enheter innen kommunalområdet. Igjen fordrer dette at kommunen får bedre datagrunnlag enn de har i dag.

Vi bemerker også at omsorgstjenesteområdene bør gis løpende innsikt i oversiktene over ressursbruk og analyser av dette. Eksempelvis bør kommunen sikre at tildelingskontoret har oversikt over hvor mye et vedtak er estimert å koste. Dette kan bidra til økt innsikt i tjenestenes ressursbruk utover i linjen, i større grad ansvarliggjøre den enkelte medarbeider i tjenestene og bidra til styrket forankring av prosesser og tiltak knyttet til ressursbruk. Slik innsikt kan blant annet styrkes gjennom utvikling og tilgjengeliggjøring av relevante Power BI-dashboard.

Med bakgrunn i observasjoner i forbindelse med økonomiteamets gjennomgang av systemene Profil og Framsikt, deler vi kommunens oppfatning av at innhenting av data fra Profil gjør analysearbeidet tungvint, at Framsikt i liten grad gir tilfredsstillende oversikt over historisk utvikling og at tilgjengelig datagrunnlag er mangelfullt. Samtidig støtter vi kommunens vurdering av at rapporteringsfunksjonalitetene i Framsikt legger begrensninger for kommunens mulighet til effektiv rapportering. Systemene og tilgjengelig datagrunnlag vurderes følgelig å i noen grad være til hinder for kommunens oversikt over ressursbruken innen kommunalområdet. Vi vurderer at kommunens arbeid med å etablere løsninger for effektiv rapportering og kommunikasjon av ressursbruk innen Aldring og mestring kan forbedres.

3.3.2 Forutsetningene for ressursbruksanalysene er ikke fullt ut tilfredsstillende

Vi vurderer at forutsetningene for ressursbruksanalysene i noen grad er rimelige, men at de har flere forbedringsområder.

Vi vurderer at kommunens manglende beregninger av måltall på enhetsnivå tilsier at kommunen ikke har vurdert ressursbruksanalysenes forutsetninger og mulige bruksverdi i tilstrekkelig grad. Kommunen opplyser at måltallene benyttes til ressursbruksanalyser og i plan- og budsjettarbeid. Ved kun å beregne og benytte måltall som et gjennomsnitt av alle tjenestenes ressurseffektivitet, antas gjennomsnittet å gi et tilfredsstillende uttrykk for tjenestenes ressurseffektivitet. Dette er etter revisjonenes vurdering en antakelse som kan innebære risiko for feil. Erfaringsvis er det vanligvis betydelige variasjoner innad i ulike enheters ressurseffektivitet. Ved å se bort fra eventuelle variasjoner i enhetenes ressurseffektivitet risikerer kommunen å benytte feilaktige antakelser når måltallene benyttes til analyser og planarbeid.

Dersom kommunen eksempelvis skal analysere fremtidige driftskostnader ved et nytt sykehjem, må kommunen benytte anslått kostnad per vektet plass fra budsjettprosessen. Det ville gitt analysene ytterligere verdi dersom faktisk ressursbruk, målt i vektet kostnad per plass opp mot budsjettet kostnad per plass. Vi påpeker at det er avgjørende at kostnad per vektet plass benyttes i slike analyser. Dersom kostnad per plass (ikke vektet) benyttes, forutsettes det at det nye sykehjemmet kan driftes til eksakt samme kostnad som gjennomsnittet av kommunens nåværende sykehjem, og dermed at det nye planlagte sykehjemmet har eksakt samme relative plassmiks som gjennomsnittet av kommunens sykehjem dersom måltallet skal gi et nøyaktige estimat på sykehjemmets kostnader.

Videre vurderer vi ATA-tid som en av de viktigste styringsparameterne i en kommunens hjemmetjenester. Vi vurderer det som sårbart å legge en tidskartlegging fra flere år tilbake til grunn som et estimat for ATA-tid i kommunens hjemmetjenester. Erfaringsvis er kartlegging av tidsbruk sjelden en presis øvelse. For å sikre nøyaktighet bør tidskartlegginger gjentas jevnlig for å justere og verifisere at kartleggingene gir et tilfredsstillende uttrykk for faktisk tidsbruk. Tidskartleggingene har ikke blitt justert siden deres gjennomføring for flere år tilbake. Samtidig kan det ha skjedd flere utviklinger i hjemmetjenesten og/eller pasientenes behov de siste årene som har medført endringer i ATA-tiden. Det vurderes som positivt at kommunen rimelighetsvurderer ATA-tiden de benytter til planlegging opp mot andre kommuner.

Etter vår vurdering bør kommunen likevel implementere rutiner og strukturer for å sikre at ATA-tiden som legges til grunn i oversiktene over ressursbruk, analyser og planarbeid gir et mest mulig riktig uttrykk for reell ATA-tid, og at beregningen av ATA-tid gjøres jevnlig. For å sikre mer presise og oppdaterte målinger av ATA-tid har andre kommuner innført ulike digitale løsninger, blant annet skanning av strekkode ved ankomst og avreise fra pasient og avanserte transportoptimerings- og transportmonitoreringsverktøy. Vi bemerker at å styrke ATA-tidens validitet bør være et prioritert område for kommunen fremover.

Det er positivt at kommunen fremskriver tjenestebehovet i kommunen basert på dagens dekningsgrader og at kommunen samarbeider med SINTEF om analyser av fremtidig tjenestebehov. Det bidrar til å synliggjøre konsekvenser av å fortsette som i dag og gir retning for kommunens kontinuerlige arbeid med tilpasning av tjenestene til fremtidens behov. Revisjonen bemerker likevel at kommunen bør foreta en vurdering av å beregne dekningsgrader og befolkningsprognoser på et lavere nivå enn kommunenivå, det vil si både på enhetsnivå og innenfor ulike geografiske områder. Det er revisors erfaring at det ofte er variasjoner i innbyggernes tjenestebehov avhengig av hvem de er eller hvor i kommunen innbyggerne bor. Dette kan blant annet være forårsaket av forskjeller i demografi eller boligtype. Det kan

eksempelvis tenkes å være forskjeller i behov for hjemmesykepleie og/eller sykehjemsplass mellom de som bor i enebolig og de som bor i blokk, eller at innbyggere fra ulike kulturer har ulike preferanser knyttet til tjenestetilbudet. En antakelse kan blant annet være at de som bor i enebolig i mindre grad har mulighet til å være selvhjulpne over tid, og at veien til sykehjemsplass kan være kortere enn for innbyggere som bor i blokk. Dette kan gi opphav til ulik behov og dermed ulike dekningsgrader i ulike områder av kommunen. Med bakgrunn i en forutsetning om at kommunens innbyggere ønsker tjenester i nærheten av hjemmet, kan denne typen informasjon være relevant i forbindelse med planlegging av dimensjonering av hjemmetjenesten og planlegging av fremtidige sykehjem, etc.

Dersom slike analyser¹³ skulle vise at det er forskjeller i dekningsgrader avhengig av eksemplvis hvor innbyggerne bor, vurderer vi at kommunen videre bør vurdere å utarbeide befolkningsprognoser på et lavere nivå enn kommunenivå. Hvis fremtidig befolkningsvekst antas å komme i områder med større grad av blokkbebyggelse, og innbyggere i slike områder i mindre grad har behov for hjemmesykepleie eller sykehjemsplass enn innbyggere i områder dominert av villabebyggelse, vil ikke dagens fremskrivninger fange opp slike variasjoner. Ved å øke detaljgraden i befolkningsprognosene kan presisjonen i analyser knyttet til fremtidige tjenestebehov og kostnader, styrkes, og bidra til at kommunen kan tilby innbyggerne tjenester nær der de bor.

Videre støtter vi kommunens vurdering om at det foreligger flere risikoer knyttet til kommunens systemer og datagrunnlag, slik kommunen uttrykker. Risikoene kan etter vår vurdering medføre svakheter og mangler i forutsetninger for beregninger og analyser av ressursbruk. Samtidig medfører manglende datagrunnlag, systemene og prosesser rundt disse risikoene at beregninger ikke foretas eller rapporteres korrekt. Revisor påpeker at kommunen bør vurdere å iverksette risikoreduserende tiltak knyttet til dette.

3.3.3 Ressursbruksanalysene presenterer ikke mulighet for innsparing, men kan benyttes til analyser og tiltak som viser innsparingsmuligheter

Revisjonens vurdering er at kommunens ressursbruksanalyser ikke i seg selv viser mulighet for innsparing, men at de kan benyttes til analyser og tiltak som kan vise mulighet for dette.

3.4 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Revisjonens konklusjon er at kommunens analyser innen aldring og mestring i noen grad gir uttrykk for kommunens ressursbruk, men at de er mangelfulle, blant annet grunnet manglende datagrunnlag.

Mer konkret, konkluderer vi med følgende:

- Forutsetningene for ressursbruksanalysene er ikke fullt ut tilfredsstillende, blant annet burde flere analyser gjennomføres på lavere nivå enn kommunenivå.
- Dagens datagrunnlag muliggjør ikke beregninger på tilstrekkelig detaljert nivå.
- Ressursbruksanalysene presenterer ikke mulighet for innsparing, men kan benyttes til analyser og tiltak som viser innsparingsmuligheter.

På bakgrunn av funn og vurderinger har revisjonen følgende anbefalinger:

- Det bør foretas en konkret vurdering av hvilke oversikter over, og analyser av, faktisk ressursbruk som jevnlig bør beregnes og utarbeides, eksemplvis om dekningsgrad og

¹³ For eksempel analyser gjennomført av SINTEF i arbeidet som pågår nå.

befolkningsprognoser bør beregnes på et lavere nivå enn kommunenivå. Kommunen har påbegynt, og bør fortsette med, dette arbeidet.

- Kommunen bør iverksette tiltak for å sikre at systemene gir nødvendig tallgrunnlag som er nødvendig for korrekte og oppdaterte ressursbruksanalyser.
- Kommunen bør fortsette arbeidet med å etablere løsninger for effektiv rapportering og kommunikasjon av ressursbruk innen Aldring og mestring. Dette bør inkludere utvikling og oppfølging av måltall som viser utvikling og resultater på de områder kommunen ønsker endring/utvikling.
- Kommunen bør sikre at beregninger og analyser kvalitetssikres, rapporteres effektivt, og gjøres tilgjengelig for interessenter i kommunen.
- Kommunen bør foreta en vurdering av hvorvidt dekningsgrader og befolkningsprognoser bør beregnes på et lavere nivå enn kommunenivå.
- Kommunen bør iverksette risikoreducerende tiltak knyttet til systemene som benyttes i forbindelse med beregning, sammenstilling og analyser av ressursbruk.

4 KOMMUNENS IVERKSATTE TILTAK

4.1 REVISJONSKRITERIER

Dette kapitlet svarer ut problemstillingen:

- Har Bærum kommune iverksatt tiltak som forventes å redusere det økende behovet for ressurser som følge av den demografiske utviklingen?

For å vurdere dette, er det utledet følgende revisjonskriterier:

- Bærum kommune har iverksatt relevante tiltak som skal gi lavere ressursbruk per innbygger.
- Tiltakene er basert på vurderinger og analyser med rimelige forutsetninger.
- Kommunen beregner, evaluerer og dokumenterer effekter av både planlagte og gjennomførte tiltak.
- Samhandling med andre kommunalområder og mulige effekter av disse er ivaretatt i utarbeidelsen av tiltak.
- Kommunen har kartlagt og ivaretatt brukerperspektivet i utarbeidelsen av tiltak.

4.2 OBSERVASJONER MOT REVISJONSKRITERIENE

4.2.1 Kriteriet om iverksettelse av relevante tiltak

«Et aldersvennlig Bærum» er et satsingsområde for kommunen

Kommunen opplyser at den arbeider aktivt med satsinger og tiltak innen Aldring og mestring, og satsingen på et aldersvennlig Bærum. I overordnede plan- og styringsdokumenter er «et aldersvennlig Bærum kommune» et prioritert tema. I kommunens årsrapport 2022 fremgår det at et styrket tilbud til hjemmeboende og økt innsats rundt forebygging og mestring er viktige satsingsområder.¹⁴ Kommunen har gjennom stortingsmeldingen *Leve hele livet*¹⁵ forpliktet seg til å følge opp behov, muligheter og løsningsforslag i det løpende planleggings- og utviklingsarbeidet innenfor Aldring og mestring. Dette har som målsetting å på sikt bidra til en reduksjon i ressursbruken. I *Budsjett og økonomiplan 2023-2026 - handlingsdel* (BØP) under Aldring og mestring har Bærum kommune vedtatt flere tiltak og aktiviteter under utpekte satsingsområder.¹⁶

Kommunen gjennomførte i 2020 et større kartleggingsprosjekt.¹⁷ (investeringsreduksjonsprosjektet) der det ble identifisert hovedgrep for arbeid med Aldring og mestring. Det ble gjennomført kartlegginger, behovsanalyser, investeringsnivåanalyser og vurderinger av riktige tiltak med hensyn til kapasitet og kompetanse. Det er uklart hvordan analysegrunnet ble lagt til grunn for arbeidet med tiltakene.

Den nylige omorganiseringen av tjenestene trekkes frem som del av denne satsingen på et aldersvennlig Bærum. På spørsmål om hvilke tiltak som er iverksatt og gjennomført, trekker kommunedirektør og flere kommunalsjefer frem en rekke ulike tiltak, på ulike nivåer i

¹⁴ Bærum kommune - Årsrapport 2022, s. 3.

¹⁵ Meld. St. 15 (2017-2018) Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre

¹⁶ Bærum kommune - Budsjett- og økonomiplan - handlingsdel (2023-2026), s. 192-198.

¹⁷ Investeringsreduksjonsprosjektet i Bærum kommune (2020).

kommunen. Blant annet pekes det på at utarbeidelse av overordnet temaplan, som skal inkludere detaljerte tiltak innen de ulike områdene, er et viktig overordnet tiltak. Det opplyses at kommunen fremdeles er i en omstillingsprosess og arbeider med å sette organisasjonen og legge planer for videre arbeid og tiltak.

Kommunen synes å mangle en samlet oversikt over iverksatte tiltak. Kommunalsjefene påpekte at Aldring og mestring er et nylig omorganisert område, der det nå jobbes aktivt for å rigge arbeidet på en god, og mest mulig hensiktsmessig måte. Utarbeidelse av analyser av ressursbruk i dashboard for hvert tjenesteområde, som omtalt i kapittel 3, pekes på som viktig underlag for kommunens satsing.

Konkrete tiltak og aktiviteter gjennomgått i revisjonen

Revisor har tatt et utvalg av tiltak tilhørende Aldring og mestring i BØP for nærmere undersøkelse. Med bakgrunn i endringene i demografi og folkehelse har kommunen foretatt en dreining i tjenestene gjennom tiltak, der eget hjem skal være førstevalg lengst mulig.¹⁸ Kommunen ble bedt om å oversende underlagsmateriell, tidligere gjennomførte analyser og eventuelle evalueringer for de seks utvalgte tiltakene. De utvalgte tiltakene, inkludert informasjon om de er planlagt å gi merforbruk eller innsparing, samt en kort beskrivelse av tiltaket oppsummeres i tabellen under.

Tiltak	Innsparing eller merforbruk	Kort om tiltaket
1. Redusert dekningsgrad av plasser med heldøgns pleie- og omsorgstjenester	Innsparing	I forslag til Handlingsprogram 2021-2024 ble det estimert en besparelse på 0,3 mill. kroner per sykehjemsplass og 0,07 mill. kroner per plass i omsorgsbolig, en foreslått reduksjon av totalt 187 plasser i 2024, noe som ville gi en dekningsgrad på 19,5 prosent. ¹⁹ Det ble vedtatt å utsette en større andel av reduksjonen i dekningsgrad til 2024 i påvente av en synliggjort utvikling i tjenester til hjemmeboende. Tiltaket er ikke iverksatt i tråd med planen.
2. Avvikle kjøp av rehabiliteringsplasser ved Centro Asistencial Noruego (CAN)	Innsparing	Tiltaket er videreført vedtak fra forrige periode (2019-2023). Prøveperiode på to år: kommunen tilrettelegger for fortsatt aktivitet ved CAN med endret driftsmodell. Midler er tilbakeført i prøveperioden. Tiltaket er ikke iverksatt i tråd med planen.
3. Redusert bruk av vikarer i pleie- og omsorgssektoren	Innsparing	Kommunestyret vedtok redusert vikarbruk i pleie- og omsorgssektoren. Kommunedirektøren skulle undersøke muligheter for å få ned vikarbruken. Reduksjonen skulle ikke gå utover kommunens tjenestetilbud, og belyse kortsiktige og langsiktige grep. Arbeidet med å iverksette tiltaket er påbegynt.
4. Opprettelse av åtte plasser i	Innsparing	Bakgrunnen for tiltaket var at samlokaliserte boliger under bygging som skulle gi åtte brukere faglig tilbud. Dette skulle

¹⁸ Bærum kommune - Budsjett- og økonomiplan - handlingsdel (2023-2026), s. 180.

¹⁹ Bærum kommune - Budsjett- og økonomiplan - handlingsdel (2023-2026), s. 465.

Tiltak	Innsparing eller merforbruk	Kort om tiltaket
samlokaliserte boliger i Busoppveien		<p>erstatte seks plasser kommunen kjøpte inn av private tilbydere. Bygging av boligen har høyere enhetskostnad, men denne er forespeilet å på sikt gi lavere kostnad enn ved dagens eksterne kjøp.</p> <p>Tiltaket er ikke iverksatt i tråd med planen.</p>
5. Videreutvikling av tjenester til hjemmeboende	Merforbruk	<p>Tiltaket skulle bidra til å sikre dimensjonering, organisering samt tilstrekkelig og riktig kompetanse i tjenesten for fremtiden. Tiltaket møter behov for opprusting og omstilling av hjemmetjenesten for å møte vedtatt gevinst i dekningsgradreduksjon på 37,5 millioner kroner fra 2024 (tiltak 1).</p> <p>Aktiviteter som nevnes under tiltaket:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forløp og sammenhengende tjenester, herunder pasientforløpskoordinatorer til alle distriktene, forløpsteam på korttidsinstitusjoner, rask og riktig tilgang til hjelpemidler og økt behov til å kjøre ut hjelpemidler. • Gjennomgang av baselokasjoner og logistikk rundt hjemmetjenesten • Riktig og tilstrekkelig kompetanse • Prosess- og prosjektledere for omstilling (Hjemmebaserte tjenester) <p>Arbeidet med å iverksette tiltaket er påbegynt, men uavklart.</p>
6. Kommunaldirektør velferd: Tilpasning til ny organisasjonsstruktur etter gjennomgang av ledernivåer	Merforbruk	<p>Kommunestyrevedtak i handlingsprogram 2021-2024 om at kommunedirektør skulle gjennomgå og vurdere antall ledernivåer i kommunen. Arbeid med organisasjonsutvikling for å levere forsvarlige tjenester. Gjennomgangen førte til en reduksjon i ledernivå og opprettelse av ny organisasjonsstruktur med nye direktørområder. Tiltaket er knyttet til drift, oppstartskostnader og lønnsmidler ved ny organisering. Midler fordeles på de tre direktørområdene Aldring og mestring, Helse og velferd og Oppvekst i ny struktur.</p> <p>Tiltaket er iverksatt.</p>

Tabell 1: Utvalgte tiltak hentet fra Bærum kommunes budsjett- og økonomiplan. Kilde: Bærum kommunes Budsjett- og økonomiplan.

Som vist i tabell 1 over er fire av de seks utvalgte tiltakene, tiltak 1 til 4, forespeilet å gi en reduksjon i ressursbruk frem mot 2026. I delkapitlene nedenfor gjennomgås overordnede observasjoner og funn knyttet til de seks utvalgte tiltakene.

Tiltak 1 - Redusert dekningsgrad av plasser med heldøgns pleie- og omsorgstjenester

Arbeid og tiltak for å redusere dekningsgrad av plasser med heldøgns pleie- og omsorgstjenester er forventet å gi en innsparing på ca. 90,7 millioner kroner i perioden.²⁰ Tiltaket har vært til behandling i forbindelse med behandling av BØP 2022-2025. I behandlingen ble det vedtatt å utsette en større andel av reduksjonen i dekningsgrad til 2024, i påvente av en synliggjort utvikling i tjenester til hjemmeboende.²¹ Tiltaket er ikke blitt iverksatt i henhold til angitt utviklingstakt, og henger sammen med tiltak fem om videreutvikling av hjemmetjenesten.

I protokoll for sak i kommunestyre fra desember 2022 om demografi og omsorgsplasser fremkom det at det før budsjettbehandlingen i 2023 skulle gjøres opp status for antall sykehjemsplasser og dekningsgrad vurdert mot behov. I protokoll for sak i kommunestyret april 2023 om tilbakeføring av langtidsplasser i sykehjem fremgår det at tiltaket ble besluttet i behandling av handlingsplan 2021-2024. Tiltaket blir beskrevet som relevant for langsiktig reduksjon av antall langtidsplasser på sykehjem og må derfor ses i sammenheng med tiltak fem om videreutvikling av hjemmetjenesten. Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som viser videre arbeid med tiltaket.

Tiltak 2 - Avvikle kjøp av rehabiliteringsplasser ved Centro Asistencial Noruego (CAN)

Arbeid og tiltak med avvikling av kjøp av rehabiliteringsplasser til CAN er antatt å gi en innsparing på 96,0 millioner kroner i perioden 2023-2026. Tiltaket er ikke iverksatt som planlagt, men kommunen har i stedet valgt å gjennomføre et toårig prøveprosjekt hvor midler er tilbakeført til tilbudet.

Tiltaket knyttet til avvikling av rehabiliteringsplassene er videreført fra handlingsprogrammet 2021-2024.²² I oktober 2022 fikk kommunedirektøren spørsmål om manglende iverksetting av tiltaket.²³ Det ble utarbeidet ny driftsmodell som skulle gjelde for CAN i årene 2023-2024 som ble lagt til grunn da det ble besluttet å tilbakeføre midler for å opprettholde tilbudet i en prøveperiode på to år. Status for tiltaket er at det nå pågår et toårig prøveprosjekt. Revisjonen har ikke blitt fremlagt dokumentasjon av arbeidet med iverksettingen av prøveprosjektet eller tiltaket, og det foreligger ikke holdepunkter til å gi en vurdering av status på tiltaket, utover at et pågår et prøveprosjekt.

Tiltak 3 - Redusert bruk av vikarer i pleie- og omsorgssektoren

Tiltak som skal redusere bruk av vikarer er forventet å gi en innsparing på totalt 50,0 millioner kroner i perioden 2023-2026. Flere aktiviteter knyttet til tiltaket er påbegynt.

Hele 100 millioner kroner av Aldring og mestrings merforbruk i 2022 gjaldt kostnader til eksterne vikarbyrå. Merforbruket begrunnes med periodevis høyere bemanningsbehov enn forventet, høyt sykefravær, rekrutteringsutfordringer knyttet til helsepersonell og en økende andel eldre i befolkningen. I saksprotokoll fra politisk sak 23/81 fra januar 2023 om reduksjon i vikarbruk i pleie og omsorgssektoren, opplyses det om at arbeid med bemanningsplaner og kompetanseutvikling skal bidra til å redusere vikarbruken, og at det skal ses i sammenheng med kommunens rekrutteringsstrategi. Det fremgår at det pågående arbeidet skal gjøre tjenestene i stand til å drifte med eget personale, med mindre innleie i planperioden. Det fremgår av BØP at

²⁰ Bærum kommune - Budsjett- og økonomiplan - handlingsdel (2023-2026), s. 193.

²¹ Bærum kommune - Budsjett- og økonomiplan - handlingsdel (2023-2026), s. 435.

²² Handlingsprogram 2021-2024, Pleie og omsorg, powerpoint-presentasjon.

²³ Bærum kommune - Budsjett- og økonomiplan - handlingsdel (2023-2026), s. 466.

vikarbruk skal reduseres med om lag 40 prosent i planperioden.²⁴ I samtaler med representanter i kommunen blir det opplyst at reduksjonsestimatene ikke er forankret i beregninger, men er politisk besluttet i kommunen.

Det ble gjort verbalvedtak om redusert bruk av vikarer i sektoren i politisk sak i januar 2023.²⁵ I utvidet saksprotokoll fremgår en rekke aktiviteter og strategisk ressursbruk som planlegges for å få ned vikarbruken.²⁶ Totalt er det beskrevet 34 planlagte og påbegynte aktiviteter og strategisk ressursstyring. Disse knytter seg blant annet til ledelse og lederutvikling, arbeid på nye måter, rekruttering, bemanningsplaner og strategisk ressursstyring. Det fremgår av protokollen at det er iverksatt en rekke aktiviteter tilhørende tiltaket. Blant annet er det iverksatt arbeid på tvers av sykehjem ved to av sykehjemmene, prosjekt for å se på frigjøring av tid for sykepleiere, trinnvis opplæring ved sykehjem og ambuleringer tjenester, ny lønnspolitikk med garantilønn og strategiske samarbeid med universitet og høyskoler. De påbegynte aktivitetene kommunen gjennomfører knyttet til dette tiltaket, er i oppstartsfasen. Som nevnt er det ikke foretatt beregninger i forbindelse med de vedtatte besparelsene knyttet til tiltaket. Dermed er det ikke tilstrekkelig grunnlag for å kunne vurdere status for iverksettingen av tiltaket, og vurdere om kommunen gjennom de påbegynte tiltakene oppnår redusert vikarbruk.

Tiltak 4 - Opprettelse av åtte plasser i samlokaliserte boliger i Busoppveien

Tiltaket opprettelse av plasser i Busoppveien er antatt å gi en innsparing for kommunen som helhet. Tiltaket er flyttet til kommunalområdet Helse og velferd. Innsparingen er ifølge kommunen antatt å være på 20 prosent av de administrative kostnadene som de private fakturerer. Reduksjonen knyttet til avviklingen av kjøpet er ført til Aldring og mestring og utgjør totalt ca. 165,4 millioner kroner i perioden. Kostnadene er ført til Helse og velferd. Innsparing for kommunen som helhet utgjør 18,7 millioner kroner.

Revisor etterspurte dokumentasjon om analyser knyttet til tiltaket. Det var utfordrende og uoversiktlig å få tilgang til tilstrekkelig dokumentasjon. Det fremgår av BØP at tiltaket ikke er blitt knyttet direkte til et av kommunens oppdrag.

Tiltak 5 - Videreutvikling av tjenester til hjemmeboende

Arbeidet med videreutvikling av tjenester gir i seg selv økt ressursbruk i kommunen, beregnet til ca. 10,0 millioner kroner i perioden, men skal bidra til å muliggjøre redusert dekningsgrad i institusjon (tiltak 1), som i sum er forventet å gi en innsparing. Arbeidet er påbegynt, men arbeid med konkretisering av tiltaket pågår fortsatt.

Det fremgår av politisk sak i april 2023 at kommunen iverksetter tiltak for å styrke tjenestene til hjemmeboende tilknyttet satsningen på 'hjemmet som førstevalg'.²⁷ Som grunnlag for tiltaket vises det til tidligere saksbehandling i politiske saker og ulike reformer, samt til innsatsområdene strategisk ressursstyring og aktiviteter med konkrete tiltak, som inngår i hjemmetjenestens virksomhetsplanlegging. I de tidligere politiske sakene omtales langsiktig omstilling, kartlegging av demografi og omsorgsplasser, bruker- og pårørendeundersøkelser og effektivisering av hjemmetjenestens datasystemer har vært oppe til behandling. Det blir videre redegjort for de

²⁴ Bærum kommune - Budsjett- og økonomiplan - handlingsdel (2023-2026), s 491.

²⁵ Politisk saksprotokoll for arkivsak-ID 23/81 i politisk utvalg fra januar 2023, Muligheter for å redusere vikarbruk, del 1.

²⁶ Politisk saksprotokoll for arkivsak-ID 23/81 i politisk utvalg fra januar 2023, Muligheter for å redusere vikarbruk, del 2.

²⁷ Politisk saksprotokoll for arkivsak 23/6927 i politisk utvalg fra april 2023, *Hjemmebaserte tjenester - styrking av tjenester til hjemmeboende*.

strategiske innsatsområdene, der det henvises til hjemmetjenestens virksomhetsplanlegging. Det fremgår at det er blitt iverksatt en rekke aktiviteter tilknyttet tiltaket. Eksempler på iverksatte tjenester og aktiviteter er innsatsteam, utvidet tilbud ved 11 seniorsenter, effektivisering av hjelpemiddelutlån og fysio- og ergoterapitilbud til hjemmeboende. Det pekes også på tjenester knyttet til bruk av nye digitale løsninger, eksempelvis digital sårtjeneste og digital hjemmeoppfølging. I protokollen er det flere andre planlagte og iverksatte aktiviteter, herunder aktiviteter knyttet til bemanningsplaner og ressursstyring. Det er uklart om disse er blitt iverksatt. Revisor har ikke funnet dokumentasjon eller blitt forelagt noe beskrivelse av hvilke aktiviteter/tiltak som faktisk er gjennomført.

Tiltak 6 - Kommunaldirektør velferd: Tilpasning til ny organisasjonsstruktur etter gjennomgang av ledernivåer

Arbeidet med tilpasning til ny organisasjonsstruktur gir i seg selv økt ressursbruk i kommunen, beregnet til ca. 9,6 millioner kroner i perioden. Organiseringen er forventet å være bedre enn tidligere organisering. Fokus på forebygging og mestring er blant annet forventet å underbygge fokuset på videreutvikling av tjenester i hjemmet. Revisjonen har gjennomgått datagrunnlag og analyser til grunn for arbeidet knyttet til tiltaket, som viser at ny organisasjonsstruktur er implementert og tilpasning pågår.

4.2.2 Kriteriet om vurderinger og analyser med rimelige forutsetninger

Informasjon fra intervjuer og dokumentasjon til utvalgte tiltak viser at det i begrenset grad ligger rimelige forutsetninger til grunn for tiltakene, herunder variasjon knyttet til rimeligheten bak og omfanget av vurderinger knyttet til tiltakene.

Vi ba om underlag for vurderinger og analyser lagt til grunn for de seks utvalgte tiltakene gjennomgått tidligere. For samtlige tiltak ble det henvist til saksprotokoller fra behandling i kommunestyret, der det forelå uttalelser fra kommunedirektør og andre relevante parter. I intervjuer opplyses det om usikkerhet knyttet til analysegrunnlaget for de utvalgte tiltakene, og at det er uklart hvilke som er forankret i analyser. Vi har mottatt beregningsgrunnlag for tiltak 2, 4 og 6, men det fremstår ikke systematisk eller planmessig utført. For de øvrige tiltakene er det etter revisors syn ikke fremlagt tilstrekkelige vurderinger eller analyser. For de øvrige tiltakene er det ikke fremlagt tilstrekkelige vurderinger og analyser. Vi har samlet gjennomgangen av tiltakene i Vedlegg 1 der revisjonen beskriver forutsetningene som ligger til grunn for beregningene og analysene til de seks utvalgte tiltakene fra BØP.

Oppsummert har vi følgende observasjoner knyttet til tiltak 2, 4 og 6:

- For tiltak 2 om avvikling av CAN er det fremlagt dokumentasjon om beregninger og vurderinger, men det er ikke fremlagt vurderinger knyttet til transaksjonskostnader for avviklingen.
- For tiltak 4 om opprettelse av plasser i Busoppveien er det fremlagt dokumentasjon om beregninger og vurderinger.
- For tiltak 6 om midler til kommunaldirektør er det fremlagt vurderings- og beregningsgrunnlag.

4.2.3 Kriteriet om beregnede, evaluerte og dokumenterte effekter av tiltak

Revisor har ikke blitt forelagt dokumentasjon som viser at kommunen beregner, evaluerer og dokumenterer effekter på planlagte tiltak. I intervjuer opplyses det om at det gjennomføres evalueringer dersom politikere ønsker det. Underlaget ble etterspurt, men ikke mottatt. Det opplyses videre at det i liten grad utføres beregninger av effekter på tiltakene revisjonen har

valgt ut. Utover rapporten fra investeringsreduksjonsprosjektet fra 2020, har vi ikke blitt forelagt beregninger, evalueringer eller dokumenterte effekter for planlagte eller gjennomførte tiltak.

Det opplyses i intervjuer med flere representanter fra kommunen at dersom det foreligger beregninger og evalueringer, blir dette dokumentert av økonomiteamet. Revisor gjennomførte fysisk besøk i lokalene til Bærum kommunes økonomiteam, og fikk en gjennomgang av prosessene og datasystemene der registreringer gjøres. Av gjennomgangen fremgikk det at beregninger lagres i systemene og at det ved bruk av Profil og Framsikt kan hentes ut rapporter for en rekke ulike formål. Under gjennomgangen ble det også pekt på utfordringer med å hente ut rapporter fra Profil og enkelte utfordringer i Framsikt. Disse utfordringene var begrunnet i begrensninger i verktøyene. Det ble opplyst at det kunne være krevende å hente data og tall for parametere til grunn for analyser fra Profil og Framsikt. Framsikt krever også en del manuelt arbeid, med mulige feilkilder som følge av manuelle inntastinger. Det ble opplyst om en brukerundersøkelse av brukertid, ansikt- til- ansikt-tid (ATA-tid) for noen år siden, der hver ansatt måtte registrere i et stort A3-ark som måtte punches inn. Undersøkelsen ble beskrevet som ineffektiv (tungvint) og ressurskrevende. Kommunen peker også på at det ikke nødvendigvis er mulig å gjøre beregninger på alle tjenestenivå, ref. omtale av manglende datagrunnlag i kapittel 3.

Gjennomgående blir det opplyst at det i liten grad gjøres systematiske evalueringer knyttet til tiltaksarbeidet. Revisjonen har ikke blitt forelagt dokumentasjon av utførte evalueringer, noe som understøttes i intervjuene. For eksempel ble det i intervjuer med økonomiteamet opplyst at faktisk pleiefaktor ikke beregnes, og at dagens data og systemer heller ikke muliggjør dette. På spørsmål om beregning av kostnader per vedtakstime, blir det opplyst at det ikke foretas beregninger av dette, men at det gjøres beregninger per år.

4.2.4 Kriteriet om samhandling med andre kommunalområder

Som følge av manglende dokumentasjon, har ikke revisor grunnlag for å vurdere på hvilken måte samhandlingen er lagt til grunn i arbeidet med de utvalgte seks tiltakene, med unntak av tiltak tre om redusert vikarbruk.

Det fremgår av BØP at kommunen har som mål å styrke samhandling i tjenestene for å yte helhetlige og koordinerte tjenester.²⁸ Det opplyses i intervjuer om god samhandling mellom kommunalsjefsområdene. For eksempel avholdes det månedlige møter med alle kommunalsjefer hvor blant annet forbedringspunkter drøftes. I intervju med kommunedirektør opplyses det at de andre kommunalsjefsområdene blir involvert i arbeidet med tiltak. Analyseteamet for økonomi jobber med det sentrale analyseteamet i Bærum kommune. Dagens struktur tilrettelegger i større grad enn tidligere for at alle faggruppene er representert i direktørgruppene, med en ambisjon om å jobbe mer på tvers.

I BØP er en av de utpekte prioriteringene at kommunen skal utvikle gode møte- og samhandlingsarenaer mellom tildelingskontoret og øvrige tjenester. Dette skal bidra til økt kompetanse og felles forståelse av tildelingspraksis og -kriterier.²⁹ I intervjuer med Tildeling og forvaltning understøttes det at det arbeides med denne prioriteringen. Det opplyses videre om

²⁸ Bærum kommune - Budsjett- og økonomiplan - handlingsdel (2023-2026), s. 87.

²⁹ Bærum kommune - Budsjett- og økonomiplan - handlingsdel (2023-2026), s. 87.

funn i et prosjekt kommunen gjennomførte innen tildeling og forvaltning *PLO 2020-2024*.³⁰ Funnt i prosjektet viste at det var liten tillit mellom tjenestene. Med bakgrunn i disse funnene ble det lagt inn arbeid for å styrke tilliten og samhandlingen ved hjelp av en mer dialogbasert bestiller-utfører- modell.

I intervjuer med kommunedirektøren opplyses det om godt samarbeid med Helse og velferd og Organisasjon, styring og utvikling. Et eksempel som nevnes er rekrutteringssamarbeid med HR-avdelingen. Det opplyses at det samarbeides på tvers om arbeidet med tiltaket knyttet til redusert vikarbruk, ettersom det henger sammen med rekrutteringsutfordringer til ansatte i helse- og omsorgssektoren. For våre utvalgte tiltak er det uklart hvordan samhandlingen har foregått og hvordan samhandling ivaretas i utarbeidelse av tiltak.

I intervjuer med ressurser i kommunen opplyses det om behov for å få til bedre samarbeid med ulike direktørområder, og om store forskjeller mellom de ulike områdene. Det er uklart hva status for det pågående arbeidet er, begrunnet i at det er i oppstartsfasen, som følge av de relativt nye organisasjonsendringene kommunen har gjennomgått.

4.2.5 Kriteriet om ivaretagelse av brukerperspektiv

Kommunen opplyser om at brukerperspektivet ligger til grunn for kommunens arbeid med tiltak, men det er ikke forelagt dokumentasjon som viser hvordan brukerperspektivet er lagt til grunn for utarbeidelsen av de tiltakene revisjonen har undersøkt.

I BØP fremgår det at kommunen har som mål at å samarbeide tett med brukerne, pårørende og andre aktuelle samfunnsområder.³¹ Det ble gjennomført en bruker- og pårørendeundersøkelse i pleie- og omsorgstjenesten våren 2022. I undersøkelsen ble det kartlagt opplevd tjenestekvalitet ved fem enheter i sektoren. Revisjonen har ikke blitt forelagt dokumentasjon på at resultatene er benyttet i arbeidet med tiltak i kommunen.

Det opplyses i intervjuer at det regelmessig gjennomføres brukerundersøkelser i kommunen og at brukerundersøkelser er lagt til grunn i arbeidet med ny temaplan og virksomhetsplanene for Aldring og mestring. Revisjonen har ikke blitt forelagt dokumentasjon som viser hvordan brukerundersøkelser er lagt til grunn for tiltaksarbeidet. Det opplyses at brukerperspektivet ligger til grunn for alt arbeidet innen Aldring og mestring. Det foreligger ikke kartlegginger av brukerperspektivet som kan knyttes direkte til utarbeidelse av tiltakene vi har undersøkt. Enkelte ressurser i kommunen opplyser om stort fokus på involvering av brukere, og at for eksempel elderrådets innspill blir benyttet i arbeidet. Saksprotokollene revisor har gjennomgått underbygger dette. For våre seks utvalgte tiltak, har ikke revisjonen grunnlag til å vurdere hvorvidt kommunen har kartlagt og ivare tatt brukerperspektivet, med unntak av elderrådets innspill.

4.3 VURDERINGER

4.3.1 Kommunen arbeider med relevante tiltak, men mangler oversikt over status for iverksettingen

Oppsummert vurderer vi at kommunen har høy aktivitet og stort fokus på utfordringene Aldring og mestring står overfor, men at arbeidet med iverksettelse av tiltak bærer preg av å være noe tilfeldig. For våre seks utvalgte tiltak er det kun ett av tiltakene som ser ut til å være iverksatt i

³⁰ Handlingsprogram 2021-2024, Pleie og omsorg: <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/politikk-og-samfunn/politikk/for-folkevalgte/presentasjoner-moter-og-seminarer/biom/hp21-24-morten-svarverud-plo-presentasjon-til-biom-2020-10-06.pdf>

³¹ Bærum kommune - Budsjett- og økonomiplan - handlingsdel (2023-2026), s. 180.

sin helhet. Gjennom intervjuer og gjennomgått dokumentasjon finner vi at kommunen har høy aktivitet og stort fokus på utfordringene Aldring og mestring står overfor, noe som også påvirker ressursbruk. Vi vurderer at kommunen arbeider med relevante tiltak som skal bidra til lavere ressursbruk per innbygger.

Revisjonen har etterlyst oversikt over hvordan kommunen arbeider med tiltakene. Det er tydelig at kommunen er i oppstartsfasen med å etablere og koordinere strategiarbeidet og arbeidet med å få oversikt over tiltaksarbeidet. En del av utfordringene revisjonen møtte på knyttet seg til dokumentasjonens tilgjengelighet og fullstendighet. Den manglende tilgangen til detaljerte og nøyaktige data gjorde det krevende for revisjonen å gjennomføre fullstendige og pålitelige vurderinger av tiltakenes økonomiske implikasjoner. En mulig forklaring på manglende oversikt er at kommunen er i en omstillingsprosess og per nå arbeider med planer for videre arbeid og tiltak. Prosessen knyttet til iverksetting av tiltakene fremstår uoversiktlig.

Av de seks utvalgte tiltakene, har vi mottatt dokumentasjon som viser at ett av disse, tiltak 6 (Kommunaldirektør velferd: Tilpasning til ny organisasjonsstruktur etter gjennomgang av ledernivåer) er iverksatt i sin helhet. Vi ser at kommunen har påbegynt arbeidet med å iverksette tiltak 3 knyttet til redusert vikarbruk og tiltak 5 om videreutvikling av tjenester til hjemmeboende. Kommunen er fremdeles i oppstartsfasen med igangsetting av tiltaksarbeidet ved bruk av virksomhetsplaner og temaplaner som er under utarbeidelse. Det er uklart for oss hva status er for iverksetting av de øvrige tiltakene.

Vi ble forelagt ulike beregninger knyttet til tiltakene, men disse gir ikke tilstrekkelig vurderingsgrunnlag for å vurdere potensiale for lavere ressursbruk (se delkapittel 4.3.2). Dette underbygges av at tiltakene vi undersøker heller ikke er evaluert, som belyst i delkapittel 4.3.3.

4.3.2 Tiltakene baserer seg på rimelige forutsetninger, men kommunen gjennomfører ikke /mangler systematiske vurderinger og analyser av tiltakene

Våre funn tyder på at tiltakene bygger på rimelige forutsetninger. Vi vurderer likevel at kommunen ikke i tilfredsstillende grad har dokumentert sine vurderinger og analyser knyttet til tiltakene. For tiltakene der vi har mottatt dokumentasjon fra kommunen, er dokumentasjonen også noe utydelig på hvilke vurderinger og analyser kommunen har gjort. Det er derfor vår overordnede vurdering at kommunen ikke i tilfredsstillende grad legger systematiske vurderinger og analyser til grunn for utvikling og implementering av tiltakene.

Videre er det uklart hvorvidt analysegrunnlaget fra kartleggingsarbeidet fra investeringsreduksjonsprosjektet i 2020 ble videreført og/eller lagt til grunn i dagens ressursbruksanalyser. Det er også uklart i hvilken grad dette analysegrunnlaget ble lagt til grunn i arbeidet med tiltakene revisjonen har gjennomgått.

Våre undersøkelser viser stor variasjon i omfanget av vurderinger og forutgående analyser for de seks utvalgte tiltakene. Vi gjennomgår vurderinger av dokumentasjon og analyser for tiltakene i Vedlegg 1. Overordnet vurderer vi at kommunens arbeid med tiltak knyttet til ressursbruk fremstår i liten grad å være forankret i beregninger og analyser.

4.3.3 Kommunen mangler systematisk beregning, evaluering og dokumentering av effekter for planlagte og gjennomførte tiltak

Våre funn viser at kommunen ikke gjennomfører systematiske beregninger, evalueringer og dokumentering av effekter på planlagte eller gjennomførte tiltak. Både Profil og Framsikt, som brukes til å hente ut rapporter og gjennomføre, har flere begrensninger og krever en del manuelt arbeid som gjør resultatene sårbare for brukerfeil.

4.3.4 Kommunen har styrket samhandling på tvers, men det er uklart hvordan kommunen samhandler om utarbeidelse og gjennomføring av tiltak

Våre undersøkelser viser at det foregår samhandling med andre kommunalområder. Eksempler på dette er månedlige møter på tvers av kommunalsjefsområdene, og at analyseteamet for økonomi samarbeider med det sentrale analyseteamet i kommunen. Arbeidet med å styrke tilliten og samhandling på tvers av direktørområdene, som Tildeling og forvaltning gjennomfører som følge av funnene i prosjektet *PLO 2020-2024*, er et eksempel på hvordan kommunen arbeider med samhandling i sitt arbeid med tiltak. Et annet eksempel er tiltak 4 - Opprettelse av åtte plasser i samlokaliserte boliger i Busoppveien, som direktørområdene ble enige om at flyttes fra Aldring og mestring til Helse og Velferd.

Vi vurderer at kommunen har kommet langt i sitt arbeid for å styrke samhandling på tvers etter omorganiseringen. Med bakgrunn i intervjuer vurderer vi likevel at det fortsatt er behov for kunnskapsheving av ansatte hva gjelder hvordan kommunen er organisert. Samtidig bærer arbeidet med tiltak noe preg av «silobobbing» og lite koordinering, som kommunen har som mål å unngå. Et eksempel er tiltak 4, som ligger under to kommunalområder. Tiltaket vil kreve samhandling på tvers mellom de to kommunalområdene Aldring og mestring og Helse og velferd. Fordi arbeidet nylig er påbegynt, er det vanskelig å vurdere samhandlingen. Vi vurderer at kommunen i tiden fremover vil kunne være i bedre stand til å fremlegge resultater fra arbeidet med samhandlingen, når ledelsesstrukturen er mer etablert og de initiativene som er iverksatt har vart over en periode.

4.3.5 Kommunen gjennomfører brukerundersøkelser, men det er uklart hvordan brukerperspektivet er kartlagt og ivaretatt i utarbeidelse av de konkrete tiltakene

Det fremstår for revisor at kommunen på et overordnet nivå legger brukerperspektivet til grunn for sitt arbeid med tiltak innen Aldring og mestring. Kommunen gjennomfører brukerundersøkelser og det er revisjonens vurdering at kommunen jevnlig gjennomfører brukerundersøkelser for å kartlegge brukerperspektivet. Det kommer imidlertid ikke tydelig frem i hvilken grad brukerperspektivet påvirker arbeidet på tiltaksnivå. Revisjonen vurderer at det er mangelfullt dokumentert på hvilken måte brukerperspektivet er ivaretatt i utarbeidelse av de konkrete tiltakene revisjonen har undersøkt, særlig knyttet til tiltak som har direkte konsekvenser for tjenestetilbudet, for eksempel i forkant av vurderinger knyttet til nedleggelse av et tilbud.

4.4 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Revisjonens konklusjon er at de seks utvalgte, vedtatte tiltakene er relevante med hensyn til den demografiske utviklingen og bør i stor grad forventes å kunne gi redusert ressursbruk. Kommunen mangler overordnet oversikt og kontroll over tiltaksarbeidet, men har i dag iverksatt et omfattende arbeid som skal bidra til at kommunen kan tilby bærekraftige aldrings- og mestringstjenester også fremover.

Mer konkret, konkluderer revisjonen med følgende:

- For flere av de undersøkte tiltakene har ikke kommunen gjennomført analyser som kan bidra til å vurdere om planlagte tiltak vil gi lavere ressursbruk.
- Rimelige forutsetninger ligger til grunn for tiltak, men dokumenterte vurderinger og analyser knyttet til potensielle besparelser er mangelfulle.
- Kommunen gjennomfører ikke systematiske beregninger, evalueringer og dokumentasjon av effekter for planlagte og gjennomførte tiltak.
- Kommunalområdene må samarbeide tettere for å sikre oppfølging av tiltak.

- Kommunen gjennomfører jevnlig brukundersøkelser, men gjennomfører ikke systematiske kartlegginger av brukerperspektivet i utarbeidelsen av tiltakene vi har undersøkt.

På bakgrunn av funn og vurderinger har revisjonen følgende anbefalinger:

- Kommunen bør utarbeide oversikt over iverksatte og planlagte tiltak, inkludert hvilke som henger sammen med og avhenger av andre kommunalområder.
- Kommunen bør fortsette med å systematisere arbeidet med prosjekter og tiltak. Arbeidet bør gi tydelig retning for hvor man vil og skal sett opp mot det økende behovet for tjenester.
- Kommunen bør gjennomføre systematiske begrunnede analyser av forventede effekter av planlagte og iverksatte tiltak.
- Kommunen bør kartlegge og dokumentere hvordan brukerperspektivet ligger til grunn og er, eller er tenkt, ivaretatt i samtlige tiltak.

5 VEDLEGG

5.1 OBSERVASJONER TIL VURDERINGER OG ANALYSER MED RIMELIGE FORUTSETNINGER

Tiltak 1 - Redusert dekningsgrad av plasser med heldøgns pleie- og omsorgstjenester

Kommunen opplyser at den ikke har tilgang til dokumentasjon knyttet til beregninger av de økonomiske effektene av redusert dekningsgrad for plasser med heldøgns pleie- og omsorgstjenester. Revisjonen har følgelig ikke mottatt dokumentasjon knyttet til kommunens forutsetninger, vurderinger og analyser i forbindelse med dette tiltaket.

Det beskrives i e-post om tiltaket fra kommunen til revisjonen at kommunen forutsetter at det var estimert en gevinst knyttet til ivaretagelse av brukere i hjemmetjenesten, da det er mindre kostnadskrevende å ivareta brukere i hjemmet enn på institusjon. Videre beskriver kommunen at det forutsettes at noe av denne gevinsten var knyttet til å utsette behovet for tjenester på et høyere omsorgsnivå.

Ettersom kommunen ikke har tilgjengeliggjort dokumentasjon knyttet til tiltaket for revisjonen, har ikke revisjonen kunnet ettergå kommunens beregninger eller analyser knyttet til tiltaket.

Tiltak 2 - Avvikle kjøp av rehabiliteringsplasser ved Centro Asistencial Noruego (CAN)

Tiltaket om å avvikle CAN ble endret i vedtak fattet av kommunestyret desember 2021 til videreføring av tiltaket som et toårig prøveprosjekt. Vedtaket var basert på virksomhetens forslag til endret driftsmodell.³² Kommunen vurderte å legge til grunn en ny driftsmodell, som innebar å tilby et utvidet tilbud innenfor rammen av korttidsplasser/avlastningsplasser med en kombinasjon av rehabilitering og helsefremmende tiltak.³³

Det ble gjennomført en utredning av alternative modeller for videre drift, der de økonomiske konsekvensene av utvidet tilbud ble belyst, samt eventuelle økonomiske konsekvenser på eiersiden ved avvikling av kjøp av rehabiliteringsplasser. Kommunen opplyser at de beregnede økonomiske effektene ved avvikling av kjøp av rehabiliteringsplasser fra CAN er basert på den kontraktsfestede prisen kommunen betaler CAN for å drifte kommunens andel av senteret, fratrukket kostnader knyttet til opprettelse av fem nye rehabiliteringsplasser i kommunens egen regi. Det påpekes av kommunen at kontraktsprisen med CAN er denominert i euro. Følgelig vil den estimerte besparelsen påvirkes av endringer i kursen på euro.

Vi ble opplyst om at kommunen ikke hadde kjennskap til om det ble gjort vurderinger av eventuelle transaksjonskostnader knyttet til avviklingen og vi har ikke blitt forelagt beregninger knyttet til de beregnede kostnadene ved opprettelsen av fem nye rehabiliteringsplasser i kommunen. Vi har følgelig ikke mottatt tilstrekkelig underlagsmateriell til å kunne vurdere om kommunen planlegger å opprettholde beslutningen om å avvikle tjenesten etter prøvetidsperioden.

Tiltak 3 - Redusert bruk av vikarer i pleie- og omsorgssektoren

De viktigste forutsetningene knyttet til dette tiltaket redegjøres for i rapportens delkapittel 4.2.1. Som beskrevet, er det ikke foretatt noen beregninger i forbindelse med de vedtatte

³² Kommunestyret 15.12.2021. Sak 146/21: Centro Asistencial Noruego SLU (CAN) alternative modeller for videre drift.

³³ Bærum kommune notat: *Nye CAN - Utredning av alternative modeller for videre drift*, s. 12.

besparelsene knyttet til tiltaket. Vi observerer at kommunen legger til grunn en rekke forutsetninger for tiltaket.

Blant de strategiske tiltakene, aktivitetene og ressursene som planlegges for å få ned vikarbruken, vises det til at rekruttering anses som sentralt for å lykkes med ambisjonene om å redusere vikarbruken.³⁴ Vi har forsøkt å kartlegge hvorvidt kostnader knyttet til økning av egen bemanning for å redusere vikarbruken er hensyntatt i de vedtatte økonomiske effektene av tiltaket. Ettersom kommunen ikke har foretatt noen beregninger i forbindelse med kvantifiseringen av de vedtatte besparelsene, vet vi ikke hvorvidt dette er hensyntatt.

Vi kan ikke observere at kommunen har vurdert behovet for å øke lønnsnivået i sektoren mer enn omkringliggende kommuner for å i større grad kunne lykkes med ambisjonene sine om økt rekruttering, og i større grad beholde kompetanse, slik som blant annet Oslo kommune har gjort.³⁵

Tiltak 4 - Opprettelse av åtte plasser i samlokaliserte boliger i Busoppveien

Som grunnlag for de vedtatte besparelsene av tiltaket opplyser kommunen at besparelsene i hovedsak er satt lik prisen kommunen i dag betaler eksterne aktører for å levere disse plassene. For å hensynta overlapp mellom kjøp av tjenester og kommunal drift av plassene, har kommunen justert besparelsen med kostnader knyttet til fem måneders overlapp mellom tjenestene. Reduksjonen knyttet til avviklingen av kjøpet fra private aktører er ført til Aldring og mestring. Kostnader til drift av disse plassene i kommunal regi opplyses av kommunen å sortere under Helse og velferd. Tiltak under Helse og velferd er ikke omfattet av revisjonens rapport. Vi har derfor ikke vurdert om kommunen har hensyntatt økte kostnader. Vi har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon som viser at kommunen har hensyntatt økte kostnader knyttet til egen drift i prosessen for beregning av økonomiske effekter.

I BØP er tiltaket beskrevet som et tilbud som skal erstatte seks plasser kommunen i dag kjøper av private tilbydere. Enhetskostnaden blir i planen beskrevet som høy, men forventet ressursbesparelse for kommunen er antatt å være høyere på lengre sikt.³⁶ Det oppgis at etableringstakten av nye boliger de siste årene har vært høy, og erfaring fra disse prosjektene har vist at det er behov for å styrke budsjettene de første driftsårene, som følge av høye oppstartskostnader for nyetablering. Vi mottok først et regneark som viser beregninger som resulterer i tallstørrelsene som fremkommer av BØP, men sammenhengen mellom disse var noe uklare. På ytterligere forespørsel mottok vi en tydeliggjøring av tallstørrelser og beregninger. Transaksjonskostnader fremgår ikke av grunnlaget og ser ikke ut til å være vurdert.

Tiltak 5 - Videreutvikling av tjenester til hjemmeboende

På forespørsel fra revisjonen om oversendelse av beregninger foretatt knyttet til tiltaket mottok revisjonen utelukkende beregninger knyttet til økte lønnskostnader. Lønnskostnadene er beregnet ved at kommunen har fastsatt et behov for antall ansatte fordelt på ulike stillingstyper for å realisere tiltaket, og antatt at lønnskostnaden til hver av disse korresponderer med gjennomsnittet av lønnen til lønsmottakerne innenfor hver stillingskategori i kommunen i dag.

³⁴ Politisk saksprotokoll for arkivsak-ID 23/81 i politisk utvalg fra januar 2023, Muligheter for å redusere vikarbruk, del 1.

³⁵ Marit Fonn. (2023). Oslo-oppgjøret: Alle er sikret minst 32.600 kroner i lønnstillegg. Sykepleien.

³⁶ Bærum kommune - Budsjett- og økonomiplan -handlingsdel (2023-2026), s. 165.

Kommunen har gitt revisjonen tilgang til grunnlagsfilen som ble benyttet for å beregne de estimerte kostnadene av tiltaket. Av grunnlagsfilen observerer vi at det er til dels betydelige variasjoner mellom lønsmottakere innenfor samme stillingskategori i kommunen i dag.

Kommunen opplyser at det ble besluttet at gjennomsnittet av dagens lønnsnivå innenfor de gitte stillingskategoriene var et godt nok utgangspunkt for beregningene av de økonomiske effektene av tiltaket. På forespørsel har kommunen foretatt en sjekk av hvorvidt det faktiske lønnsnivået har endt opp i tråd med det som ligger til grunn for tiltaket. I sum er det totale lønnsavviket knyttet til tiltaket beregnet til om lag 196 000 kroner.

Tiltak 6 - Kommunaldirektør velferd: Tilpasning til ny organisasjonsstruktur etter gjennomgang av ledernivåer.

Det fremgår av BØP at antallet ledernivåer i Bærum kommune skulle vurderes. Det resulterte i en reduksjon i ett ledd ledernivå og opprettelsen av ny organisasjonsstruktur med nye direktørområder.³⁷ Tiltaket var knyttet til drift, oppstartskostnader og lønnsmidler ved ny organisering. Midlene tildelt til kommunalsjefsområdet Aldring og mestring (og andre områder) ble besluttet som følge av et prosjekt med tittelen «Vårt Felles Lederskap» som kommunen gjennomførte våren 2022. Det opplyses at mye av innholdet i prosjektet omhandlet lønn til ny direktør. Sentral økonomistyringsenhet gjennomførte beregningene av de økonomiske effektene av tiltaket.

Vi ble fremlagt beregninger for tiltaket gjennom filen «BØP 2023-2026 merbehov KDG». Denne viser at det er gjennomført beregninger knyttet til de økonomiske effektene av tiltaket. Det beregnede merbehovet er basert på lønnskostnader, sosiale kostnader og diverse andre kostnader knyttet til nye kommunaldirektører. I den tilgjengeliggjorte beregningsfilen har kommunen lagt til anslag på kommunedirektørenes lønn. Kommunen opplyser at dette ble korrigert med faktisk lønn da tiltakets beregnede økonomiske effekt ble lagt til i BØP.

Det er fremlagt dokumentasjon som viser vurderinger som ligger til grunn for tiltaket, og tiltaket blir i intervjuer med sentrale ressurser begrunnet som nødvendig som følge av omorganiseringen kommunen gjennomgår.

5.1.2 Tiltakene baserer seg på rimelige forutsetninger, men kommunen gjennomfører ikke /mangler systematiske vurderinger og analyser av tiltakene

I avsnittene nedenfor gjennomgår vi våre vurderinger av mottatt dokumentasjon og analyser for hvert av de seks utvalgte tiltakene.

Tiltak 1 - Redusert dekningsgrad av plasser med heldøgns pleie- og omsorgstjenester

Kommunen har ikke tilgjengeliggjort dokumentasjon knyttet til kommunens beregninger i forbindelse med tiltaket. Kommunen har opplyst revisjonen om at de ikke lenger har tilgang på arbeidet som inngikk i kalkulasjonene av de økonomiske effektene ved en redusert dekningsgrad. Det opplyses fra kommunen at det forutsettes at det var en estimert gevinst knyttet til at det er mindre kostnadskrevende å ivareta brukere på et lavere omsorgsnivå enn institusjon, men at kommunen ikke klarer å finne igjen dokumentasjon på dette. Revisjonen har i mangel på dokumentasjon ikke foretatt vurderinger av kommunens forutsetninger og beregninger knyttet til dette tiltaket.

³⁷ Bærum kommune - Budsjett og økonomiplan - handlingsdel (2023-2026), s. 146.

Tiltak 2 - Avvikle kjøp av rehabiliteringsplasser ved Centro Asistencial Noruego (CAN)

De økonomiske besparelsene knyttet til dette tiltaket er beregnet med utgangspunkt i to størrelser; kontraktsprisen med CAN og kostnader knyttet til opprettelse av rehabiliteringsplasser som erstatter deler av tilbudet ved CAN. Vi har ikke mottatt beregningene knyttet til kostnadene ved drift av rehabiliteringsplasser i egen regi, og kan derfor ikke vurdere hvorvidt forutsetningene bak disse er rimelige og om beregningene er korrekt utført. Bruk av kontraktspris fremstår som en rimelig forutsetning i beregningene, men det er vi vurderer at kommunens også burde vurdert om det vil påløpe transaksjonskostnader i forbindelse med avviklingen av driften ved CAN.

Tiltak 3 - Redusert bruk av vikarer i pleie- og omsorgssektoren

Ettersom kommunen ikke har gjennomført beregninger som underbygger de vedtatte økonomiske besparelsene, har vi ikke kunnet ettergå samtlige av kommunens forutsetninger for tiltakene i tilfredsstillende grad. Revisjonen bemerker at kommunen har lagt til grunn at redusert vikarbruk delvis må oppnås gjennom økt rekruttering. Økte kostnader til egen bemanning for å redusere vikarbruk bør etter revisjonens vurdering være hensyntatt i de vedtatte besparelsene av tiltaket. Videre bør kommunen sikre at det er foretatt en vurdering av behovet for å øke lønnsnivået i sektoren for å stille sterkere i konkurransen med omkringliggende kommuner om ansatte til sektoren.³⁸ Som følge av mangel på tilstrekkelig dokumentasjon knyttet til tiltaket kan ikke revisjonen fastslå at kommunen har tatt hensyn til slike forhold ved utarbeidelsen og fastsettelsen av de økonomiske effektene av tiltaket.

Tiltak 4 - Opprettelse av åtte plasser i samlokaliserte boliger i Busoppveien

Vi vurderer forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene av de økonomiske effektene av dette tiltaket i stor grad som tilfredsstillende. Revisor vurderer det som positivt at kommunen hensyntar overlapp mellom kjøp av tjenester og drift i egen regi. I utgangspunktet er det vår vurdering at kommunen burde sikre at eventuelle økte kostnader til egen drift av plassene som overtas er medregnet i de økonomiske effektene av tiltaket. Ettersom vi har blitt opplyst om at kostnader knyttet til drift av slike plasser sorterer under kommunalområdet Helse og velferd, fremstår det rimelig at slike eventuelle merkostnader fremkommer som økte kostnader for Helse og velferd. Vi har ikke undersøkt eller vurdert hvorvidt disse kostnadene er hensyntatt i eventuelle vedtak knyttet til driftsbudsjetter eller tiltak for Helse og velferd. I sum fremstår de innbefattede forutsetningene for kommunalområdet aldring og mestring som rimelige.

Tiltak 5 - Videreutvikling av tjenester til hjemmeboende

Vi vurderer at tiltaket i stor grad er basert på rimelige forutsetninger. Vi vil likevel understreke at gjennomsnittsmetoden kommunen har lagt til grunn for beregningen av lønnskostnader medfører at kommunen må forutsette at faktisk tilførte årsverk må ha nøyaktig samme miks av stillingstyper som den som ligger til grunn for beregningen av gjennomsnittslønn. Gitt tiltakets relativt beskjedne beregnede økonomiske effekt, fremstår det etter vår vurdering imidlertid rimelig å legge en slik metode til grunn. Det kartlagte avviket mellom faktiske og estimerte lønnskostnader på 196 000 kroner fremstår videre etter vår vurdering å være marginalt. Kommunen bør likevel være klar over metodens begrensninger med hensyn til presisjon.

³⁸ Ev. også iverksette andre lønnspolitiske virkemidler.

Tiltak 6 - Kommunaldirektør velferd: Tilpasning til ny organisasjonsstruktur etter gjennomgang av ledernivåer

Revisjonen vurderer at de økonomiske forutsetningene for tiltaket fremstår rimelige. Revisjonen har ingen kommentarer til de beregnede økonomiske effektene av tiltaket, annet enn at grunnlagsfilen for kommunens beregninger er utformet på en måte som sikrer god etterprøvbarehet av beregningene.

5.2 METODE

5.2.1 Dokumentgjennomgang

For å svare ut revisjonens problemstillinger, ba vi kommunen oversende

- økonomi- og handlingsplaner
- relevante årsrapporter
- protokoller fra politiske utvalgsmøter der ressursbruk i aldring og mestring har vært tema
- tidligere gjennomførte analyser av ressursbruk og analyser til grunn for iverksatte og planlagte tiltak
- relevante reformer og strategidokumenter på nasjonalt nivå, som er lagt til grunn i arbeidet med ressursbruksanalysene

Vi fikk oversendt en rekke dokumenter som er mottatt og gjennomgått. Med bakgrunn i manglende oversendte tidligere analyser av ressursbruk og analyser til grunn for iverksatte og planlagte tiltak, gjennomførte vi en heldags gjennomgang av kommunens arbeid med ressursbruksanalyser (se mer detaljert beskrivelse i 5.2.3), og ba om dokumentasjon og analyser av et utvalg av tiltak og arbeid presentert i kommunens budsjett- og handlingsplan (se tabell 1 i kapittel 4.2 for gjennomgang av disse).

Dokument
Eldrerådet: presentasjon av sak om morgendagens omsorg - langsiktig omstilling.
Presentasjon av Bærum kommunes investeringsreduksjonsprosjekt.
Presentasjon av ny ledelsesorganisering i Bærum kommune.
Saksprotokoll a. Morgendagens omsorg _ langsiktig omstilling mars 2022.
Saksprotokoll b. Leve hele livet - status på reformarbeidet og veien videre juni 2022.
Bærum kommune Årsrapport 2022.
Bærum kommune - behovsanalyse for perioden 2017-2023.
Beregning årslønner inn i BØP.
Budsjett og økonomiplan: grunnlagsfil for merbehov knyttet til tiltak knyttet til omstilling til nye kommunaldirektørområder 2023 -2026 merbehov KDG.
Saksprotokoll c. Orientering om status Carpe Diem juni 2022.

Dokument
Saksprotokoll d. Utredning _ Flere Friske år blant innbyggerne i Bærum kommune august 2022.
Saksprotokoll e. Rapport Flere friske år august 2022.
Saksprotokoll f. Legetjenester og dekningsgrad i kommunens sykehjem oktober 2022.
Flere år - flere muligheter Regjeringens strategi eldrepolitikk.
Saksprotokoll g. Bruker og pårørendeundersøkelse saksfremlegg november 2022.
Saksprotokoll h. Bruker og pårørendeundersøkelse resultatrapport november 2022.
Handlingsdel, Budsjett og økonomiplan 2023-2026, vedtatt 30. nov 2022.
Presentasjon av internt prosjekt i kommunen: Handlingsprogram 2021-2024. Pleie og omsorg. Presentasjon til BIOM 2020.10.07.
Saksprotokoll i. Bruker og pårørendeundersøkelse kvalitativ innsikt november 2022.
Sluttrapport for investeringsreduksjonsprosjektet i Bærum kommune 02062023.
Saksprotokoll j. Demografi og omsorgsplasser i Bærum kommune desember 2022.
Saksprotokoll k. Oppdatert status Carpe Diem desember 2022.
Kommunedirektorens oppdragsbrev-2022 - Bærekraftige Bærum i praksis.
Kommunedirektørens forventninger - oppdragsbrev 2023.
Saksprotokoll l. Muligheter for å redusere vikarbruk januar 2023, del 1.
Langsiktig driftsanalyse og investeringsplan 2021-2040.
Saksprotokoll m. Muligheter for å redusere vikarbruk januar 2023 del 2.
Presentasjon av resultater fra mentiundersøkelse i politisk seminar 02062023.
Bærum kommune: Merbehov kjøp BØP 2023. Merbehov kjøp BØP 2023.
Saksprotokoll n. Av_ og pålogging, effektivisering av hjemmetjenestens datasystemer mars 2023.
Nasjonal ernæringsstrategi eldre i sykehjem hjemmetjenester 2021.
NOU 2023:04 Tid for handling.
Bærum kommunes utredning av tiltak knyttet til CAN. Nye CAN - utredning av ny driftsmodell.
Saksprotokoll o. Nye boformer, saksfremlegg mars 2023.

Dokument
Saksprotokoll p. Nye boformer, del 2 mars 2023.
Saksprotokoll utvalgsmøte BIOM april 2023 - arkivsak 22-7748 - bemanning i sykehjem.
Saksprotokoll q. NOU Tid for handling informasjon om høringsprosess og status mars 2023.
Saksprotokoll r. Hjemmebaserte tjenester styrking av tjenester til hjemmeboende april 2023.
Regjeringen Tillitsreformen 2022.
Regjeringens Pårørendestrategi og handlingsplan.
Saksprotokoll s. Innsatsteam evaluering og vurdering av utvidelse april 2023.
Samhandlingsreformen.
St.meld. 15 20172018 leve hele livet.
St.meld. 26 20142015 Fremtidens primærhelsetjeneste.
St.meld. 7 20192020 Nasjonal helse og sykehusplan 2020-2023.
Strategisk plan for frihets og velferdsteknologi 2019-2022.
E-postsvar fra kommunen vedrørende ønske om oversendte analyser og dokumentasjon.
E-postsvar fra kommunen vedrørende ønske om oversendte analyser og dokumentasjon.
Saksprotokoll t. Tilbakeføring av langtidsplasser april 2023.
Tid for handling - Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste.
Vedlegg 1 til Kommunedirektørens forslag til Handlingsdel budsjett og økonomiplan 2023-2026.
E-postsvar fra kommunen vedrørende ønske om oversendte analyser og dokumentasjon.
Saksprotokoll t. Tilbakeføring av langtidsplasser april 2023.

5.2.2 Intervjuer

Det er gjennomført semistrukturerte intervjuer³⁹ med følgende personer og tjenester:

- Gruppeintervju med leder og to ressurser fra Tildeling og forvaltning
- Individuelt intervjuer med kommunedirektør Aldring og mestring

³⁹ I semistrukturerte intervjuer er tema og enkelte spørsmål være fastlagt, men det er også åpent for oppfølgingsspørsmål innenfor temaområder som enten respondentene eller forskeren ønsker å komme nærmere inn på

- Gruppeintervju med kommunalsjef Aldring og mestring, kommunalsjef Hjemmebaserte tjenester og kommunalsjef Sykehjem
- Gruppeintervju med avdelingsledere i omsorgstjenestene på enhetsnivå
- Gruppeintervju med leder eldrerådet og leder råd for personer med funksjonsnedsettelse
- Individuelt intervju med tillitsvalgt fra Norsk sykepleierforbund
- Individuelt intervju med tillitsvalgt fra Fagforbundet
- Individuelt intervju med rådgiver Bærum kommune Eiendom
- Intervju og gjennomgang med rådgivere i Bærum kommunes økonomiavdeling

Alle intervjuer er verifiserte. Dette betyr at den som er intervjuet har lest gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og hatt mulighet til å rette opp eventuelle misforståelser.

5.2.3 Gjennomgang av kommunens egne ressursbruksanalyser

For å kartlegge hvorvidt det foreligger oversikter over ressursbruk innen Aldring og mestring har vi gjennomført en heldags gjennomgang av kommunens data og analyser knyttet til ressursbruk innen kommunalområdet sammen med økonomiteamet innen Aldring og mestring.

Gjennomgangen inkluderte:

- en gjennomgang og framvisning av hvilke systemer kommunen henter data fra og hvordan dataen hentes inn
- en gjennomgang av hvordan kommunen analyser data, herunder hvilke analyser de gjennomfører og hvordan analysene presenteres og rapporteres.

Vi har også gjennomført løpende samtaler og gjennomganger med økonomiteamet ved behov. Økonomiteamet og lederteamet innen Aldring og mestring har løpende forelagt revisor dokumentasjon og informasjon om kommunens data og analyser knyttet til ressursbruk.

KONTAKT

MORTEN THUVE

Partner

m: +47 91647115
e: morten.thuve@bdo.no

BDO AS, et norsk aksjeselskap, er deltaker i BDO International Limited, et engelsk selskap med begrenset ansvar i henhold til garanti, og er en del av det internasjonale BDO-nettverket, som består av uavhengige selskaper i de enkelte land. Foretaksregisteret: NO 993 606 650 MVA. Medlem av Den Norske Revisorforening.

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

23/21059/23/180435/LIBLO

06.09.2023

Forvaltningsrevisjon Aldring og mestring - Kommunedirektørens høringsvar

Kommunedirektøren takker for mottatt forvaltningsrevisjonsrapport om ressursbruk i Aldring og mestring. Selv om revisor påpeker forbedringsområder trekkes det også frem at Aldring og mestring er et prioritert område for kommunen, og at det etter omorganiseringen er iverksatt et omfattende arbeid og en rekke tiltak for å kunne tilby bærekraftige aldrings- og mestringstjenester.

Direktørområdet Aldring og mestring er i en utviklingsfase med ny ledergruppe, nye stabsressurser og ny organisering av tjenestene. Arbeidet med å sette en ny organisasjon skjer parallelt med nødvendig utviklingsarbeid. Et arbeid som må til for å møte kommende utfordringsbilde.

Forbedringspunktene som rapporten omtaler er i hovedsak gjenkjennelige. Det foreligger derfor arbeidsprosesser og tiltak, både pågående og planlagte, som skal gi bedre oversikt over ressursbruk og behov. Dette er tiltak som omfatter videreutvikling av arbeid med nøkkeltall, analyser og prognoser. Videre er det tiltak rettet mot omstilling av tjenestene for å møte endringer i demografien, slik at kommunen kan tilby bærekraftige tjenester også i fremtiden.

Rapporten har 5 anbefalinger som kommenteres nedenfor:

Postadresse:
Postboks 700
1304 SANDVIKA
E-post: post@baerum.kommune.no

Besøksadresse:
Rådhuset
Rådhusstorget 2

Org. nr: 974553279
Bank:
Telefon: 67 50 40 50
Faks:

KLART SPRÅK?
Hjelp oss å bli bedre:
klartsprak@baerum.kommune.no

Ad. 1. Fortsetter arbeidet med å vurdere og utarbeide hensiktsmessige ressursbruksanalyser som gir god oversikt over ressursbruk i de ulike tjenesteområdene og som også oppdateres jevnlig.

Kommunedirektørens kommentarer:

Kommunen har, som det også går frem av rapporten, iverksatt systematisk arbeid med ressursbruksanalyser, blant annet i form av utarbeidelse av dashboards som utvikles sammen med kommunalsjefene for de ulike tjenestene. Kommunedirektøren ser at det er nødvendig med hensiktsmessige ressursbruksanalyser for å sikre bærekraft i tjenestene fremover, og dette er et arbeid som vil ha prioritet.

Ad. 2. Vurderer å beregne flere måltall knyttet til ressurseffektivitet på enhetsnivå, samt beregne dekningsgrader og befolkningsprognoser på et lavere nivå enn kommunenivå.

Kommunedirektørens kommentarer:

Det pågår et arbeid med å avklare hvilke måltall og nøkkeltall som skal hentes inn og følges systematisk over tid. Dette gjelder både på kommune- og tjenestenivå. Som det går frem av rapporten har man allerede avklarte parametere som følges opp, men kommunedirektøren anerkjenner behovet for å vurdere om det er nødvendig å hente inn, og følge opp, andre data.

Sykehjemsplasser innvilges og tildeles etter behov og ikke hvor i kommunen innbyggere bor. Kommunedirektøren har foreløpig ikke vurdert det som relevant, å beregne dekningsgrader for sykehjem opp mot ulike geografiske inndelinger. Når det gjelder hjemmetjenesten kan det vurderes om analyser av pleiebehov og geografisk lokasjon er relevante data å hente inn, for eksempel knyttet til dimensjonering og planlegging av baser (plassering). Data om sosioøkonomiske forhold foreligger ikke i kommunens datasystemer.

Ad. 3. Sikrer at beregninger og analyser bygger på robuste forutsetninger og oppdaterte og relevante tallstørrelser. Dette inkluderer å iverksette tiltak for å sikre at systemene gir nødvendig tallgrunnlag.

Kommunedirektørens kommentarer:

Som beskrevet i punkt 2 hentes det i dag inn avklarte parametere som følges opp og legges til grunn for beregninger og analyser, samtidig som det pågår et arbeid med å vurdere behovet for flere eller andre data.

Kommunedirektøren vurderer at systemstøtten per i dag ikke i tilstrekkelig grad gir alle data man har behov for. Manuelle prosedyrer, iverksatt for å bøte på mangelfulle teknologiske løsninger, bidrar et stykke på vei. Dette er imidlertid tidkrevende og sårbart, og er ikke fullt ut tilfredsstillende opp mot behov. Dette er noe kommunedirektøren vil ha oppmerksomhet på ved nyanskaffelser, for eksempel vil det bli viktig å stille krav til leverandør ved utskiftning av dagens EPJ-løsning (elektronisk pasientjournal).

Viser ellers til punkt 4 om pågående arbeid med behovsanalyse.

Ad. 4. Utarbeider oversikt over iverksatte og planlagte tiltak, inkludert hvilke som henger sammen med, og avhenger av, andre kommunalområder.

Kommunedirektørens kommentarer:

Det pågår et arbeid med behovsanalyse i Aldring og mestring. Analysen skal ha et tidsperspektiv på 20 år, dvs. 2024 – 2043. Det lange tidsperspektivet er valgt ut fra at kommunen vil oppleve en sterk vekst i antall eldre de neste årene. Analysen skal normalt oppdateres hvert annet år, men av ulike årsaker har det gått noe lengre tid siden forrige oppdatering.

Behovsanalysen skal ligge til grunn for helhetlig og langsiktig planlegging i kommunen og den skal brukes aktivt av Eiendom, Plan- og bygningstjenesten og tjenestene selv. Formålet er å sikre riktig dimensjonert kapasitet på den sosiale infrastrukturen i kommunen. Samtidig skal analysen legges til grunn for videre utredning og prosjektering av nye bygg for heldøgns omsorg for eldre, baser for hjemmetjenestene, samt dag- og seniorsentre.

Parallelt med behovsanalysen pågår arbeid med temaplanen «Gode liv og like muligheter for aldring og mestring i Bærum kommune» (arbeidstittel). Planen eies og utarbeides av direktørområdet Aldring og mestring. Tematikken er likevel aktuell for *alle* direktørområdene og krever en tverrsektoriell tilnærming og involvering. Formålet med temaplanen er å bidra til konkretisering og gjennomføring av kommuneplanens samfunnsdel.

Behovsanalysen og temaplanen må ses i sammenheng. De behov som kommuniseres i behovsanalysen, vil tas opp i temaplanen og vil for eksempel påvirke utforming av strategier. Strategier og føringer fra temaplanen vil i sin tur være retningsgivende for utformingen av kommunens budsjett- og økonomiplan (BØP), og i fortsettelsen for utforming av oppdrag og oppgaver i virksomhetsplaner på tjenestenivå. Planene/dokumentasjonen foregår i «Framsikt», som er en elektronisk løsning for helhetlig virksomhetsstyring. Det innebærer at både planene og oppfølgingen av disse (rapportering) finner sted i «Framsikt». Systemet og bruken av det er ikke fullt ut implementert i alle ledd. Det arbeides iherdig med å ta det i bruk, og det er kommunedirektørens vurdering at dette fremover vil være et nyttig verktøy, som skal bidra til at det blir lettere å se sammenhengen gjennom alle nivåer, hente ut data og følge opp planer, mål, tiltak og økonomien.

Ad. 5. Gjennomfører systematiske begrunnede analyser av forventede effekter av planlagte og iverksatte tiltak.

Kommunedirektørens kommentarer:

Kommunedirektøren anerkjenner behovet for å mer systematisk legge frem analyser av forventede effekter av planlagte og iverksatte tiltak, samt planer for oppfølging og evaluering. Rapporteringen i Framsikt vurderes å bli et godt bidrag i denne sammenheng.

Med hilsen

Geir B. Aga
kommunedirektør

Liv Blom-Stokstad
direktør aldring og mestring

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke signatur