

# Økonomistyring i P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne

## Drammen kommune



# Sammendrag

Bestilling	Formål	Problemstillinger
Kontrollutvalget sak 16.04.2024 (sak 39/24)	Vurdere om kommunen har tilfredsstillende systemer og rutiner for økonomistyring på utvalgte områder – P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne	<ol style="list-style-type: none"><li>1. I hvilken grad har kommunen etablert rutiner som sikrer realistisk budsjettering?</li><li>2. I hvilken grad har kommunen etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for å håndtere avvik og gjennomføre budsjettendringer?</li><li>3. I hvilken grad har kommunen etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for økonomisk rapportering?</li></ol>

**Formål og problemstillinger:** Revisjonen har vurdert økonomistyringen i Drammen kommune, innenfor programområdene P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne. Formålet med prosjektet er å vurdere om kommunen har tilfredsstillende systemer og rutiner for økonomistyring på de utvalgte områdene, med fokus på blant annet realistisk budsjettering, håndtering av avvik og budsjettendringer, samt økonomisk rapportering.

**Metode:** Revisjonen benyttet dokumentanalyse, intervjuer, analyse av statistikk og spørreundersøkelser for å vurdere økonomistyringen.

## Revisjonens vurderinger og konklusjoner

**Involvering av folkevalgte:** Kommunen har etablert systemer, som legger til rette for at de folkevalgte kan involveres i budsjettprosessen. Flere politikere opplever likevel at de ikke er tilstrekkelig involvert i budsjettprosessen. Et klart flertall av politikerne svarer at politisk involvering i budsjettprosessen er det området hvor kommunen har størst forbedringspotensial i sin økonomistyring. Det kan være behov for bedre opplæring av folkevalgte om budsjettprosessen, avklaringer når det gjelder hvordan samhandlingen med administrasjonen skal foregå (møter mv) og milepæler som sikrer tidlig politisk involvering.

**Mål og sammenheng mellom styringsdokumenter:** Kommunen har en klar overordnet målstruktur som framkommer av handlings- og økonomiplanen, og kommunen innhenter også informasjon om måloppnåelse for målene som er satt. Målene i handlings- og økonomiplan gjelder imidlertid hele kommunen og det er i liten grad operasjonalisert eller utarbeidet egne mål eller måleindikatorer for P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne. Videre er det i liten grad utarbeidet måleindikatorer som gir informasjon om kvaliteten på tjenestene som leveres i disse programområdene.

**Budsjettpremisser:** Revisjonen mener at budsjettpremissene i tilstrekkelig grad framkommer av handlings- og økonomiplan for 2024 – 2027.

**Risiko og usikkerhet i budsjetteringen:** Administrasjonen har god oversikt over risiko og usikkerhet knyttet til overholdelse av budsjettammene, men denne informasjonen synliggjøres i liten grad i

handlings- og økonomiplanen. Mangel på informasjon om usikkerhet og risiko kan føre til at budsjettene framstår som mer realistiske enn de i realiteten er. Revisjonen mener derfor at mer informasjon om usikkerhet og risiko vil styrke beslutningsgrunnlaget til kommunestyret.

**Realistisk budsjettering:** Kommunen benytter rammebudsjettering, der ansvaret for å tilpasse aktiviteten til budsjetttrammene er delegert til programområdene. Administrasjonen har i liten grad utarbeidet rutiner eller prosedyrer for hvordan budsjetttrammene skal tilpasses og detaljeres i programområdene, slik at det sikres realistisk budsjettering. Det er dermed opp til programområdene å tilpasse budsjettene i forhold til rammene som er fastsatte i handlings- og økonomiplan. Undersøkelsen viser at programområdene i varierende grad tar hensyn til forventede kostnader knyttet til fravær (eksempelvis overtid), økt antall brukere og kjøp av eksterne plasser (gjelder P05) når budsjettene skal tilpasses rammene. Revisjonen mener derfor kommunedirektøren bør vurdere å utarbeide skriftlige prosedyrer og rutiner som kan bidra til å sikre realistisk budsjettering i programområdene, slik at alle forventede kostnader hensyntas.

**Langsiktig økonomiplanlegging:** Administrasjonen har i liten grad prioriterer den langsiktige økonomiplanleggingen (år 2 – 4) i handlings- og økonomiplan. Tallene som presenteres i handlings- og økonomiplan er i hovedsak tekniske beregninger ut fra forutsetninger i statsbudsjettet og kommuneproposisjonen, og verken programområdene eller politikerne er involvert. Handlings- og økonomiplan benyttes dermed i liten grad som en redskap for å budsjettere langsiktig i et fireårsperspektiv, slik formålet er etter kommuneloven.

**Budsjettendringer:** Drammen kommune har i stor grad revidert budsjettet gjennom året i 2023, slik også kommuneloven forutsetter. Disse budsjettendringene er imidlertid i varierende grad vedtatt av kommunestyret, Administrasjonen forklarer at disse budsjettendringene er hjemlet i økonomireglementets bestemmelser om tekniske justeringer. Revisjonen mener administrasjonen burde ha rapportert om disse tekniske justeringene til kommunestyret, slik at kommunestyret bedre kan følge utviklingen i bevilgningene fra handlings- og økonomiplan til årsevaluering.

**Tiltak for å unngå merforbruk:** Administrasjonen har etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for å håndtere budsjettavvik og gjennomfører i stor grad tiltak. Kommunen praktiserer «stram» økonomistyring med fast oppfølging og rapportering mellom de ulike nivåene – kommunedirektør, kommunalsjef, virksomhetsledere og avdelingsledere.

**Økonomisk rapportering:** Administrasjonen har i all hovedsak etablert systemer og rutiner som sikrer tilstrekkelig økonomisk rapportering internt i administrasjonen. Når det gjelder rapportering til politisk nivå mener imidlertid revisjonen det er et forbedringspotensial. Revisjonen mener blant annet det er uheldig at administrasjonen ikke rapporterer om utviklingen i forhold til opprinnelig budsjett i handlings- og økonomiplan, kun revidert budsjett.

**Konklusjon:** På bakgrunn av ovennevnte er revisjonens konklusjon at Drammen kommune kun i varierende grad har tilfredsstillende systemer og rutiner for økonomistyring. Kommunen har etablert gode systemer for administrativ økonomisk rapportering og budsjettkontroll og har god oversikt over risiko og usikkerhet. Undersøkelsen viser likevel at den politiske forankringen av budsjettet kan bli bedre, at risiko og usikkerhet i liten grad synliggjøres i beslutningsgrunnlaget, at det i liten grad finnes rutiner for hvordan programområder skal budsjettere, at det i liten grad planlegges langsiktig i et fireårsperspektiv,

at ikke alle budsjettendringer rapporteres til kommunestyret og at administrasjonen kun rapporterer om status i forhold til revidert budsjett (ikke opprinnelig budsjett.)

### Anbefalinger

Med bakgrunn gjennomgangen vil vi anbefale kommunedirektøren i Drammen kommune å gjennomføre følgende:

1. Vurdere å iverksette tiltak som kan bidra til å sikre bedre involvering av de folkevalgte i budsjettprosessen
2. Vurdere å utarbeide og operasjonalisere mål og måleindikatorer for programområdene i forbindelse med handlings- og økonomiplan og rapportere om måloppnåelse i handlings- og økonomiplan
3. Vurdere i større grad å synliggjøre usikkerhet og risiko knyttet til merforbruk i handlings- og økonomiplan
4. Vurdere å utarbeide rutiner og prosedyrer som tydeliggjør hvordan programområdene skal budsjettere realistisk
5. Vurdere å i større grad planlegge i ett fireårsperspektiv i handlings- og økonomiplan
6. Sørg for at alle administrative budsjettendringer rapporteres til kommunestyret
7. Rapportere om status i forhold til opprinnelig budsjett i handlings- og økonomiplan

### Kommunedirektørens uttalelse

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse i brev av 14. januar 2025 er vedlagt rapporten.

Kommunedirektøren takker for rapporten og for samarbeidet, og vil i henhold til anbefalingene i rapporten, gjøre en vurdering av aktuelle rutiner og prosesser for økonomistyringen i kommunen. Kommunedirektøren omtaler også anbefaling en, fire, fem, seks og syv nærmere i uttalelsen.

Kommunedirektøren påpeker også at anbefaling en (om å vurdere å iverksette tiltak som kan bidra til å sikre bedre involvering av de folkevalgte i budsjettprosessen) og anbefaling fire (om å vurdere å utarbeide rutiner og prosedyrer som tydeliggjør hvordan programområdene skal budsjettere realistisk) kunne vært konkretisert ytterligere gjennom eksempler fra andre kommuner, for å styrke læringseffekten.

### Revisjonen sluttmerknad

Når det gjelder detaljeringsgraden til anbefalingene bygger disse på forbedringsområder avdekket i revisjonen. Revisjonen skal imidlertid **ikke**, etter [standard for forvaltningsrevisjon RSK 001](#) punkt 23, anbefale detaljerte løsninger på problemene eller forbedringsområdene som avdekkes i en forvaltningsrevisjonsrapport. Dette sikrer at ansvaret for å finne og implementere løsninger på utfordringene som avdekkes, ligger hos kommunedirektøren og at revisor opprettholder sin uavhengighet og objektivitet.

# Innhold

	Formål og problemstillinger: .....	3
	Metode: .....	3
<b>1.</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>11</b>
1.1.	Bakgrunn for prosjektet .....	11
1.2.	Formål og problemstillinger .....	11
<b>2.</b>	<b>Metode .....</b>	<b>12</b>
<b>3.</b>	<b>Utledelede revisjonskriterier .....</b>	<b>15</b>
<b>4.</b>	<b>Organisering .....</b>	<b>16</b>
<b>5.</b>	<b>Involvering av folkevalgte .....</b>	<b>19</b>
5.1.	Systemer og rutiner .....	19
5.2.	Praksis og erfaringer .....	23
<b>6.</b>	<b>Kommunens målstruktur .....</b>	<b>25</b>
6.1.	Kommunens mål .....	25
<b>7.</b>	<b>Rutiner som sikrer realistiske budsjetter .....</b>	<b>31</b>
7.1.	Sammenligning av budsjett og regnskap årene 2020 – 2023 .....	31
7.2.	Utarbeidelse av årsbudsjettet .....	34
7.3.	Synliggjøring av budsjettpremiser og usikkerhet/risiko .....	39
7.4.	Praksis og erfaringer .....	42
7.5.	Budsjettering for år 2- 4 i handlings- og økonomiplan .....	48
<b>8.</b>	<b>Budsjettendringer .....</b>	<b>50</b>
8.1.	Overordnet .....	50
8.2.	P04 Helse .....	51
8.3.	P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne .....	53
<b>9.</b>	<b>Avvikshåndtering og tiltak .....</b>	<b>56</b>
9.1.	Overordnet .....	56
9.2.	P04 Helse .....	57
9.3.	P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne .....	61
<b>10.</b>	<b>Økonomisk rapportering .....</b>	<b>66</b>
10.1.	Systemer og rutiner .....	66
10.2.	P04 Helse .....	70
10.3.	P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne .....	80
<b>11.</b>	<b>Revisjonens vurderinger og konklusjon .....</b>	<b>89</b>
<b>12.</b>	<b>Anbefalinger .....</b>	<b>95</b>
	Referanser .....	96
	Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektør, datert 14. januar 2025 .....	99

Vedlegg 2 – Revisjonskriterier .....	102
Vedlegg 3 – Fullstendig organisasjonskart.....	114
Vedlegg 4 – Svar på spørreundersøkelsen .....	116
Vedlegg 5 – Fremdriftsplan for arbeidet med handlings- og økonomiplan .....	138
Vedlegg 6 – Kommunens mål.....	141
Vedlegg 7 – Administrasjonens indikatorer for P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne .....	144

## Tabelloversikt

Tabell 1 Svarprosent fordelt på analysegruppe .....	13
Tabell 2 Utledelede revisjonskriterier.....	15
Tabell 3 I hvilken grad har administrasjonen etablert systemer og rutiner som sikrer at det utarbeides realistiske budsjetter innen programområdene).....	43
Tabell 4 Hvordan vurderer du realismen i budsjettet for 2024 for de utvalgte programområdene, sett i forhold til aktivitetene som skal gjennomføres? .....	43
Tabell 5 Budsjettendringene vedtatt av kommunestyret for P04 Helse i løpet av 2023 .....	52
Tabell 6 Budsjettendringene vedtatt av kommunestyret for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023.....	54
Tabell 7 Rapporterte tiltak for P04 Helse i 2023 .....	57
Tabell 8 Risikovurderinger for P04 Helse (2023).....	58
Tabell 9 Oppsummering av tiltak rapportert av kommunalsjefen i Framsikt i forbindelse med første tertialrapport i 2023.....	59
Tabell 10 Oppsummering av tiltak rapportert av kommunalsjefen i Framsikt i forbindelse med andre tertialrapport i 2023.....	60
Tabell 11 Tiltak rapportert i andre tertialrapport i 2023 (status per august) for P04 Helse .....	60
Tabell 12 Tiltak rapportert i årsevalueringen for 2023 (for P04 Helse .....	61
Tabell 13 Rapporterte tiltak for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023 .....	61
Tabell 14 Risikovurderinger for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne (2023) .....	63

Tabell 15 Avvikstiltak i Framsikt for virksomheten avlastning og aktivitet .....	63
Tabell 16 Avvik og tiltak fra styringsdialogen med kommunedirektøren i forbindelse med andre tertial i 2023.....	65
Tabell 17 Utfordringer og tiltak for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne.....	65
Tabell 18 Rapporteringsplan for 2023 .....	66
Tabell 19 Rapporterte årsaker til budsjettavvik for P04 Helse i 2023.....	72
Tabell 20 Status for virksomhetene i P04 Helse per april 2023 (millioner kroner) .....	73
Tabell 21 Status for virksomhetene i P04 Helse per august 2023 (millioner kroner) .....	75
Tabell 22 Status for virksomhetene i P04 Helse i 2023 (millioner kroner).....	78
Tabell 23 Rapporteringen for P04 Helse i årsevalueringen for 2023:.....	78
Tabell 24 Status for virksomhetene i P04 Helse (inkludert Helsehuset) fram til oktober 2024.....	80
Tabell 25 Rapporterte årsaker til budsjettavvik for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023	83
Tabell 26 Status for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne per april 2023 (millioner kroner) .....	83
Tabell 27 Status for virksomhetene i P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne per august 2023 (millioner kroner).....	85
Tabell 28 Status for virksomhetene i P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023 (millioner kroner).....	86
Tabell 29 Rapporteringen for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i årsevalueringen for 2023.	86
Tabell 30 Status for virksomhetene i P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2024 fram til oktober (millioner kroner).....	88

## Figuroversikt

Figur 1 Forenklet organisasjonskart på overordnet nivå (av revisjonen).....	16
Figur 2 Forenklet organisasjonskart av P04 Helse (av revisjonen) .....	17
Figur 3 Forenklet organisasjonskart av P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne (av revisjonen) .....	18
Figur 4 De politiske årshjuldokumentene i Drammen kommune .....	19



Figur 5 Sammenheng mellom politikk og administrasjon .....	20
Figur 6 Forenklet framstilling av arbeidet med handlings- og økonomiplan (av revisjonen).....	21
Figur 7 I hvilken grad har administrasjonen etablert systemer og rutiner som sikrer at de folkevalgte involveres tilstrekkelig i budsjettprosessen fram til endelig vedtak (handlings- og økonomiplan) innen programområdene? (kun politikere).....	24
Figur 8 Drammen kommunes planstruktur .....	25
Figur 9 Antall indikatorer per programområde og virksomhet.....	27
Figur 10 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om kommunens målsetninger (kun utvalgte påstander med funn).....	29
Figur 11 På hvilken måte kan administrasjonen eventuelt bli bedre når det gjelder å utarbeide klare målsettinger og få god sammenheng mellom kommunens styringsdokumenter? .....	30
Figur 12 Sammenligning av de opprinnelige budsjettene i handlings- og økonomiplan med årsregnskapet og med det endelige reviderte budsjettet årene 2020 – 2023 for P04 Helse .....	32
Figur 13 Sammenligning av de opprinnelige budsjettene i handlings- og økonomiplan med årsregnskapet og med det endelige reviderte budsjettet årene 2020 – 2023 for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne .....	32
Figur 14 Differansen mellom årsregnskapet og neste års budsjett for P04 .....	33
Figur 15 Differansen mellom årsregnskapet og neste års budsjett for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne.....	34
Figur 16 Rammefordeling P04 Helse for 2023 og 2024 .....	35
Figur 17 Rammefordeling P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne for 2023 og 2024 .....	36
Figur 18 Fordeling av budsjettmidlene på virksomhetene i P04 Helse i 2023 og 2024 .....	37
Figur 19 Fordeling av budsjettmidlene på virksomhetene i P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023 og 2024 .....	37
Figur 20 Totalt antall kjøpt private plasser i P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne (2022 – januar 2024) .....	39
Figur 21 Forventet vekst i antall brukere med nedsatt funksjonsevne.....	40
Figur 22 Sentrale indikatorer eller premisser i handlings- og økonomiplan 2024 – 2026 (tall for 2023) ..	40

Figur 23 I hvilken grad utarbeider administrasjonen et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag til de folkevalgte i forbindelse med budsjettprosessen innen programområdene? (kun politikere) .....	42
Figur 24 Hvor enig eller uenig er du i påstander om underbudsjettering for de utvalgte programområdene i 2024 (kun P04 og P05 ledere).....	44
Figur 25 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om kommunens budsjetteringspraksis? .....	45
Figur 26 På hvilke områder mener du kommunen har størst forbedringspotensial i sin økonomistyring? (kun politikere).....	47
Figur 27 På hvilke områder mener du kommunen har størst forbedringspotensial i sin økonomistyring? (alle respondenter) .....	47
Figur 28 Budsjettering for år 2 – 4 i handlings- og økonomiplan for P04 Helse .....	48
Figur 29 Budsjettering for år 2 – 4 i handlings- og økonomiplan for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne.....	49
Figur 30 I hvilken grad foreslår administrasjonen nødvendige endringer i budsjettet når det oppstår vesentlige avvik innen programområdene, .....	50
Figur 31 Budsjettendringer for P04 Helse i 2023.....	51
Figur 32 Budsjettendringer for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023.....	54
Figur 33 I hvilken grad har administrasjonen etablert systemer og rutiner som sikrer tilstrekkelig økonomisk rapportering til de folkevalgte innen programområdene? .....	68
Figur 34 I hvilken grad redegjør administrasjonen i tilstrekkelig grad for årsaker til avvik mellom vedtatt budsjett og regnskap (faktisk forbruk) i rapporteringen til de folkevalgte innen programområdene? (kun politikere).....	69
Figur 35 Antall ord som administrasjonen har rapportert i Framsikt og til politisk nivå i per måned i 2023 for P04 Helse .....	70
Figur 36 Ordsky med begrep benyttet i rapporteringen for P04 Helse i 2023.....	71
Figur 37 Sammenhengen mellom Framsikt og rapporteringen i tertialrapporten (april 2023 for P04 Helse).....	73
Figur 38 Antall ord som administrasjonen har rapportert i Framsikt og til politisk nivå i per måned i 2023 for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne.....	81
Figur 39 Ordsky med begrep benyttet i rapporteringen for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023.....	82

# 1. Innledning

## 1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Drammen kommune vedtok i sitt møte 16.04.2024 (sak 39/24) at Viken kommunerevisjon IKS (VKR) skal gjennomføre en forvaltningsrevisjon om økonomistyring innenfor to utvalgte programområder – P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne. Bakgrunnen er blant annet at begge områdene hadde merforbruk i 2023.

## 1.2. Formål og problemstillinger

Prosjektets formål er å vurdere om kommunen har tilfredsstillende systemer og rutiner for økonomistyring på utvalgte områder – P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne

Formålet belyses ved hjelp av følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har kommunen etablert rutiner som sikrer realistisk budsjettering?

Problemstillingen belyses blant annet om kommunestyret involveres tilstrekkelig i budsjettprosessen, om mål og premisser (samt risiko og usikkerhet) er synliggjort og om budsjettene i tilstrekkelig grad er realistiske.

2. I hvilken grad har kommunen etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for å håndtere avvik og gjennomføre budsjettendringer?

Problemstillingen belyses i hvilken grad administrasjonen foreslår budsjettendringer og gjennomfører tiltak for å håndtere avvik.

3. I hvilken grad har kommunen etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for økonomisk rapportering?

Problemstillingen belyses blant annet om rapporteringen til politisk nivå er hensiktsmessig.

Problemstilling 1 belyses i hovedsak i kapittel 5 om involvering av folkevalgte, kapittel 6 om kommunens målstruktur og kapittel 7 om realistiske budsjetter. Problemstilling 2 belyses i hovedsak i kapittel 8 om budsjettendringer og i kapittel 9 om avvikshåndtering og tiltak. Problemstilling 3 belyses i hovedsak i kapittel 10 om økonomisk rapportering. Revisjonens vurderinger og konklusjon presenteres i kapittel 11.

## 2. Metode

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Det vil si at gjennomgangen er basert på ["RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon"](#) som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Revisjonen besvarer problemstillingene gjennom dokumentanalyse, intervjuer, analyse av statistikk og spørreundersøkelse til politikere og ledere.

Nedenfor følger en nærmere gjennomgang av de de valgte metodene:

### Dokumentanalyse

Revisjonen har bestilt følgende dokumenter og tilganger fra kommunen i forbindelse med prosjektet. Vi har mottatt til sammen 94 filer, som svar på dokumentbestillingen. Revisjonen har mottatt flest dokumenter fra P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne (69 /73 prosent).

### Intervjuer

Revisjonen har gjennomført følgende intervjuer:

- Kommunalsjef P04 Helse 5. november 2024
- Kommunalsjef P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne 7. november 2024
- Direktør økonomi og virksomhetsstyring 15. november 2024

Referatene fra intervjuene er verifisert.

### Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble sendt til utvalgte politikere ledere og ansatte i kommunen i oktober 2024. På politisk nivå ble spørreundersøkelsen sendt til samtlige gruppeledere og deltakere i formannskapet, hovedutvalg for helse og omsorg og hovedutvalg for arbeid, aktivitet og inkludering. I administrasjonen ble spørreundersøkelsen sendt til kommunedirektøren, direktør for økonomi og virksomhetsstyring, kommunalsjefene for P04 Helse, P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne og P06 hjemmetjenester og institusjon<sup>1</sup>. Spørreundersøkelsen ble også sendt til samtlige virksomhets- og avdelingsledere i P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne og til utvalgte ansatte som arbeider med økonomi fra oppfølging og analyse i Drammen kommune.

---

<sup>1</sup> Kommunalsjef for P06 hjemmetjenester og institusjon har mottatt spørreundersøkelsen fordi Helsehuset er flyttet fra P04 Helse til P06 hjemmetjenester og institusjon.

I analysene av data fra spørreundersøkelsen har revisjonen valgt å benytte følgende analysegrupper:

- **Politikere**
- **Økonomi:** Direktør økonomi og virksomhetsstyring og økonomer fra oppfølging og analyse
- **P04 ledere:** Kommunalsjefer, virksomhetsledere og avdelingsledere i P04 Helse. Svarere fra kommunalsjef i P06 hjemmetjenester og institusjon behandles også her.
- **P05 ledere:** Kommunalsjefer, virksomhetsledere og avdelingsledere i P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne

Tabellen nedenfor viser at svarprosenten til spørreundersøkelsen samlet sett ble 57 prosent. Spørreundersøkelsen ble sendt til 79 personer, hvorav 45 fullført. Svarprosenten er høyest blant ledere i P05 (78 prosent), etterfulgt av økonomi (63 prosent) og ledere i P04 Helse (53 prosent). Blant politikere svarte 42 prosent på spørreundersøkelsen. Den samlede svarprosenten for spørreundersøkelsen er 57 %, med 45 av 79 mottakere som har fullført. Denne overordnede svarprosenten vurderes som god av revisjonen.

Tabell 1 Svarprosent fordelt på analysegruppe

Analysegruppe	Sendt	Ikke fullført	Fullført	Svarprosent
<b>P05 ledere</b>	23	5	18	78%
<b>Økonomi</b>	8	3	5	63%
<b>P04 ledere</b>	17	8	9	53%
<b>Politikere</b>	31	18	13	42%
<b>Totalt</b>	79	34	45	57%

Med unntak for de åpne spørsmålene, framgår svarene på alle spørsmålene i spørreundersøkelsen (fordelt på analysegruppe) av vedlegg 4. I rapporten presenteres svarene som regel på mer aggregert nivå, avhengig av problemstilling.

### Dataanalyse/statistikk

Revisjonen har i forbindelse med revisjonen hentet ut og analysert data fra blant annet Framsikt. Analyseverktøy er i hovedsak R, Python, Excel og PowerBI.

Revisjonen har blant annet sammenlignet budsjettene i handlings- og økonomiplan og det faktiske resultatet for perioden 2020 – 2023, for å se i hvilken grad kommunen når de opprinnelige budsjettene innenfor programområdene. Det første året i handlings- og økonomiplanen utgjør kommunens årsbudsjett. Følgende dokumenter er benyttet i analysen:

### Budsjettdokumenter:

- [Økonomiplan 2020-2023](#)
- [Økonomiplan 2021-2024](#)
- [Handlings- og økonomiplan 2022-2025](#)
- [Handlings- og økonomiplan 2023-2026](#)

- [Handlings- og økonomiplan 2024-2027](#)
- [Handlings- og økonomiplan 2025-2028](#)

## Regnskapsdokumenter

- [Årsregnskap 2020. Obligatoriske regnskapsoversikter](#)
- [Årsregnskapsbok 2021.](#)
- [Årsevaluering 2022](#)
- Årsberetning til regnskap 2023 (ikke tilgjengelig på nett)

## Bruk av kunstig intelligens (KI)

Flere av analysene i rapporten er utarbeidet ved hjelp av generativ kunstig intelligens. Kunstig intelligens er også benyttet til å analysere dokumenter, og som støtte til referatskriving under intervjuene. All tekst utarbeidet av kunstig intelligens er kvalitetssikret av revisjonen.

## Kontradiksjon

Revisjonen har sendt et utkast til rapport kommunedirektør til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse av 14. januar 2025 er vedlagt rapporten.

Vi har også sendt et utkast til rapport til kontradiksjon eller faktahøring til kontaktperson før den ordinære høringsuttalelsen til kommunedirektør. Alle tilbakemeldinger på fakta er vurdert og hensyntatt i rapport.

## Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved at revisjonen er nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige.

### 3. Utledelede revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet i undersøkelsen.

Tabell 2 Utledelede revisjonskriterier

Problemstilling	Revisjonskriterier
1. I hvilken grad har kommunen etablert rutiner som sikrer realistisk budsjettering?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunen bør etablere systemer og rutiner som sikrer at de folkevalgte involveres tilstrekkelig i budsjettprosessen.</li> <li><b>Målene</b> og <b>premissene</b> handlings- og økonomiplanen bygger på skal framkomme tydelig av dokumentet. Det bør være en sammenheng mellom mål, planlagte aktiviteter og tilgjengelige økonomiske ressurser.</li> <li>Usikkerhet og risiko knyttet til om budsjettforutsetningene er realistiske bør synliggjøres i beslutningsgrunnlaget</li> <li>Administrasjonen skal utarbeide prosedyrer og rutiner som sikrer at det utarbeide realistiske og fullstendige budsjetter i programområdene. Rutinene skal sikre at alle sannsynlige inntekter og utgifter innarbeides i budsjettene, og det bør legges et forsiktighetsprinsipp til grunn.</li> <li>Administrasjonen skal utarbeide systemer og rutiner som sikrer at økonomiplan for de neste fire årene (år 2 – 4 i handlings- og økonomiplan ) er realistisk og viser hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier skal følges opp.</li> </ul>
2. I hvilken grad har kommunen etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for å håndtere avvik og gjennomføre budsjettendringer?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunedirektøren skal foreslå nødvendige endringer i årsbudsjettet ved vesentlige avvik i første eller andre tertialrapport</li> <li>Kommunen bør ha systemer og rutiner som sikrer at alle endringer i årsbudsjettet vedtas av eller rapporteres til kommunestyret</li> <li>Kommunen bør ha systemer og rutiner som sikrer at det iverksettes tiltak for å overholde budsjettammen og at endringer unngås</li> </ul>
3. I hvilken grad har kommunen etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for økonomisk rapportering?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunen skal etablere systemer og rutiner som legger til rette for tilstrekkelig rapportering til kommunestyret</li> <li>Kommunedirektøren skal minst tre ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Rapportene skal gi et helhetlig bilde av kommunens økonomiske situasjon og redegjøre for årsaker til avvik.</li> <li>Kommunedirektøren skal redegjøre for måloppnåelse og for vesentlige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet i årsberetningen.</li> </ul>

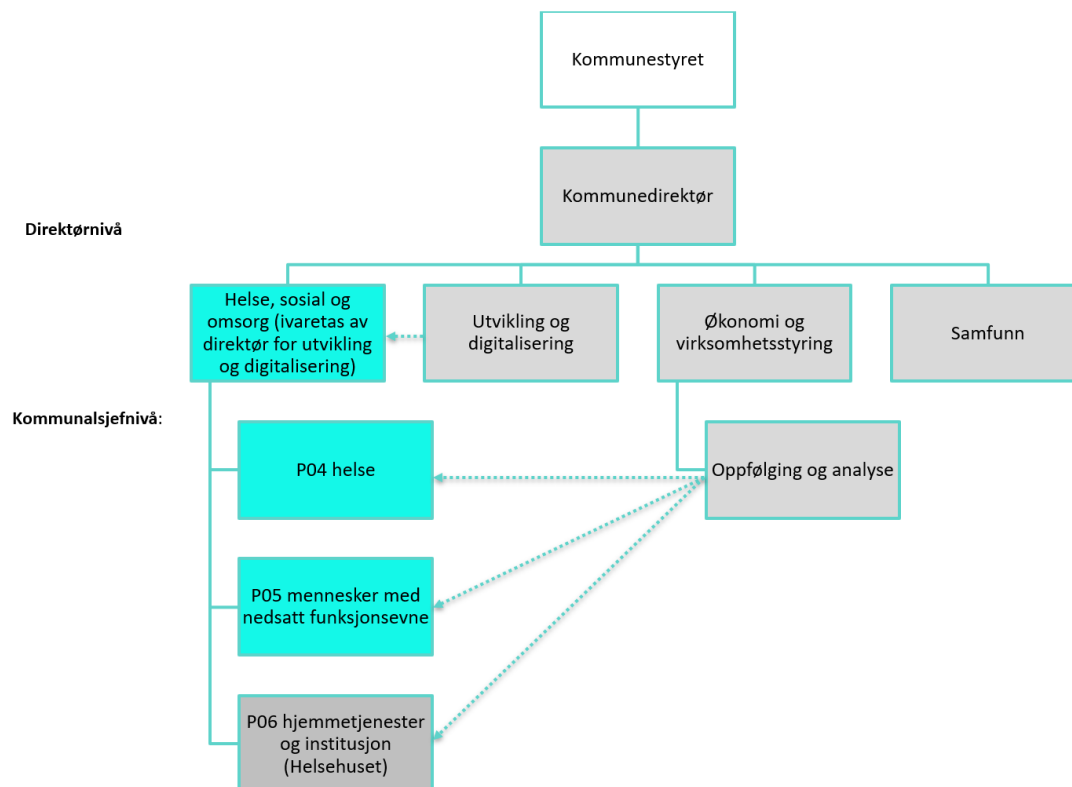
Se vedlegg 2 for nærmere beskrivelse av kriteriegrunnlaget.

## 4. Organisering

Figurene nedenfor gir en forenklet framstilling av både kommunens overordnede organisering og organiseringen av programområdene, som berøres av undersøkelsen. Figuren illustrerer blant annet at kommunen ikke har en egen direktør med ansvar for området Helse, sosial og omsorg. Videre illustrerer figurene at virksomheten oppfølging og analyse bistår programområdene, med å følge opp budsjettene.

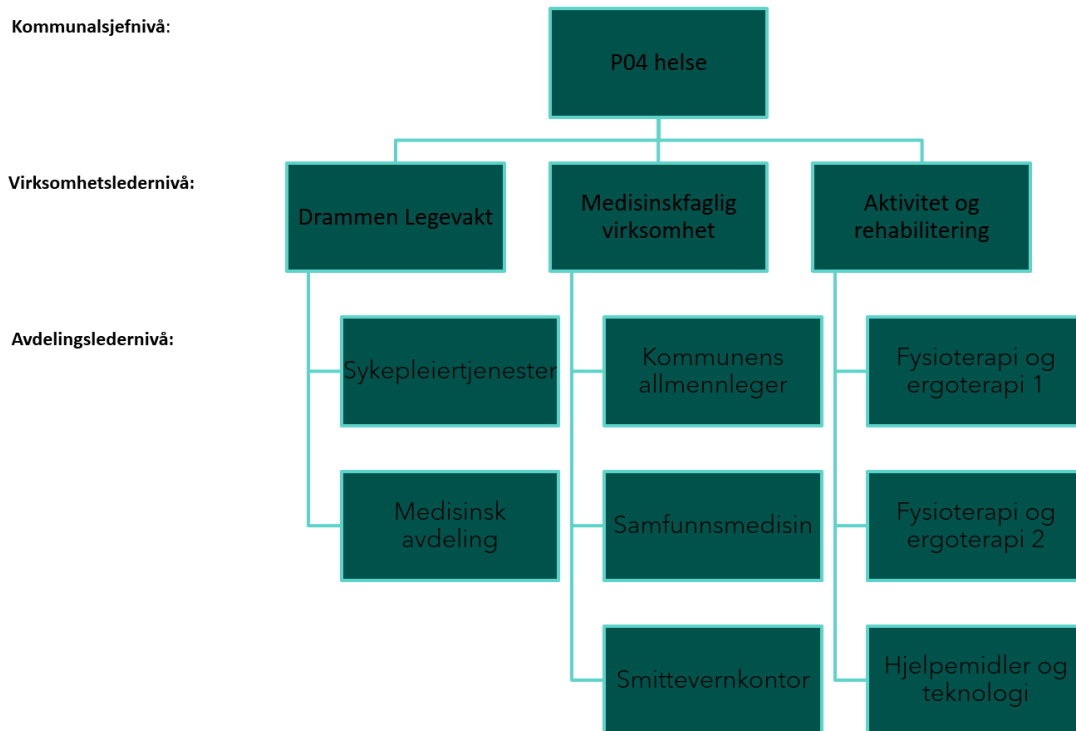
Fullstendig organisasjonskart er tilgjengelig på kommunens [nettside](#)<sup>2</sup> og vedlegg 3.

Figur 1 Forenklet organisasjonskart på overordnet nivå (av revisjonen)



<sup>2</sup> Online 10. desember.2024.



Figur 2 Forenklet organisasjonskart av P04 Helse (av revisjonen)<sup>3</sup>

I faktahøringen opplyser administrasjonen at det er viktig å skille mellom fastleger, kommunalt ansatte fastleger og kommunalt ansatte allmennleger i P04 Helse. Administrasjonen opplyser at dette er tre ulike grupper med ulike budsjettering og ulike forklaringer på økonomiske utfordringer. Det må derfor skilles mellom fastleger som driver privat praksis (gjelder de fleste av kommunens fastlegehjemler<sup>4</sup>), kommunalt ansatte fastleger (4) og kommunalt ansatte allmennleger<sup>6</sup>.

For å redusere kompleksiteten i undersøkelsen vil rapporten i all hovedsak være på virksomhetsnivå (Medisinskfaglig virksomhet, Helsehuset og Legevakt mv), men på enkelte områder er rapporten også være på samme nivå som administrasjonen er i sin rapportering i Framsikt, det vil si avdelingsnivå (kommunens allmennleger mv.) eller lavere. Administrasjonens rapportering i til politisk nivå er i all hovedsak på programområdenivå (se kapittel 10 og revisjonens vurderinger).

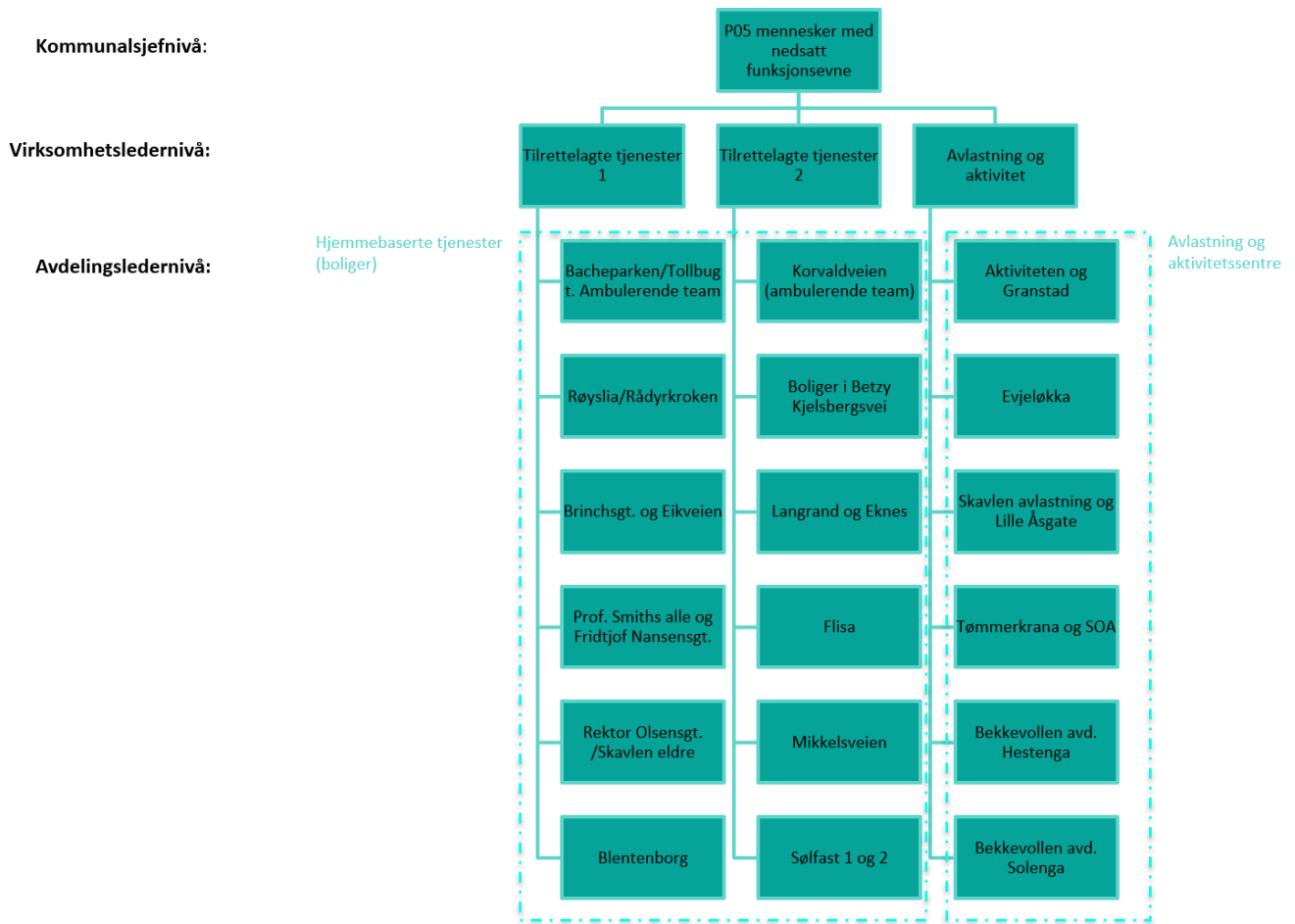
<sup>3</sup> Legevakten er et et vertskommunesamarbeid med Lier og Holmestrand kommune.

<sup>4</sup> Ifølge data rapportert til SSB hadde kommunen 88 fastlegeavtaler i 2023.

<sup>5</sup> Er organisert under virksomheten «401 Medisinskfaglig virksomhet» og under avdelingen «1401000 Medisinskfaglig virksomhet»

<sup>6</sup> Kommunalt ansatte fastleger (4) og flere kommunalt ansatte allmennleger er organisert under «401 Medisinskfaglig virksomhet» og avdeling 1401010 Kommunens allmennleger

Figur 3 Forenklet organisasjonskart av P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne (av revisjonen)



Når det gjelder P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne er det tildelingskontoret (tjenestetildeling og koordinerende enhet – TOK), som fatter vedtak om tjenestene, mens de ulike avdelingene leverer i henhold til vedtakene. Tildelingskontoret er organisert under P06 hjemmetjenester og institusjon.

### Nærmere om programområdene P04 Helse og P05 nedsatt funksjonsevne

Programområdet P04 Helsetjenester har ansvar for primærhelsetjenester til alle kommunens innbyggere. Dette omfatter legevakt, psykososial beredskap, overgrepsmottak, allmennlegetjenester, samfunnsmedisin, smittevern, migrasjonshelse, helseberedskap, miljørettet helsevern, fysio- og ergoterapitjenester, samt formidling av hjelpemidler. Programområdet hadde 252 årsverk fordelt på 292 ansatte i desember 2023.<sup>7</sup>

Programområdet P05 tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsevne har ansvar for tilbud til innbyggere i alle aldersgrupper, med behov for sammensatte og helhetlige tjenester i et livsløpsperspektiv. Tjenestetilbudet omfatter også aktivitetstilbud for mennesker med nedsatt

<sup>7</sup> Drammen kommune (2024) Årsevaluering 2023, s. 94

funksjonsevne og avlastningstjenester og veiledning for pårørende. Programområdet hadde 455 årsverk, fordelt på 622 ansatte i desember 2023.<sup>8</sup>

Korttidsinstitusjonen Drammen helsehus (Helsehuset) ble fra 1. mars 2023 organisatorisk overført fra P04 Helse til P06 hjemmetjenester og institusjon.<sup>9</sup> Helsehuset inngår imidlertid i P04 Helse i handlings- og økonomiplan for 2024 – 2027 og under P06 hjemmetjenester og institusjon i handlings- og økonomiplan for 2025 – 2028.<sup>10</sup> Helsehuset omfattes av denne revisjonen.

## 5. Involvering av folkevalgte

I dette kapittelet beskriver vi både systemer og rutiner og praksis og erfaringer knyttet til å involvere de folkevalgte i arbeidet med handlings- og økonomiplanen i Drammen kommune.

### 5.1. Systemer og rutiner

Det går fram av kommunens rammemodell for styring og utvikling<sup>11</sup> at kommunestyret har mulighet til å gi styringssignaler i budsjettprosessen gjennom rammesaken i juni i tillegg til behandlingen av selve handlings- og økonomiplanen (se figurene nedenfor).

Figur 4 De politiske årshjuldokumentene i Drammen kommune<sup>12</sup>



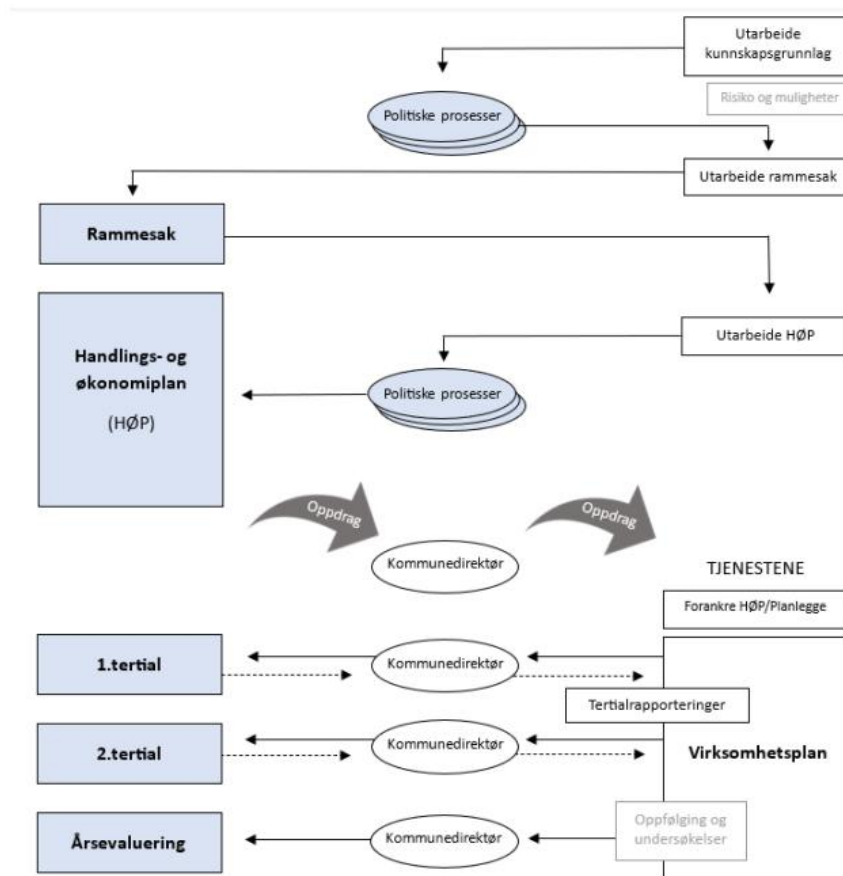
<sup>8</sup> Drammen kommune (2024) Årsevaluering 2023, s. 94

<sup>9</sup> Drammen kommune (2024) Årsevaluering 2023, s. 94

<sup>10</sup> Drammen kommune (2024) Årsevaluering 2023, s. 94

<sup>11</sup> Drammen kommune (2021) Rammemodell styring og utvikling Administrative prosesser. Vedtatt administrativt, februar 2021; Drammen kommune (2020) Rammemodell styring og utvikling for Drammen kommune. Vedtatt i kommunestyret 27.10.2020.

<sup>12</sup> Drammen kommune (2021) Rammemodell styring og utvikling Administrative prosesser. Vedtatt administrativt, februar 2021; Drammen kommune (2020) Rammemodell styring og utvikling for Drammen kommune. Vedtatt i kommunestyret 27.10.2020.

Figur 5 Sammenheng mellom politikk og administrasjon<sup>13</sup>


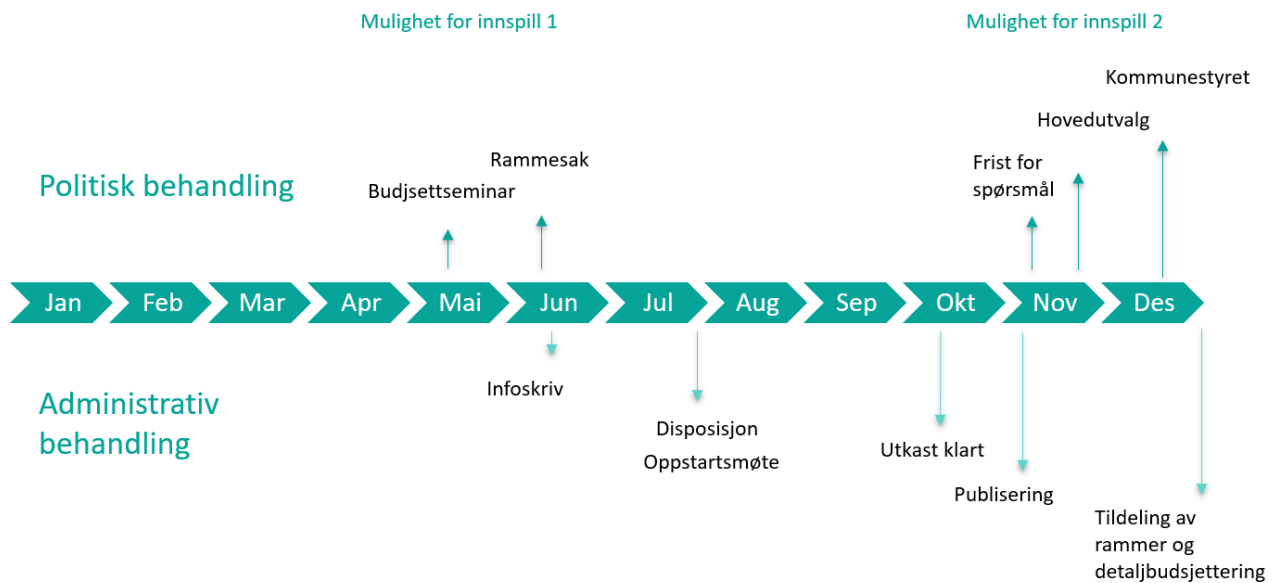
Administrasjonen utarbeider årlig en administrativ fremdriftsplan for arbeidet med handlings- og økonomiplan (se vedlegg 5 for framdriftsplanene for 2024 og 2025). Det er ikke utarbeidet en tilsvarende plan med milepæler for politisk involvering av budsjettprosessen, utover de ovennevnte dokumentene.

Figuren nedenfor gir en forenklet framstilling av hvordan arbeidet med handlings- og økonomiplan foregår i praksis. Figuren illustrerer at politikerne blant annet har mulighet til å gi innspill til handlings- og økonomiplanen i forbindelse med [budsjettseminar](#) i mai og rammesaken<sup>14</sup> i juni og etter at kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan er publisert i november.

<sup>13</sup> Drammen kommune (2021) Rammemodell styring og utvikling Administrative prosesser. Vedtatt administrativt, februar 2021

<sup>14</sup> Rammer for arbeidet med handlings- og økonomiplan

Figur 6 Forenklet framstilling av arbeidet med handlings- og økonomiplan (av revisjonen)



Som det går fram av figuren er arbeidet med handlings- og økonomiplanen i liten grad fast tema i politiske møter i perioden januar – april. Det er for eksempel ingen politisk sak om framdrift og prosess for arbeidet i begynnelsen av året, og det er ikke fastsatt egne milepæler som sikrer tidlig politisk involvering.

I faktahøringen poengterer administrasjonen at rammemodellen kun angir hoveddrammene for arbeidet og at den kun beskriver et minimum av politisk involvering. Dette betyr at administrasjonen gjør tilleggsvurderinger fra år til år i den enkelte handlings- og økonomiplanprosess. Administrasjonen vurderer i den forbindelse hvordan omfanget og involveringen av politikerne i budsjettarbeidet skal være. Administrasjonen viser i den forbindelse til handlings- og økonomiplan-prosessen for 2025 – 2028, som et eksempel:

I 2024 har det vært flere pågående større enkeltsaker i tillegg til rammesaken og budjettseminaret som understøtter og bereder grunnen for beslutninger og prioriteringer i handlings- og økonomiplanen, som ble fremlagt av kommunedirektøren. Administrasjonen trekker konkret frem tre større enkeltsaker som eksempler for å illustrere dette:

1. Sak 129/24 Økonomisk bærekraft, sluttbehandling i kommunestyret 24.9.24 (med tiltak)
2. Sak 155/24 Skolestruktur, sluttbehandling hørings sak i kommunestyret 29.10.24
3. Sak 187/24 Helseparken, behandling kommunestyret 10.12.24:

Administrasjonen forklare videre at alle disse tre sakene har hatt bred involvering og medvirkning gjennom året, samt behandling og orienteringer i råd, hovedutvalg, PSU, formannskap og kommunestyret. Saken om økonomisk bærekraft (opprinnelig økonomisk omstilling) har for eksempel vært inne til politiske orienteringer flere ganger. Administrasjonen understreker at saken om økonomisk bærekraft og saken om skolestruktur er to enkeltsaker som gir betydelig innvirkning og prioritering inn i driftsbudsjettet til kommunen og som er innarbeidet i kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan 2025-2028.

Dette har vært forberedende prosesser i tillegg til rammesak og budsjettseminar. Administrasjonen understreker at det dermed legges til rette for politisk forankring gjennom prosessene det legges opp til.

Av intervju går det fram at administrasjonen for første gang gjennomførte et budsjettseminar med alle medlemmene i kommunestyret, samt hovedutvalg, tillitsvalgte og virksomhetsledere, i 2024. Tidligere ble det kun gjennomført møte med formannskapet og gruppeledere. Det går også fram av intervju at mange av kostnadene i budsjettet er faste og bundet opp av normer og lovkrav og at handlingsrommet for å omfordele kostnader for politikerne er relativt lite.

Når det gjelder den administrative gjennomføringen av budsjettprosessen sender kommunedirektøren ut et informasjonsskriv til kommunalsjefene etter rammesaken i juni, hvor de blir bedt om å gi innspill på eventuelle nye behov på sine områder. Oppfølging og analyse og direktør økonomi og virksomhetsstyring (økonomigruppen i denne undersøkelsen) gjennomfører deretter en grovsortering av behovene. Videre er budsjettet innom kommunedirektørens lederteam, utvidet ledergruppe (alle stabsledere og kommunalsjefer) flere ganger. Til slutt er det kommunedirektøren som prioriterer og velger fordelingen til det enkelte programområdet i handlings- og økonomiplanen. Kommunalsjefene er i liten grad involvert i denne prosessen, men forholder seg lojalt til rammene som tildeles.

I en rapport fra Telemarkforskning (2024) anbefales kommunene å utarbeide et årshjul for behandling av budsjett og økonomisaker, hvor formannskapet eksempelvis fastsetter framdrift og prosess allerede i januar. Se tekstboksen nedenfor for flere anbefalinger når de gjelder involvering av politikere fra rapporten.

#### *Tekstboks 1 Anbefalinger om involvering av politikere fra Telemarkforskning*

I rapporten fra Telemarkforskning (2024) kommer det blant annet fram at et klart flertall (64 prosent) av kommunestyrerepresentantene, som har deltatt i undersøkelsen, mener at det hadde vært en fordel om politikerne hadde hatt sterkere styring med budsjettprosessene. Et generelt funn er at politikerne ønsker et forutsigbart årshjul for behandling av budsjettsaker. Det inkluderer gode rutiner for oppfølging av budsjettarbeidet gjennom året, og at det er satt av nok tid til behandling av budsjett og økonomisaker.<sup>15</sup>

Rapporten gir 10 anbefalinger for å sikre gode budsjettprosesser og politisk styring og eierskap til prosessene:

1. Sørg for tidlig medvirkning i prosessen
2. Utarbeid et årshjul for politisk behandling av budsjett- og økonomisaker. Årshjulet bør vedtas politisk hvert år. Dette gir økt forutsigbarhet for prosessene både politisk og administrativt. Datoer for viktige milepeler bør fastsettes
3. Sørg for en tydelig avklaring av hva som er administrasjonenes og politikernes roller og oppgaver, og hvordan man ønsker at samhandlingen skal foregå
4. Avklar hvordan økonomisk rammestyring skal foregå politisk, og hva slags rapporteringsrutiner man skal ha for å følge opp budsjettet gjennom året

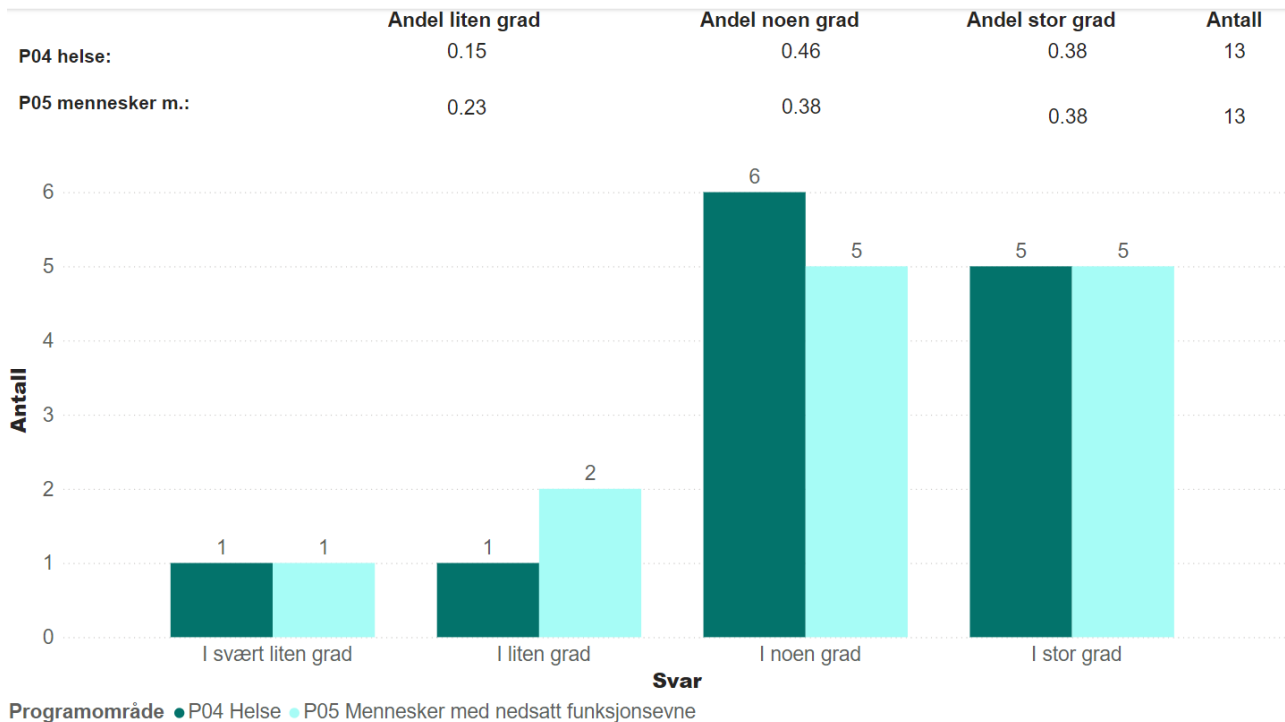
<sup>15</sup> Telemarkforskning (2024) Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater

5. Sørg for oppdaterte kommunale planer, og synliggjør hvordan årsbudsjettet understøtter viktige føringer i kommunens planverk
6. Arranger en dialogkonferanse innen utgangen av april for å skape en omforent forståelse av kommunens utfordringsbilde
7. Kombiner gjerne dialogkonferanse med folkevalgtopplæring om et relevant tema
8. Arranger en rammekonferanse i juni i etterkant av at kommuneproposisjonen og revidert statsbudsjett er lagt fram. Hovedformålet med denne konferansen vil være å gi politiske signaler om hva som bør prioriteres i budsjettarbeidet. Det kan være nyttig med en mer uformell ramme med tanke på diskusjoner og muligheter for å stille spørsmål. Dette kan også bidra til å sikre god samhandling og bygge tillit mellom politikk og administrasjon.
9. Avklar budsjettrelaterte saker med formannskapet ut over høsten i forkant av at kommunedirektøren offentliggjør og legger fram sitt salderte budsjett
10. Kommunens administrasjon bør stille kompetanse og ressurser til rådighet for å gi faglig støtte i partigruppenes behandling av kommunedirektørens budsjettforslag

## 5.2. Praksis og erfaringer

Figuren nedenfor viser at et flertall av politikerne, som har svart på spørreundersøkelsen, mener at det kan være behov for forbedringer når det gjelder involvering av folkevalgte. Det er kun et mindretall av politikerne, som erfarer at administrasjonen i stor grad har etablert systemer og rutiner som sikrer at de folkevalgte involveres tilstrekkelig i budsjettprosessen fram til endelig vedtak (handlings- og økonomiplan). Ingen politikere svarer i svært stor grad. En høy andel politikere svarer i noen grad, mens noen også svarer i liten grad. Til sammenligning erfarer økonomigruppen (direktør økonomi og virksomhetsstyring og oppfølging og analyse) i større grad at politikerne involveres, mens P04 og P05 lederne i liten grad vet om de involveres eller ikke (se vedlegg 4).

Figur 7 I hvilken grad har administrasjonen etablert systemer og rutiner som sikrer at de folkevalgte involveres tilstrekkelig i budsjettprosessen fram til endelig vedtak (handlings- og økonomiplan) innen programområdene? (kun politikere)



På åpent spørsmål om hvordan administrasjonen eventuelt kan bli bedre når det gjelder å involvere de folkevalgte i budsjettprosessen, svarer politikere at det bør bli en bedre dialog og bedre informasjon om handlingsrom og alternativer. Det foreslås også at administrasjonen setter opp obligatoriske workshoper eller møter og små seminarer for å gi bedre innsikt i budsjettprosessen og de ulike tjenestene. Det er også flere politikere som forklarer at de ikke vet hvordan budsjettprosessen foregår og at det derfor også er vanskelig å stille spørsmål og involvere seg. Det kommer også fram at administrasjonen bør opplyse mer om pågående arbeid med budsjettet, istedenfor for at alt kommer som en bolk sent i prosessen. Mange folkevalgte får dermed lite tid til å sette seg inn i budsjettet før avgjørelsene skal tas.

Det er også flere ledere som savner arbeidsmøter mellom politikere og administrasjonen tidlig i budsjettprosessen.

I intervju kommer det fram at systemene legger til rette for involvering fra de folkevalgte, men at politikerne ikke ser mulighetene tydelig nok. Politikerne har muligheten til å både gi signaler og gjøre grep, men i praksis gjør politikerne få store grep. Det kan skyldes manglende kompetanse og tydelighet fra administrasjonen når det gjelder både når og hvordan politikerne kan påvirke budsjettet.

Av intervju går det også fram at administrasjonen bør fremme et mer ferdig forslag til budsjett tidligere i året, slik at politikerne kan involveres tidligere. Politikerne får nå et nærmest ferdig dokument sent i prosessen. Videre er det en utfordring at det i liten grad er gode arenaer for diskusjon og refleksjon mellom folkevalgte og administrasjon.



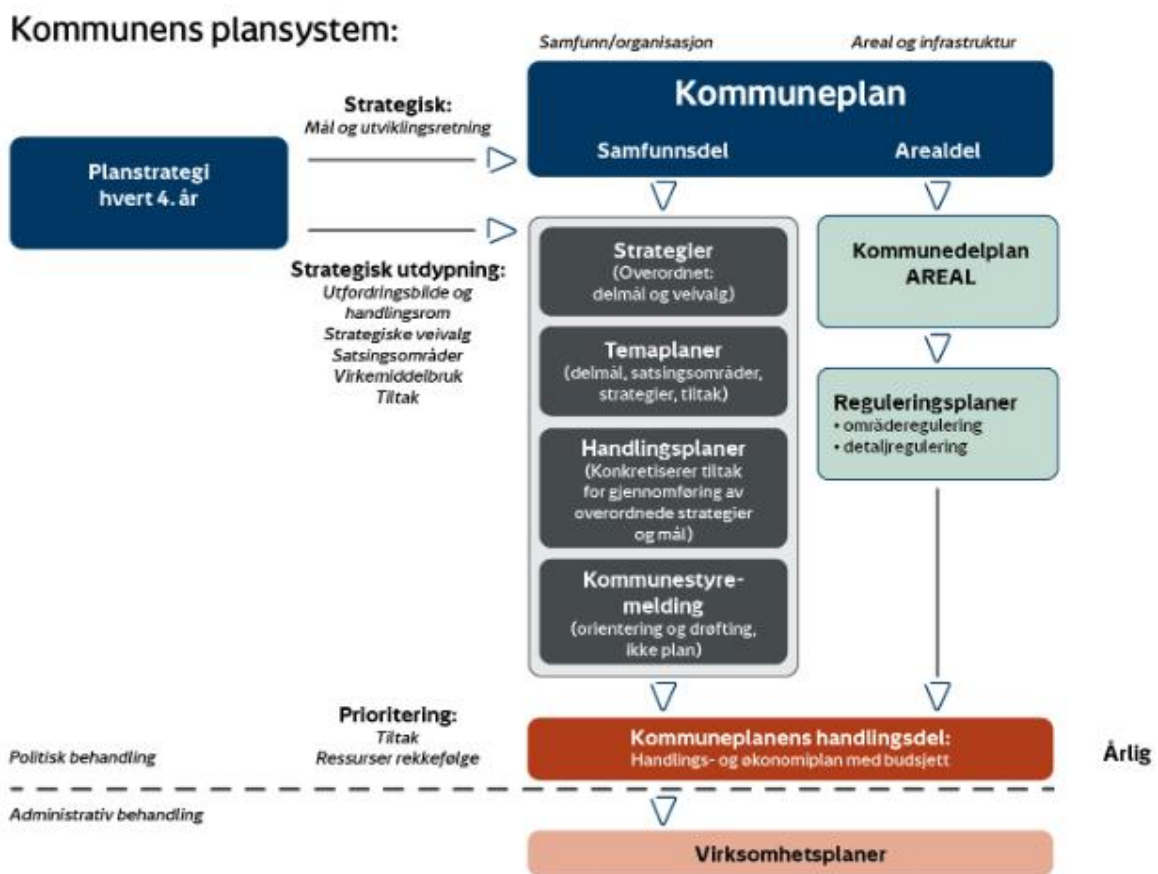
## 6. Kommunens målstruktur

I dette kapittelet beskriver vi først kommunens målstruktur på overordnet nivå. Deretter belyser vi erfaringer knyttet til målene og bruk av styringsdokumentene i praksis.

### 6.1. Kommunens mål

Drammen kommune har fastsatt en rekke mål både i kommuneplanens samfunnsdel og i egne områdeplaner (temaplaner). Figuren nedenfor viser kommunens planstruktur.<sup>16</sup>

Figur 8 Drammen kommunes planstruktur



I Drammen kommune utgjør handlings- og økonomiplanen med årsbudsjettet kommuneplanens handlingsdel. Den skal inkludere hele kommunens virksomhet og skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden.<sup>17</sup>

Ifølge kommuneplanens samfunnsdel har kommunestyret valgt ut seks politiske satsningsområder, med tilhørende hovedmål, delmål og strategier. De politiske satsningsområdene er god oppvekst og godt liv.

<sup>16</sup> Drammen kommune (2021) Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2040, s 8.

<sup>17</sup> Drammen kommune. Plansystemet i Drammen kommune

klima- og miljøvennlig utvikling, omstillingsdyktig næringsliv, attraktive byer og tettsteder, mangfold og inkludering, og deltakende innbyggere.<sup>18</sup>

Kommunen har i tillegg utarbeidet en rekke andre planer på ulike temaområder og for ulike sektorer.<sup>19</sup> Drammen kommune utarbeidet eksempelvis i 2022 [temaplan](#)er for oppvekst og læringsløp, [helse](#), sosial og omsorg, kultursektorens tjenester for utvikling av kunst- og kulturlivet og tekniske tjenester. I temaplanen beskriver kommunen sentrale utfordringer og viser hvilke tiltak, som er igangsatt for å nå fastsatte mål i kommuneplanens samfunnsdel.

I forbindelse med [handlings- og økonomiplan for 2023 - 2026](#) ble det utarbeidet en rekke mål og måleindikatorer knyttet til målene i kommuneplanens samfunnsdel (se vedlegg 6).<sup>20</sup> Administrasjonen publiserer både en PDF- versjon og en web-versjon (Framsikt) av handlings- og økonomiplan. Måleindikatorene framgår av PDF- versjonen i handlings- og økonomiplan for 2023 – 2026, men kun av web- versjonen i handlings- og økonomiplanene for 2024 – 2027 og 2025 – 2028.

I faktahøringen forklarer administrasjonen at handlings- og økonomiplan 2023 - 2026 var det første året indikatorene var innarbeidet og ble vedtatt som en del av handlings- og økonomiplan. Årene etter er indikatorene ikke en del av dokumentet (PDF) da det er i all hovedsak web versjonen som er hoveddokument for handlings- og økonomiplan.

Målene og måleindikatorene, som ble utarbeidet i forbindelse med handlings- og økonomiplan for 2023 – 2026 (se vedlegg 6), gjelder i hovedsak hele kommunen. Det er i liten grad operasjonalisert eller utarbeidet egne mål eller måleindikatorer eller strategier for programområdene P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne. Det framgår dermed ikke av handlings- og økonomiplanen hvordan programområdene skal bidra til at overordnede mål nås. Videre er det i liten grad utarbeidet måleindikatorer som gir informasjon om kvaliteten på tjenestene som leveres i disse programområdene.

I forbindelse med faktahøringen har administrasjonen også sendt over en oversikt over mulige nøkkeltall/indikatorer for samtlige programområder, som kan benyttes til styring. Administrasjonen forklarer at nøkkeltallene ikke presentert i handlings- og økonomiplanene, da dette anses som administrativt verktøy. Figuren nedenfor viser at administrasjonen har identifisert 35 mulige indikatorer for P04 Helse og 58 mulige indikatorer for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne.

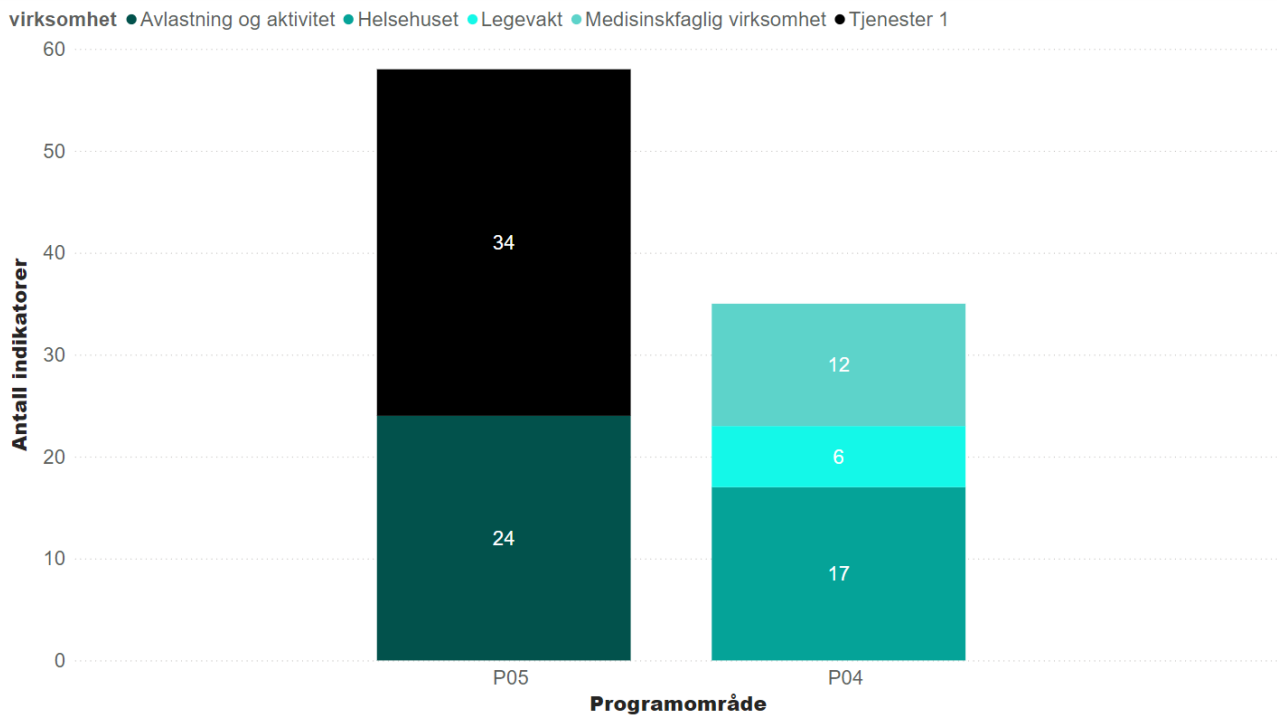
---

<sup>18</sup> Drammen kommune (2021) Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2040, s.

<sup>19</sup> Drammen kommune. Plansystemet i Drammen kommune

<sup>20</sup> Drammen kommune (2022) Handlings- og økonomiplan 2023-2026

Figur 9 Antall indikatorer per programområde og virksomhet



I forbindelse med kommunedirektørens høringsuttalelse, utdyper administrasjonen at figuren ovenfor viser bruttolisten i indikatorsettet, det vil si alle potensielle indikatorer som er identifisert. Administrasjonen forklarer at administrasjonen har valgt ut 15 indikatorer for P04 (5 for Helsehuset, 5 for Legevakta og 5 for Medisinsk faglig virksomhet) og 12 indikatorer for P05 (6 indikatorer for avlastning og aktivitet og 6 indikatorer for Tjenester 1. Se vedlegg 7 for oversikt over alle måleindikatorene som er identifisert.

I intervju kommer det videre frem at det er vanskelig å finne gode mål som er relevante og representative på både virksomhetsnivå og overordnet nivå, men administrasjonen legger fram en rekke tall for politikerne i hovedutvalget. Dette gjelder for eksempel tall om fastlegedekning, svartid på legevaktsentralen og antall rehabiliteringssteder. Nedenfor følger en oversikt over indikatorene, som ble lagt fram for Hovedutvalg for helse og omsorg for august 2024 for P04 Helse:

- Antall innkomne anrop til legevakt
- Responstid for innkomne anrop legevakt
- Antall brukere som har habiliterings-/rehabiliteringsvedtak
- Antall personer som fikk hjemmehabilitering eller tverrfaglig vurdering
- Oppdrag hjelpemiddelutlevering, tilbakelevering og reparasjoner
- Antall brukere som får fysioterapi- eller ergoterapitjenester
- Reservekapasitet – fastlegedekning

Når det gjelder P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne er det blant annet lagt fram informasjon for hovedutvalget om antall tjenestemottakere som har behov for dagaktivitet, men står på venteliste og antall tjenestemottakere med dagaktivitetstilbud (18+).<sup>21</sup>

I handlings- og økonomiplan 2024-2027 framgår det at de overordnede målene for helse- og omsorgstjenestene til eldre er å bidra til at innbyggerne kan bo godt hjemme, og at behovet for helse- og omsorgstjenester blir utsatt gjennom bedre planlegging, styrket forebygging og mer målrettede tjenester.<sup>22</sup> I handlings- og økonomiplan 2025-2028 har administrasjonen laget en ny struktur, som tar utgangspunkt i FNs bærekraftsdimensjoner.<sup>23</sup>

## 6.2. Praksis og erfaringer

Revisjonen har kartlagt i spørreundersøkelsen om respondentene mener det er tilstrekkelig sammenheng mellom kommunens styringsdokumenter innen de utvalgte programområdene. Det er generelt en tendens at mange respondenter (politikere, P05 ledere og dels økonomi) svarer at det i noen grad er sammenheng. Relativt få respondenter svarer at det i liten grad er sammenheng. De fleste politikerne (69%, 9 av 13) mener også at det i noen grad er sammenheng for begge programområdene. I underkant av en av tre (31 prosent) politikere vurderer at P04 Helse har i stor grad har strekkelig sammenheng, mens 23 prosent mener det samme for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne. Generelt er det et mindretall som svarer at det i stor grad er sammenheng mellom kommunens styringsdokumenter innen de utvalgte programområdene. Dette gjelder alle grupper, med unntak for P04 ledere hvor 67 prosent mener det er god sammenheng. Samlet indikerer svarene at det kan være et potensial for å få bedre sammenheng mellom styringsdokumentene i Drammen kommune.

Revisjonen har også bedt respondentene om å ta stilling til en rekke påstander om kommunens målsetninger. Figuren nedenfor viser at et mindretall av respondentene er enig i at det er samsvar mellom mål, aktiviteter og tildelte ressurser (33 prosent), at kommunen innhenter tilstrekkelig informasjon om måloppnåelse (40 prosent) og at konsekvenser for måloppnåelse synliggjøres ved nedprioriteringer eller kutt (31 prosent). P05-lederne er i mindre grad enig i disse påstandene sammenlignet med de øvrige respondentene, mens økonomiansatte i all hovedsak er enig i påstandene. Til sammenligning er et flertall av respondentene enig i påstandene om at det er tydelig sammenheng mellom kommunens målsetninger og prioriteringer i handlings- og økonomiplan (69 prosent) og i at kommunen har utarbeidet tydelige mål for de ulike tjenesteområdene (77 prosent).

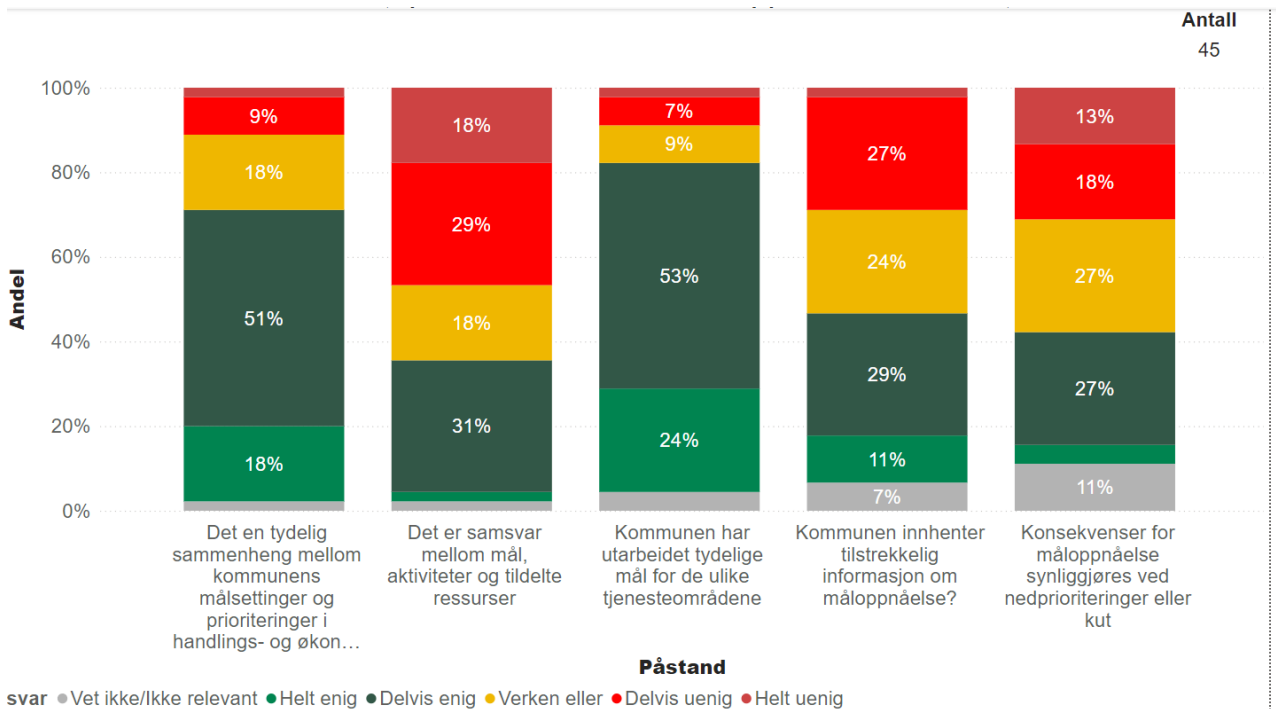
---

<sup>21</sup> Drammen kommune, Hovedutvalg for arbeid, aktivitet og inkludering (20.11.2024) Tjenestedata for fast rapportering til hovedutvalg for arbeid, aktivitet og inkludering. P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne lå tidligere under hovedutvalg for helse, sosial og omsorg. Programområder er nå under hovedutvalg for arbeid, aktivitet og inkludering.

<sup>22</sup> Drammen kommune (2023) Handlings- og økonomiplan 2024-2027

<sup>23</sup> Drammen kommune (2024) Handlings- og økonomiplan 2025-2028

Figur 10 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om kommunens målsetninger (kun utvalgte påstander med funn)



I kommentarfelt i spørreundersøkelsen er det flere respondenter som kommer med forslag til hvordan administrasjonen kan bli bedre på når det gjelder mål og sammenheng i kommunens styringsdokumenter. Ordskyen nedenfor illustrerer at flere respondenter mener kommunen kan bli bedre når det gjelder mål og informasjon om måloppnåelse. Flere politikere trekker i den forbindelse fram at kommunens mål må være objektivt målbare og at kommunestyret må få bedre informasjon om status for måloppnåelse, tiltak som er gjennomført og effekten av disse. Det er også viktig for politikerne at informasjonen som presenteres er lett forståelig og overordnet, og at rapporteringen ikke inneholder informasjon som er mindre relevant.

Figur 11 På hvilken måte kan administrasjonen eventuelt bli bedre når det gjelder å utarbeide klare målsettinger og få god sammenheng mellom kommunens styingsdokumenter?



Blant lederne er det flere som problematiserer at målene og ambisjonene kommunestyret vedtar gjennom planverket i liten grad henger sammen med de økonomiske rammene som vedtas. Nedenfor følger noen sitater fra ledere på ulike nivåer:

- Toppledelse:** «Planverket har ofte langt større ambisjoner i seg enn det de økonomiske rammene tillater. Målsettingene er i og for seg klare, men det finnes ikke ressurser til å gjennomføre alt.»
- P04 leder:** «Drammen kommune driftes effektivt og økonomisk fra før. Når det nå kuttes ytterligere kuttes det «inn til benet» - da blir det vanskelig å gjennomføre. Målsettingene og sammenheng er bra - det er bare ikke gjennomførbart»
- P05 leder:** «Klare mål er fint, men man må også ha ressurser til å jobbe med målene. Alternativt må terskelen for mål reduseres til "god nok drift" og forsvarlige tjenester. I dag er praktisk talt hele budsjettet bundet opp i lønn til ansatte for et minimum av tjenester»

Det kommer også fram av intervju at det er en utfordring at målene i kommuneplan ikke henger sammen med økonomien til Drammen kommune. Dette kan forklare med at politikere er visjonære og ønsker å synliggjøre ambisjoner uavhengig av økonomiske forutsetninger. Dette er særlig en utfordring når det blir mindre penger tilgjengelig til programområdene i kommunen, samtidig som behovene og utfordringene øker.

Det kommer også fram av intervju at kommuneplanens samfunnsdel er oversiktlig og at det er en «rød tråd» ned til temaplaner, handlings- og økonomiplanen og øvrige planer. Det henger også godt sammen

med rapporteringsdokumentene (tertialrapporter og årsevaluering). Styringsdokumentene dras sammen i handlings- og økonomiplan og følges videre opp i virksomhetsplaner, i Framsikt og i lederavtaler mv.

Det er også flere ledere som trekker fram at virksomhetsplanene i større grad må reflektere de overordnede planene og at det er behov for bistand i programområdene til å utarbeide virksomhetsplaner fra de som utarbeider de overordnede planene.

Det går også fram av intervju at de ansatte i avdelingene, som leverer tjenestene til brukerne, i liten grad forholder seg til kommunens overordnede planverk, og at planene nok blir «høytsvevende» for de ansatte i avdelingene. Planverket oppleves å være «langt unna» den daglige driften til de ansatte som leverer tjenester til innbyggerne i det daglig.

I revisjonens undersøkelsen om [tilbudet til hjemmeboende med demens](#), kom det fram at mange ansatte i hjemmetjenesten var lite kjent med planene og målene, som er fastsatt i kommunen på overordnet nivå.<sup>24</sup> Dette kan indikerer at mange av de ansatte som leverer tjenestene til innbyggerne i varierende grad er kjent med kommunens overordnede mål og planverk.

## 7. Rutiner som sikrer realistiske budsjetter

I dette kapittelet sammenligner vi først kommunens budsjetter med endelig regnskapsresultat. Deretter beskriver vi hvordan kommunen utarbeider budsjettene og håndterer budsjettpremiser, risiko og usikkerhet. Avslutningsvis belyser vi erfaringer med kommunens budsjetteringspraksis.

### 7.1. Sammenligning av budsjett og regnskap årene 2020 – 2023

Revisjonen har sammenlignet de opprinnelige budsjettene i handlings- og økonomiplan årene 2020 – 2023 med både de reviderte budsjettene og med årsregnskapene, jf. figurene nedenfor. I figurene har vi markert sammenhengen mellom det første året i handlings- og økonomiplanen (årsbudsjettet) og regnskapet det aktuelle året med røde stiplede piler.

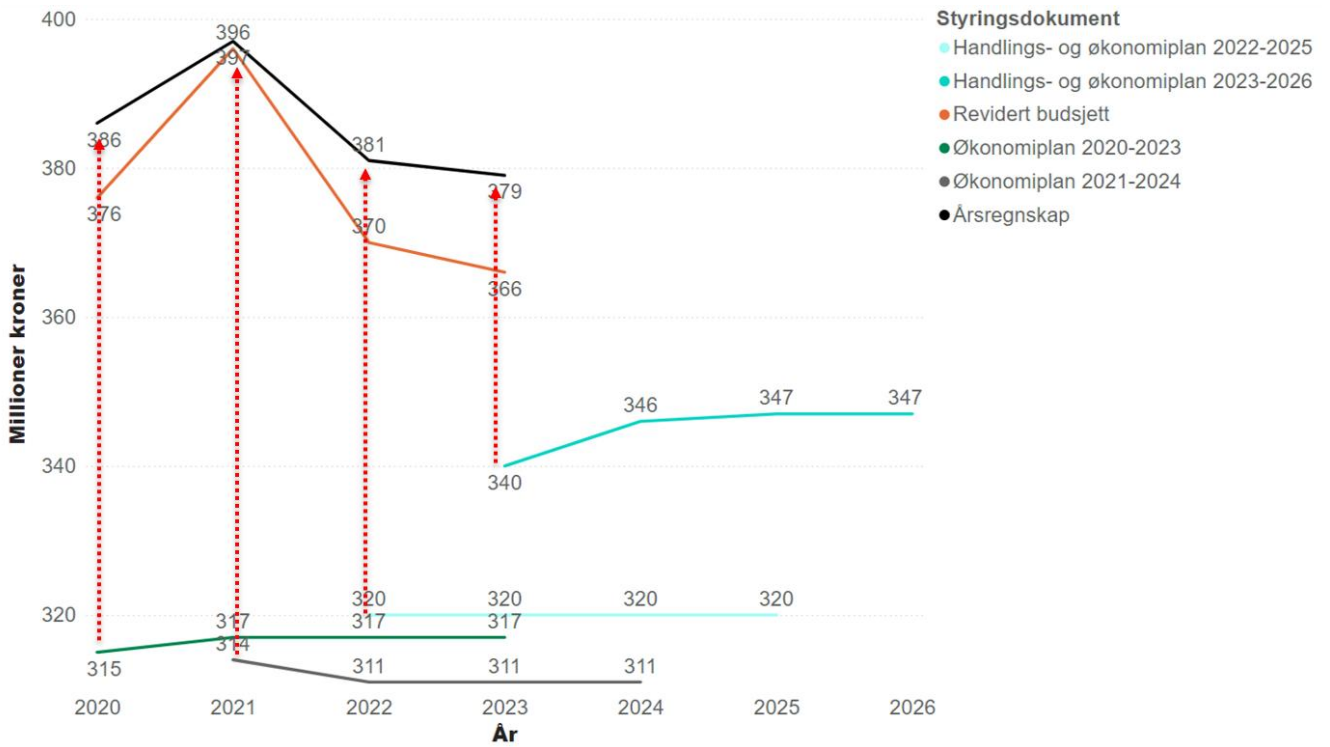
Figurene illustrerer at både P04 og P05 hadde et merforbruk i perioden 2021 – 2023 i forhold til opprinnelig budsjett. I 2023 var merforbruket på om lag 4 prosent i forhold til revidert budsjett og over 10 prosent i forhold til opprinnelig budsjett for de to programområdene. Figurene viser også at budsjettene til begge programområdene har blitt revidert i perioden og at begge områdene har fått tilført mer midler enn opprinnelig planlagt i handlings- og økonomiplan. Budsjettendringene omtales nærmere i kapittel 8.

---

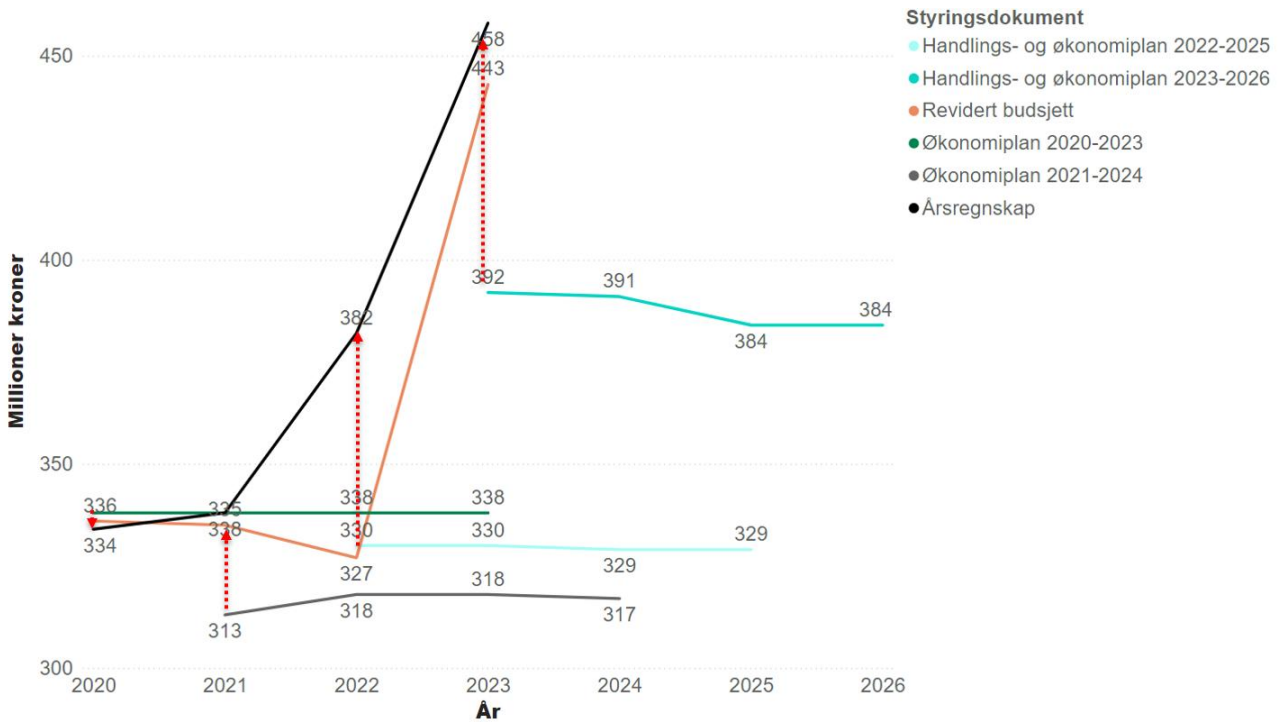
<sup>24</sup> Viken kommunerevisjon (2024) Hjemmeboende personer med demens, Drammen kommune, s 84.



Figur 12 Sammenligning av de opprinnelige budsjettene i handlings- og økonomiplan med årsregnskapet og med det endelige reviderte budsjettet årene 2020 – 2023 for P04 Helse



Figur 13 Sammenligning av de opprinnelige budsjettene i handlings- og økonomiplan med årsregnskapet og med det endelige reviderte budsjettet årene 2020 – 2023 for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne

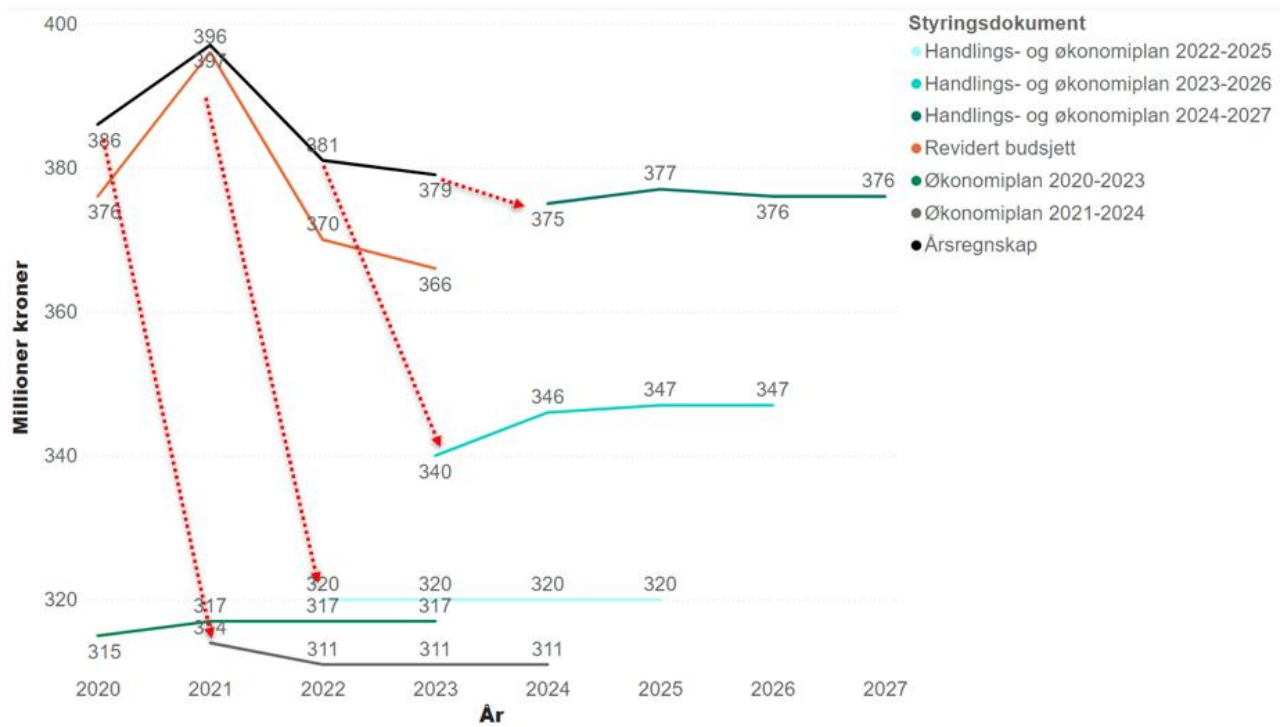


Figurene nedenfor (som også inneholder handlings- og økonomiplan for 2024 – 2027) illustrerer differansen mellom siste årsregnskap og neste års budsjett. Figurene viser at P05 Mennesker med

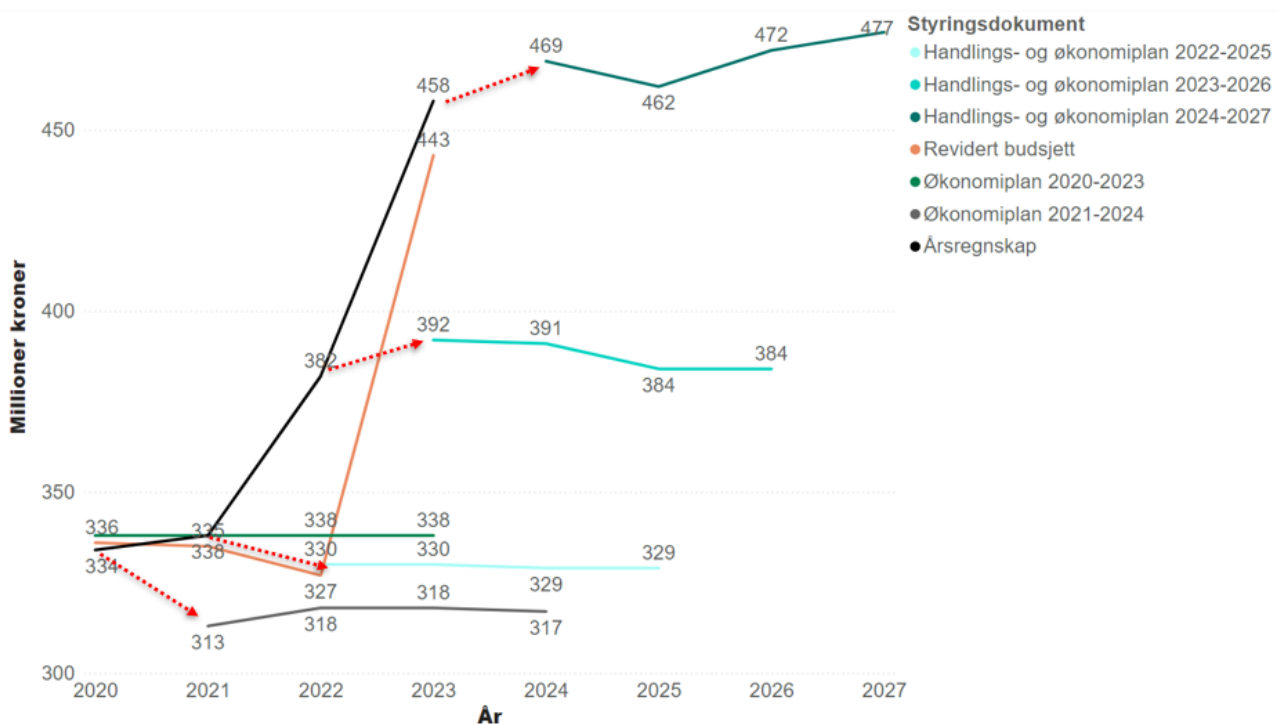


nedsatt funksjonsevne har fått økt budsjetttrammen til over siste års regnskap i både 2023 og 2024. Til sammenligning er budsjetttrammen til P04 Helse lavere enn siste års regnskap i hele perioden. Begge de to programområdene har imidlertid blitt tilført midler i perioden. Dette har bidratt til å styrke realismen i budsjettene. Begge programområdene har likevel hatt et merforbruk både i forhold til opprinnelig budsjett og revidert budsjett hvert år i perioden. Dette indikerer at programområdene opplever økonomisk press, som utfordrer realismen i budsjettene.

Figur 14 Differansen mellom årsregnskapet og neste års budsjett for P04



Figur 15 Differansen mellom årsregnskapet og neste års budsjett for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne



## 7.2. Utarbeidelse av årsbudsjettet

I intervju vises det til at kommunen benytter rammebudsjettering hvor budsjettammene fastsettes for hvert programområde av kommunestyret jf. økonomireglementet. Det er dermed kommunestyret som fastsetter budsjettammene. Kommunedirektøren videre delegerer til den enkelte kommunalsjef, som igjen delegerer til virksomhetslederne. Disse delegerer videre til avdelingslederne. Det er dermed den enkelte kommunalsjef som er ansvarlig for å forvalte sin budsjettamme. Kommunalsjefene kan budsjettere med alle nødvendige kostnader innenfor budsjettammen. De kan for eksempel budsjettere med kostnader til forventet fravær (overtid og vikar). De kan også flytte midler mellom poster innenfor egen ramme. Dersom nivået på tjenesteproduksjonen overgår budsjettammen, må programområdene også gjennomføre nødvendige tiltak (se kapittel 9).

Det er dermed i stor grad opp til det enkelte programområdet, med bistand fra programøkonomene i oppfølging og analyse, å tilpasse budsjettene til de fastsatte rammene i handlings- og økonomiplanen. Der er ikke utarbeidet felles rutiner eller prosedyrer som fastsetter hvordan budsjettene skal utarbeides, og hvilke kostnader (fravær, overtid mv.) som skal inngå. Hvert enkelt programområde kan dermed velge å budsjetter med eller uten fravær og overtid eller justere opp eller ned antall stillinger innenfor rammen.

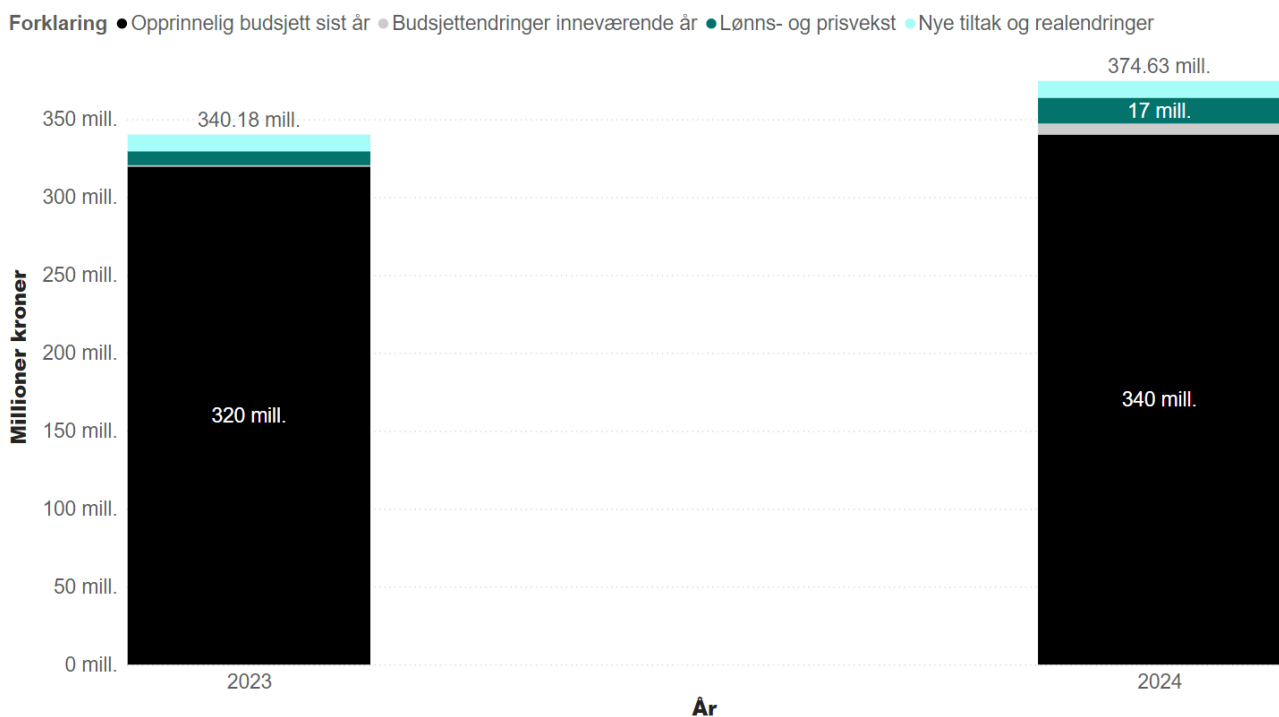
Det påpekes også i svar på spørreundersøkelsen at det er administrasjonens oppgave å tilpasse aktiviteten til den budsjettammen som er tildelt. Inntektene i Drammen kommune er realistisk anslått og innenfor denne rammen må de samlede utgiftene holdes. I intervju kommer det også fram at

toppleidelsen ikke bruker begrepet realistisk budsjettering overfor programområdene, men forklarer at kommunen i stedet må budsjettere i tråd med inntektene kommunen har.

Når det gjelder utarbeidelsen av budsjetttrammene til programområdene i handlings- og økonomiplan tar administrasjonen utgangspunkt i forrige års opprinnelige budsjett, og justerer for budsjettendringer inneværende år, lønns- og prisvekst og eventuelle nye tiltak og endringer (nye behov). I intervju kommer det fram at eventuelle nye behov må knyttes til endringer i rammebetingelser og lovverk, eller sosioøkonomiske endringer. jf. kapittel 5.1.

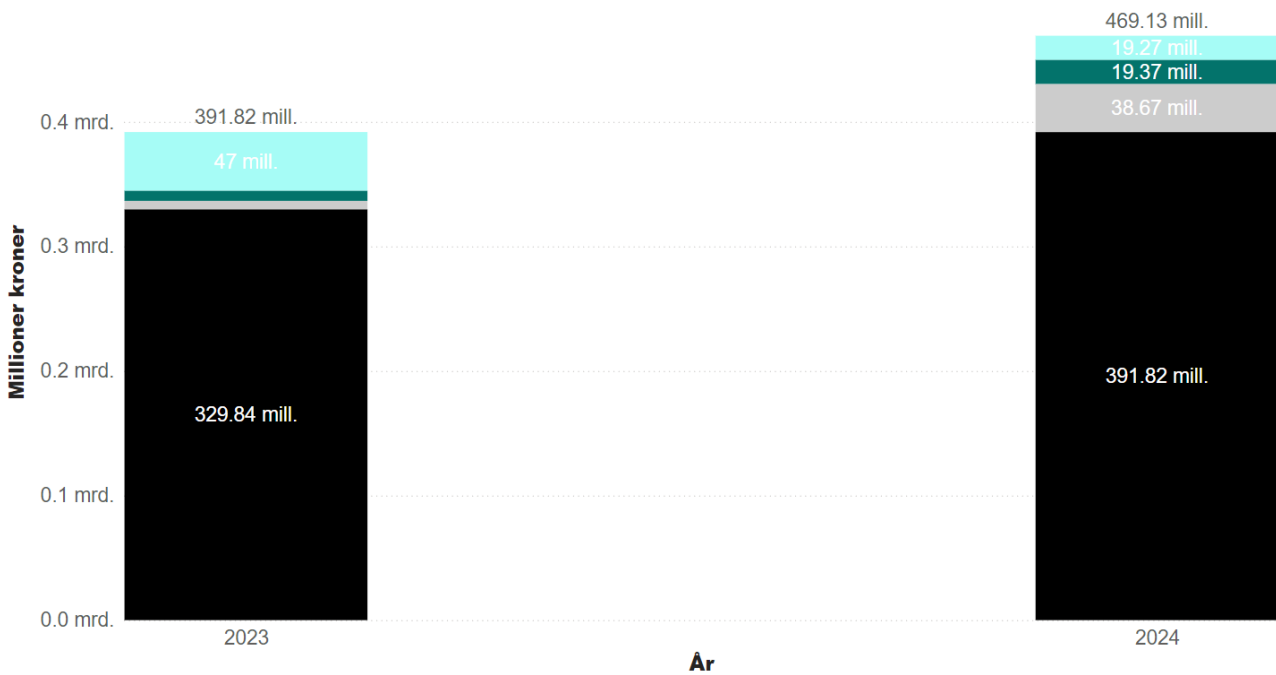
Figurene nedenfor illustrerer oppbygningen og fordelingen av budsjetttrammene til P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023 og 2024.

Figur 16 Rammefordeling P04 Helse for 2023 og 2024



Figur 17 Rammefordeling P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne for 2023 og 2024

Forklaring ● Opprinnelig budsjett sist år ● Budsjettendringer inneværende år ● Lønns- og prisvekst ● Nye tiltak og realendringer

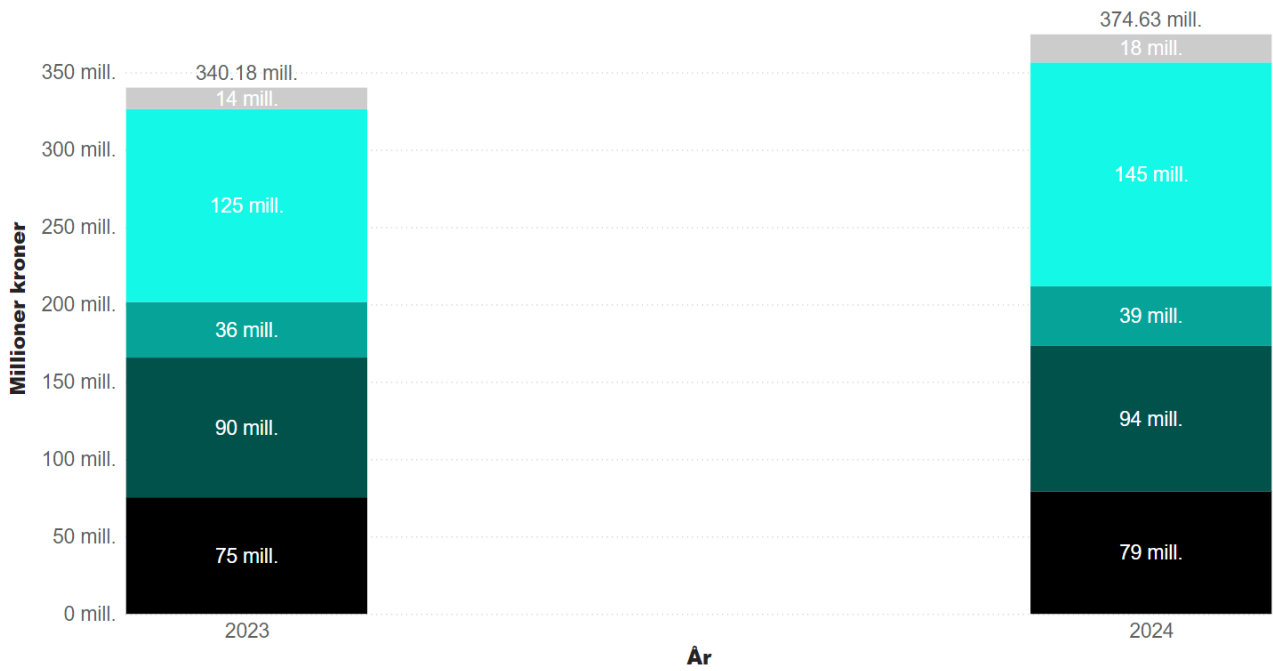


Kommunen har dermed en praksis hvor budsjettet rulleres årlig. Det betyr at kommunen i hovedsak bygger videre på tidligere budsjettnivåer, i stedet for å lage budsjettet fra bunnen av hvert år. Dette er en vanlig praksis i mange kommuner. Denne tilnærmingen sikrer en stabilitet i tildelingen av ressurser mellom ulike år, men kan også medføre behov for å justere budsjettet ved betydelige endringer i faktiske behov og kostnader i løpet av året.

Figurene nedenfor viser hvordan budsjettmidlene er fordelt på virksomhetene i P04 i 2023 og 2024, basert på handlings- og økonomiplan. I kapittel 10 beskriver vi den økonomiske rapporteringen på virksomhetsnivå gjennom første og andre tertialrapport og årsevaluering i 2023.

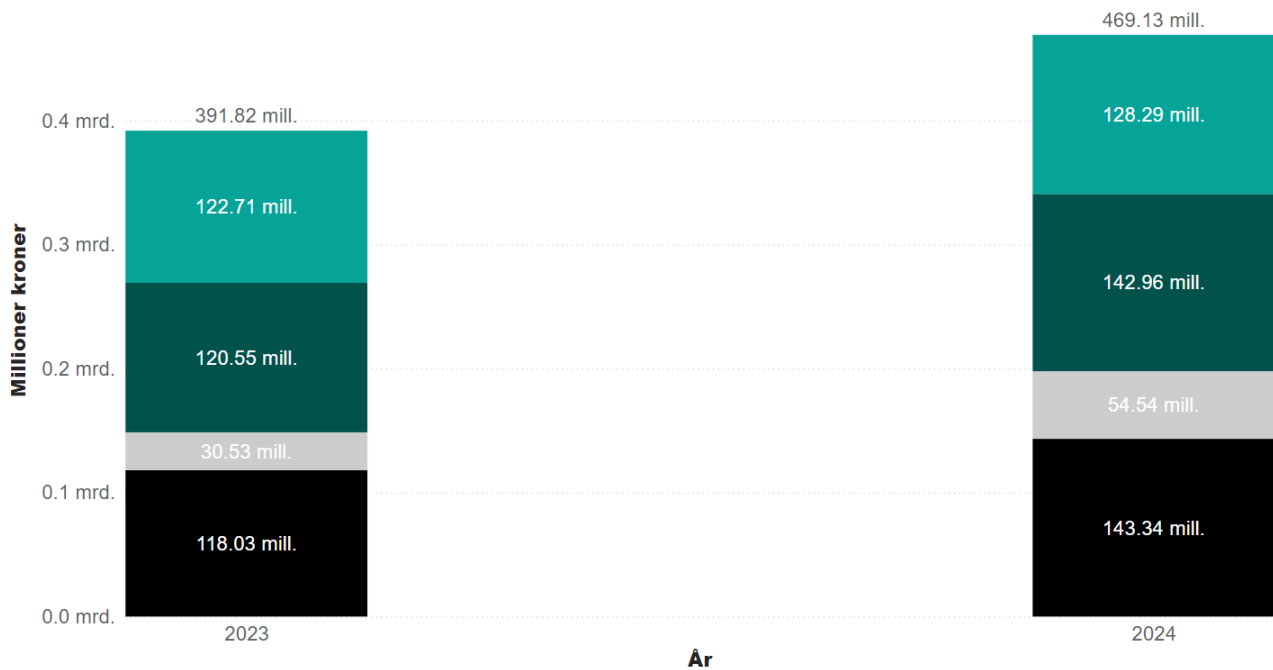
Figur 18 Fordeling av budsjettmidlene på virksomhetene i P04 Helse i 2023 og 2024

Virksomhet ● Aktiviteter og rehabilitering ● Helsehuset ● Legevakt ● Medisinskfaglig virksomhet ● Sentralt ansvar



Figur 19 Fordeling av budsjettmidlene på virksomhetene i P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023 og 2024

Virksomhet ● Avlastning og aktivitet ● Sentralt ● Tilrettelagte tjenester 1 ● Tilrettelagte tjenester 2



I intervju kommer det fram at når det gjelder boligene i virksomhetene tilrettelagte tjenester 1 og 2 benyttes en egen budsjettmodell/ ressursstyringsmodell for å budsjettere kostnadene. Det finnes ikke en tilsvarende modell for virksomheten avlastning og aktivitet. Det fører til at tilrettelagte tjenester 1 og 2 i større grad har realistiske budsjetter, sammenlignet med avlastning og aktivitet. De er også større i antall årsverk og kan derfor omfordele ressurser mer effektivt. Boligene har også i stor grad de samme brukerne, men det kan være usikkerhet knyttet til at det kommer nye brukere inn i boligene med store behov.

Det går også fram av intervju at ressursstyringsmodellen brukes til å gjennomgå ressursbehov og budsjett for hver enkelt bruker. Prosessen involverer flere aktører, inkludert tjenestetildeling, koordinerende enhet, spesialrådgiver og økonomer. De reiser rundt til hver avdeling og går gjennom ressursmodellen sammen med avdelingsleder og fagfolk. Det skal dermed være en gjennomgang en gang i året av den enkelte bruker, hvor ressursbehov og vedtakstimer blir vurdert opp mot budsjett.

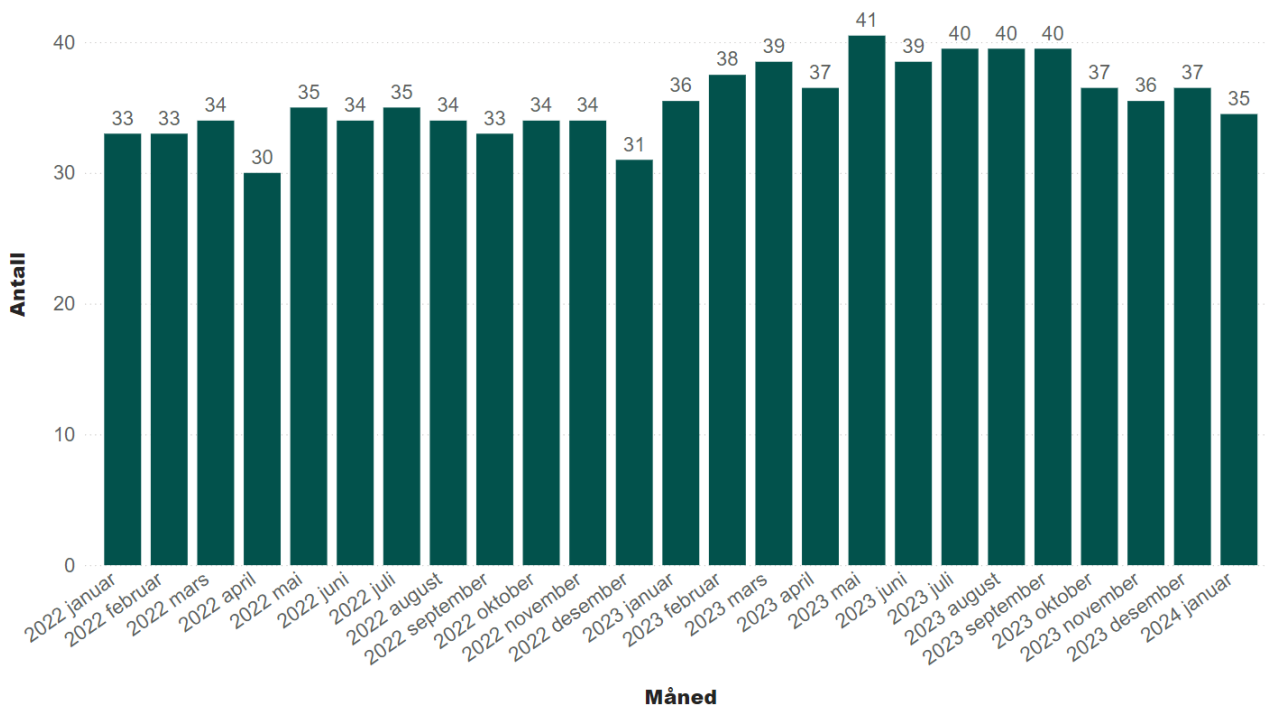
Det går videre fram av intervju at virksomheten avlastning og aktivitet har utfordringer med å overholde budsjettene fordi flere av brukerne har behov for bolig. De blir imidlertid ikke overført til tilrettelagte tjenester 1 eller 2 fordi kommunen mangler plasser og boliger. Det medfører at kommunen må kjøpe plasser eksternt. Dette kan være brukere som må følges opp døgnet rundt, og som medfører betydelige kostnader for kommunen.<sup>25</sup>

Figuren nedenfor viser at det var en økning i antall kjøpte plasser i 2023 fra 36 i januar til rundt 40 fra mai til september. Deretter er det en gradvis nedgang til 35 i januar 2024. Figuren er basert på administrasjonens [økonomirapporten for februar 2024](#).

---

<sup>25</sup> Kommunalsjef opplyser også at denne utgiftsposten (kjøp av tjenester eksternt) kostnadsføres sentralt hos kommunalsjefen (ikke i virksomhetene) i 2024

Figur 20 Totalt antall kjøpt private plasser i P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne (2022 – januar 2024)



### 7.3. Synliggjøring av budsjettpremiser og usikkerhet/risiko

#### Budsjettpremiser

Administrasjonen redegjør ikke eksplisitt i handlings- og økonomiplan hva som er budsjettets premisser når det gjelder utgifter knyttet til P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne.

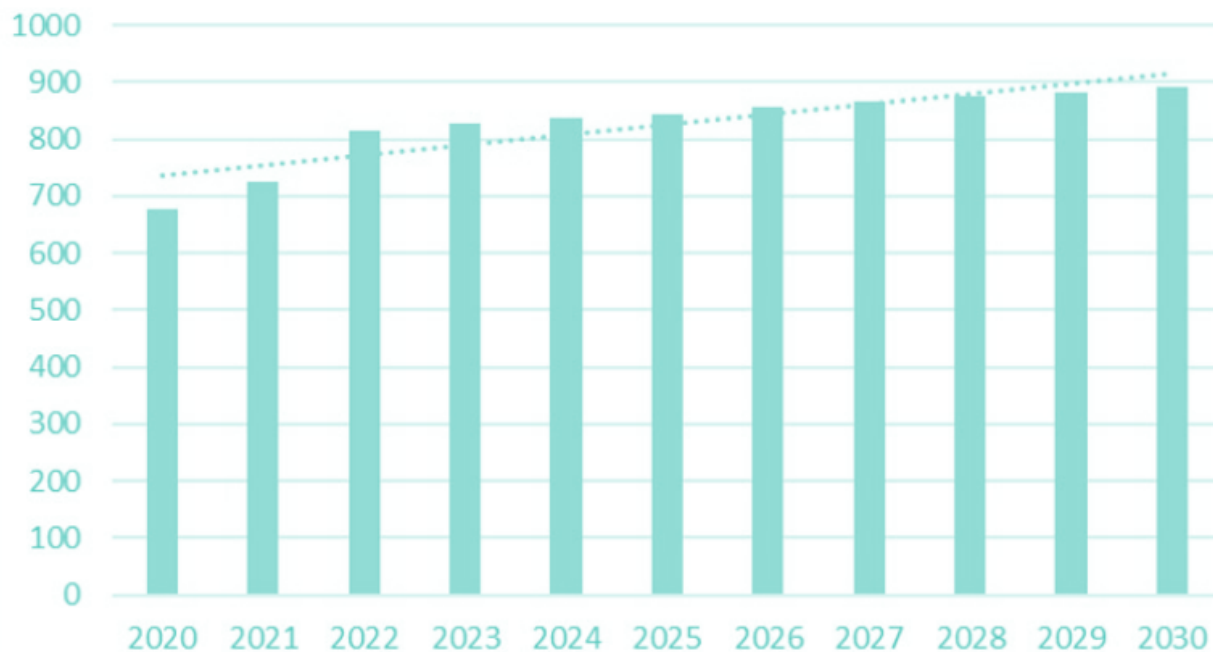
Administrasjonen har imidlertid som praksis å beskrive utfordringene innen programområdene i handlings- og økonomiplan på overordnet nivå. Når det gjelder P04 Helse beskriver administrasjonen blant annet i handlings- og økonomiplan 2023 – 2026 at kommunen har utfordringer med å rekruttere sykepleiere til Helsehuset og at kommunen har en utfordrende fastlegesituasjon.<sup>26</sup> I handlings- og økonomiplan for 2024 – 2024 framkommer det at helsetjenesten generelt har utfordringer knyttet til rekruttering av faglært personell og at turnoveren er økende. Det kommer også fram at det er få fastleger som har ledige plasser på listene sine, og det er vanskelig å rekruttere nye fastleger.<sup>27</sup>

Når det gjelder P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne melder administrasjonen også om rekrutteringsutfordringer og utfordringer med høyt sykefravær. Det går også fram av handlings- og økonomiplan 2023 – 2026 at behovet for boligtilbud og tjenester øker og det har vært nødvendig å kjøpe midlertidig avlastning og botilbud med heldøgns omsorg fra private leverandører. Administrasjonen illustrerer også forventet vekst i antall brukere med nedsatt funksjonsevne fra mot 2030, jf. figur:<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Drammen kommune (2022) Handlings- og økonomiplan 2023-2026

<sup>27</sup> Drammen kommune (2022) Handlings- og økonomiplan 2024-2027

<sup>28</sup> Drammen kommune (2022) Handlings- og økonomiplan 2023-2026

Figur 21 Forventet vekst i antall brukere med nedsatt funksjonsevne<sup>29</sup>

Kommunen redegjør i liten grad for sentrale indikatorer eller premisser i handlings- og økonomiplan for 2023 – 2026, sammenlignet med handlings- og økonomiplan for 2024 – 2027. I sistnevnte dokument redegjør administrasjonen blant annet for antall ansatte og årsverk, heltidsandel og sykefravær, overtidstimer og brudd på arbeidsmiljøloven.<sup>30</sup> Se tabellen nedenfor.

Figur 22 Sentrale indikatorer eller premisser i handlings- og økonomiplan 2024 – 2026 (tall for 2023)

Indikator	P04 Helse	P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne
Antall ansatte	402	876
Årsverk per august	313	602
Ansatte med 100 % stilling	181	274
Andel heltidsansatte august 2023	64,2	44,3
Gjennomsnittlig stillingsstørrelse august 2023	88,6	73,6
Sykefravær	10,5 %	10,6 %
Overtidstimer samlet 2023	9 564	15 153
Brudd på arbeidsmiljøloven	1 166	1 393

<sup>29</sup> Drammen kommune (2022) Handlings- og økonomiplan 2023-2026

<sup>30</sup> Revisjonen har gjennomgått handlings- og økonomiplanene for perioden 2022 – 2025



Regnskapsrevisjonen i VKR har også som årlig oppgave å kontrollere om kommunestyrets premisser for bevilgningene er fulgt. I kommunens årsberetning for 2023 framkommer det at administrasjonen i samråd med regnskapsrevisjonen i VKR har valgt ut fem områder og to innsparingstiltak der det ses nærmere på premissene som lå til grunn for budsjettanslagene. Ett av disse premissene gjaldt kjøp av tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsevne (P05). Her framkommer det at budsjettposten tildeles som et rullert opprinnelig budsjett fra forrige år. På grunn av stramme rammer ble det imidlertid budsjettert med kun ett nytt kjøp i 2023.

Det ble imidlertid kjøpt tjenester til 12 nye brukere i 2023. Dette er betydelig mer enn budsjettforutsetningen om ett nytt kjøp og forklarer i hovedsak programområdets merforbruk på 15, 8 millioner (i forhold til revidert budsjett) i 2023. <sup>31</sup> Denne budsjettforutsetningen kommer imidlertid ikke eksplisitt fram av handlings- og økonomiplan 2023 – 2026, som er på et mer aggregert nivå. Her kommer det kun fram at merforbruket i 2022 kan forklares med kjøp av eksterne plasser, og at det er et tiltak å redusere private kjøp med 4 millioner kroner. <sup>32</sup>

### Informasjon om usikkerhet og risiko for merforbruk i handlings- og økonomiplan

Selv om administrasjonen beskriver utfordringsbildet på overordnet nivå (samt en rekke indikatorer og premisser i handlings- og økonomiplan 2024 – 2027), har administrasjonen i liten grad som praksis å synliggjøre usikkerhet og risiko for merforbruk for programområdene eksplisitt i handlings- og økonomiplanen. Av intervju og svarene på spørreundersøkelsen kommer det fram at budsjetttrammene er stramme og at det er stor risiko for overskridelser for begge programområdene. Det kommer også fram at det gjennomføres risiko- og sårbarhetsvurderinger for programområdene, etter at budsjetttrammene er fastsatt på nyåret. Disse er nærmere beskrevet i kapittel 9.

Figuren nedenfor viser at et flertall av politikere, som har svart på spørreundersøkelsen, mener at beslutningsgrunnlaget kan bli bedre. Det er kun et mindretall av politikere som mener de i stor grad får et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag, og ingen svarer i svært stor grad. Til sammenligning svarer økonomigruppen i all hovedsak at beslutningsgrunnlaget er godt (se vedlegg 4). <sup>33</sup>

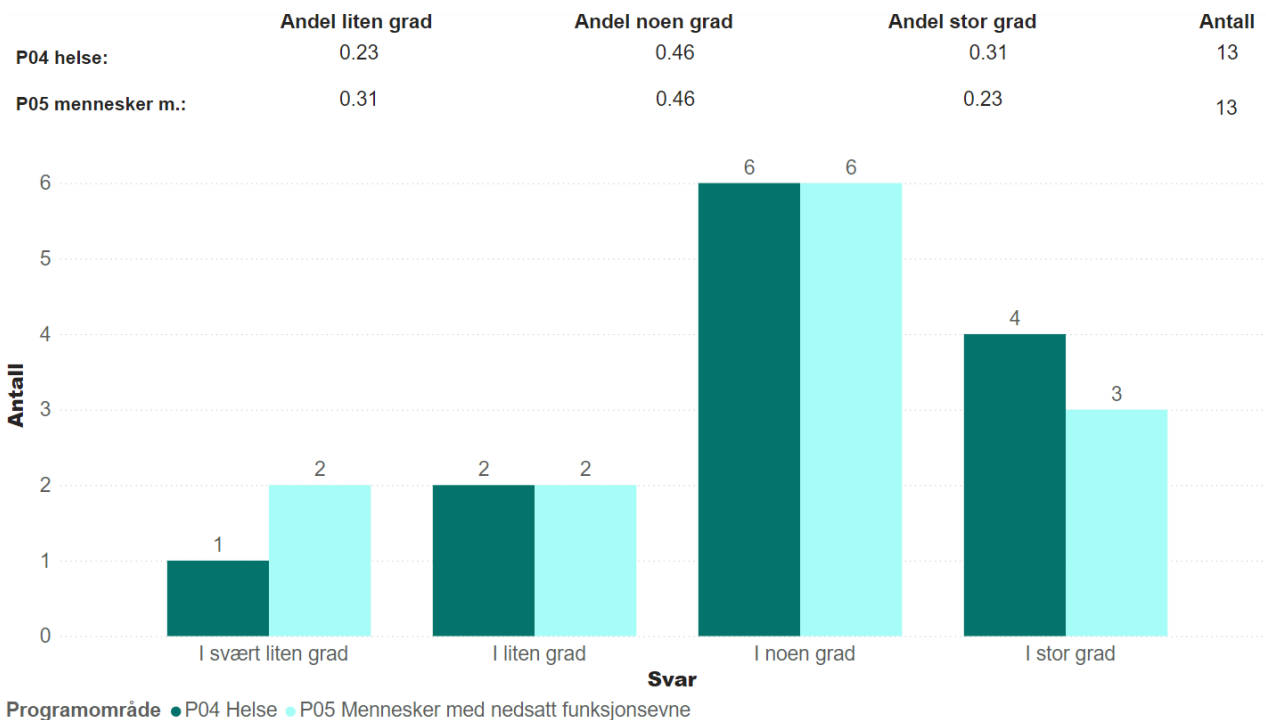
---

<sup>31</sup> Drammen kommune (2024) Årsberetning 2023

<sup>32</sup> Drammen kommune (2022) Handlings- og økonomiplan 2023-2026

<sup>33</sup> Direktør økonomi og virksomhetsstyring og ansatte i oppfølging og analyse

Figur 23 I hvilken grad utarbeider administrasjonen et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag til de folkevalgte i forbindelse med budsjettprosessen innen programområdene? (kun politikere)



Blant lederne i administrasjonen trekkes det fram i svar på spørreundersøkelsen at handlings- og økonomiplan bør ha mer informasjon om budsjettets premisser for de ulike programområdene. Videre bør både utfordringsbildet og risikoen for merforbruk framkomme bedre av beslutningsgrunnlaget til politikerne.

#### 7.4. Praksis og erfaringer

Tabellen nedenfor viser at det er et mindretall av respondentene, som mener at administrasjonen har etablert systemer og rutiner som i stor grad sikrer at det utarbeides realistiske budsjetter innen programområdene. Det er en tendens at mange svarer i noen grad, men blant politikerne og lederne i P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne er det også relativt mange som svarer i liten grad.

Tabell 3 I hvilken grad har administrasjonen etablert systemer og rutiner som sikrer at det utarbeides realistiske budsjetter innen programområdene)

Analysegrupper	P04 Helse					P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne				
	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	Antall svar	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	Antall svar
Økonomi	0%	40%	40%	20%	5	0%	60%	40%	0%	5
P04 ledere	22%	11%	44%	22%	9	11%	0%	0%	89%	9
Politikere	31%	54%	15%	0%	13	38%	46%	15%	0%	13
P05 ledere	6%	0%	0%	94%	18	33%	50%	6%	11%	18
<b>Samlet</b>	<b>16%</b>	<b>22%</b>	<b>18%</b>	<b>44%</b>	<b>45</b>	<b>27%</b>	<b>40%</b>	<b>11%</b>	<b>22%</b>	<b>45</b>

Når det gjelder realismen av budsjettet for 2024 (inneværende år) er det også få respondenter som svarer at det er realistisk for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne. Til sammenligning er det flere som svarer at det er realistisk for P04 Helse. I økonomigruppen er det for eksempelvis 80 %, som svarer mener budsjettet til P04 Helse er realistisk.

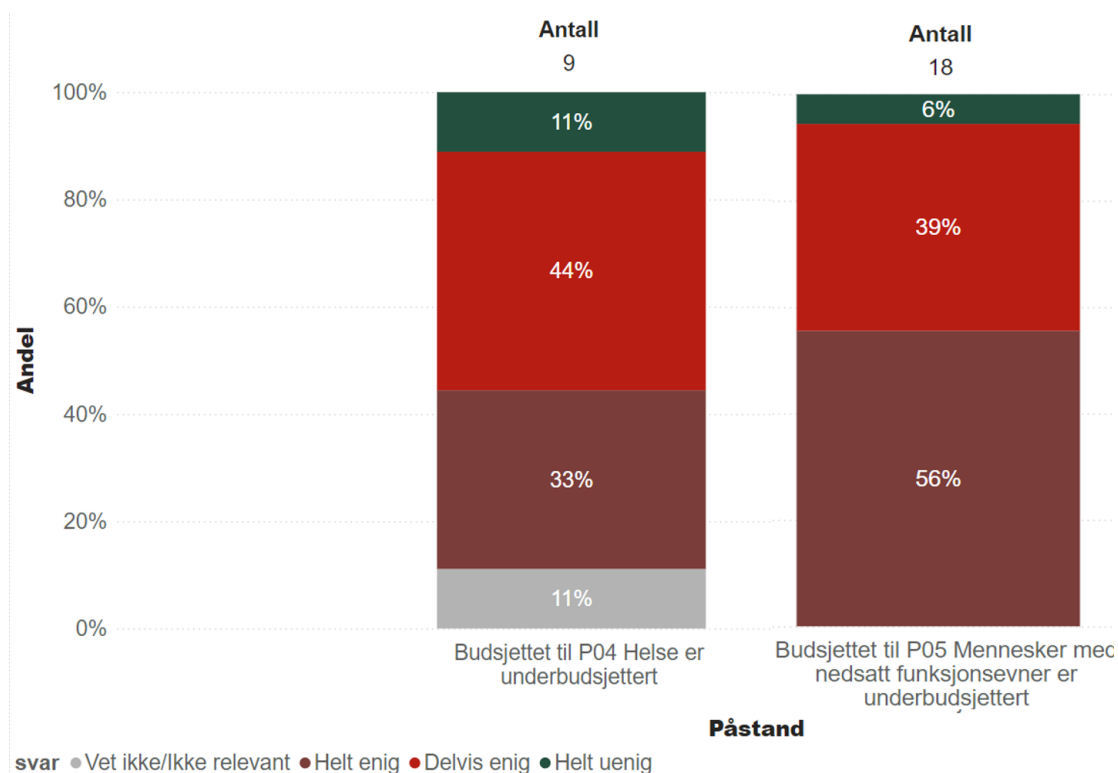
Tabell 4 Hvordan vurderer du realismen i budsjettet for 2024 for de utvalgte programområdene, sett i forhold til aktivitetene som skal gjennomføres?

Analysegrupper	P04 Helse (opprinnelig budsjett: 374,6 millioner kroner)					P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne (opprinnelig budsjett: kr 469,1 millioner kroner)				
	Ikke eller lite realistisk	Noe realistisk	Ganske eller svært realistisk	Vet ikke/man gler info	Antal svar	Ikke eller lite realistisk	Noe realistisk	Ganske eller svært realistisk	Vet ikke/man gler info	Antal svar
Økonomi	0%	0%	80%	20%	5	40%	20%	20%	20%	5
P04 ledere	22%	22%	22%	33%	9	0%	0%	11%	89%	9
Politikere	38%	38%	15%	8%	13	46%	38%	8%	8%	13
P05 ledere	0%	0%	0%	100%	18	44%	44%	6%	6%	18
<b>Samlet</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>	<b>18%</b>	<b>51%</b>	<b>45</b>	<b>36%</b>	<b>31%</b>	<b>9%</b>	<b>24%</b>	<b>45</b>

Når det gjelder påstander om underbudsjettering i spørreundersøkelsen er det også en tendens at mange mener at budsjettene til programområdene er underbudsjettert i 2024. Underbudsjettering vil si at driftsutgifter føres opp med lavere beløp i budsjettet enn erfaringene og prognosene skulle tilsi. Den økonomiske rammen er dermed for liten i forhold til det faktiske behovet. Det er imidlertid variasjon mellom de ulike gruppene. Blant P04 og P05 lederne er imidlertid nær samtlige enige i påstandene om underbudsjettering, mens det er større variasjon blant økonomigruppen. I økonomigruppen er det imidlertid flere som er enig i at budsjettet til P05 er underbudsjettert, sammenlignet med budsjettet til P04. En høy andel av politikerne (46 – 54 prosent) er også enig i at budsjettene er underbudsjettert.

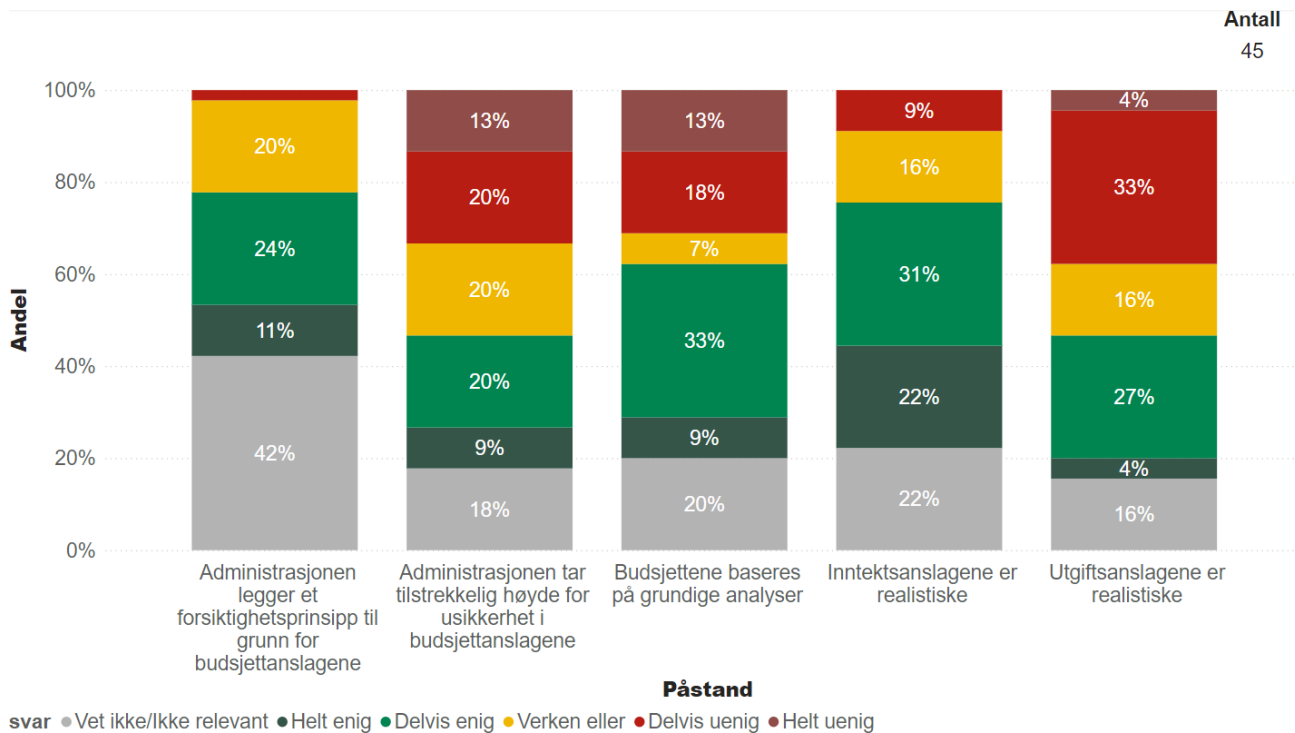
Nedenfor viser vi svarfordelingen til lederne i P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Figur 24 Hvor enig eller uenig er du i påstander om underbudsjettering for de utvalgte programområdene i 2024 (kun P04 og P05 ledere)



Når det gjelder øvrige påstander i spørreundersøkelsen om kommunens budsjetteringspraksis er det et mindretall som er enig i at administrasjonen tar tilstrekkelig høyde for usikkerhet i budsjettanslagene (29 prosent), at utgiftsanslagene er realistiske (31 prosent) og at budsjettene baseres på grundige analyser (43 prosent). Flere er til sammenligning enige (53 prosent) i at inntektsanslagene er realistiske. Når det gjelder spørsmålet om et forsiktighetsprinsipp legges til grunn er det mange som svarer at de ikke vet. Økonomigruppen er i all hovedsak enig i påstandene, mens lederne og politikere i større grad er uenige.

Figur 25 Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om kommunens budsjetteringspraksis?



Når det gjelder spørsmål om administrasjonens evne til å estimere realistiske utgifter i budsjettet er det en tendens at mange respondenter vurderer denne som middels god. Økonomigruppen vurderer evnen som best (særlig knyttet til P04 Helse), mens blant politikerne og P05 lederne er det flere som vurderer at evnen er dårlig. Dette gjelder særlig P05.

På åpent spørsmål om hvordan administrasjonen eventuelt kan bli bedre når det gjelder å budsjettere realistisk svarer flere politikere at administrasjonen bør bli bedre på å legge fram analyser av fremtidige behov og faktiske tall for politikerne. Administrasjonen bør informere om hva tjenestene og tiltakene faktisk koster, og ikke minst hva de bør koste for å oppnå ønsket kvalitet. Det går fram av svarene at politikere heller vil at administrasjon opplyser om hva kvalitet i tjenestene faktisk koster, i stedet for å kommunisere at «sulteforing» av tjenestene er ønskelig eller nødvendig for å oppnå balanse. Det er opptil politikerne å prioritere og fastsette nivået på tjenestene.

Når det gjelder P04 lederne går det blant annet fram av svar på spørreundersøkelsen at det i større grad må budsjetteres med nødvendig bruk av vikarer og overtid for å kunne levere forsvarlige tjenester. Programområdet leverer helsetjenester med vaktordninger og døgkontinuerlig drift, som vil ha høyere sykefravær en mer kontorbaserte dagtidsjobber. Det går også fram at det bør være mer realisme i årsverkskostnadene, som legges til grunn for virksomhetene. Bruk av middelverdi rammer virksomheter med behov for høy kompetanse. Det må derfor også i større grad anerkjennes i budsjettene på virksomhetsnivå at kompetanse koster, men at det gir faglig sikkerhet. Det kommer også fram at det er viktig å hensynta statlig fastsatte kostnader i budsjettene.

I intervju kommer det også fram at P04 Helse har utfordringer med «stramme» budsjettammer, samtidig som de må levere forsvarlige tjenester hele døgnet alle dager (inkl. høytider) uavhengig av fravær. Nødvendig kostnader til innleie og overtid er derfor ikke helt realistisk budsjettet. For å overholde

budsjettrammen er det blant annet nødvendig å holde stillinger vakante og begrense bruk av overtid og innleie til et minimum. Det kommer også fram at budsjettene ikke er på det nivået som er ønskelig for å levere gode tjenester, men det nivået som er strengt nødvendig for å kunne levere et minimum av forsvarlige tjenester.

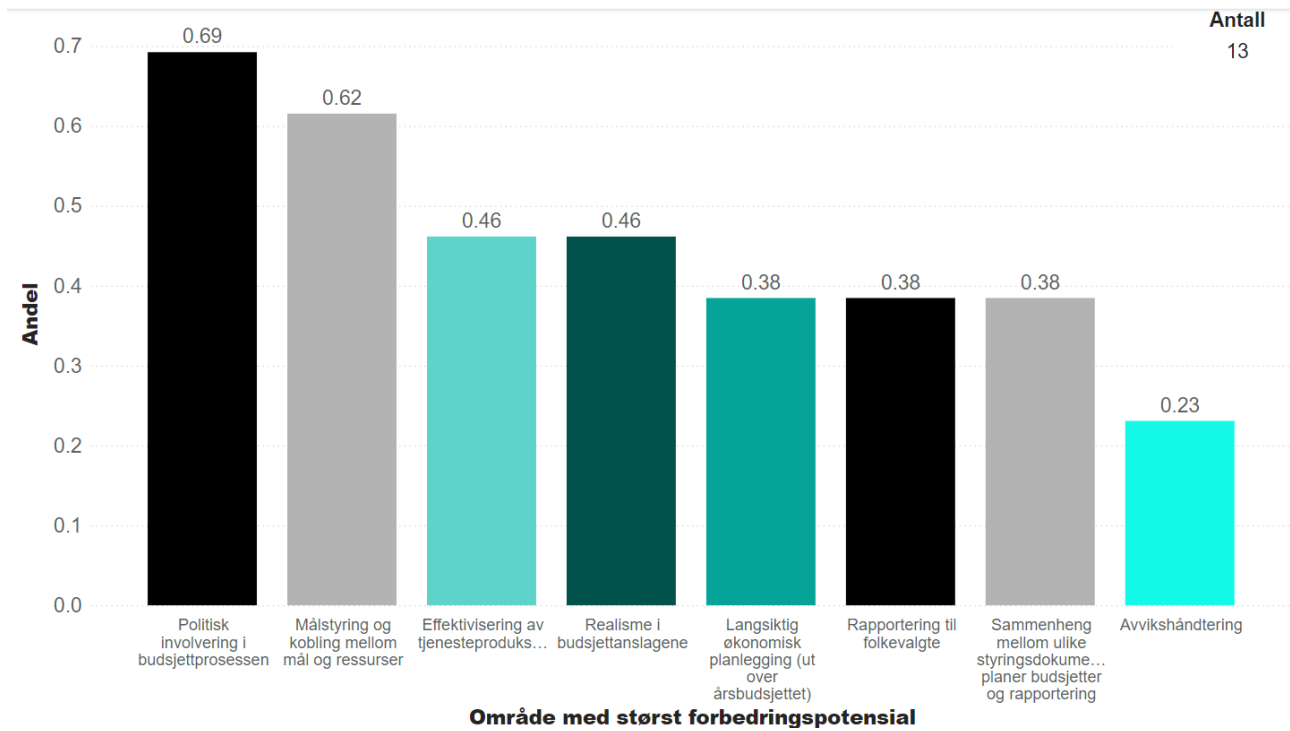
Når det gjelder P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne forklarer P05-ledere i spørreundersøkelsen at ikke alle behov og lovpålagte tjenester dekkes av budsjettet. Det kommer stadig brukere med behov for lovpålagte tjenester gjennom året, som ikke har finansiering i budsjettet. Budsjettene tar også i liten grad hensyn til nødvendige kostnader til å dekke fravær. Avdelingsledere innen P05 utdyper også at kommunen drifter på et rimelig nivå i forhold til sammenlignbare kommuner. Det er imidlertid godt kjent at kommunen har brukervekst kombinert med for få boliger, for lite plasser i avlastning og for få plasser i aktivitetstilbud. Det fører til at kommunen må gjennomføre kostbare eksterne kjøp, som det i liten grad budsjetteres med. Kommunen må derfor i større grad bygge på fakta i budsjetteringen og legge planer for å øke kapasiteten i tråd med behovene.

I intervju kommer det også fram at budsjettet til P05 er «stramt», og at det er lite rom for usikkerheter og avvik. Det er dermed stor risiko for overskridelser. Det kommer også fram at det er en praksis at det ikke budsjetteres med overtid, selv om dette er kostnader administrasjonen vet vil komme. I realiteten betyr det at budsjettet i liten grad blir realistisk, fordi er nødvendig med for overtid for enkelte brukere.

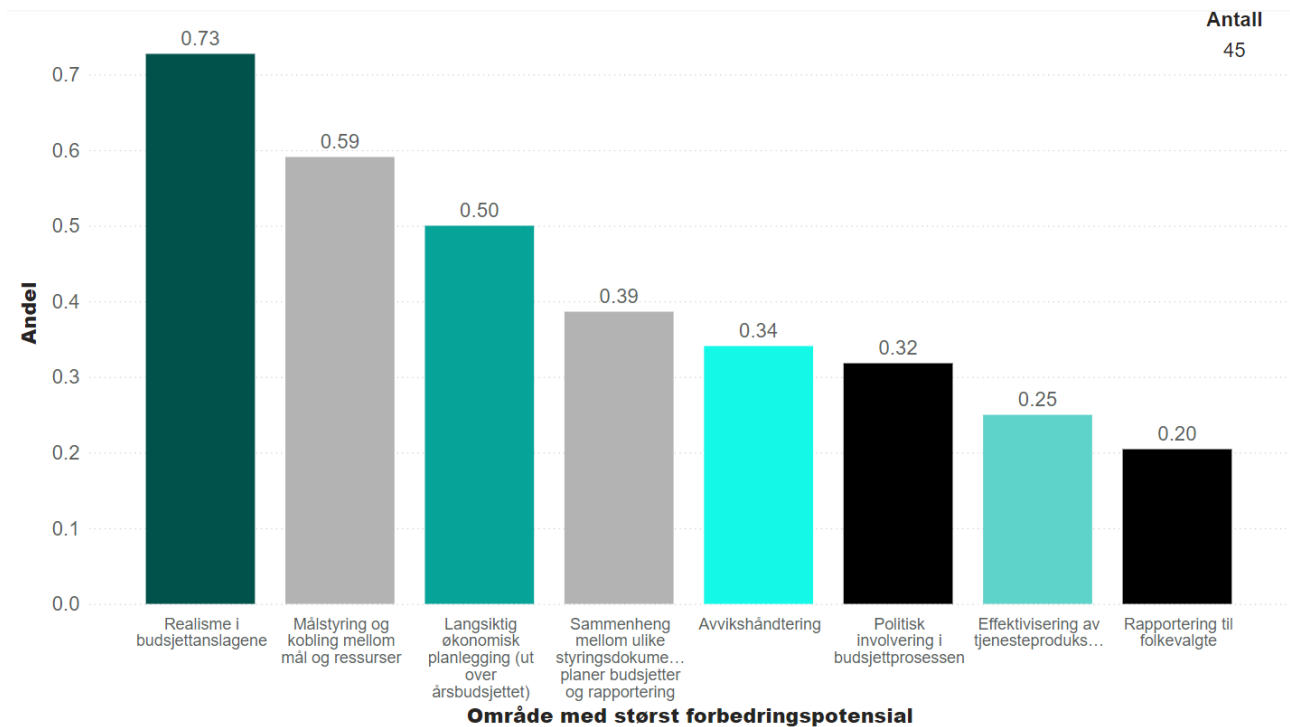
På spørsmål i spørreundersøkelsen om på hvilke områder kommunen har størst forbedringspotensial i sin økonomistyring er det flest som svarer realisme i budsjettanslagene (73 prosent), etterfulgt av målstyring og kobling mellom mål og ressurser (59 prosent) og langsiktig økonomisk planlegging – ut over årsbudsjettet (50 prosent).

Det er imidlertid variasjoner mellom de ulike analysegruppene. Blant politikerne er det flest som svarer politisk involvering i budsjettprosessen (69 prosent) og målstyring og kobling mellom mål og ressurser (62 prosent). Økonomigruppen svarer i hovedsak målstyring og kobling mellom mål og ressurser (80 prosent). P04 lederne svarer i all hovedsak realisme i budsjettanslagene (78 prosent), mens P05 lederne svarer realisme i budsjettanslagene (100 prosent) og langsiktig økonomisk planlegging – ut over årsbudsjettet (71 prosent), målstyring og kobling mellom mål og ressurser (59 prosent) og sammenheng mellom ulike styringsdokumenter – planer, budsjetter og rapportering (53 prosent). Figurene nedenfor viser svarfordelingen til politikerne og til alle respondentene på spørsmålet:

Figur 26 På hvilke områder mener du kommunen har størst forbedringspotensial i sin økonomistyring? (kun politikere)



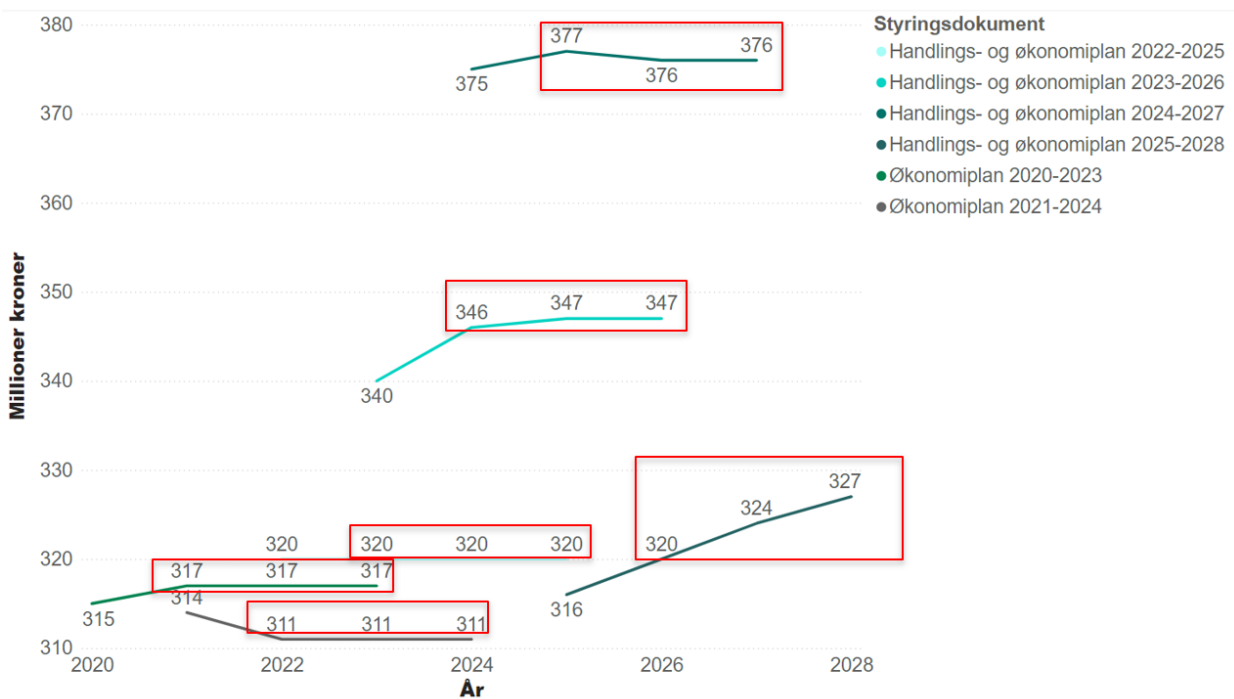
Figur 27 På hvilke områder mener du kommunen har størst forbedringspotensial i sin økonomistyring? (alle respondenter)



## 7.5. Budsjettering for år 2- 4 i handlings- og økonomiplan

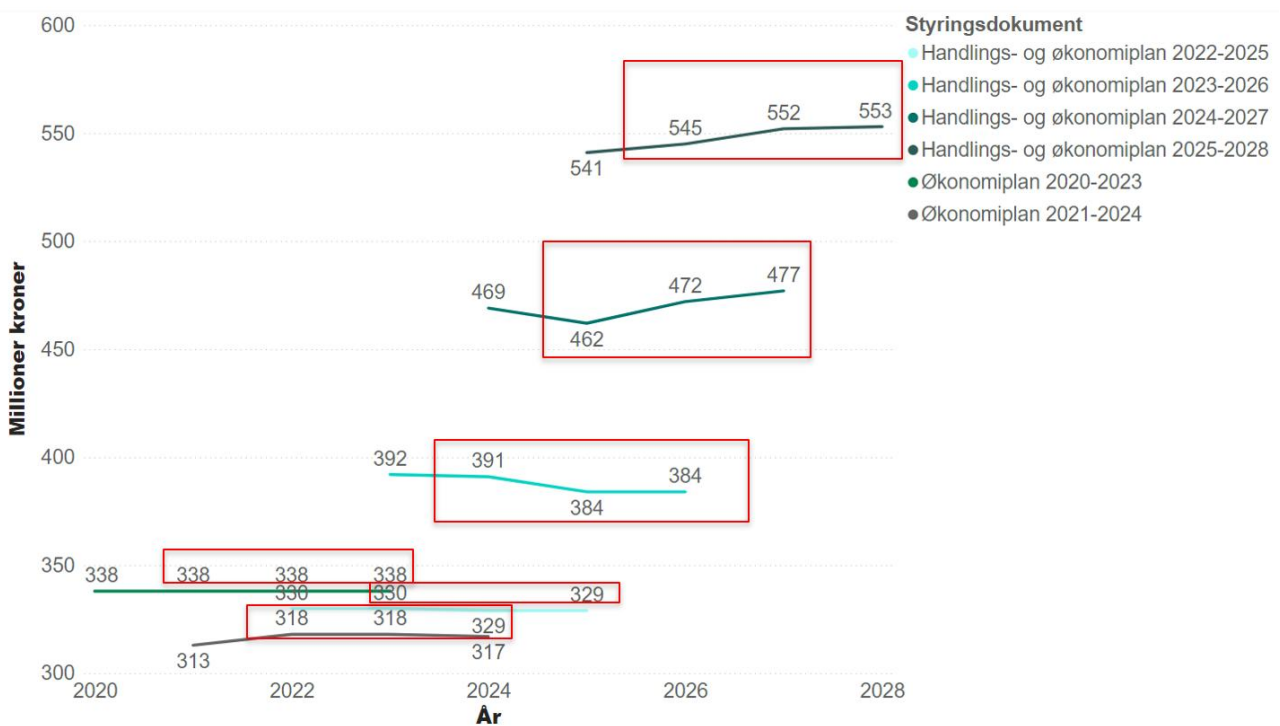
Figurene nedenfor viser utviklingen i budsjettet for P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne fra 2020 til 2025, basert på handlings- og økonomiplanen for de ulike områdene. I figuren er år 2- 4 i handlings- og økonomiplanene merket med en rød boks. De røde boksene viser at budsjettene for år 2- 4 i varierende grad er høyere enn for de tidligere årene. Dette kan indikere at disse budsjettene i ulik grad tar hensyn til en forventning om økte utgifter til helse i fremtiden.

Figur 28 Budsjettering for år 2 - 4 i handlings- og økonomiplan for P04 Helse





Figur 29 Budsjettering for år 2 – 4 i handlings- og økonomiplan for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne



I intervju kommer det også fram at år 2 – 4 i handlings- og økonomiplan i hovedsak er tekniske beregninger ut fra forutsetninger i statsbudsjettet og kommuneproposisjonen, som lages av oppfølging og analyse. Verken politikerne eller programområdene er involvert i planleggingen ut over det kommende års budsjett. Dette forklares blant annet med at Drammen ble sammenslått i 2020 og at det tar tid å bygge opp den nye kommunen. Videre har kommunen i årene etter sammenslåingen vært preget av pandemi. Det må også tas i betraktning at kommunen har stram økonomi, og lite økonomisk handlingsrom. Mye av planleggingsressursene går dermed til å utarbeide og følge opp årsbudsjettet. Det har dermed vært lite tid til å bruke tid på mer langsiktige prosesser.

Det går fram av intervju at ideelt sett burde både kommunalsjefene/programområdene og politikerne i større grad vært involvert i planlegging av kostnader 2 – 4 år fram i tid. I 2024 er fokuset blant politikerne i hovedsak på å flytte på/justere midler på neste års budsjett, og det er et potensial for å planlegge mer langsiktig. Ved å planlegge mer langsiktig i handlings- og økonomiplan, vil det i større grad være mulig for politikerne å flytte midler mellom programområdene. Dersom det er ønskelig å gjøre store grep bør det gjøres tidlig for å sikre forutsigbarhet.

Det går også fram av intervju at det er viktig å planlegge langsiktig for P05, spesielt med tanke på demografiutviklingen og behovet for tjenester. Kommunen har gode forutsetninger for å forutse tjenestebehov i et fireårsperspektiv, men at det er nødvendig med en omforent forståelse av utfordringene og løsningene. Mottakerne av denne tjenesten har behov for tjenester i livsløp-perspektiv. Dette gjøre det mulig å lage langsiktige planer for behovet for tjenester fremover.

## 8. Budsjettendringer

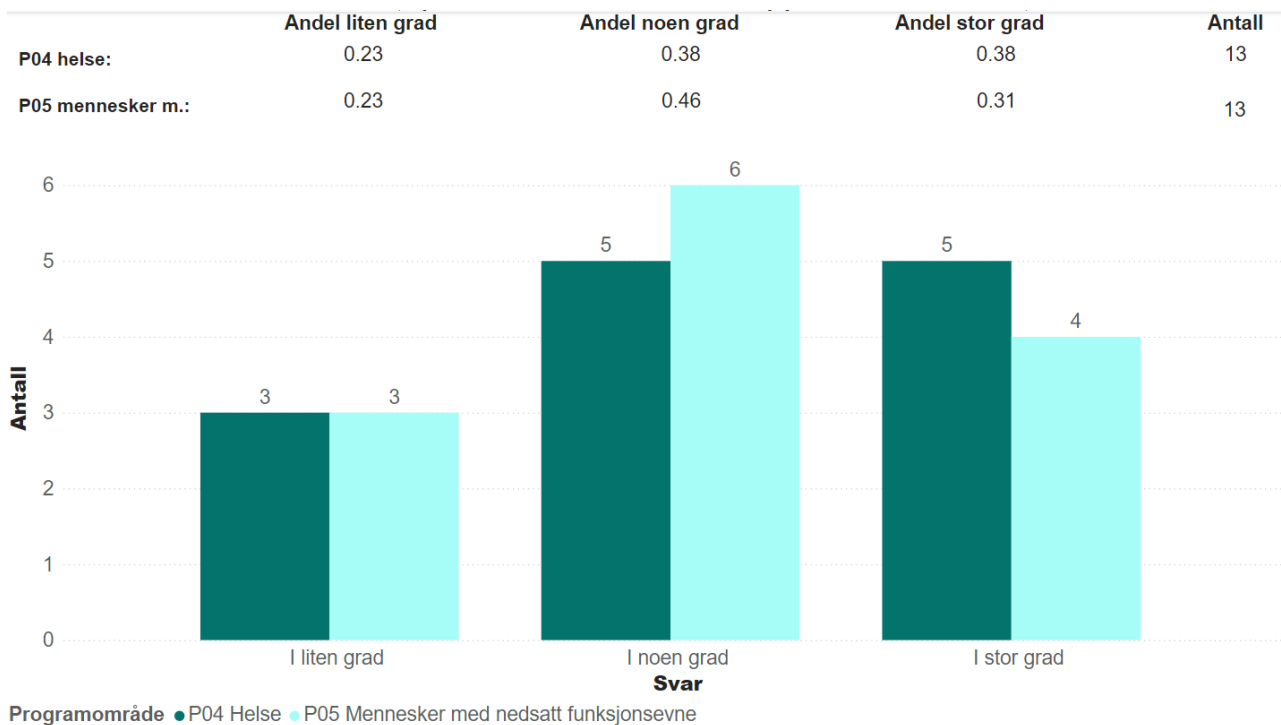
I dette kapitlet belyser vi hvordan kommunen gjennomfører budsjettendringer og håndterer avvik/gjennomfører tiltak. Kapitlet tar i hovedsak utgangspunkt i året 2023.

### 8.1. Overordnet

Av intervju kommer det fram at Drammen kommune tidligere (til og med 2023) har hatt som praksis å i stor grad revidere budsjettene til programområdene gjennom året, i tråd med kommuneloven. Dette har blant annet vært mulig fordi kommunen tidligere har fått større skatteinntekter enn budsjettert gjennom året. Det er imidlertid en utfordring at kommunens skatteinntekter ikke øker som tidligere. Ny kommunedirektør og ny direktør økonomi og virksomhetsstyring har bestemt at programområdene fra og med 2024 i all hovedsak må forholde holde seg til det opprinnelige budsjettet. Programområdene kan ikke lenger forvente tilleggsbevilgninger gjennom året.

I spørreundersøkelsen er det kun et mindretall av politikerne (38 % for P04 og 31 % for P04 Helse) som svarer at administrasjonen i stor grad foreslår nødvendige endringer i budsjettet når det oppstår vesentlige avvik innen programområdene. De fleste politikerne svarer i noen grad eller i liten grad på spørsmålet. Til sammenligning svarer de fleste i økonomigruppen i stor grad. Blant P04 og P05 lederne er det mange som svarer at de ikke vet. Figuren nedenfor viser svarfordelingen til politikerne på spørsmålet.

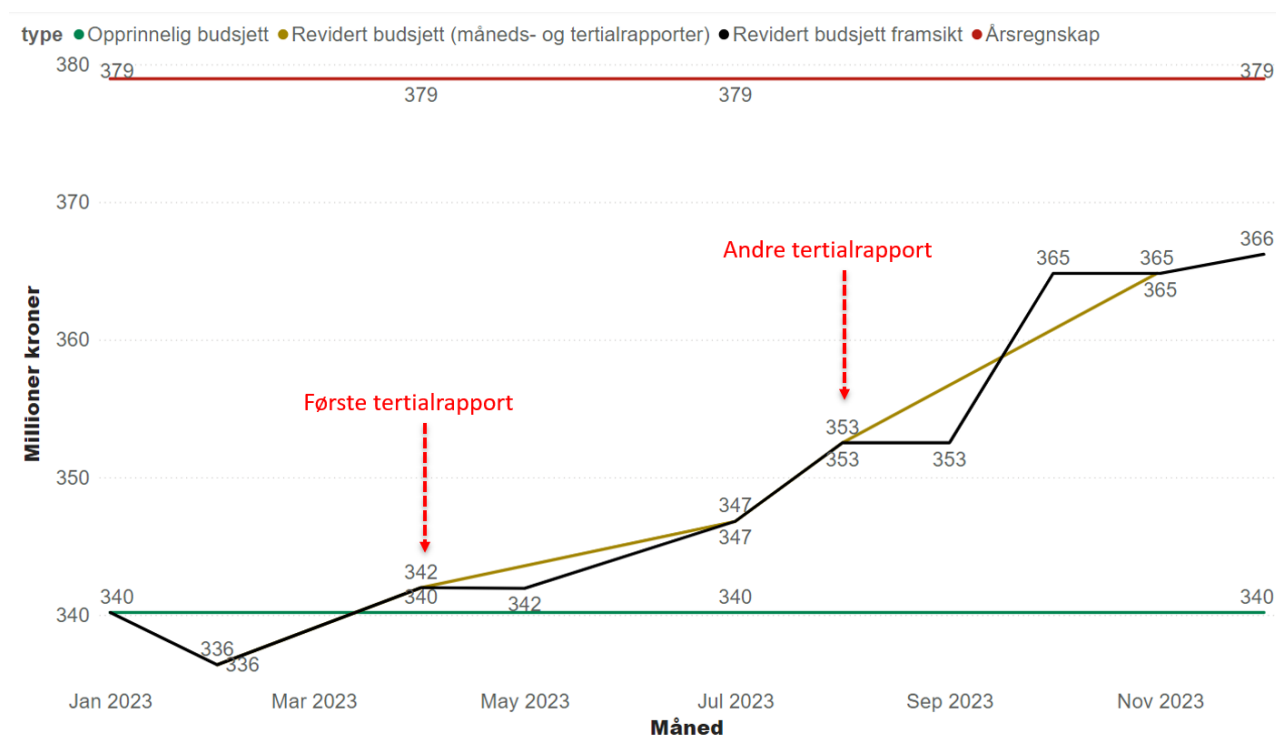
Figur 30 I hvilken grad foreslår administrasjonen nødvendige endringer i budsjettet når det oppstår vesentlige avvik innen programområdene.



## 8.2. P04 Helse

Figuren nedenfor viser både opprinnelig budsjett (grønn linje) og revidert budsjett i Framsikt (sort linje), samt revidert budsjett fra tertial- og månedsrapporter (gul linje) for P04 Helse i 2023. Figuren viser også årsregnskapet (rød linje).

Figur 31 Budsjettendringer for P04 Helse i 2023



Som det går fram av figuren økes budsjettet for P04 Helse fra 340 millioner kroner i handlings- og økonomiplan til 366 millioner mot slutten av 2023. Differansen mellom opprinnelig budsjett i handlings- og økonomiplan og endelig revidert budsjett er dermed på om lag 26 millioner.

Tabellen nedenfor viser imidlertid at budsjettendringene vedtatt av kommunestyret for P04 Helse i første og andre tertial til sammen utgjør 17,3 millioner kroner. Det betyr at administrasjonen har tilført om lag 8,7 millioner mer enn det kommunestyret har vedtatt ved behandlingen av tertialrapportene. Det tilsvarer om lag 2,5 prosent av opprinnelig budsjett.

Tabell 5 Budsjettendringene vedtatt av kommunestyret for P04 Helse i løpet av 2023

Når	Forklaring	Beløp (1000)
<b>Første tertial</b>	1. tertial Kompensasjon vaksinasjon (RNB). Programområdene kompenseres for merutgifter i forbindelse med korona vaksinasjon	1 298
<b>Første tertial</b>	1. tertial Kompensasjon økt prisvekst (RNB). Programområdene kompenseres for høyere prisvekst basert på oppjustert anslag fra revidert nasjonalbudsjett.	2 240
<b>Første tertial</b>	1. tertial Overføring mellom programområder. Omdisponering innenfor HSO-området: Det foreslås å flytte 1,5 millioner kroner fra P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne til P04 Helse	1 500
<b>Andre tertial</b>	2. tertial P04 Basistilskudd. Programområdet tilføres 4,3 millioner kroner i varige midler (ramme tilsvarende nasjonalt fastsatt basistilskudd) i forbindelse med 2. tertial rapport. Helårsvirkning (7,9 millioner kroner) vurderes i forbindelse med HØP 2024-27.	4 300
<b>Andre tertial</b>	2. tertial P04 Helsehuset. Helsehuset: Programområdet tilføres 5 millioner kroner som engangsbeløp, for å kompensere deler av merforbruket i Helsehuset. Helsehuset er midlertidig overført til P06 Hjemmetjenester og institusjon, men budsjettet er fortsatt under P04 Helse og kompenseres derfor her. Kommunedirektøren forventer at innsparingstiltak som er/blir iverksatt, snarlig bidrar til å snu den økonomiske utviklingen i Helsehuset.	5 000
<b>Andre tertial</b>	2. tertial P04 Nasjonalt fastsatte kostnader. Programområdet tilføres til sammen 3 millioner kroner som varige midler i forbindelse med andre nasjonale fastsatte kostnader som overskrider tildelt ramme, herunder: a) E-helse (0,7 millioner kroner). b) Norsk pasientskadeerstatning (0,7 millioner kroner). c) Lønnsoppgjøret LIS1-leger/turnusleger (0,7 millioner kroner). d) Lønnsoppgjør legevaktens nattleger (0,9 millioner kroner).	3 000
<b>Totalt</b>		17 338

Administrasjonen redegjør i varierende grad for de ovennevnte budsjettendringene eller forslagene i tertialrapportene. I første tertialrapport går det fram at kommunedirektøren foreslår å kompensere programområdet med 1,3 millioner kroner knyttet til koronavaksinasjon. Grunnet den krevende økonomiske situasjonen foreslår kommunedirektøren også å overføre 1,5 millioner kroner fra P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne til P04 Helse. Med disse tiltakene og budsjettjusteringene forventer kommunedirektøren at programområdet styrer mot balanse ved årets slutt.<sup>34</sup> Administrasjonen foreslår ikke i første tertialrapport at budsjettet bør endres som følge høyere prisvekst enn ventet (se kolonne merket med grå farge i tabellen).

Det går imidlertid fram av andre tertialrapport at kommunedirektøren foreslår å tilføre 12,3 millioner kroner. Det går også fram at kommunedirektøren forventer et merforbruk på 11,7 millioner kroner ved årsslutt etter iverksatte tiltak og kompensasjon for underfinanserte poster.<sup>35</sup>

Ifølge årsevalueringen er programområdet P04 tilført 5,1 millioner knyttet til flyktnings situasjonen i første tertial, og 12,3 millioner i andre tertial knyttet til basistilskudd til fastleger (4,3 millioner kroner), styrking av Helsehusets rammer (5 millioner kroner), og nasjonalt fastsatte kostnader (3 millioner kroner). I tillegg er programområdet kompensert for kostnader til koronavaksinasjon med 4,9 millioner kroner.

Merk at det ikke framgår av verken tertialrapportene eller kommunestyrets vedtak at P04 Helse er tilført 5,1 millioner knyttet til flyktnings situasjonen i første tertial. Videre ble programområdet kompensert for kostnader til koronavaksinasjon for kroner 1,3 millioner i første tertial, ikke 4,9 millioner. Samlet redegjør også administrasjonen i årsevalueringen for en samlet økning av rammen på 22,3 millioner kroner. Til sammenligning er, som nevnt, differansen mellom opprinnelig budsjett i handlings- og økonomiplan

<sup>34</sup> Drammen kommune (2023) 1. tertialrapport

<sup>35</sup> Drammen kommune (2023) 2. tertialrapport

(340,18 millioner kroner) og revidert budsjett (366,2 millioner kr) 26 millioner kroner.

Av intervju går det fram at det er flere forhold som kan forklare budsjettjusteringene i P04 Helse. Budsjettet revideres blant annet på grunn av refunderte kostnader til koronavaksinasjon og ekstraordinær tilstrømming av flyktninger og tilskudd til spesialistutdanning for allmennleger.

I faktahøringen viser administrasjonen til at rammen er økt med 26 millioner kroner og at kun 17,3 millioner kroner av dette følger av vedtak i tertialrapporten. Administrasjonen opplyser at den resterende økningen på 8,7 millioner kroner er gjort med hjemmel i punkt 3.1.3 i kommunens økonomireglement. Her gis kommunedirektør fullmakt til å foreta tekniske endringer mellom programområder (for eksempel flytting av økonomiske midler som følger av oppgaveendringer og fordeling av midler knyttet til lønnsoppgjøret) og innenfor det enkelte programområde. Forutsetning for fullmakten er at de tekniske endringene ikke endrer kommunestyrets prioriteringer og de forutsetninger som ligger til grunn for budsjettvedtaket.

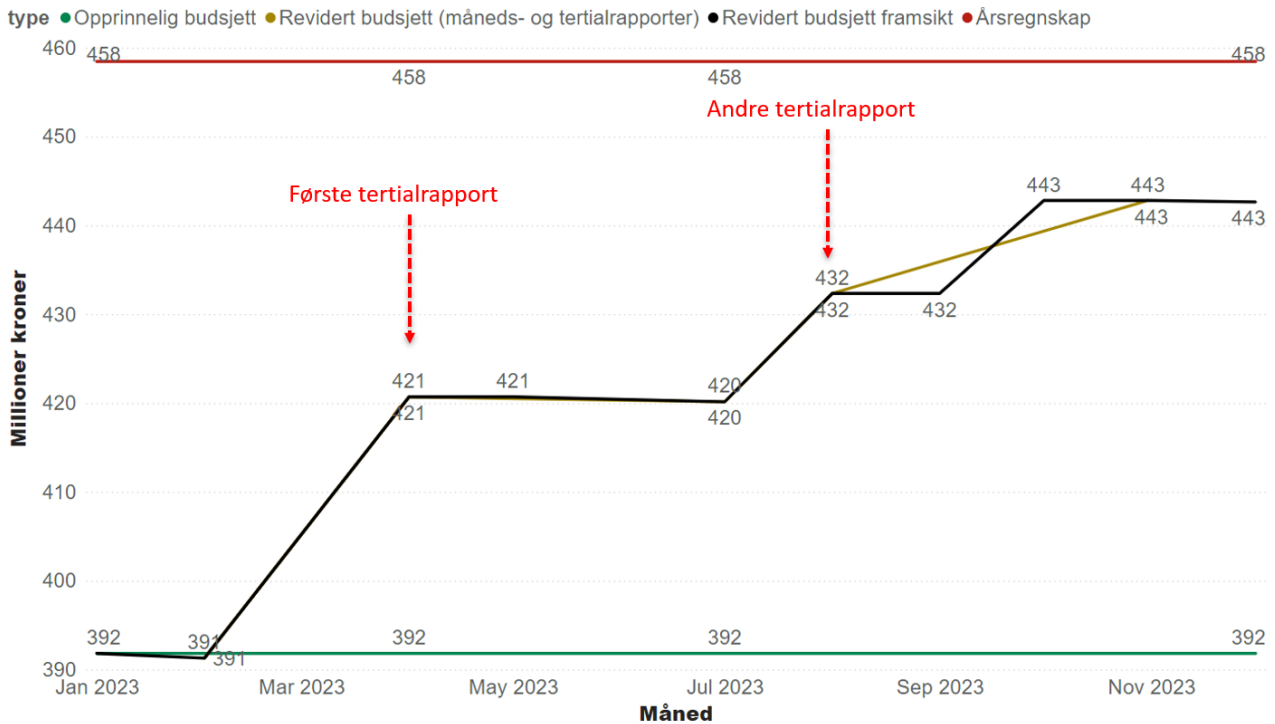
Administrasjonen opplyser videre at økningen på 8,7 millioner kroner i hovedsak kan forklares med kompensasjon for lønnsoppgjør, som medførte en tilførsel på 10,8 millioner kroner. Videre er 4,5 millioner kroner overført fra P04 til P06 som kompensasjon for matleveranser til Helsehuset, og 5,4 millioner kroner er trukket ut for bruk av tolketjenester. P04 Helse ble også tilført 5,1 millioner kroner til å dekke programområdenes merutgifter knyttet til ekstra bosetting av flyktninger. P04 ble også kompensert med 3,6 millioner kroner for utgifter til vaksinasjon av eldre og utsatte grupper høsten 2023. Revisjonen vil bemerke at det i liten grad er klart skille mellom endringer som vedtas av kommunestyret (se tabell 7) og endringer som håndteres som tekniske endringer.

Når det gjelder årsaker til at det ikke alltid redegjøres for budsjettjusteringene i tertialrapporten går det fram av intervju at dette håndteres på nivået over programområdene og at kommunalsjefen i liten grad er kjent med prosessene mot kommunestyret.

### 8.3. P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne

Figuren nedenfor viser både opprinnelig budsjett (grønn linje) og revidert budsjett i Framsikt (sort linje), samt revidert budsjett fra tertial- og månedsrapporter (gul linje) for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023. Figuren viser også årsregnskapet (rød linje).

Figur 32 Budsjettendringer for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023



Figuren ovenfor viser at budsjettet til P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne øker fra 392 millioner i handlings- og økonomiplan til 443 millioner mot slutten av året. Dette er en økning på om lag 51 millioner kroner.

Tabellen nedenfor viser at kommunestyret i forbindelse med behandling av første og andre tertialrapport kun har vedtatt budsjettendringer tilsvarende 9,6 millioner kroner. Det kan bety at området er tilført 41 millioner mer enn det kommunestyret har vedtatt i 2023 i forbindelse med første og andre tertial i 2023. Det tilsvarer i overkant av 10 prosent av opprinnelig budsjett.

Tabell 6 Budsjettendringene vedtatt av kommunestyret for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023

Når	Forklaring	Beløp (1000)
<b>Første tertial</b>	1. tertial Kompensasjon økt prisvekst (RNB). Programområdene kompenseres for høyere prisvekst basert på oppjustert anslag fra revidert nasjonalbudsjett.	1 128
<b>Første tertial</b>	1. tertial Overføring mellom programområder Omdisponering innenfor HSO-området. Det foreslås å flytte 1,5 millioner kroner fra P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne til P04 Helse	-1 500
<b>Andre tertial</b>	2. tertial P05 Kompensasjon ifm. 2. tertialrapport	10 000
<b>Totalt</b>		9 628

Ifølge første tertialrapport er det reviderte budsjettet 420,7 millioner kroner i april. Det går imidlertid ikke fram av tertialrapporten at det opprinnelige budsjettet i handlings- og økonomiplanen var 391,82 millioner og at det dermed allerede er økt med 28,88 millioner (7 prosent).<sup>36</sup>

I første tertialrapport går det også fram at kommunedirektøren foreslår å overføre 1,5 millioner kroner fra P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne til P04 Helse.<sup>37</sup> Administrasjonen foreslår ikke å kompensere for høyere prisvekst enn antatt i første tertialrapport, men dette framkommer av kommunestyrets vedtak (se kolonnen mer merket med grå farge i tabellen).

I andre tertialrapport foreslår imidlertid kommunedirektøren at programområdet kompenseres med 10 millioner kroner som et engangsbeløp. Med iverksatte tiltak og foreslått kompensasjon forventer kommunedirektøren et merforbruk på 15 millioner kroner ved årsslutt.<sup>38</sup>

Ifølge årsevalueringen ble 1,5 millioner kroner overført fra P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne til P04 Helse i første tertial. I andre tertial fikk programområdet imidlertid tilført 10 millioner. Det vil si at programområdet ifølge årsevalueringen er tilført 8,5 millioner.<sup>39</sup> Til sammenlign er, som sagt, differansen mellom opprinnelig budsjett i handlings- og økonomiplan (391,8 millioner) og endelig revidert budsjett (442,6 millioner) kroner på om lag 51 millioner kroner.

I faktahøringen viser administrasjonen til funnet om at rammen er økt med 51 millioner og kun 9,6 millioner kroner av dette er følger av vedtak i tertialrapporten. Administrasjonen forklarer at den resterende økningen på 41 millioner kroner i hovedsak gjort med hjemmel i punkt 3.1.3 i kommunens økonomireglement (som for P04 Helse). Administrasjonen presiserer at:

- Til sammen er 25,6 millioner kroner flyttet fra P06 til P05. Dette gjelder eksisterende utgifter til kjøp av eksterne plasser og avlastningstiltak knyttet til brukere innenfor P05 sitt ansvarsområde, men som tidligere likevel har blitt belastet under P06.
- Programområde 05 er kompensert for virkningen av lønnsoppgjør i 2023 med 20 millioner kroner
- I tillegg er det gjort enkelte flyttinger knyttet til oppgaver som er utført for eller av andre enheter som gjelder brukere i P05

I intervju kommer det fram at programområdene (kommunalsjefene) i liten grad er kjent med eller involvert i revideringene som gjøres gjennom året. Kommunalsjefene er i liten grad koblet på denne prosessen, men burde kjent bedre til budsjettendringene. Det burde være en bedre forståelse og informasjon om årsakene til budsjettendringene internt i administrasjonen. Rapporteringen i Framsikt er basert på de justerte budsjettallene. Dette kunne derfor vært nyttig med større kunnskap om hva som ligger i de reviderte budsjettjusteringene. Kommunalsjefen vet derfor ikke hva som er bakgrunnen for endringene, og om det skyldes lønnsforhandlinger, sosiale utgifter, deflator eller andre justeringer som kommer etter budsjettet er ferdigstilt. Kommunalsjef mener også at dette er noe som bør bli bedre i

---

<sup>36</sup> Drammen kommune (2023) 1. tertialrapport

<sup>37</sup> Drammen kommune (2023) 1. tertialrapport

<sup>38</sup> Drammen kommune (2023) 2. tertialrapport

<sup>39</sup> Drammen kommune (2024) Årsevaluering 2023

kommunen. Det bør være mer skriftlighet og dialog rundt budsjettendringene, slik at programområdene (kommunalsjefen) forstår hva som faktisk skjer når budsjettet endres.

## 9. Avvikshåndtering og tiltak

I dette kapittelet belyser vi hvordan kommunen håndterer budsjettavvik og gjennomfører tiltak for å redusere eller unngå merforbruk. Kapittelet tar i hovedsak utgangspunkt i året 2023.

### 9.1. Overordnet

Det går fram av intervju at administrasjonen praktiserer «stram» økonomistyring og det gjennomføres mange tiltak gjennom året for å håndtere avvik. Det er også månedlig oppfølging mellom både kommunalsjef og virksomhetsledere og mellom virksomhetsledere og avdelingsledere. Kommunalsjefene er også i dialog med direktør økonomi og virksomhetsstyring og med økonomirådgiverne i oppfølging og analyse. Det går fram av intervjuene at lederne mener at kommunen har et bra system for økonomistyring og at kommunen har god kontroll med kostnadene.

Revisjonens gjennomgang av rapporteringen i Framsikt (se kapittel 10) viser også at kommunen har et system som legger til rette for at både avdelingsledere, virksomhetsledere og kommunalsjefene rapporterer om tiltak når avdelingene har utfordringer med å overholde budsjettammene.

Tekstboksen nedenfor viser at kommunes rutiner legger opp til at lederne skal rapportere om både avvik årsaker til avvik og tiltak for å lukke avvikene i Framsikt.

*Tekstboks 2 Standardteksten for økonomirapportering i Framsikt for første tertial i 2023:*

#### Økonomistatus:

##### Status

- Hva er avviket fra periodisert budsjett?
- På hvilke poster fremkommer de alvorligste avvikene?

##### Vurdering/analyse

- Hvorfor har avviket oppstått?
- Virksomhetenes økonomirapportering skal som tidligere først og fremst legge vekt på å være avviksorienterte. Avvikene bør i minst mulig grad skyldes periodiseringsfeil. Det er derfor viktig at periodiseringen gjennomgås innen fristen for budsjettjusteringer.
- Analyser den økonomiske situasjonen
- Nøkkeltall knyttet til produksjon/økonomiske størrelser tas inn her

##### Konklusjon/prognose

- Det skal alltid gjøres en vurdering av årsprognosen, etter at eventuelle korrigerende tiltak er lagt til grunn. Det understrekes at årsprognosen skal være realistisk.

##### Oppsummering tiltak

- Det skal legges inn korrigerende tiltak dersom virksomheten har avvik i forhold til tildelt budsjettamme. Det understrekes at dette skal være realistiske tiltak som kan følges opp i senere rapporteringer. Her kan man foreslå tiltak som har økonomiske konsekvenser (eks. kutt i bruken av vikarer, innkjøp o.l.).
- Det rapporteres på status på eventuelle eksisterende tiltak som er foreslått tidligere

Det kommer også fram av intervju at både innen P04 og P05 meldes det om mange tiltak, men at det kan være vanskelig å avgjøre i hvilken grad tiltakene følges opp i praksis og om de har effekt. Eksempler på



tiltak som er vanskelig å måle er tettere oppfølging av sykemeldte eller begrense innleie av vikar. Det kommer også fram at det generelt finnes lite informasjon om resultater av gjennomførte tiltak i P04 og P05.

Det går også fram av intervju at ulik grad av budsjettkontroll mellom programområdene dels kan forklares med fravær av en egen direktør for Helse, sosial og omsorg. En egen direktør for helse- og velferdssektoren, kan bidra til å sikre god koordinering og budsjettkontroll innen sektoren.

Nedenfor redegjør vi nærmere for utfordringer og risikovurderinger og tiltakene som er rapportert og gjennomført for P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023. Kapittelet belyser i hovedsak tiltak rapportert på kommunalsjefs nivå. Kapittelet om økonomisk rapportering (kapittel 10) framgår også en rekke tiltak som er rapportert på avdelingsnivå.

## 9.2. P04 Helse

### Oppsummering av rapportering av tiltak til politisk nivå

Tabellen nedenfor oppsummerer tiltak, som administrasjonen har rapportert i første og andre tertialrapport og i årsevalueringen for P04 Helse i 2023. Tabellen viser at administrasjonen i liten grad rapporterer om gjennomførte tiltak i første tertialrapport, sammenlignet med andre tertialrapport og årsevalueringen. Eksempler på tiltak som rapporteres er å begrense bruk av vikarer/innleie og at stillinger holdes vakante.

Tabell 7 Rapporterte tiltak for P04 Helse i 2023

Tiltak	Første tertialrapport	Andre tertialrapport	Årsevalueringen
Begrense vikarbruk/innleie	Ja	Ja	Ja
Rekruttering	Ja	Ja	Ja
Holde stillinger vakante	Nei	Ja	Ja
Vurdere kommunale allmennleger	Nei	Ja	Ja
Omorganisering/effektivisering	Nei	Ja	Ja
Sykefraværsoppfølging	Nei	Ja	Nei
Innkjøpsstopp	Nei	Ja	Nei
Utfordre nasjonal helsenøkkel	Nei	Nei	Ja
ALIS-tilskudd. Beregne og tilpasse	Nei	Nei	Ja

Av intervju går det fram at det er «stram» styring i programområdet P04 Helse med mange tiltak for å redusere merforbruk. Sentrale tiltak er blant annet å for å begrense bruk av overtid og innleie. Videre holdes stillinger vakante for å kompensere for uforutsette kostnader. Merk at å begrenset bruk av overtid ikke er et tiltak som rapporteres til politisk nivå.

Nedenfor redegjør vi nærmere for både utfordringer/risiko og tiltak som er vurdert og rapportert i P04 Helse i 2023.

### Risikovurderinger

I begynnelsen av året gjennomfører administrasjonen en risiko og sårbarhetsanalyse (ROS) knyttet til handlings- og økonomiplanen som er vedtatt av kommunestyret.

Tabellene nedenfor viser risikovurderinger som er gjort av administrasjonen for P04 Helse ved starten av 2023. Områder som er vurdert å ha høy risiko i P04 Helse er blant annet fravær og mangel på helsepersonell. Fravær blant leger ved sykdom og barsel må i stor grad erstattes for å sikre forsvarlige tjenester, noe som fører til økte vikarutgifter. Det går også fram at mangel på fastleger (fastlegekrise) og sykepleiere og høy infeksjonsforekomst utfordrer budsjetttrammene. Selve budsjetttrammen (realistiske rammer) anses også som et risikoområde. Aktuelle tiltak er blant annet «stram styring» med begrenset bruk av vikarer.

Tabell 8 Risikovurderinger for P04 Helse (2023)

Område	Beskrivelse	Sannsynlighet	Konsekvens	Risiko	Tiltak
Fravær	Fravær leger ved sykdom og barsel må i stor grad erstattes for å sikre forsvarlige tjenester - vikarutgifter ved korttidsfravær og langtidsrefusjon kun 6G	4	5	15	Stram styring - begrense vikarbruk ved fravær ned mot grensen for som gir gode nok tjenester og en akseptabel arbeidshverdag
Mangel på helsepersonell	Mangel på leger /sykepleiere - kostbare vakanse-løsninger	3	5	15	Intens rekruttering og god oppfølging av vakante vakter i god tid
Realistiske rammer	Overordnede krefter: fastlegekrise, sykepleiemangel og høy infeksjonsforekomst kan ikke enkelt håndteres innenfor rammer som er tilpasset andre forhold enn de vi nå opererer under	4	3	12	Stram styring og innsparingsprosesser - vurderes innenfor grensen for som gir gode nok tjenester og en akseptabel arbeidshverdag
Fastlegesituasjonen	Kritisk situasjon i fastlegeordningen kan utløse behov for svært kostbare tiltak - krisetiltak ved vakanse i fastlegestilling	2	5	10	Intens rekruttering og god oppfølging av fastlegene. Økt basistilskudd nasjonalt fra mai 2023. Rimelige forebyggende tiltak kunne vært mulig, men krever økonomisk handlingsrom.
Stor pågang på legevakt	Oppbemanning for å sikre forsvarlige tjenester til innbyggerne ved stor pågang legevakt	3	2	6	Beregne behov for bemanning ut fra pågang

I faktahøringen påpeker administrasjonen at det er uklartheter knyttet til at Helsehuset teknisk lå under P04 Helsetjenester i hele 2023, selv om de fra mars 2023 ble organisatorisk underlagt kommunalsjefen for P06. Dette gir gjennomgående tolkningsutfordringer ifølge administrasjonen. Eksempelvis blir denne utfordringen tydelig ved at kommunalsjef for P04 Helse ikke har med Helsehuset i sine risikovurderinger og tiltak i tabellen over, til tross for utfordringene som kommer frem i tertialrapporteringene under helsetjenester.

Til dette vil revisjonen bemerke at det er kommunedirektørens ansvar å sørge for god budsjettkontroll i Helsehuset, uavhengig av om Helsehuset er organisatorisk underlagt programområdet P04 eller P06. Revisjonen vil også bemerke at Helsehuset inngår i P04 Helse både handlings- og økonomiplan for 2023 – 2026 og handlings- og økonomiplan for 2024 – 2027. Helsehuset inngår også i rapporteringen til P04 Helse for hele 2023.

### Første tertialrapport

Kommunalsjefen for P04 Helse oppsummerer følgende ni tiltak i Framsikt i forbindelse med første tertialrapport i 2023 (april). Tabellen viser blant annet at både legevakten og medisinsk faglig virksomhet holder stillinger vakante for å redusere kostnader.

Tabell 9 Oppsummering av tiltak rapportert av kommunalsjefen i Framsikt i forbindelse med første tertialrapport i 2023

Virksomhet	Tiltak
Medisinskfaglig virksomhet (Kommunens allmennleger og spesialistutdanning)	Beregne så nøyaktig som mulig forventede inntekter ALIS-tilskudd og justere aktivitetsnivå ALIS <sup>40</sup> til forventede inntekter
Medisinskfaglig virksomhet (Kommunens allmennleger og spesialistutdanning)	Ny gjennomgang av vikarbruk – mulighet for i mindre grad å erstatte fravær med vikar?
Medisinskfaglig virksomhet (Kommunens allmennleger og spesialistutdanning)	Kommunale fastleger – tiltak for å få øke inntekter – evt. vurdere overgang til næringsdrivende hjemler igjen der det evt. er mulig
Medisinskfaglig virksomhet	Reduksjon i farmasøytstillinger fra 1,7 til 1,0
Medisinskfaglig virksomhet (Samfunnsmedisinsk avdeling)	Omlægging fra laboratorietjeneste til prøvetakingstjeneste og overføre av prøvetakingstjeneste til hjemmetjenester og institusjon
Legevakt og Medisinskfaglig virksomhet	Holde stillinger vakante
Drammen legevakt	Styres stramt for å holde utgiftene nede og fokus på å sikre inntjening fra brukere av legevakten
Drammen legevakt	0,5 stilling i administrasjonen holdes vakant
Drammen legevakt	Intens rekruttering for å begrense vakanse og unngå bruk av vikarbyrå

Kommunalsjefen melder ikke om tiltak som gjelder Helsehuset i første tertial 2023.<sup>41</sup> Av rapporteringen i Framsikt på virksomhets- og avdelingsnivå går det imidlertid fram at tiltak blant annet er å lyse ut stillinger for å kunne avslutte bruk av innleid helsepersonell. En avdelingsleder melder også om at det å planlegge med flere ansatte på vakt enn det som strengt tatt er nødvendig («overbook i turnus») er et tiltak som både dekker sykefravær og annet fravær (inkludert ferieavvikling), og som sørger for nødvendig kompetanse uten å bruke av innleie fra vikarbyrå. Dette har også ført til lavere sykefravær, økt trivsel, og trygge rammer for ansatte, og bidratt til god økonomistyring.

Administrasjonen rapporterer i liten grad om de ovennevnte tiltakene i første tertialrapport. Ifølge første tertialrapport skal arbeidet med å rekruttere og beholde helsepersonell intensiveres og behovet for innleie vurderes i hvert enkelt tilfelle.<sup>42</sup>

### Andre tertialrapport

I forbindelse med andre tertialrapport (august 2023) rapporterer kommunalsjefen om følgende tiltak i Framsikt. Eksempler på tiltakene som rapporteres er fortsatt å holde stillinger vakante ved legevakten og ved medisinskfaglig virksomhet. Ved legevakten er også sykefraværsoppfølging og nærværssatsing et tiltak.

<sup>40</sup> ALIS-tilskudd er en tilskuddsordning for leger som spesialiserer seg i allmennmedisin, kjent som Allmennleger i spesialisering (ALIS). Tilskuddet dekker deler av utgifter og tapte inntekter relatert til spesialiseringsløpet, i henhold til retningslinjer fra Helsedirektoratet

<sup>41</sup> Helsehus rapporteres sammen med Po6 Hjemmetjenester og institusjon i april 2023

<sup>42</sup> Drammen kommune (2023) 1. tertialrapport

Tabell 10 Oppsummering av tiltak rapportert av kommunalsjefen i Framsikt i forbindelse med andre tertialrapport i 2023

Virksomhet	Tiltak
Legevakt	Holde utgiftene nede og fokusere på inntjening fra brukere
Legevakt	Intens rekruttering for å begrense vakanse og unngå bruk av vikarbyrå
Legevakt	Sykefraværsoppfølging og nærværssatsing
Legevakt	Holde midlertidig vakante stillinger vakante, begrenset av en nedre grense for hva som gir forsvarlige og gode nok tjenester og en akseptabel arbeidshverdag for de ansatte
Medisinskfaglig virksomhet	Holde stillinger vakante
Medisinskfaglig virksomhet	Basistilskudd fastleger. Utfordre nasjonal helsenøkkel
Medisinskfaglig virksomhet	Beregne så nøyaktig som mulig forventede inntekter ALIS-tilskudd og justere aktivitetsnivå ALIS til forventede inntekter
Medisinskfaglig virksomhet	Ny gjennomgang av antall stillinger kommunale allmennleger
Medisinskfaglig virksomhet	Ny gjennomgang av vikarbruk kommunale allmennleger
Medisinskfaglig virksomhet	Kommunale fastleger – tiltak for å få øke inntekter, evt. vurdere overgang til næringsdrivende hjemler igjen
Alle pasientnære tjenester	Vurdere alternative måter å organisere tjenestene på, for å kunne drifte forsvarlig med noe lavere bundet bemanning, slik at det i større grad kan budsjetteres for vikar ved fravær eller ambulerende vakt

I andre tertialrapport rapporterer også administrasjonen til de folkevalgte at det er iverksatt eller gjennomført en rekke tiltak innen programområdet, jf. tabellen nedenfor.<sup>43</sup> Det rapporteres blant annet om at Helsehuset i stor grad har avvirket innleie av sykepleiere fra vikarbyrå, og at all innleie ut over bemanningsplan skal vurderes i samråd med virksomhetsleder.

Tabell 11 Tiltak rapportert i andre tertialrapport i 2023 (status per august) for P04 Helse

Enhet	Tiltak
Helsehuset	Helsehuset har lyktes i å rekruttere og har avvirket alle byråsykepleiere utenom én sykepleier. Gjenstående byrå benyttes på natt ved lindrende avdeling. Denne vil avvikles når sykepleier etter siste rekruttering tiltrer.
Helsehuset	All innleie utover bemanningsplan vurderes i samråd med virksomhetsleder for Helsehuset.
Helsehuset	Helsehuset har innført innkjøpsstopp utover mat, medisiner og medisinsk utstyr og det er fokus på å redusere matsvinn.
Helsehuset	Helsehuset har lyktes i å rekruttere og har avvirket alle byråsykepleiere utenom én sykepleier. Gjenstående byrå benyttes på natt ved lindrende avdeling. Denne vil avvikles når sykepleier etter siste rekruttering tiltrer.
Helsehuset	Helsehuset har innført innkjøpsstopp utover mat, medisiner og medisinsk utstyr og det er fokus på å redusere matsvinn.
Legevakt.	Intens rekruttering for å begrense vakanse og unngå bruk av vikarbyrå ved Drammen legevakt.
Legevakt.	Stram styring for å holde utgiftene nede og fokus på å sikre inntjening fra brukere av legevakten.
Legevakt og Medisinskfaglig virksomhet	Holde midlertidig vakante stillinger vakante ved legevakten og medisinskfaglig virksomhet om forsvarlig.
Medisinskfaglig virksomhet	Gjennomgang av vikarbruk for kommunale allmennleger for å se på mulighet for i mindre grad å erstatte fravær med vikar.
Medisinskfaglig virksomhet	Tiltak for å få øke inntekter hos kommunale fastleger, eventuelt vurdere overgang til næringsdrivende hjemler igjen der det er mulig.
Generelt	Vurdere alternative måter å organisere pasientnære tjenester på for å kunne drifte forsvarlig med noe lavere bundet bemanning slik at det i større grad kan budsjetteres for vikar ved fravær eller ambulerende vakt.
Generelt	Sykefraværsoppfølging og nærværssatsing generelt i programområdet.

<sup>43</sup> Drammen kommune (2023) 2. tertialrapport

## Årsevalueringen

Administrasjonen rapporterer også om en rekke tiltak innen programområdet P04 Helse i årsevalueringen for 2023, jf. tabellen nedenfor:<sup>44</sup>

Tabell 12 Tiltak rapportert i årsevalueringen for 2023 (for P04 Helse)

Område	Tiltak
Legevakt	Stram styring for å holde utgiftene nede. Fokus på å sikre inntjening fra brukere. Intens rekruttering for å begrense vakanser og unngå vikarbyrå.
Medisinskfaglig virksomhet	Justere ALIS-aktivitetsnivå til forventede inntekter og jobbe for balanse i ALIS-prosjektet (Allmennleger i spesialisering).
Medisinskfaglig virksomhet	Gjennomgang av stillinger for kommunale allmennleger og vikarbruk for å minimere erstatning av fravær.
Medisinskfaglig virksomhet	Vurdering av tiltak for økte inntekter fra kommunale fastleger, inkludert overgang til næringsdrivende hjemler der det er mulig.
Medisinskfaglig virksomhet	Vurdere å utfordre nasjonal helsenøkkel for tilførsel av midler som ikke samsvarer med utgifter.
Felles tiltak for legevakten og medisinskfaglig virksomhet	Kartlegging av alternative måter å organisere pasientnære tjenester for å redusere behov for bundet bemanning.
Felles tiltak for legevakten og medisinskfaglig virksomhet	Vakante stillinger i ikke-pasientnære tjenester holdes vakante så langt det er forsvarlig.
Helsehuset	Innleie utover bemanningsplan vurderes i samråd med virksomhetsleder. Avsluttet alle avtaler med bemanningsbyrå.

### 9.3. P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne

#### Oppsummering av rapportering av tiltak til politisk nivå

Tabellen nedenfor viser at administrasjonen i hovedsak rapporterer om tiltak til politisk nivå i forbindelse med andre tertialrapport i 2023. Administrasjonen rapporterer blant annet om tjenesteutviklingsprosjektet, at det etableres nye boenheter og privatavlastning effektivisering. Eksempler på tiltak som ikke rapporteres til politisk nivå er konkrete tiltak for å redusere kjøp fra private, at vikarbruk/innleie begrenses og at stillinger holdes vakante.

Tabell 13 Rapporterte tiltak for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023

Tiltak	Første tertialrapport	Andre tertialrapport	Årsevalueringen
Omorganisering/effektivisering (tjenesteutviklingsprosjekt)	Nei	Ja	Ja
Nye boenheter	Nei	Ja	Ja
Endre eksisterende boenheter	Nei	Ja	Nei
Effektivisere privatavlastning	Nei	Ja	Nei
Samarbeid med andre tjenester	Nei	Ja	Nei
Økt egenregi transport	Nei	Ja	Nei
Rekruttering	Nei	Ja	Nei
Sykefraværsoppfølging	Nei	Ja	Nei
Redusere kjøp fra private (vedtak)	Nei	Nei	Nei
Begrense vikarbruk/innleie	Nei	Nei	Nei
Holde stillinger vakante	Nei	Nei	Nei
Bruke lavterskel tilbud (ikke vedtakskrav)	Nei	Nei	Nei

I intervju kommer det fram at kommunalsjefen rapporterer på budsjettavvik hvert tertial i Framsikt og det jobbes aktivt med tiltak i programområdet for å nå budsjettammen. Kommunalsjefen iverksetter tiltak

<sup>44</sup> Drammen kommune (2024) Årsevaluering 2023

tidlig hvis programområdet har for høy pengebruk i forhold til budsjettene. Tiltakene reduserer merforbruket, men effekten er i liten grad synlig så lenge det fortsatt er et merforbruk.

Når det gjelder bruk av overtid og innleie (vikar) kommer det fram av intervju at det er et fast tiltak i P05 at avdelingslederne må vurdere hvert enkelt tilfelle ut fra en vurdering av forsvarlighet. Ved sykdom brukes som regel vikarer. Den stramme budsjetteringen har imidlertid som konsekvens at avdelingene og ansatte opplever et høyt press. De må dermed strekke seg langt for å levere forsvarlige tjenester, noe som igjen kan føre til økt sykefravær.

Det kommer også fram av intervju at det kan vært lønnsomt å budsjettere med å ha flere faste ansatte («overbooking») i stedet for å være avhengig av innleie (vikarer). Flere faste ansatte i heltidsstillinger kan bidratt til økt stabilitet i personalgruppen, mer stabile tjenester og lavere sykefravær. Det kan være en stor gevinst å hente ved å ansette flere, mer erfaringen er at det blir strammet inn i budsjettprosessen og at det ikke er rom for økninger i antall stillinger.

Det går videre fram av intervju at stillinger holdes vakante for å nå budsjettmålet. Det er imidlertid mest effektivt for administrative stillinger, som ikke er brukerrettet. De andre stillingene vil kreve bruk vikar eller overtid av hensyn til forsvarlighet. Når det legges budsjetttrammer for den enkelte avdeling planlegges det ikke med vakante stillinger eller overtid/vikar. Det planlegges etter behov ut ifra vedtak og tiltak, jf. ressursmodellen.

Av intervju går det videre fram at det er en etablert praksis med å rapportere om avvik og iverksette tiltak, men at det er et forbedringspotensial når det gjelder å vurdere om disse tiltakene faktisk har en effekt. Mange av tiltakene er generelle som å redusere sykefravær og overtidbruk og kan være vanskelig å gjennomføre og følge opp i praksis. Det er usikkert hvordan avdelingene skal jobbe konkret med tiltakene i praksis, og de klarer ikke alltid å gjennomføre tiltakene i tilstrekkelig grad. Her kan kommunen derfor ha et forbedringspotensial.

Nedenfor redegjør vi nære for både utfordringer/risiko og tiltak som er vurdert og rapportert i P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne 2023.

### Risikovurdering

I risiko - og sårbarhetsanalysen til P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne for 2023 går det blant annet fram at flere brukere (behov for kjøp) og høyt sykefravær vurderes som risikoområder. Det går også fram at veksten i brukere er større enn forutsatt, noe som kan utfordre de eksisterende budsjetttrammene. Tiltak er blant annet redusere bruk av innleie.

Tabell 14 Risikovurderinger for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne (2023)

Område	Beskrivelse	Sannsynlighet	Konsekvens	Risiko	Tiltak
Flere brukere - Nye brukere som vi kjenner, men som vi ikke har et godt nok tilpasset tjenestetilbud til.	Egenregi, privat kjøp, kompenserende tiltak blir dyrere fordi kommunen ikke klarer å planlegge det beste tilbudet	5	5	25	Bruk av kompenserende og alternativer tilbud benyttes. Øke antall boenheter som kan gjøres i tilpasset egen regi.
Flere brukere -Nye brukere som vi ikke kjenner til	Økt behov for kjøp av tjenester	4	5	20	Bruk av kompenserende og alternativer tilbud benyttes. Kommunisere utviklingsprosjektet som pågår
Økt funksjonsfall hos tjenestemottakere	Økt tjenestebehov og ressurser	4	5	20	Rett kompetanse på rett plass. Samarbeid med andre tjenester på tvers.
Høyt sykefravær	Økt overtidbruk, høy innleie av vikarer	4	4	16	Vurdering av innleie gjøres fortløpende – stram styring - Ikke innleie første sykefraværsdag. Seks prosjekter er igangsatt innenfor virksomhetene
Ny oppvekstreform	Medfører et tydeligere skille mellom helsetjenester og barnevernstjenester	3	5	15	Kun lavterskel tilbud under 18 år (ikke vedtakskrav)
Brukere med uforventet høyt tjenestebehov for barn	Økt tjenestebehov og ressurser	3	5	15	Barnekoordinator – nytt - ikke satt i system. Forebyggende arbeid i større og strukturert skala.
Budsjettrammer	Brukerveksten er større og annerledes enn en forutsatt modell for behov utregnet i 2022	3	5	15	Gjennomgang av brukere, vurdert behov for økt kompenserende og alternative tjenester. Finne nye boenheter som en mulighet til å øke egenregi

### Første tertialrapport

Kommunalsjefen for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne rapporterer om følgende tiltak i Framsikt i per april 2023:

- Samkjøring av avdelinger og utvikling av tjenestesteder.
- Transportmuligheter utvikles i egen regi og vil gi økt kvalitet og mer bærekraftig.
- Prosjekt rundt nærvær med personalavdeling (HR) og NAV i 5 avdelinger for å redusere sykefravær
- Det jobbes med rekruttering i faste stillinger for å skape stabilitet og faglig forsvarlighet, samt for å ha vikarer nok til å unngå overtid.
- Fokus på kompenserende tjenestetiltak frem til etablerte nye tjenesteformer og boligkonsept

Det er også opprettet følgende avvikstiltak i Framsikt for virksomheten avlastning og aktivitet:

Tabell 15 Avvikstiltak i Framsikt for virksomheten avlastning og aktivitet

Tiltaknavn	Anslått effekt (kr)	Oppstart	Type	Risiko
Ny ledelsesstruktur	800 000	01.03.2023	Effektivisering	Liten
Ikke innleie + vakanse	300 000	01.01.2023	Redusert aktivitet	Liten
Mulighet for effektivisering av transport	600 000	01.09.2023	Effektivisering	Middels

Administrasjonen melder ikke om noen konkrete tiltak i P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i første tertialrapport. Det går imidlertid fram at det forventes at programområdet styrer mot balanse, med de planlagte og iverksatte tiltakene som er iverksatt. Administrasjonen rapporterer også at kommunen jobber for å kunne utføre flest mulig tjenester selv, i stedet for å kjøpe private tjenester.<sup>45</sup>

## Andre tertialrapport

I rapporteringen for august melder kommunalsjefen i Framsikt at mange av tiltakene «drukner i at det er brannslukning» i avdelingene og at brukerbehovet øker fortere enn programområdet klarer å gjennomføre tiltak. Det rapporteres også om en rekke ulike tiltak i Framsikt, eksempelvis:

- Utviklingsprosjektet
- Etablering av nye boenheter
- Omdisponere areal på avlastningsleilighetene.
- Utvidelse/erstatning av bofellesskap
- Vurdere små boenheter.
- Større enheter og stordriftsfordeler
- Effektivisering av privatavlastning
- Transport i egenregi
- Rekruttering og sykefraværsoppfølging og gjennomgang av turnuser

I andre tertialrapport rapporterer administrasjonen at følgende tiltak er iverksatt eller gjennomført innen P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne;<sup>46</sup>

- Utviklingsprosjektet er et pågående prosjekt som skal ivareta etablering av nye boformer, tidlig innsats, medvirkning og samhandling, jf. vedtak i kommunestyret 12.12.2022.
- Etablere enkeltboliger i nærheten av personellbaser.
- Utvidelse/erstatning av bofellesskap, få større boenheter.
- Effektivisering av privatavlastning.
- Samarbeid med programområdene under oppvekst og utdanning.
- Lederstruktur - større enheter utprøves på grunn av samkjøringsbehov.
- Transport i egenregi for enkelte soner.
- Rekrutteringstiltak og sykefraværsoppfølging.
- Turnusgjennomgang.

I styringsdialog med kommunedirektøren i forbindelse med andre tertial i 2023 går programområdet gjennom de viktigste avvikene, utfordringene og tiltakene i P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne. Tabellen nedenfor viser på overordnet nivå hvilke avvik og tiltak, som gjennomgås i møtet<sup>47</sup>:

---

<sup>45</sup> Drammen kommune (2023) 1. tertialrapport

<sup>46</sup> Drammen kommune (2023) 2. tertialrapport

<sup>47</sup> Ifølge powerpointpresentasjonen benyttet under møtet.



Tabell 16 Avvik og tiltak fra styringsdialogen med kommunedirektøren i forbindelse med andre tertial i 2023

Avvik	Tiltak
Flere brukere og økt vedtak (- 2 millioner kroner).	Utviklingsprosjektet, unngå/ utsette behov, etablere nye boenheter, omdisponere areal, utvidelse/erstatning av bofelleskap og avvikle små boenheter
Private kjøp (- 4,2 mill) Økt behov for avlastningsopphold	Hvert enkelt tilfelle/person vurderes Større enheter (1 av 3 avlastnings institusjoner er avvirket), Effektivisering av privatavlastning, samarbeid med P01, P02, P03 (på individ nivå og systemnivå), etablere bookingløsning avlastningstjenester
Lønn. Sykefravær og vikarer (- 4 millioner kroner)	Lederstruktur, Større enheter , vakanse merkantil (0,8 %), Effektivisering av turnus og bruk av fagkompetanse
Transport til og fra - arbeid og aktivitet (-1,3 millioner kroner)	Transport i egenregi
Økt behov for aktivitetstilbud	Aktivitetstilbud i eget hjem.
Rekruttering. Mange ubesatte stillinger/ vakanser	Arbeidsgruppe er etablert

I utvidet ledermøte 31. oktober 2023 ble også en utfordringer/risiko og tiltakene for å begrense merforbruket presentert. Nedenfor en beskrivelse av tiltakene, som ble presentert i møtet:

Tabell 17 Utfordringer og tiltak for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne

Utfordringer/risiko	Tiltak
Sykefravær og vikarer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samarbeid med personal og NAV arbeidslivssenter</li> <li>• Lederstruktur - større enheter utprøves</li> <li>• Samkjøring av ressurser/kompetanse gjennomføres</li> <li>• Effektivisering av turnus og bruk av fagkompetanse</li> <li>• Avdelinger som er sammenslått under en avdelingsleder</li> <li>• Langvakter</li> </ul>
Overtid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det vurderes alltid innleie ved akuttsykefravær</li> <li>• Fortsatt stram styring – vurdering av innleie, muligheter for samarbeid med andre.</li> </ul>
Rekruttering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stillinger lyses ut.</li> <li>• Etablering av arbeidsgruppe for rekrutteringstiltak.</li> <li>• Viktig å skaffe riktig kompetanse for å unngå overtid</li> <li>• Mangel på kompetanse er sårbar når det gjelder behov for kompetanse ved vedtak innenfor Kap 9 tvang og makt</li> </ul>
Privat kjøp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen må unngå eller bruke private kjøp riktig</li> <li>• Hvert enkelt tilfelle/person vurderes.</li> </ul>
Økte vedtak	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samarbeid med tildelingskontoret (TOK)</li> <li>• Sikre riktig vedtak – for å sikre riktig inntekt på ressurskrevende inntekter</li> <li>• Etterslep på oppdatering av vedtakene og ressursinnsatstimene</li> </ul>
Holde vakanser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Merkantil (0,8 %)</li> <li>• Avdelingsledere</li> </ul>

## Årsevalueringen

I årsevalueringen for 2023 rapporter ikke administrasjonen konkret om de økonomiske tiltakene som er gjennomført innen P04 Helse. Det rapporteres imidlertid om status for tjenesteutviklingsprosjektet. Prosjektet ble igangsatt i januar 2023 og prosjektrapport, og oversikt over framtidig brukerutvikling og

behov for ulike tjenester og nye boformer legges fram våren 2024. Det rapporteres også at det er etablert i alt 12 nye tilrettelagte boenheter for personer med nedsatt funksjonsevne.<sup>48</sup>

## 10. Økonomisk rapportering

I dette kapittelet redegjør vi først for kommunens systemer og rutiner for økonomisk rapportering. Deretter belyser vi praksis når det gjelder økonomisk rapportering i P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne. Kapittelet tar i hovedsak utgangspunkt i året 2023. Gjennomgangen av rapporteringen er risikobasert og fokuserer i hovedsak på virksomheter med merforbruk.

### 10.1. Systemer og rutiner

Tabellen nedenfor viser kommunens rapporteringsplan for 2023. Rapporteringsplanen gir en detaljert oversikt over tidspunktene for ulike rapporteringsaktiviteter gjennom året. For hver periode er det spesifisert flere frister. Disse inkluderer frister for budsjettjusteringer i virksomhetene, for når rapportene skal legges inn i Framsikt av avdelingsledere, virksomhetsledere og kommunalsjef.

Tabell 18 Rapporteringsplan for 2023

#### DRAMMEN KOMMUNE - RAPPORTERINGSPLAN 2023 - tidslinje fra regnskapsavslutning til endelig rapport

Obligatoriske rapporteringsmåneder (jfr. pkt. 2.4 i økonomireglementet) er uthøvet

Versjon 9. september 2023

Periode	Regnskap stenger	Frist budsjettjusteringer i virksomhetene 1)	Oppfølging og analyse klargjør for rapportering	Framsikt åpnes for rapportering kl. 09.00	Frist avdelingslederens rapport	Frist virksomhetsrapport	Frist rapport kommunalsjef 2)	Rapport sendes RLT	Frist fra RLT til å sende oppklarings spm.	Rapport behandles i RLT	Offentliggjøring	Formannskapet	Kommunestyret
Januar	23.2.			2.3.									
Februar	7.3.	10.3.	13.3.	14.3.	15.3.	16.3.	21.3.	31.3.		12.4.	14.4.		
Mars 3)	12.4.	17.4.	18.4.	19.4.									
April 1. tertial	5.5.	9.5 kl. 12.00	10.5.	11.5.	12.5.	15.5.	16.5.			22.5 og 25.5	31.5.	13.6.	14.6.
Mai	7.6.	12.6.	13.6.	14.6.									
Juni	7.7.												
Juli	7.8.	09.08. kl. 12.00	10.8.	11.8.	15.8.	16.8.	21.8.	28.8.	30.8.	1.9.	12.9.		
August 2. tertial	7.9.	12.09. kl. 12.00	13.9.	14.9.	15.9.	18.9.	21.9.			27.9 og 2.10	12.10.		24.10.2023 4)
September	9.10.	12.10.	13.10.	16.10.									
Oktober	7.11.	10.11. kl. 12.00	13.11.	14.11.	15.11.	16.11.	21.11.	24.11.	27.11.	30.11.	7.12.		
November	7.12.	12.12.	13.12.	14.12.									
Desember 3. tertial	22.02.2024	Ikke aktuelt	23.02.2024	26.02.2024	28.02.2024	01.03.2024							

1) Det skal gjøres nødvendige budsjettjusteringer/periodiseringsendringer i alle måneder unntatt januar før web-rapportene klargjøres, også i måneder det ikke skal foretas rapportering. Det er oppgitt egen frist for budsjettjusteringer i tabellen.

2) Det er obligatorisk rapportering til kommunalsjef i månedene med offentlig rapportering. Kommunalsjefene må ta stilling til hvilken rapportering som eventuelt skal gjøres i øvrige måneder.

3) På grunn av påske utsettes stenging av regnskapet for mars til onsdag 12. april

4) Det tas sikte på behandling i det 2. konstituerende møte for det nye kommunestyret

<sup>48</sup> Drammen kommune (2024) Årsevaluering 2023

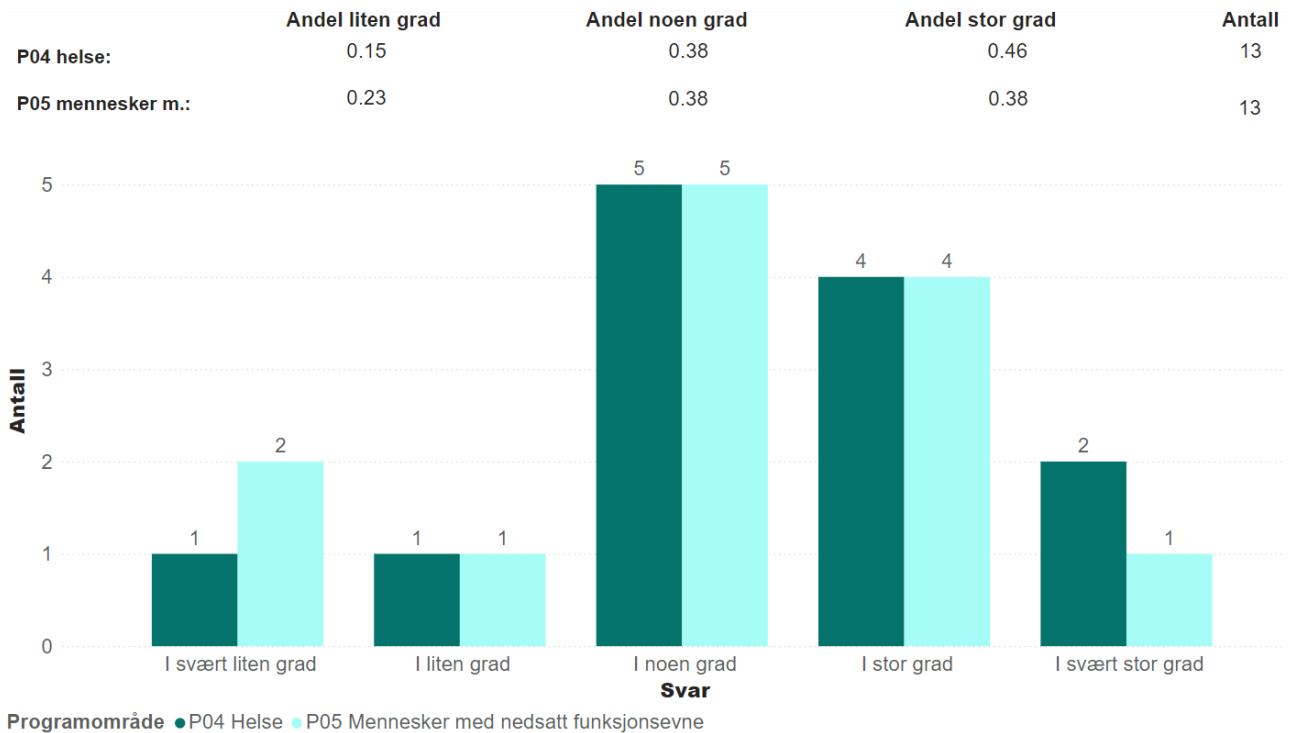
I forbindelse med faktahøringen har administrasjonen lagt ved utfyllende informasjon som detaljerer og som viser struktur og omfang av rapportering for året. Administrasjonen viser også til at kommunedirektøren gjennomfører styringsdialogmøter og det er også vedlagt en mal for dette arbeidet.

Av intervju går det fram at mye fungerer bra når det gjelder økonomisk rapportering. Kommunen har klare rutiner, tidsfrister og rammer for rapportering. Det kommer også fram at kommunestyret både blir godt informert gjennom tertialrapportene og gjennom muntlige orienteringer fra kommunedirektøren. Kommunedirektøren har en muntlig orientering for kommunestyret ved behandling av tertialrapportene og årsevalueringen, hvor kommunedirektøren forklarer og svarer på spørsmål. Dette gir kommunestyret et godt grunnlag, men det er samtidig mye tall som presenteres og det kan framstå som uoversiktlig for politikerne. Administrasjonen har også tett dialog med formannskapet om den økonomiske situasjonen.

Det kommer også fram av intervju at både avdelingsledere, virksomhetsledere og kommunalsjef rapporterer direkte i Framsikt. Det er dermed en rød tråd i rapporteringen fra avdelingslederne og opp til ledelsen. Det er imidlertid kommunalsjefens rapport som ligger til grunn for rapporteringen til kommunestyret. Det kommer også fram at rapporteringen til politikerne er god, men at det burde kommet fram mer detaljer om utfordringene i virksomhetene.

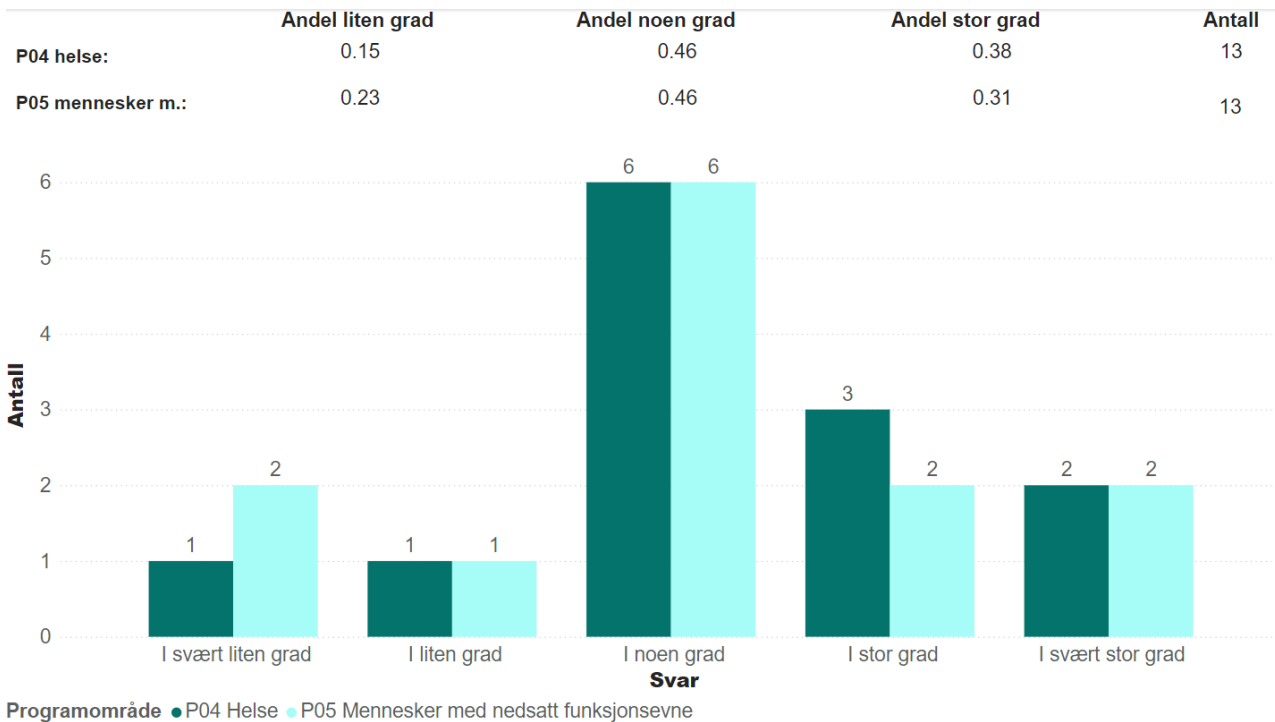
På spørsmål i spørreundersøkelsen om administrasjonen har etablert systemer og rutiner som sikrer tilstrekkelig økonomisk rapportering til de folkevalgte innen programområdene svarer de fleste innen økonomi (direktør økonomi og virksomhetsstyring og oppfølging og analyse) i stor eller svært stor grad. Politikernes oppfatning er til sammenligning mer variert. For P04 mener 46 % av politikerne at systemene for økonomisk rapporteringen er tilstrekkelig, mens 38 % mener systemene er tilstrekkelig for P05. Videre svarer 38 prosent av politikerne at systemene og rutineene kun i noen grad er tilstrekkelige for begge områdene og henholdsvis 23 prosent og 15 prosent svarer i liten grad. Blant P04 og P05 lederne er det mange som svarer «vet ikke/ikke relevant» på spørsmålet». Det indikerer at lederne har liten innsikt i hvordan informasjonen de rapporterer i Framsikt brukes til rapportering på politisk nivå. Figuren nedenfor viser svarene til politikerne.

Figur 33 I hvilken grad har administrasjonen etablert systemer og rutiner som sikrer tilstrekkelig økonomisk rapportering til de folkevalgte innen programområdene?



På spørsmål om administrasjonen i tilstrekkelig grad redegjør for årsaker til avvik er det også en markant forskjell i oppfatningen mellom økonomigruppen og politikerne. Hele 80% av økonomigruppen mener at administrasjonen i stor eller svært stor grad redegjør for årsakene til avvik i både P04 og P05. Blant politikerne er det mer varierte meninger. Nær halvparten (46% for begge programområdene) mener at administrasjonen i noen grad redegjør tilstrekkelig. Videre mener flere (15 prosent for P04 og 23 prosent for P05) at det gjøres i liten grad. Kun et mindretall av politikerne (38 % for P04 og 31% for P05) mener at administrasjonen i stor grad redegjør tilstrekkelig for avvik. Figuren nedenfor viser svarfordelingen til politikerne på spørsmålet:

Figur 34 I hvilken grad redegjør administrasjonen i tilstrekkelig grad for årsaker til avvik mellom vedtatt budsjett og regnskap (faktisk forbruk) i rapporteringen til de folkevalgte innen programområdene? (kun politikere)



Når det gjelder redegjørelse for konsekvensene av budsjettavvik er det også en tendens at politikerne i mindre grad er fornøyd med rapporteringen, sammenlignet med økonomigruppen. Blant lederne er det også for dette spørsmålet mange som svarer at de ikke vet.

Når det gjelder revisjonens påstander om administrasjonens rapportering til de folkevalgte, er det også variasjon mellom respondentgruppene. Det er et mindretall som er enig i at rapporteringen gir tilstrekkelig informasjon for å vurdere kommunens økonomiske situasjon i forhold til budsjett (46 prosent) og at rapporteringen gir et godt grunnlag for politiske beslutninger (46 prosent). I underkant av en av tre politikere (31 prosent) er uenig i påstandene.

På spørsmål om på hvilken måte administrasjonen eventuelt kan bli bedre når det gjelder å rapportere til de folkevalgte, kommer det fram av svar fra politikere at administrasjonen i større grad bør lage oversiktlige tabeller med forklarende tekst til tabellene. Administrasjonen bør også gjøre rapporteringen og budsjettet søkbart igjen (ikke stykkevis og delt).

Blant svarene fra lederne kommer det blant annet fram at administrasjonen bør være mer konkrete på premissene for budsjettet. Det bør være enklere fremstillinger som trekker frem de viktigste årsakene til avvik. Innen P05 er det flere ledere som melder om at politikerne i større grad må få en realistisk rapportering om utfordringene i avdelingene. Det går også fram at de folkevalgte må få en realistisk forståelse for hva en enkelt tjenestemottaker over 18 har av lovpålagte tjenester og kostnad er ved bemanningsbehov (1:1, 2:1 og 3:1).

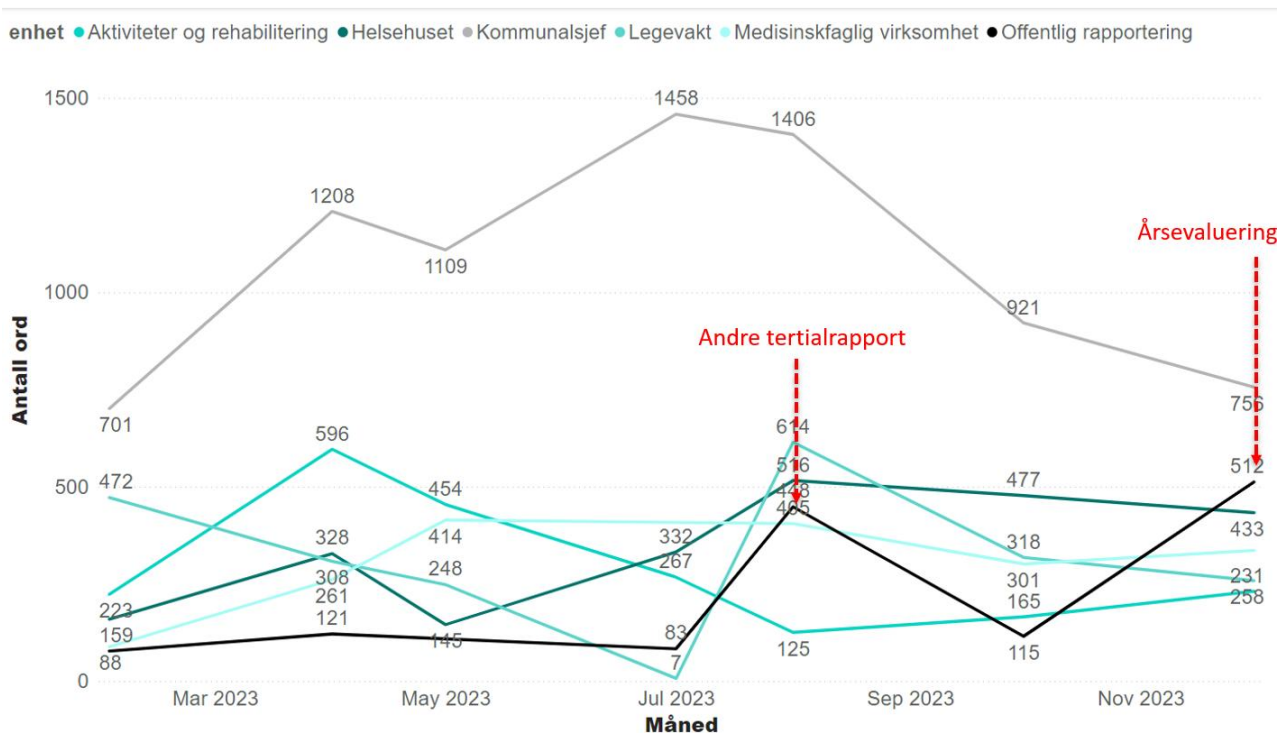
## 10.2. P04 Helse

Revisjonen har hentet ut all rapportering i Framsikt for P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023. Ifølge kommunens rutiner skal både avdelingsledere, virksomhetsleder og kommunalsjef rapportere om status i forhold til budsjett i Framsikt gjennom året. Denne rapporteringen danner grunnlaget for rapporteringen til politisk nivå i måneds- og tertialrapporter, og i årsevaluering.

### Omfang av rapportering

Figurene nedenfor viser omfanget av informasjon (ord/begrep) som administrasjonen har rapportert i Framsikt og til politisk nivå (både månedsrapporter, tertialrapporter og årsevaluering) i 2023.<sup>49</sup> Figurene viser blant annet at kommunalsjefen i P04 Helse (grå linje) rapporterer mye informasjon i Framsikt gjennom året. Når det gjelder rapporteringen til politisk nivå, rapporteres det mest informasjon i forbindelse med andre tertialrapport (status per august) og årsevaluering (status ved årslutt).

Figur 35 Antall ord som administrasjonen har rapportert i Framsikt og til politisk nivå i per måned i 2023 for P04 Helse



Ordskyen nedenfor gir en oversikt over begrepene avdelingslederne, virksomhetslederne og kommunalsjefen har benyttet i rapporteringen i Framsikt i 2023, og som ligger til grunn for rapporteringen til politisk nivå. Hyppig bruk av ord som «merforbruk/overforbruk», «kostnader» og «budsjett», tyder på økonomisk press og utfordringer med å overholde budsjettene. Ord som «vikar», «rekruttering» og «sykefravær» indikerer at det er vanskelig å skaffe nok ansatte ved fravær. Bruk av ord som «pasientsikkerhet» indikerer at det rapporteres om at tjenestene er på grensen av det som er forsvarlig. I

<sup>49</sup> Stoppeord, eller "stop words" på engelsk holdes utenfor analysen. Dette vanlige ord som ofte fjernes fra tekst før tekstanalyse eller tekstbehandling. Eksempler på stoppeord inkluderer "og", "eller", "jeg", "du", "det", "en", "et", osv.





Tabell 19 Rapporterte årsaker til budsjettavvik for P04 Helse i 2023

Årsak	Rapportert i første tertialrapport?	Rapportert i andre tertialrapport?	Rapportert i årsevalueringen
Endret basistilskudd fastleger		Nei	Ja
Begrenset refusjon ved permisjon for leger opp til 6G		Nei	Delvis (virksomhet framkommer ikke.)
Vikarbruk/innleie	Ja	Delvis (kun Helsehuset)	Ja
Overtidsbruk/lønn	Nei	Delvis (kun Helsehuset <sup>50</sup> )	Delvis (kun Legevakt)
Vakante fagstillinger (som må dekkes)	Nei	Nei	Delvis (kun Legevakt)
Fravær (sykdom mv)	Delvis (virksomhet framkommer ikke.)	Nei	Delvis (kun Legevakt)
Økte behov/manglende grunnbemanning	Nei	Nei	Nei
Mangel på fastleger	Nei	Nei	Nei
Rekruttering og opplæring av nyansatte	Nei	Nei	Nei
Gjesteinnbyggeroppgjør			Nei

Nedenfor går vi nærmere gjennom kommunens rapportering i første (april) og andre tertial (august), samt rapporteringen i årsevalueringen (per desember). Denne rapporteringen ligger til grunn for tabellen ovenfor.

### Rapportering første tertial

Tabellen nedenfor viser at flere virksomheter under P04 Helse har utfordringer med å holde seg innenfor revidert budsjett per april 2023, særlig Helsehuset, Medisinskfaglig virksomhet, og Legevakt. Samlet for P04 Helse er det revidert budsjett på 341,99 millioner kroner og et beregnet forbruk på 350,42 millioner kroner, noe som gir en prosentdifferanse på -2 prosent.

<sup>50</sup> Det omtales ikke i rapporteringen i Framsikt, verken på kommunalsjefsnivå, virksomhetsnivå eller avdelingsnivå at merforbruket skyldes overtid



Tabell 20 Status for virksomhetene i P04 Helse per april 2023 (millioner kroner)

Virksomhet	Opprinnelig budsjett (januar)	Revidert budsjett per april	Beregnet forbruk ved årslutt <sup>51</sup>	Prosentdifferanse opprinnelig budsjett	Prosentdifferanse revidert budsjett (Framsikt)
Helsehuset	90.33	87.28	90.72	0%	-4%
Medisinskfaglig virksomhet	124.64	130.11	133.86	-7%	-3%
Legevakt	35.98	37.97	38.32	-7%	-1%
Aktiviteter og rehabilitering	75.36	75.04	75.37	0%	0%
Sentrale ansvar	13.88	11.59	12.15	12%	-5%
<b>Nettoresultat</b>	<b>340.18</b>	<b>341.99</b>	<b>350.42</b>	<b>-3%</b>	<b>-2%</b>

Kilde: Framsikt

Når det gjelder rapporteringen i tertialrapporter til politisk nivå, rapporterer administrasjon ikke på virksomhetsnivå, men kun på programområdenivå (nettoresultatet i Framsikt). Administrasjonen rapporterer status/tall for revidert budsjett hittil i år, regnskap hittil i år, avvik hittil i året og prognose.

Det opprinnelig budsjettet fra handlings- og økonomiplan kommer ikke fram av rapporteringen til politisk nivå i Drammen kommune i 2023. Dette gjelder all rapportering – både i måneds og tertialrapporter, årsberetning og årsevaluering.

Figuren nedenfor viser sammenhengen mellom Framsikt og rapporteringen i tertialrapporten. Kommunens avvik beregnes til enhver tid ut ifra det reviderte budsjettet i Framsikt. I denne undersøkelsen har revisjonen beregnet forventet forbruk ved årslutt ved å addere/summere dette avviket med revidert budsjett (se rød boks).

Figur 37 Sammenhengen mellom Framsikt og rapporteringen i tertialrapporten (april 2023 for P04 Helse)

**Framsikt:**

Per enhet	Beskrivelse	Returner rapport	Rev.bud. hiå.	Regnskap hiå.	Avvik i kr hiå.	Revidert budsjett	Teknisk prognose (forbruk)	Endring prognose	Ny prognose	Årsavvik i kr	Foreslåtte budsjetjustering
▶ 401	Medisinskfaglig virksomhet		42 213 934	45 963 549	-3 749 615	130 106 549	143 162 860	0	130 106 549	0	1 117 000
▶ 402	Legevakt		11 787 823	12 134 975	-347 152	37 974 153	39 919 798	0	37 974 153	0	0
▶ 403	Døgnakutte tjenester i institusjon - Helsehuset		28 730 145	32 176 374	-3 446 229	87 277 306	92 715 655	0	87 277 306	0	0
▶ 404	Aktiviteter og rehabilitering		28 317 719	28 645 029	-327 310	75 041 203	81 569 019	0	75 041 203	0	0
▶ 900-P04	P04-Sentrale ansvar programområdene		3 685 105	4 244 206	-559 101	11 590 679	8 546 403	0	11 590 679	0	3 921 000
	<b>Nettoresultat</b>		<b>114 734 726</b>	<b>123 164 132</b>	<b>-8 429 406</b>	<b>341 989 890</b>	<b>365 913 735</b>	<b>0</b>	<b>341 989 890</b>	<b>0</b>	<b>5 038 000</b>

**Første tertialrapport:**

Tjenesteområder	Rev. bud. hiå. 2023	Regnskap hiå. 2023	Avvik hiå.	Rev. bud. 2023	Prognose
P04-P04 Helse	114 735	123 164	-8 429	341 990	341 990

Administrasjonens rapportering om årsaker til merforbruk for P04 Helse i første tertialrapport er kortfattet og består kun av en setning: «Merforbruket på P04 Helse relateres til innleie av sykepleiere fra vikarbyrå

<sup>51</sup> Forbruket er beregnet ved å addere avvik med revidert budsjett i Framsikt

på Helsehuset og kostnader ved fravær hos leger.»<sup>52</sup> Det framgår ikke om fraværet hos leger gjelder Medisinskfaglig virksomhet, Legevakten eller Helsehuset. Det framgår heller ikke hva fraværskostnadene gjelder, eksempelvis om det gjelder overtid, innleie for å dekke fraværet eller andre forhold.

En nærmere gjennomgang av rapporteringen i Framsikt viser at det rapporteres om en rekke forklaringer til merforbruk i virksomhetene i forhold til revidert budsjett:

**Helsehuset (merforbruk på 3,4 millioner i forhold til revidert budsjett):** Merforbruket skyldes sykefravær og vakante sykepleierstillinger som det er krevende å rekruttere til. Mangel på kvalifisert personell er en nasjonal utfordring som også merkes for Helsehuset. For å kunne ivareta pasientsikkerheten har det vært nødvendig med fortsatt bruk av innleid personell fra bemanningsbyrå. Grunnbemanningen er ikke tilstrekkelig til å ivareta pasienter som krever tettere oppfølging. Prognosen for 2023 er derfor et merforbruk på 8,0 millioner kroner.

**Medisinskfaglig virksomhet (merforbruk på 3,7 millioner i forhold til revidert budsjett):** Av virksomhetsleders rapportering Framsikt går det fram at merforbruket i stor grad gjelder kommunens allmennleger (merforbruk på 3 millioner). Prosjektet med kommunale fastlegekontor er fortsatt i oppstartsfasen og har større utgifter enn inntjening og budsjettfinansiering legger til grunn. Merforbruk på lønn blant allmennlegene skyldes en situasjon med mange foreldrepermisjoner og behov for oppdekking ved fravær av kortere varighet. Fordi refusjoner begrenses til 6G, gir hver fødselspermisjon en ekstrautgift for legen i permisjon på opp mot 200 000 kroner. Det går også fram av rapporteringen at basistilskudd til fastleger skal fullfinansieres fra staten, men at overføring av midler til virksomheten for utbetaling av basistilskudd ikke er de faktiske utbetalingene til fastlegene. Etter første anslag mangler det 4,7 millioner kroner.

**Legevakt (merforbruk på 0,4 millioner i forhold til revidert budsjett):** Det går fram av rapporteringen at antallet konsultasjoner og innkomne telefoner har økt med rundt 25 prosent siden 2022 og at ressurstildeling ikke er økt tilsvarende. Årsaker til merforbruk er blant annet økte forventninger til legevakt drift blant innbyggerne, samt mangel på fastleger. Disse forhold preger i høy grad driftsresultatet. Det går videre fram av rapporteringen at merforbruk på lønn skyldes at fraværet til leger som følge av sykefravær og svangerskapspermisjon må dekkes. Overtidsbruk har også bidratt til merforbruk. Når det gjelder sykepleiertjenesten (merforbruk på 0,8 millioner) skyldes overforbruk på lønn mange nyansatte som det er kostbart å lære opp. Det går også fram at behov for økt bemanning i helger og kvelder har ført til mange små stillingsprosjekter, i strid med kommunens heltidspolitik.

### Rapportering andre tertial

Tabellen nedenfor viser at flere virksomheter har utfordringer med merforbruk per august 2023 i forhold til revidert budsjett, spesielt legevakten (-10 prosent), Helsehuset (-10 prosent) og Medisinskfaglig virksomhet (-5 prosent). Virksomheten aktiviteter og rehabilitering har et lite mindreforbruk i forhold til revidert budsjett. Totalt sett har P04 Helse et negativt avvik på 9% fra det opprinnelige budsjettet og 6% fra det reviderte budsjettet.

---

<sup>52</sup> Drammen kommune (2023) 1. tertialrapport

Tabell 21 Status for virksomhetene i P04 Helse per august 2023 (millioner kroner)

Virksomhet	Opprinnelig budsjett (januar)	Revidert budsjett per august	Beregnet forbruk ved årslutt <sup>53</sup>	Prosentdifferanse opprinnelig budsjett	Prosentdifferanse revidert budsjett
Sentrale ansvar	13,88	11,24	12,55	10%	-12%
Legevakt	35,98	38,83	42,68	-19%	-10%
Helsehuset	90,33	89,77	97,72	-8%	-9%
Medisinskfaglig virksomhet	124,64	135,43	142,47	-14%	-5%
Aktiviteter og rehabilitering	75,36	77,23	76,64	-2%	1%
<b>Nettoresultat</b>	<b>340,18</b>	<b>352,51</b>	<b>372,06</b>	<b>-9%</b>	<b>-6%</b>

Kilde: Framsikt

I andre tertialrapport rapporterer administrasjonen at programområde P04 Helse har merforbruk på 19,6 millioner kroner, hvorav 7,9 millioner kroner er relatert til Helsehuset. Det går også fram at merforbruket på Helsehuset hovedsakelig skyldes bruk av vikarbyrå, ekstrarhjelp og overtid. Videre går det fram at mangel på kvalifisert personell er en nasjonal utfordring, som også gjelder for Helsehuset. Det er derfor nødvendig med bruk av innleid personell fra bemanningsbyråer.<sup>54</sup> Merforbruket ved medisinskfaglig virksomhet (7 millioner) og ved legevakten (3,8 millioner) omtales ikke eksplisitt i tertialrapporten.

En nærmere gjennomgang av rapporteringen i Framsikt på virksomhets- og avdelingsnivå viser blant annet følgende:

**Legevakt (merforbruk på 3,8 millioner i forhold til revidert budsjett):** Merforbruket forklares blant annet med bruk av vikarbyrå og overtid blant ansatte, for å sikre at tilstrekkelig med kvalifisert helsepersonell er til stede. Ved et høyt sykefravær og ledige helgesstillinger benyttes i stor grad overtid. Avdelingsleder for sykepleiertjenesten melder også at det benyttes overtid, som medfører brudd på arbeidsmiljøloven. Det går også fram at rekruttering med påfølgende opplæring er dyrt. Legevakten har gjennom mange år hatt et stabilt personale, men de siste tre årene har mange gått av med pensjon. Høy turnover blant nyansatte fører imidlertid til stadig nye rekrutteringsrunder.

**Helsehuset (merforbruk på 7,95 millioner forhold til revidert budsjett):** Merforbruket forklares blant annet med sykefravær og vakante sykepleierstillinger som må dekkes. Grunnbemanningen er ikke tilstrekkelig til å ivareta pasienter som krever tettere oppfølging. Det er derfor benyttet innleie. Det omtales ikke i rapporteringen i Framsikt, verken på kommunalsjefsnivå, virksomhetsnivå eller avdelingsnivå at merforbruket skyldes overtid (som det framgår av andre tertialrapport).

**Medisinskfaglig virksomhet (merforbruk på 7,04 millioner i forhold til revidert budsjett):** Merforbruket forklares blant annet med underfinansiering av fastlegers basistilskudd (fastlegeordningen), kostnader knyttet til foreldrepermisjoner for kommunens allmennleger og kommunale fastleger. Når det gjelder

<sup>53</sup> Forbruket er beregnet ved å addere avvik med revidert budsjett i Framsikt

<sup>54</sup> Drammen kommune (2023) 2. tertialrapport

sistnevnte mener virksomhetsleder at et tiltak kan være at hjemlene omgjøres til private hjemler om mulig. Det estimeres ved årsslutt et samlet merforbruk på ca. 9 millioner i virksomheten.

I faktahøringen opplyser administrasjonen (som nevnt i kapittel 4) at det er viktig å skille mellom fastleger, kommunalt ansatte fastleger og kommunalt ansatte allmennleger. I tekstboksen nedenfor viser vi som en illustrasjon virksomhetsleders rapportering for Medisinskfaglig virksomhet i forbindelse med andre tertial 2023, som ligger til grunn for avsnittet ovenfor om Medisinskfaglig virksomhet. Informasjonen som avsnittet bygger på er merket med grønn skrift.

*Tekstboks 3 Virksomhetsleders rapportering for Medisinskfaglig virksomhet i forbindelse med andre tertial 2023*

#### Økonomistatus :

Samlet for Medisinskfaglig virksomhet Ved utgangen av 2. tertial er det et merforbruk på 7,04 millioner. Merforbruk er knyttet til: **Fastlegeordningen, Ekstraordinært antall foreldrepermisjon, uten tilstrekkelig dekning Kommunale fastleger, ALIS-prosjekt, Lønn styrt av SFS 2305, Koronavaksinasjon** Virksomheten driftes stramt, med flere midlertidige løsninger, slik at summen av disse elementene er større enn virksomhetens merforbruk. **Det estimeres ved årsslutt et samlet merforbruk på ca. 9 millioner.**

**Fastlegeordningen:** **Underfinansiering av fastlegers basistilskudd** etter ny nasjonal ordning, er på ca. 4,3 millioner kroner. Denne delen av virksomheten forventes derfor å ha et merforbruk på 4,3 millioner. Utbetaling av basistilskudd ble endret i mai, og ny ordning er statlig detaljstyrt men med manglende finansiering. Det påpekes samtidig at den samlede underfinansieringen av basistilskudd (fordi overføring til kommunen skjer via rammetilskudd med helsefaktor for Drammen på 0,9285) er enda større.

**Kommunens allmennleger:** Samlet merforbruk per juli er 6,86 millioner kroner, og fordeler seg slik: 1,96 millioner kroner fra ordinær drift 1,27 millioner kroner fra kommunale fastleger 3,64 millioner kroner fra ALIS-prosjekt

**Merforbruk i ordinær drift:** Dette avviket forklares av **foreldrepermisjoner og overtidsutbetalinger ved vaktarbeid. De ansatte allmennlegene** har et lønnsnivå som overstiger 6G. Dette betyr at ved foreldrepermisjon og ved sykdom er det en differanse mellom utbetalinger og sosiale kostnader og det avdelingen får refundert fra NAV. Siden de ansatte må erstattes, er dette kostnader det ikke er budsjettmidler til. For hver enkelt ansatt som er fraværende én måned er kostnaden for avdelingen mellom 28.500 kroner og 35.000 kroner. Med fravær i 2023 gir dette følgende beregnede merkostnader: Januar kr. 348.000 Februar kr. 348.000 Mars kr. 285.000 April kr. 285.000 Mai kr. 306.000 Juni kr. 285.000 Juli kr. 313.000 August kr. 313.000 September kr. 319.000 Oktober kr. 284.500 November kr. 250.500 Desember kr. 250.500

Estimert sum kostnader knyttet til fravær i 2023 beløper seg til totalt 3,6 millioner kroner. Per 2. tertial er merforbruk på lønn 2,3 millioner, og ordinær drift ville gått i balanse dersom disse fraværene ble dekket av refusjoner. Det påpekes at vikarene man lykkes å rekruttere stort sett har lavere erfaring og kompetansegrad, og dermed lavere lønnsnivå enn den de erstatter. Regnskapet er altså noe bedre

enn tallet man får ved å summere opprinnelig driftsbudsjett og merkostnadene relatert til foreldrepermisjon og sykdom.

Legebemanningen på KAD i helg og helligdager er organisert som vaktarbeid og utført arbeid føres som overtid, i tråd med lokal avtale som har vært i mange år. Kostnaden knyttet til avtalen har imidlertid økt med endret pasientflyt. Dette bidrar til merforbruk.

**Kommunale fastleger:** Etter 2. tertial er det et merforbruk på 1,27 millioner kroner. 2023 blir første hele år med fire kommunale fastleger, og historiske regnskap gir ikke fullgod mulighet for prognose og vurdering av om tilført budsjett er tilstrekkelig. To av fastlegene er ALIS (leger i spesialisering i allmenntilleggsmedisin), og vil få statlig tilskudd for redusert inntjening som vil komme inn i regnskapet i løpet av 3. tertial. I avdelingen jobbes det målrettet for å bedre inntjeningen i disse stillingene. Det forventes et merforbruk på kommunale fastleger, men iberegnet ALIS-tilskudd bør dette ikke overstige 1,5 millioner.

**ALIS-prosjekt:** Utbetalinger gjøres først, og så søker man om tilskudd i ettertid. Utbetalingene følger føringene som er satt av Helsedirektoratet, og dette skal ikke generere ekstra utgift for kommunen. I utgangspunktet skal altså ALIS-prosjektet gå i balanse, men med september som tidspunkt for søknad basert på de forutgående 12 månedene vil prosjektkontoen variere en del i forhold til merforbruk/mindreforbruk.

**Lønn styrt av SFS2305:** Lønnsøkninger som er styrt av SFS 2305 følger ikke ordinært lønnsoppgjør. Det har vist seg at i dette i ny kommune ikke har vært kompensert fra sentrale lønnsmidler. Avdelingen har derfor hatt en økende underfinansiering av disse stillingene. Det gjelder i vår virksomhet LIS1-stillingene, som vi har 6 av. For 2023 er dette blitt rettet opp, men den akkumulerte underfinansieringen er foreløpig ikke korrigeret. Dette er ansvarlig for en underdekning på 0,7 millioner for 2023.

**Koronavaksinasjon og migrasjonshelse:** Utgifter til koronavaksinasjon refunderes, men ved utgangen av 2. tertial er fortsatt ca. 1 million ikke refundert. Dette gjøres i løpet av 3. kvartal. Det skal også gjennomføres en stor vaksinasjonsrunde i høst, og større utgifter vil tilkomme og senere refunderes. Koronavaksinasjon skal gå i balanse. Migrasjonshelse har ved utgangen av 2. tertial ekstraordinær driftsutgifter på 1,58 millioner, som allerede kompenseres, og går i balanse.

#### **Oppsummering tiltak :**

Det er meldt behov for å korrigere manglende finansiering av fastlegeordningens basistilskudd. Merkostnaden ved foreldrepermisjoner på over 3,5 millioner kan ikke avdelingen dekke. De ansatte må erstattes for å opprettholde nødvendige helsetjenester. Virksomheten trenger å få kompensert for denne helt spesielle situasjonen. **Det jobbes med å forbedre økonomien i de kommunale fastlegehjemlene. Dersom det er mulig å få hjemlene omgjort til private hjemler bør dette gjøres.** Manglende tilførsel av lønnsmidler til stillinger hvor lønn er styrt av SFS 2305 har blitt meldt inn i HØP. ALIS-prosjekt, koronavaksinasjon og migrasjonshelseprosjekt skal gå i balanse ved årsslutt.

## Rapportering i årsevaluering

Tabellen nedenfor viser at ved utgangen av 2023 (desember) hadde virksomhetene Legevakt (- 9 prosent), Medisinskfaglig virksomhet (- 8 prosent) og Helsehuset (-2 prosent) et merforbruk både i forhold revidert budsjett. Virksomheten Aktiviteter og rehabilitering gikk omtrent i balanse. Det totale merforbruket for programområdet P04 Helse er på omlag 38,8 millioner kroner sammenlignet med det opprinnelige budsjettet og 12,8 millioner sammenlignet med revidert budsjett. Dette utgjør en differanse på 11 % fra opprinnelig budsjett og 3 % fra revidert budsjett. Dette viser at selv om det er tilført midler gjennom året har programområdet fortsatt utfordringer med merforbruk.

Tabell 22 Status for virksomhetene i P04 Helse i 2023 (millioner kroner)

Virksomhet	Opprinnelig budsjett (januar)	Revidert budsjett per desember	Regnskap (Framsikt)	Prosentdifferanse opprinnelig budsjett	Prosentdifferanse revidert budsjett
Legevakt	35.98	39.8	43.48	-21%	-9%
Helsehuset	90.33	94.3	101.46	-12%	-8%
Medisinskfaglig virksomhet	124.64	141.93	144.35	-16%	-2%
Aktiviteter og rehabilitering	75.36	77.08	76.94	-2%	0%
Sentrale ansvar	13.88	13.09	12.73	8%	3%
<b>Nettoreultat</b>	<b>340.18</b>	<b>366.21</b>	<b>378.96</b>	<b>-11%</b>	<b>-3%</b>

Kilde: Framsikt

Tabellen nedenfor viser også tallene fra Framsikt, som administrasjonen rapporterer i årsevalueringen for 2023 for P04 Helse.

Tabell 23 Rapporteringen for P04 Helse i årsevalueringen for 2023:

Rammeområde/enhet	Regnskap 2022	Regnskap 2023	Rev. bud. 2023	Avvik i kr	Avvik i %
<b>Sum</b>	<b>380 525</b>	<b>378 956</b>	<b>366 207</b>	<b>-12 749</b>	<b>-3,5 %</b>

I årsevalueringen rapporterer administrasjonen at programområdet P04 Helse i 2023 har hatt en samlet ramme på 366,2 millioner kroner og at regnskapet ved utgangen av året viste et merforbruk på 12,7 millioner kroner, tilsvarende 3,5 prosent av budsjettrammen. Det er ingen henvisning til det opprinnelige budsjettet i handlings- og økonomiplan på 340 millioner kroner i årsevalueringen. Administrasjonen informerer dermed ikke om at merforbruket i forhold til opprinnelig ramme er 38,8 millioner (11 prosent). Men det framgår at merforbruket har blitt varslet tidligere og at området har blitt tilført midler (styrket), jf. kapittel 8.2 <sup>55</sup>

Samtlige lederer revisjonen har intervjuet mener at administrasjonen både bør sammenligne årsresultatet med opprinnelig budsjett i handlings- og økonomiplan og med endelig revidert budsjett i årsberetningen og i årsevalueringen.

<sup>55</sup> Drammen kommune (2023) Årsevaluering 2022

I årsevalueringen for 2023 kommer det videre fram at merforbruket delvis gjelder kostnadene ved å leie inn ekstra helsepersonell ved Helsehuset. Videre kommer det fram at ved barsel og sykdom hos leger er det begrensede refusjonsordninger. Langtidsfravær gir kun refusjon opptil 6G av netto lønnskostnader. Dette gir store økonomiske utfordringer, ettersom en stor andel av de ansatte er leger og mange har vært i barselpermisjon i 2023. Det kommer videre fram at legevakten har opplevd betydelig sykefravær blant sykepleiere i 2023. For å opprettholde forsvarlige tjenester, må det ofte benyttes vikarer eller overtid ved fravær. Vakanserkostnader ved fravær hos leger på legevakten innebærer også en betydelig kostnad.<sup>56</sup>

Det kommer også fram av årsevalueringen for 2023 at det er et merforbruk relatert til kommunale fastleger, og at det er kostbart å drifte kommunale fastleger. Det kommer også fram at kostnadene knyttet til basistilskudd til fastleger i 2023 er 1 million kroner høyere enn tilførte midler til programområdet, selv om midler ble tilført ved 2. tertial for å kompensere for økte kostnader.<sup>57</sup>

En gjennomgang av rapporteringen for desember 2023 på virksomhets- og avdelingsnivå i Framsikt viser blant annet følgende:

**Legevakt (merforbruk på 3,6 millioner kroner i forhold til revidert budsjett):** Merforbruket forklares i hovedsak med for høye lønnskostnader, som følge av behovet for alltid å ha nok kvalifisert helsepersonell på plass, både leger og sykepleiere. Tiltak i 2023 har inkluderte fokus på å holde utgiftene nede og sikre inntjening, samt ansettelse av leger og sykepleiere for å skape robusthet i bemanningen, og unngå vakanse og bruk av overtid og vikarbyrå. Høyt sykefravær og bruk av vikarbyrå har imidlertid påvirket resultatene negativt. Avdelingen sykepleiertjenesten ved legevakten hadde alene et merforbruk på 5,8 millioner kroner i 2023, hovedsakelig på grunn av høyt sykefravær, ledige stillinger (vakanse) og bruk av overtid for å dekke dette

**Medisinskfaglig virksomhet (merforbruk på 2,4 millioner kroner i forhold til revidert budsjett):** Når det gjelder fastlegene (merforbruk på 3,6 millioner kroner) ble basistilskuddsordningen for fastleger lagt om i løpet av året, noe som gav betydelig underfinansiering av tilskuddet virksomheten utbetaler til fastlegene. Dette ble korrigeret i 2. tertial, ved økte rammer til virksomheten. Tolkekostnader og gjesteinnbyggeroppgjør kom helt på slutten av året, og endret et budsjett som lå i tilnærmet balanse, til å bli et betydelig merforbruk. Disse kostnadene styres ikke av virksomheten selv. Når det gjelder merforbruket (1,8 millioner kroner) til de kommunale fastlegene, forklares dette med høye lønnsutgifter ved fravær (manglende refusjonskostnader). 2023 var det første hele år med fire kommunale fastleger, og det har derfor manglet data for å vurdere om budsjetteringen var tilstrekkelig.

**Helsehuset (merforbruk på 7,1 millioner kroner i forhold til revidert budsjett):** Merforbruket forklares med innleie av sykepleiere fra vikarbyrå og kostnadskrevende brukere. Det går fram at grunnbemanningen i perioder ikke har vært tilstrekkelig til å ivareta pasienter som krever tettere oppfølging. Eksempler på dette er utagerende pasienter som fører til vold og trusler mot ansatte og andre medpasienter, eller medisinske tilstander som krever ekstra oppfølging.

---

<sup>56</sup> Drammen kommune (2024) Årsevaluering 2023

<sup>57</sup> Drammen kommune (2024) Årsevaluering 2023



I intervju kommer det fram at merforbruket til P04 Helse i 2023 i stor grad kan forklares med fastsatte kostnader på nasjonalt nivå (endret basistilskudd for fastleger) som ikke kan påvirkes av kommunen. Administrasjonen forsøker å dekke dette inn ved å holde stillinger vakante, men må holde samtidig holde et forsvarlig tjenestenivå. Et alternativ kunne vært å budsjettere med færre stillinger (lavere tjenestenivå) for å ta høyde for risiko og usikkerhet. Kommunalsjef mener uansett at det er viktig å ha realistiske budsjetter som tar hensyn til disse kostnadene. Programområdet har utfordringer med «stramme» eller begrensede rammer, samtidig som de må levere forsvarlige tjenester hele døgnet alle dager (inkl. høytider) uavhengig av fravær.

Kommunalsjefen forklarer også at P04 Helse har bedre styring på kostnadene i 2024, sammenlignet med i 2023. Dette forklares dels med at de nasjonalt fastsatte kostnader i større grad er hensyntatt i budsjettet, slik at god budsjettstyring er mulig.

Tabellen nedenfor viser status for P04 Helse per oktober 2024 (inneværende år). Merk at Helsehuset inngår i opprinnelig budsjett, men ikke i de øvrige kolonnene (revidert budsjett og beregnet forbruk ved årsslutt) i tabellen. Nettoresultatet en beregnet forbruk på 293,32 millioner kroner, som er 2 % over det reviderte budsjettet. Legevakten har et beregnet forbruk på 44,62 millioner kroner ved årsslutt, som 6 % høyere enn det reviderte budsjettet<sup>58</sup>.

Tabell 24 Status for virksomhetene i P04 Helse (inkludert Helsehuset) fram til oktober 2024

Virksomhet	Opprinnelig budsjett (januar)	Revidert budsjett per oktober	Beregnet forbruk ved årsslutt <sup>59</sup>	Prosentdifferanse opprinnelig budsjett	Prosentdifferanse revidert budsjett
Legevakt	38.59	42.21	44.62	-16%	-6%
<b>Helsehuset (flyttet til P06)</b>	94	90.02	93.79	0%	-4%
Medisinskfaglig virksomhet	147.61	153	155.98	-6%	-2%
Aktiviteter og rehabilitering	79.24	80.17	79.58	0%	1%
Sentrale ansvar	15.18	13.22	13.14	13%	1%
<b>Nettoresultat (Helsehuset inngår kun i opprinnelig budsjett)</b>	<b>374.63</b>	<b>288.61</b>	<b>293.32</b>	<b>22%</b>	<b>-2%</b>

Kilde: Framsikt

### 10.3. P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne

#### Omfang av rapportering

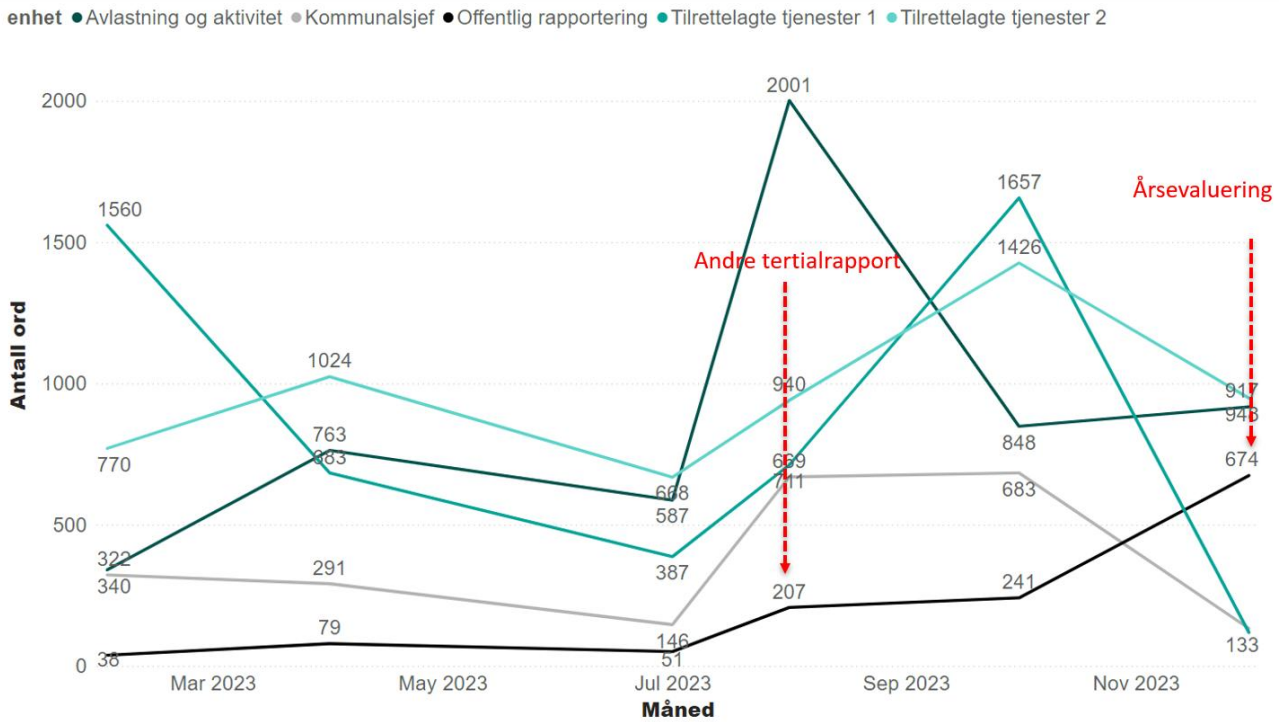
Figuren nedenfor viser at når det gjelder P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne er det relativt mye rapportering på avdelings- og virksomhetsnivå, og mindre på kommunalsjefsnivå sammenlignet med P04 Helse. Rapporteringen til politisk nivå øker fra og med august (andre tertialrapport) og rapporteringen i årsevalueringen er mest omfattende.

<sup>58</sup> Ifølge rapportering i Framsikt, skyldes dette i hovedsak en feilført faktura på å 1,59 mil

<sup>59</sup> Forbruket er beregnet ved å addere avvik med revidert budsjett i Framsikt



Figur 38 Antall ord som administrasjonen har rapportert i Framsikt og til politisk nivå i per måned i 2023 for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne



Ordskyen nedenfor viser ordene som er brukt mest i rapporteringen i Framsikt for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023. Ordskyen gir et bilde av programområdet som står overfor utfordringer, hovedsakelig knyttet til økonomi og bemanning. Det er hyppig bruk av flere ord som indikerer økonomiske begrensninger, utfordringer med å rekruttere og beholde ansatte, samt et høyt sykefravær. Hyppig bruk av ord som «kostnader», «merforbruk», «økning» tyder på at økonomien er under press. Hyppig bruk av uttrykk som «rekruttering», «vikariat» og «sykefravær» indikerer utfordringer med å bemanne avdelingene tilstrekkelig. Det kan tyde på at høyt sykefravær og vanskeligheter med å finne kvalifiserte ressurser kan være en utfordring. Bruk av begrep som tiltak og planer tyder på at det er en pågående innsats for å adressere utfordringene.



Tabell 25 Rapporterte årsaker til budsjettavvik for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023

Årsak	Rapportert i første tertialrapport?	Rapportert i andre tertialrapport?	Rapportert i årsevalueringen
Kjøp fra private		Delvis (virksomhet framkommer ikke)	Delvis (virksomhet framkommer ikke)
Fravær (sykdom mv)	Delvis (Virksomhet framkommer ikke,)	Delvis (virksomhet framkommer ikke)	Delvis (virksomhet framkommer ikke)
Overtidsbruk/lønn	Nei	Delvis (virksomhet framkommer ikke)	Delvis (virksomhet framkommer ikke)
Vikarbruk/innleie	Nei	Delvis (virksomhet framkommer ikke)	Delvis (virksomhet framkommer ikke)
Økte driftskostnader		Delvis (virksomhet framkommer ikke, gjelder avlastning og aktivitet)	Nei
Økte behov		Nei (avlastning og aktivitet)	Nei
Vakante fagstillinger (som må dekkes)		Delvis (virksomhet framkommer ikke)	
Manglende boliger		Delvis (virksomhet framkommer ikke)	
Grunnbemannning/bemanningsbehov		Nei	
Forsinkelser i refusjoner/kompensasjon	Delvis (Virksomhet framkommer ikke)	Nei	

### Rapportering første tertial

Tabellen nedenfor viser at avlastning og aktivitet (- 2 %) og tilrettelagte tjenester 2 (-2%) har et lite merforbruk i første tertial i forhold til revidert budsjett. Samlet sett er programområdet omtrent i balanse.

Tabell 26 Status for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne per april 2023 (millioner kroner)

Virksomhet	Opprinnelig budsjett (januar)	Revidert budsjett per april	Beregnet forbruk ved årslutt <sup>60</sup>	Prosentdifferanse opprinnelig budsjett	Prosentdifferanse revidert budsjett
Avlastning og aktivitet	121.34	133.55	135.58	-12%	-2%
Tilrettelagte tjenester 2	119.41	122.68	124.6	-4%	-2%
Tilrettelagte tjenester 1	133.66	136.96	136.88	-2%	0%
Sentrale ansvar	17.42	27.51	25.35	-46%	8%
<b>Nettoresultat</b>	<b>391.82</b>	<b>420.7</b>	<b>422.41</b>	<b>-8%</b>	<b>0,4%</b>

Kilde: Framsikt

<sup>60</sup> Forbruket er beregnet ved å addere avvik med revidert budsjett i Framsikt

Administrasjonen forklarer ikke hvor mye merforbruket til P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne er i første tertialrapport. Administrasjonen melder likevel om at merforbruket skyldes høyt sykefravær og forsinkelser i refusjoner.<sup>61</sup>

En nærmere gjennomgang av rapporteringen i Framsikt viser blant annet at følgende årsaksforklaringer på merforbruk gis på virksomhets- og avdelingsnivå:

**Avlastning og aktivitet (merforbruk på 2 millioner kroner i forhold til revidert budsjett):** Merforbruket forklares blant annet med lønnskostnader (overtid). Det er iverksatt tiltak med rekruttering fremover for å redusere bruk av overtid og brudd på arbeidsmiljøloven. Brukerveksten er imidlertid økende, og det er vurdert kjøp av tjenester for å redusere ventelister. Det gjennomføres også tiltak sammen med personalet på to avdelinger for å forbedre arbeidsmiljø og redusere sykefravær.

**Tilrettelagte tjenester 2 (merforbruk på 1,9 millioner kroner i forhold til revidert budsjett):** Merforbruket forklares med høyt sykefravær og ekstra innleie av personell. Det går også fram at det er strenge kriterier for bruk av innleie og at det på flere vakter ikke leies inn vikar. Det er likevel variasjoner mellom avdelingene, og noen avdelinger har hatt innleie og bruk av overtid som følge av sykefravær. Avdelingslederne vurderer fortsatt behov for innleie strengt, men det må ses opp mot belastning over tid og om det påvirker sykefraværet negativt. Avdelingslederne jobber også med rekruttering i faste stillinger for å skape stabilitet og faglig forsvarlighet, samt for å ha vikarer nok til å unngå bruk av overtid. Det går også fram at kvalitetssikring av ressursmodellen og gjennomgang av kartlegging per bruker ikke er gjennomført enda og at budsjettet derfor er usikkert på avdelingsnivå. Endringer i vedtak hos enkelte brukere kan påvirke budsjetttrammen. Det er igangsatt tiltak for å redusere sykefraværet, inkludert samarbeid med HR (personal) og NAV.

**Tilrettelagte tjenester 1 (mindreforbruk i forhold til revidert budsjett):** Mindreforbruket forklares med at avdelingene drifter med knappe ressurser og finner løsninger slik at avdelingene ikke bruker mer ressurser enn nødvendig. Pågående tiltak er blant annet at det arbeides kontinuerlig med å holde sykefraværet så lavt som mulig. Videre er det fokus på vaktinnleie (korte ned på vakter og hele tiden vurdere behovet for vikar) og en stilling holdes også vakant som et sparetiltak.

En nærmere gjennomgang av rapporteringen i Framsikt viser også at flere avdelinger i P05 rapporterer om at merforbruk på avdelingsnivå skyldes sykefravær og vikarutgifter. Flere avdelinger rapporterer også om brudd på arbeidsmiljøloven som følge av overtid, spesielt på søndager. Noen avdelinger rapporterer også om avviksmeldinger (EQS-meldinger) knyttet til medisiner som ikke er gitt og uønskede hendelser.

### Rapportering andre tertialrapport

Tabellen nedenfor viser per august 2023 (andre tertialrapport) har både avlastning og aktivitet (- 6 prosent), tilrettelagte tjenester 2 (- 2 prosent) og tilrettelagte tjenester 1 (-1 prosent) et merforbruk. Det totale opprinnelige budsjettet for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne var 391,82 millioner kroner, og det reviderte budsjettet per august var 432,35 millioner kroner. Det beregnede totale forbruket ved

---

<sup>61</sup> Drammen kommune (2023) 1. tertialrapport

årsslutt er 443,53 millioner kroner. Dette viser en negativ prosentdifferanse på 13% fra det opprinnelige budsjettet og 3% fra det reviderte budsjettet.

Tabell 27 Status for virksomhetene i P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne per august 2023 (millioner kroner)

Virksomhet	Opprinnelig budsjett	Revidert budsjett per august	Beregnet forbruk ved årslutt <sup>62</sup>	Prosentdifferanse opprinnelig budsjett	Prosentdifferanse revidert budsjett
Sentrale ansvar	17,42	27,32	27,18	-56%	1%
Avlastning og aktivitet	121,34	137,83	145,52	-20%	-6%
Tilrettelagte tjenester 2	119,41	126,31	129,06	-8%	-2%
Tilrettelagte tjenester 1	133,66	140,89	141,77	-6%	-1%
<b>Nettoreultat</b>	<b>391,82</b>	<b>432,35</b>	<b>443,53</b>	<b>-13%</b>	<b>-3%</b>

Kilde: Framsikt

I andre tertialrapport forklarer heller ikke administrasjonen hvor mye merforbruket til P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne er. Administrasjonen melder likevel i tertialrapporten at merforbruket kan forklares med bruk av overtid og vikarer, økt bruk av kjøp fra private aktører og økte driftskostnader. Bruk av overtid og vikarer skyldes i hovedsak sykdom og ubesatte stillinger. Det kommer også fram at mangel på boliger til mennesker med nedsatt funksjonsevne medfører økte kostnader til private kjøp og press på egne avlastningsenheter, som medfører økte driftskostnader. Det skal imidlertid etableres nye boenheter slik at kommunen på sikt kan avvikle dyre kjøp av private eksterne tjenester.<sup>63</sup>

En nærmere gjennomgang av rapporteringen i Framsikt viser blant annet at merforbruket på virksomhetsnivå forklares på følgende måte:

**Avlastning og aktivitet (merforbruk på 7,7 millioner kroner i forhold til revidert budsjett):** Det går fram av rapporteringen at merforbruket dels skyldes et høyt antall timesavlastningsvedtak (7185 timer) som medfører ekstra innleie av personell. Virksomheten opplever også økte kostnader på grunn av bemanningsbehov, sykefravær og høye mat- og transportkostnader

**Tilrettelagte tjenester 2 (merforbruk på 2,7 millioner kroner i forhold til revidert budsjett).** Merforbruket forklares blant annet med bruk av overtid og innleie som følge av sykefravær. Det går også fram at det er variasjoner mellom avdelinger og at merforbruket begrenses ved at det er strenge kriterier ved innleie og at det på flere vakter ikke leies inn vikar. Det går også fram at kvalitetssikring av ressursmodell / gjennomgang av kartlegging per bruker ikke gjennomført enda. Budsjettet fremstår dermed som noe usikkert på avdelingsnivå. Faktisk turnus har flere årsverk enn budsjettet etter ny kartlegging i enkelte avdelinger.

**Tilrettelagte tjenester 1 (merforbruk på 0,9 millioner kroner i forhold til revidert budsjett).** Merforbruket forklares dels med manglende/etterslep på kompensasjon for krevende brukere og refusjoner for sykefravær/permisjoner.

<sup>62</sup> Forbruket er beregnet ved å addere avvik med revidert budsjett i Framsikt

<sup>63</sup> Drammen kommune (2023) 2. tertialrapport

En gjennomgang av rapporteringene på avdelingsnivå viser blant annet at merforbruket i flere avdelinger skyldes ekstra innleie som følge av sykefravær og ekstra behov for tjenester, samt bruk av overtid. Det går også fram at flere avdelinger også i andre tertial melder om brudd på arbeidsmiljøloven og avviksmeldinger som gjelder legemiddelhåndtering.

### Rapportering i årsevalueringen

Tabellen nedenfor viser at både avlastning og aktivitet (-7 prosent) og tilrettelagte tjenester 1 og 2 (-3 prosent) hadde merforbruk ved årslutt i 2023. Det totale merforbruket for programområdet P05 er 17 prosent i forhold til opprinnelig budsjett og 4 prosent i forhold til revidert budsjett. Dette viser at de samlede utgiftene har økt mer enn budsjettet i løpet av året, og at verken det opprinnelige budsjettet eller budsjettendringene vært tilstrekkelig til å dekke de faktiske kostnadene.

Tabell 28 Status for virksomhetene i P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2023 (millioner kroner)

Virksomhet	Opprinnelig budsjett (januar)	Revidert budsjett per desember	Regnskap (Framsikt)	Prosentdifferanse opprinnelig budsjett	Prosentdifferanse revidert budsjett
Avlastning og aktivitet	121.34	142.43	152.86	-26%	-7%
Tilrettelagte tjenester 1	133.66	146.89	151.23	-13%	-3%
Tilrettelagte tjenester 2	119.41	128.26	131.65	-10%	-3%
Sentrale ansvar	17.42	25.06	22.71	-30%	9%
<b>Nettoreultat</b>	<b>391.82</b>	<b>442.64</b>	<b>458.46</b>	<b>-17%</b>	<b>-4%</b>

Kilde: Framsikt

Tabellen nedenfor viser rapporteringen for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i årsevalueringen for 2023.<sup>64</sup>

Tabell 29 Rapporteringen for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i årsevalueringen for 2023

Rammeområde/enhet	Regnskap 2022	Regnskap 2023	Rev. bud. 2023	Avvik i kr	Avvik i %
<b>Sum</b>	<b>382 254</b>	<b>458 460</b>	<b>442 644</b>	<b>-15 817</b>	<b>-3,6 %</b>

I årsevalueringen går det dermed fram at programområdet i 2023 har hatt en samlet ramme på 442,6 millioner kroner. Ved utgangen av året viste regnskapet et merforbruk på 15,8 millioner kroner, tilsvarende 3,6 prosent<sup>65</sup> av rammen. <sup>66</sup> Dette er differansen mellom det justerte budsjettet og endelig resultat. Årsevalueringen har ingen referanser til opprinnelig budsjett i handlings- og økonomiplan 2023-2026 på 391,8 millioner. Administrasjonen forklarer heller ikke at merforbruket i forhold til opprinnelig ramme i handlings- og økonomiplan er 17 prosent eller 66,6 millioner kroner.

I årsevalueringen forklares den største delen av merforbruket med kjøp av private tjenester. I 2023 kjøpte programområdet tjenester i det private markedet for i alt 94,8 millioner kroner. For brukere med ressurskrevende tjenester dekker staten 80 prosent av kostnadene utover innslagspunktet på 1 608 000

<sup>64</sup> Drammen kommune (2024) Årsevaluering 2023

<sup>65</sup> Avrundet til 4 prosent i tabellen.

<sup>66</sup> Drammen kommune (2024) Årsevaluering 2023

kroner. I 2023 var det 10 brukere hvor kostnadene oversteg innslagspunktet, og dette utløste en statlig refusjon på 20,0 millioner kroner. Det ble i 2023 kjøpt tjenester til 12 nye brukere. Dette medførte en netto egenfinansiering på 16,9 millioner kroner.<sup>67</sup>

Det går også fram av rapporteringen merforbruket skyldes fravær. Programområdet mottok 23,5 millioner kroner i refusjon sykelønn og foreldrepenger. Det ble brukt 11,9 millioner kroner til vikar ved sykefravær og 14,3 millioner kroner til overtid og ekstrahjelp (til sammen 26,2 millioner).<sup>68</sup>

En nærmere gjennomgang av rapporteringen i Framsikt viser blant annet følgende rapporteres som årsaker i desember:

**Avlastning og aktivitet (merforbruk på 10,4 millioner i forhold til revidert budsjett):** Merforbruket i virksomheten forklares med at stor vekst i 2023. Det forklares også at vedtakene fattes av tildelingskontoret (TOK), uavhengig av virksomhetens budsjett/ramme. Det vises også til at tjenestene er lovpålagte. Dersom kapasiteten er full vil det dermed resultere i kjøp av tjenester, selv om det er noe virksomheten skal unngå. Virksomheten ser en økende trend i vedtak som gjelder unge barn fra 4 års alder. Det er også en økning i kompleksitet som autisme /adferdsutfordringer med behov for tettere bemanningsbehov, alt fra 1:1 til 3:1. Det er også økte krav fra statsforvalter knyttet til kompetanse og antall personer som jobber rundt personer med et kapittel 9 vedtak. På avdelingsnivå har 5 av 11 avdelinger rapportert i Framsikt. På avdelingsnivå forklares merforbruk blant annet av nyansettelser og høyt fravær. Det er også flere som forklarer at økte kostnader for matvarer, transport, strøm, og reparasjoner som ikke var budsjettert

**Tilrettelagte tjenester 1 (merforbruk på 4,3 millioner i forhold til revidert budsjett):** Det er ingen rapportering på virksomhetsnivå i desember. På avdelingsnivå har kun 2 av 13 avdelinger rapportert. Den ene avdelingen forklarer avviket med lønnsjusteringer som ikke er hensyntatt i opprinnelig budsjett og innflytting av ny beboer på kort varsel, som medførte behov for ekstra bemanning. Den andre avdelingen forklarer merforbruk med manglende midler for ressurskrevende bruker og høyt sykefravær.

**Tilrettelagte tjenester 2 (merforbruk på 3,4 millioner i forhold til revidert budsjett):** Ifølge rapporteringen på virksomhetsnivå er merforbruket i hovedsak knyttet til lønn da brukersammensetning er slik at forsvarlig drift ikke kan dekkes innenfor tildelte rammer. Videre går det fram at kvalitetssikring av ressursmodell / gjennomgang av kartlegging per bruker ikke er gjennomført. Det planlegges imidlertid med en ny kartlegging for neste års budsjett og det forventes justering på bakgrunn av endret behov og vedtak hos enkelte brukere. Budsjettet fremstår som usikkert på avdelingsnivå og faktisk turnus har flere årsverk enn budsjettert etter ny kartlegging i noen avdelinger. På avdelingsnivå har 7 av 11 avdelinger rapportert. Flere avdelinger forklare overforbruk med faktiske årsverk er høyere årsverk enn budsjettmidler og fastsatt behov, samt innleie av ferievikarer og ekstrahjelp

På oppstartsmøte med revisjonen kommer det fram at tildelingskontorets (som ligger i P06) fatter beslutninger, som har direkte innvirkning på budsjettet i P05, uten at P05 er direkte involvert. Det har vært

---

<sup>67</sup> Drammen kommune (2024) Årsevaluering 2023

<sup>68</sup> Drammen kommune (2024) Årsevaluering 2023



en utfordring at tildelingskontoret i for liten grad har tatt hensyn til de økonomiske rammene, når vedtak fattes ut fra faglig forsvarlighet.

I intervju med kommunalsjefen kommer det også fram at tall fra ASSS-samarbeidet viser at Drammen kommune har lave kostnader per bruker i boligene (er billige) sammenlignet med andre store kommuner. Det er kun Kristiansand og Sandnes som har lavere kostnader blant ASSS-kommunene. Dette kan forklares med at de har større avdelinger og dermed færre nattevakter. Dersom kommunen skal redusere kostnadsnivået ytterligere er det derfor nødvendig med større avdelinger.

I tabellen nedenfor viser vi status for P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne per oktober 2024. programområdet har et betydelig merforbruk både i forhold til opprinnelig og revidert budsjett. Begge virksomhetene for heldøgns boliger (1 og 2) går i balanse, mens avlastning og aktivitet har merforbruk. Det går fram av rapporteringen i Framsikt at avlastning og aktivitet har utfordringer med økte vedtak og flere nye tjenestemottakere.

Tabell 30 Status for virksomhetene i P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i 2024 fram til oktober (millioner kroner)

Virksomhet	Opprinnelig budsjett (januar)	Revidert budsjett per oktober	Beregnet forbruk ved årslutt <sup>69</sup>	Prosentdifferanse opprinnelig budsjett	Prosentdifferanse revidert budsjett
Sentrale ansvar	35.01	26.05	45.35	-30%	-74%
Avlastning og aktivitet	136.33	144.78	151.93	-11%	-5%
Tilrettelagte tjenester 1	165.01	176.86	176.72	-7%	0%
Tilrettelagte tjenester 2	132.78	139.61	139.79	-5%	0%
<b>Nettoresultat</b>	<b>469.13</b>	<b>487.3</b>	<b>513.8</b>	<b>-10%</b>	<b>-5%</b>

Kilde: Framsikt

<sup>69</sup> Forbruket er beregnet ved å addere avvik med revidert budsjett i Framsikt



# 11. Revisjonens vurderinger og konklusjon

## Problemstilling 1: Systemer og rutiner som sikrer realistisk budsjettering

### Politisk involvering i budsjettprosessen

Kommunen har etablert systemer, som legger til rette for at de folkevalgte kan involveres i budsjettprosessen. Revisjonen mener likevel det et potensial for å forankre budsjettprosessen bedre på politisk nivå og dermed sikre bedre folkevalgt styring med budsjettene.

Det er kommunestyret som vedtar handlings- og økonomiplan, og som står ansvarlig for bevilgningene til programområdene. De folkevalgte kan blant annet involvere seg i budsjettprosessen gjennom en budsjettkonferanse i mai, en rammesak i juni og ved behandling av kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan.

Likevel er det flere politikere som opplever at administrasjonen ikke har etablert systemer og rutiner som sikrer at de folkevalgte involveres tilstrekkelig. Det er også et klart flertall av politikere som svarer at politisk involvering i budsjettprosessen er det området hvor kommunen har størst forbedringspotensial i sin økonomistyring. Det er også flere politikere som forklarer at de mangler tilstrekkelig innsikt i eller kompetanse om budsjettprosessen.

Dette kan etter revisjonens vurdering tyde på at det er behov for bedre opplæring av politikere når det gjelder politikernes rolle, oppgave og ansvar i budsjettprosessen. Det kan også være behov for avklaring når det gjelder hvordan samhandlingen med administrasjonen skal foregå i praksis i arbeidet med handlings- og økonomiplan (møter mv). Det er i liten grad fastsatt egne milepæler som skal sikre politisk involvering tidlig i prosessen. Undersøkelsen viser også at forslag til handlings- og økonomiplan sendes relativt sent over til politisk behandling uten at tidlig politisk involvering er sikret, noe som begrenser politikernes reelle mulighet til å påvirke prosessen.

### Mål og sammenheng mellom styringsdokumenter

Det er et krav at de overordne målene handlings- og økonomiplan bygger på skal framkomme tydelig av dokumentet. Det bør også være en tydelig sammenheng mellom kommunens styringsdokumenter, fra kommuneplan og ned til handlings- og økonomiplan (og øvrig planverk).

Revisjonen mener at føringene og målene fra kommuneplans samfunnsdel kommer godt fram av handlings- og økonomiplanen. Administrasjonen refererer til målene i kommuneplanens samfunnsdel i handlings- og økonomiplan, og har også utviklet en rekke delmål og måleindikatorer, og viser status for målene. Dette mener revisjonen er positivt og i tråd med kommuneloven.

Revisjonen vil likevel bemerke at målene i handlings- og økonomiplan gjelder hele kommunen og at det liten grad er operasjonalisert eller utarbeidet egne mål eller måleindikatorer for P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne i forbindelse med handlings- og økonomiplanen. Videre er det i liten grad utarbeidet måleindikatorer som gir informasjon om kvaliteten på tjenestene som leveres i disse programområdene.

Revisjonen mener derfor det er et potensial for å i større grad også utvikle delmål og måleindikatorene for programområdene, som er knyttet til de overordnede målene i kommuneplans samfunnsdel. Revisjonen mener også det er viktig at kommunestyret både fastsetter mål som gjelder kvaliteten på tjenestene i programområdene og at kommunestyret som ansvarlig for tjenestene får tilstrekkelig informasjon om måloppnåelse og kvaliteten på tjenestene.

Revisjonen mener likevel det er positivt at administrasjonen har utarbeidet en oversikt over en rekke mulige måleindikatorer for programområdene (se vedlegg 7). Dette viser at det er et potensiale for å utvikle relevante mål og måleindikatorer innen programområdene. Det er også positivt at administrasjonen legger fram informasjon om flere indikatorer for hovedutvalgene.

Undersøkelsen viser videre at mange ledere erfarer at målene er klare, men at det i liten grad er samsvar mellom kommunestyrets overordnede målsetninger og ambisjoner og ressursene som tildeles. Målene oppleves som ambisiøse, men mange ledere erfarer at det er en utfordring å levere forsvarlig tjenester innenfor de økonomiske rammene. Dette kan indikerer at det i liten grad er en sammenheng mellom tilgjengelige økonomiske ressurser, fastsatte mål og planlagte aktiviteter for å nå målene.

### Budsjettpremisser

Revisjonen mener at budsjettpremissene i tilstrekkelig grad framkommer av handlings- og økonomiplan for 2024 – 2027. Administrasjonen beskriver en rekke sentrale indikatorer og premisser for budsjettet som, antall ansatte, årsverk, heltidsandel, sykefravær, overtidstimer og brudd på arbeidsmiljøloven. Dette var imidlertid ikke praksis i handlings- og økonomiplan for 2023 – 2026. Revisjonen mener administrasjonens praksis er tilfredsstillende i 2024.

### Synliggjøring av usikkerhet og risiko i beslutningsgrunnlaget

I tråd med krav og forventninger til god internkontroll har administrasjonen god oversikt over risiko og usikkerhet knyttet til merforbruk innen programområdene. Administrasjonen gjennomfører og dokumenterer risikovurderinger i etterkant av handlings- og økonomiplanen. Eksempler på identifisert risiko er blant annet fravær, mangel på helsepersonell, lite realistiske rammer, fastlegesituasjonen og stor pågang av brukere.

Revisjonen mener dermed at administrasjonen har god oversikt over usikkerhet og risiko, men denne informasjonen synliggjøres i liten grad eksplisitt i handlings- og økonomiplan. Administrasjonen beskriver utfordringsbildet på overordnet nivå, men synliggjør i liten grad om det er usikkerhet eller risiko knyttet til merforbruk for programområdene, sett i forhold til utfordringene som er beskrevet og rammene som vedtas. Revisjonen mener dette kan føre til at budsjettene framstår som mer realistiske enn de i realiteten er, og at mer informasjon om usikkerhet og risiko vil styrke beslutningsgrunnlaget til kommunestyret.

Revisjonen vil også bemerke at et flertall av politikerne mener at beslutningsgrunnlaget kan forbedres.

### Systemer og rutiner som sikrer realistisk budsjettering

Revisjonen vil først bemerke at problemstillingen ikke omhandler om budsjettene er realistisk, men om kommunen har etablert systemer og rutiner som sikrer realistisk budsjettering i programområdene.

Realisme, etter kommuneloven, betyr at alle sannsynlige inntekter og utgifter skal innarbeides i budsjettet. Kommunen bør også ta høyde for usikkerhet og risiko, og dermed basere seg på en forsiktig i vurdering av inntekter og utgifter. Revisjonen legger dermed til grunn at kommunedirektøren bør etablere systemer rutiner som sikrer dette.

Drammen kommune rullerer budsjettet årlig. Det innebærer at administrasjonen tar utgangspunkt i forrige års opprinnelige budsjett, og justerer for budsjettendringer inneværende år, lønns- og prisvekst og eventuelle nye tiltak og endringer/nye behov. Videre benytter kommunen rammebudsjettering, der ansvaret for å tilpasse aktiviteten til budsjetttrammene er delegert til programområdene. Det er dermed opp til hvert programområde/kommunalsjef å tilpasse budsjettene til rammene i handlings- og økonomiplanen.

Administrasjonen har, med unntak for ressursstyringsmodellen som benyttes overfor beboere i P05<sup>70</sup>, i liten grad utarbeidet rutiner eller prosedyrer for hvordan budsjetttrammene skal tilpasses og detaljeres i programområdene, slik at det sikres realistisk budsjettering. Revisjonen mener dette medfører en økt risiko for merforbruk i avdelingene.

Undersøkelsen viser nemlig at programområdene i varierende grad tar hensyn til forventede kostnader knyttet til fravær (eksempelvis overtid), økning i antall brukere med behov og kjøp av eksterne plasser (gjelder P05) når budsjettene skal tilpasses rammene. Det kan føre til behov for å kutte i andre kostnader for å nå rammene (eksempelvis ved å holde stillinger vakante om forsvarlig) og det kan medføre økt risiko for merforbruk.

Kommunedirektøren har et ansvar for å etablere nødvendige rutiner og prosedyrer som en del av internkontrollen, også innen budsjettering. Revisjonen mener derfor at kommunedirektøren bør vurdere å i større grad utarbeide skriftlige prosedyrer og rutiner som sikrer alle forventede kostnader hensyntas i budsjettene til programområdene.

For året 2023 mener også revisjonen at merforbruket, med unntak for uventede endringer i basistilskuddsordningen for fastleger i 2023, dels kan forklares med at kommunen i varierende grad har tatt hensyn til alle forventede kostnader (som fravær og eksterne kjøp i P05) i budsjetteringen.

På bakgrunn av ovennevnte mener revisjonen at kommunedirektøren kun i varierende grad har etablerte systemer og rutiner som sikrer realistisk budsjettering i de to programområdene.

Revisjonen vil også vise til at realisme i budsjettanslagene er det området flest respondenter (73 prosent) mener kommunen har størst forbedringspotensial i sin økonomistyring. Det er også et mindretall av respondentene som mener at administrasjonen i stor grad har etablert systemer og rutiner som sikrer at det utarbeides realistiske budsjetter innen programområdene. Det er også et mindretall blant både lederne og politikerne som mener at budsjettene er realistiske, særlig når gjelder P05 Mennesker med

---

<sup>70</sup> Virksomhetene tilrettelagte tjenester 1 og 2

nedsatt funksjonsevne. Mange ledere og politikere mener at budsjettene er underbudsjettet i forhold til oppgavene og utfordringene programområdene står overfor.

### Langsiktig økonomiplanlegging

Kommunestyret har ansvar for å vedta både kommunens årsbudsjett og en økonomiplan, som skal dekke de neste fire årene. Økonomiplanen skal rulleres årlig og oppdateres basert på endringer i økonomiske rammebetingelser, tjenestebehov og demografisk utvikling. Den skal også fungere som et bindeledd mellom kommuneplanen og årsbudsjettet, og skal sikre sammenheng mellom langsiktige mål og konkrete budsjetter.

Undersøkelsen viser imidlertid at administrasjonen i liten grad prioriterer den langsiktige økonomiplanleggingen (år 2 – 4) i handlings- og økonomiplan. Tallene som presenteres i handlings- og økonomiplan er i hovedsak tekniske beregninger ut fra forutsetninger i statsbudsjettet og kommuneproposisjonen, og verken programområdene eller politikerne er involvert. Handlings- og økonomiplan benyttes dermed i liten grad som en redskap for å budsjettere langsiktig i et fireårsperspektiv, slik formålet er etter kommuneloven.

Revisjonen mener derfor at det er et potensial for å i større grad utarbeide systemer og rutiner som sikrer at økonomiplan for de neste fire årene er realistisk og viser hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier skal følges opp.

## **Problemstilling 2: Systemer og rutiner for å håndtere avvik og gjennomføre budsjettendringer**

### Budsjettendringer

Drammen kommune har i stor grad endret budsjettet til programområdene gjennom året i 2023 for å dekke merforbruk. Det er i tråd med kommuneloven og bidrar til å sikre at budsjettet til enhver tid er realistisk.

Undersøkelsen viser likevel at budsjettendringene i varierende er vedtatt av kommunestyret. Dette gjelder særlig P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne, hvor administrasjonen har tilført 41 millioner mer enn det kommunestyret har vedtatt i 2023. Det tilsvarer i overkant av 10 prosent av opprinnelig budsjett. Tilsvarende har administrasjonen tilført 8,7 millioner kroner enn det kommunestyret har vedtatt for P04 Helse. Det tilsvarer om lag 2,5 prosent av opprinnelig budsjett. Administrasjonen forklarer at disse budsjettendringene er hjemlet i økonomireglementets bestemmelser om tekniske justeringer (punkt 3.1.3).

Revisjonen mener administrasjonen burde ha rapportert om disse tekniske justeringene til kommunestyret, slik at kommunestyret kan følge utviklingen i bevilgningene fra handlings- og økonomiplan til årsevaluering.

Revisjonen mener også det er et uklart skille mellom budsjettendringene som er vedtatt av kommunestyret og budsjettendringene som er håndtert administrativt som tekniske justeringer.

Revisjonen vil også peke på at budsjettendringene i hovedsak håndteres på nivået over programområdene og at kommunalsjefene i liten grad er involvert prosessen. Det framkommer dermed

av undersøkelsen at det kan være behov for mer dialog og kommunikasjon med programområdene, som skal tilpasse rammene til de reviderte budsjettene, om budsjettendringene.

Etter økonomireglementet skal kommunedirektøren både tilstrebe å unngå tilleggsbevilgninger og forhindre overskridelser. Revisjonen mener derfor det er positivt at kommunedirektør fra og med 2024 har strammet inn bruken av tilleggsbevilgninger gjennom året.

#### Tiltak for å redusere merforbruk

Kommunedirektøren har ansvar for å ha internkontroll med administrasjonen. Det innebærer blant annet å etablere nødvendige rutiner og prosedyrer, og følge opp risiko for avvik. Kommunedirektøren er også ansvarlig for å gjennomføre nødvendige tiltak for å holde budsjetttrammene.

Revisjonen vurderer at kommunen i stor grad har etablert tilfredsstillende systemer og rutiner for å håndtere av budsjettavvik og gjennomføre av tiltak for å redusere eller unngå merforbruk. Kommunen praktiserer «stram» økonomistyring med fast oppfølging og rapportering mellom de ulike nivåene – kommunedirektør, kommunalsjef, virksomhetsledere og avdelingsledere. Det gjennomføres også mange tiltak gjennom året for å oppnå balanse, inkludert rekruttering, forebygging av sykefravær, begrenset bruk av vikarer og overtid, samt holde stillinger vakante (om forsvarlig). Begge programområdene har også som tiltak å omorganisere og effektivisere tjenestene.

Det kan imidlertid være behov for bedre dokumentasjon av effekter av tiltakene og oppfølging av om alle tiltak gjennomføres tilstrekkelig i avdelinger med utfordringer med merforbruk. Det finnes lite informasjon som kan dokumentere effektene av tiltakene i avdelinger og programområder som fortsatt har utfordringer med merforbruk. Det kan derfor være vanskelig å avgjøre om tiltakene i tilstrekkelig grad følges opp i alle avdelingene og om de har nødvendig effekt.

Det vises også i undersøkelsen til at variasjon mellom programområdene når det gjelder budsjettkontroll og tiltak for å redusere merforbruk, dels kan forklares med fravær av en egen direktør for området Helse, sosial og omsorg.

### **Problemstilling 3: Systemer og rutiner for økonomisk rapportering**

Revisjonen vurderer at administrasjonen i all hovedsak har etablert systemer og rutiner som sikrer tilstrekkelig økonomisk rapportering internt i administrasjonen. Administrasjonen har klare rutiner og tidsfrister for økonomisk rapportering. Administrasjonen leverer månedrapporter for februar, juli og oktober, tertialrapporter for april og august, samt en årsevaluering. Undersøkelsen viser at den administrative rapporteringen er omfattende.

Når det gjelder rapporteringen til politisk nivå mener revisjonen at det er et forbedringspotensial. Revisjonen mener det er uheldig at administrasjonen ikke rapporterer om den økonomiske utviklingen i forhold til opprinnelig årsbudsjett i handlings- og økonomiplan. Kommunen rapporterer kun om utvikling i forhold til revidert budsjett. Dette er spesielt uheldig når ikke alle budsjettendringer er vedtatt av kommunestyret. Kommunestyret blir da i kun i varierende grad informert om utviklingen sammenholdt med årsbudsjettet i tråd med kommuneloven §14-5.

Når det gjelder rapportering om årsaker tilbudsjettaavvikene til politisk nivå mener revisjonen at rapporteringen i all hovedsak er tilfredsstillende på programområdenivå. Det rapporteres i liten grad om årsaker til avvik i første tertialrapport, mens andre tertialrapport og årsevalueringen gir mer utfyllende informasjon. Dette kan forklares med at det i første tertialrapport (april) fortsatt er usikkert om balanse kan nås.

Revisjonen mener likevel at rapporteringen kan bli mer presis når det gjelder å identifisere hvilke virksomheter som er berørt av årsakene (eksempelvis fravær). P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne rapporterer ikke på virksomhetsnivå i det hele tatt, mens P04 Helse gjør det i varierende grad. Dette kan forklares med at rapporteringen til politisk nivå i stor grad er på programområdenivå.

Revisjonen vil også bemerke at kun et mindretall av politikerne opplever at systemene og rutinene for rapportering i stor grad er tilstrekkelig. Det er også politikere som mener at rapporteringen bør gi mer oversikt og gi flere forklaringer. Det er også ledere som mener at rapporteringen kan bli mer konkret og utfyllende. Det indikerer at rapporteringen til politisk nivå kan forbedres.

For programområdet P04 Helse er rapporterte årsaker til merforbruk i 2023 en uventet endring i basistilskudd for fastleger, begrensede refusjonsordninger for leger, samt innleie ved Helsehuset og legevakten for å dekke fravær. Ved legevakten er også overtid og vakansekostnader trukket fram som årsaker. Undersøkelsen viser også at gjesteinnbyggeroppkjøret er en vesentlig forklaring i Medisinskfaglig virksomhet, som ikke er rapportert.

For programområdet P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne er rapporterte årsaker til merforbruk i 2023 kjøp fra private aktører, samt kostnader knyttet til fravær (overtid og vikarbruk).

Revisjonen vil avslutningsvis bemerke at kostnadsfaktorer kun kan være en årsak til merforbruk dersom kommunen i for liten grad har tatt hensyn til kostnaden (inkludert risiko og usikkerhet) i budsjettarbeidet. Revisjonen mener at, med unntak for en uventet endring i basistilskuddet for fastleger i 2023, er administrasjonen godt kjent med både forventede kostnader og usikkerhet eller risiko. Dette er derfor etter revisjonens vurdering forhold som i større grad bør være hensyntatt i et realistisk budsjett. Se revisjonens vurdering om systemer og rutiner for realistisk budsjettering og synliggjøring av risiko og usikkerhet.

Revisjonen vil også bemerke at administrasjonen i liten grad rapporterer om måloppnåelse eller kvaliteten på tjenestene som leveres i programområdene. Revisjonen mener dette kan ha sammenheng med at kommunestyret i liten grad har vedtatt måleindikatorer for programområdene, jf. vurderingene ovenfor om kommunens mål.

**Konklusjon: På bakgrunn av ovennevnte er revisjonens konklusjon at Drammen kommune kun i varierende grad har tilfredsstillende systemer og rutiner for økonomistyring.** Kommunen har etablert gode administrative systemer for økonomisk rapportering og budsjettkontroll og har god oversikt over risiko og usikkerhet. Undersøkelsen viser likevel at den politiske forankringen av budsjettet kan bli bedre, at risiko og usikkerhet i liten grad synliggjøres i beslutningsgrunnlaget, at det i liten grad finnes rutiner for hvordan programområder skal budsjettere for å overholde rammene, at ikke alle budsjettendringer rapporteres til kommunestyret og at administrasjonen kun rapporterer om status i forhold til revidert budsjett (ikke opprinnelig budsjett)

## 12. Anbefalinger

Med bakgrunn i undersøkelsen vil vi anbefale kommunedirektøren i Drammen kommune å gjennomføre følgende:

1. Vurdere å iverksette tiltak som kan bidra til å sikre bedre involvering av de folkevalgte i budsjettprosessen
2. Vurdere å utarbeide og operasjonalisere mål og måleindikatorer for programområdene i forbindelse med handlings- og økonomiplan og rapportere om måloppnåelse i handlings- og økonomiplan
3. Vurdere i større grad å synliggjøre usikkerhet og risiko knyttet til merforbruk i handlings- og økonomiplan
4. Vurdere å utarbeide rutiner og prosedyrer som tydeliggjør hvordan programområdene skal budsjettere realistisk
5. Vurdere å i større grad planlegge i ett fireårsperspektiv i handlings- og økonomiplan
6. Sørg for at alle administrative budsjettendringer rapporteres til kommunestyret
7. Rapportere om status i forhold til opprinnelig budsjett i handlings- og økonomiplan

Et utkast til rapport har blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse i brev av 14. januar 2025 er vedlagt rapporten.

Drammen, 14. januar 2025

Frode Christoffersen

prosjektmedarbeider

Morten L. Kallevig

prosjektleder

Torkild Halvorsen

oppdragsansvarlig revisor

## Referanser

### Lover, forskrifter og reglement

Kommuneloven

Plan- og bygningsloven

### Stortingsdokumenter

Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

### Veiledere og standarder

DNR/NKRF (2021) God kommunal revisjonsskikk RSK 302 for Forenklet etterlevelseskontroll av vesentlige budsjettavvik

Finansdepartementet (2023) Statlig budsjettarbeid

COSO (2013) Internal control - Integrated framework

Fylkesmannen i Nordland (2013) Økonomiplanlegging for folkevalgte

GKRS (2021) Rammeverk for kommuneregnskapet

Kommunal- og distriktsdepartementet (2013) Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021) Internkontroll i kommunesektoren

Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2021) Veien fram mot en bedre kobling mellom samfunnsplan og økonomiplan. Veiledningsnotat: Asplan Viak

### Rapporter og litteratur

Opstad, Leiv (2016) Økonomistyring i offentlig sektor

Revisjon Midt-Norge SA (2024) Økonomistyring i Hattfjelldal kommune

Telemarkforskning (2024) Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater

### Nettsider mv:



KS (23. oktober.2018) Økonomibestemmelsene i ny kommunelov. Presentasjon:

<https://www.statsforvalteren.no/contentassets/72489c01aeb749e8856a222806785b7f/ny-kommunelov---okonomibestemmelsene---ks.pdf> (online 10.12.2024)

KS Folkevalgtprogram 23-27. Budsjettprosessen:

<https://www.kslaring.no/mod/hvp/view.php?id=270097#h5pbookid=32838&section=top&chapter=h5p-interactive-book-chapter-6572e553-8716-4cbe-9dd4-2000e147067e> (online 10.12.2024)

KS utlysning på Doffin (06.02.2024). Folkevalgtes involvering i kommunale budsjettprosesser: Doffin, Database for offentlige anskaffelser. <https://doffin.no/notices/2024-101596> (online 10.12.2024)

## Dokumenter fra kommunen

Drammen kommune. Handlings- og økonomiplan og kommuneøkonomi.

<https://www.drammen.kommune.no/om-kommunen/organisasjon-administrasjon/okonomiplan-og-kommuneokonomi/>(online 10.12.2024)

Drammen kommune (2019) Økonomiplan 2020-2023

Drammen kommune (2019) Økonomireglement for Drammen kommune

Drammen kommune (2020) Handlings- og økonomiplan 2022-2025

Drammen kommune (2020) Handlings- og økonomiplan 2023-2026

Drammen kommune (2020) Handlings- og økonomiplan 2024-2027

Drammen kommune (2020) Handlings- og økonomiplan 2025-2028

Drammen kommune (2020) Økonomiplan 2021-2024

Drammen kommune (2020) Rammemodell styring og utvikling for Drammen kommune. Vedtatt i kommunestyret 27.10.2020

Drammen kommune (2021) Årsregnskap 2020. Obligatoriske regnskapsoversikter

Drammen kommune (2021) Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2040

Drammen kommune (2021) Rammemodell styring og utvikling Administrative prosesser. Vedtatt administrativt, februar 2021

Drammen kommune (2022) Årsregnskapsbok 2021.

Drammen kommune (2023) 1. tertialrapport 2023

Drammen kommune (2023) 2. tertialrapport 2023

Drammen kommune (2023) Årsevaluering 2022

Drammen kommune (2024) Årsberetning til regnskap 2023

Drammen kommune (2024) Årsevaluering 2023

Drammen kommune. Plansystemet i Drammen kommune: <https://www.drammen.kommune.no/politikk-samfunn/planer/planstrategi-for-drammen-kommune-2024-2027/plansystemet-i-drammen-kommune> (online 10. desember 2024)

Drammen kommunes delegasjonsreglement (KF)

Drammen kommunes organisasjonskart: <https://www.drammen.kommune.no/globalassets/om-kommunen/organisasjon-og-administrasjon/dokumenter/organisasjonskart-august-24.pdf> (online 10. desember 2024)

## Vedlegg 1 – Uttalelse fra kommunedirektør, datert 14. januar 2025



VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS  
Postboks 4197  
3005 DRAMMEN

Dato: 14.01.2025  
Saksnr.: 25/01854-2  
Deres  
ref.:

Unntatt offentlighet Offl. § 13 jf. fvl.  
§ 13 (1) nr.1

### Høringsuttalelse ifm. forvaltningsrevisjonsrapport om økonomistyring i P04 og P05

Viser til tilsendt utkast vedrørende forvaltningsrevisjonsrapport om økonomistyring i P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne. Vi takker for rapporten og samarbeidet i forbindelse med revisjonen og oversender som avtalt kommunedirektørens høringsuttalelse. Viser for øvrig også til tidligere oversendt innspill i forbindelse med faktahøringsutkastet.

Kommunedirektøren vil i henhold til anbefalingene i rapporten, gjøre en vurdering av aktuelle rutiner og prosesser i forhold til økonomistyringen i kommunen. Det er en omfattende rapport og det er noe uklart hva som er tenkt konkret i forhold til spesielt anbefaling punkt 1 («vurdere å iverksette tiltak som kan bidra til å sikre bedre involvering av de folkevalgte i budsjettprosessen») og punkt 4 («vurdere å utarbeide rutiner og prosedyrer som tydeliggjør hvordan programområdene skal budsjettere realistisk»). Her kunne det vært hensiktsmessig med noe konkretisering gjennom eksempler (for eksempel fra andre kommuner), med tanke på læringseffekten. Disse anbefalingene kommenteres nærmere under. Samtidig vil enkelte av tiltakene kunne kreve en ikke ubetydelig økt bruk av ressurser, både kapasitetsmessig og tidsmessig for å gjennomføres. Innhold/omfang av endringstiltakene bør derfor også vurderes i forhold til den krevende økonomiske situasjonen som kommunen er i.

Et hovedpoeng i rapportens anbefalinger, er at det bør vurderes å iverksette tiltak som kan bidra til å bedre involvering av de folkevalgte i budsjettprosessen (jf. anbefaling punkt 1). Det er i denne sammenheng et viktig utgangspunkt at styringssystemet i kommunen er organisert etter formannskapsmodellen (med hovedutvalg etter formålsprinsippet). Styringsmodellen er videre organisert etter prinsippet om rammestyring, der folkevalgtes involvering først og fremst skjer gjennom utvikling av planverket i kommunen, som blant annet ligger til grunn for prioriteringene i handlings- og økonomiplan og som vedtas av kommunestyret. Når det gjelder økt grad av politisk involvering i budsjettprosessen, må det vurderes på hvilket politisk nivå dette skal skje. Dette må sees i sammenheng med styringssystemet i kommunen, der kommunestyret vedtar budsjettvedtak på rammenivå og kommunedirektøren gis budsjettfullmakt.

Det må videre vurderes på hvilket detaljnivå det vil være hensiktsmessig med økt involvering av de folkevalgte. Det legges i dag opp til involvering av de folkevalgte i budsjettprosessen, gjennom et budsjettseminar i mai, rammesaken i juni og ved behandlingen av kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan. I tillegg gjennomføres orienteringer i hovedutvalgene, rådene og partssammensatt utvalg, samt partigruppene etter at

### Drammen kommune

#### Kommunedirektør

Organisasjonsnummer 921234554	Postadresse Postboks 7500 3008 DRAMMEN	Besøksadresse Engene 1 3015 DRAMMEN	Telefon +4732040000 kommunepost@drammen.kommune.no
----------------------------------	--	---	---

handlings- og økonomiplan er offentliggjort. Hensikten med rammesaken er en forventningsavklaring mellom administrasjonen og kommunestyret i forkant av administrasjonens arbeid med handlings- og økonomiplan, og skal bidra til forankring ved at kommunestyret avklarer rammer før dette arbeidet starter. Rammesaken er derfor i dag på overordnet nivå med fokus på oppdaterte økonomiske rammebetingelser og økonomisk handlingsrom, samt angir blant annet målsetting knyttet til resultatgrad og investeringsnivå. I tillegg til ovennevnte vil det som regel også være pågående større enkeltsaker som understøtter og bereder grunnen og beslutninger, prioriteringer i handlings- og økonomiplan som blir fremlagt av kommunedirektøren. Eksempelvis ble det i 2024 behandlet følgende saker av stor betydning for arbeidet med handlings- og økonomiplan 2025-28:

1. Sak 129/24 Økonomisk bærekraft, sluttbehandling i kommunestyret 24.9.24
2. Sak 155/24 Skolestruktur, sluttbehandling høringssak i kommunestyret 29.10.24
3. Sak 187/24 Helseparken, behandling kommunestyret 10.12.24

Alle disse tre sakene hadde bred involvering og medvirkning gjennom året, samt behandling og orienteringer i råd, hovedutvalg, PSU, formannskap og kommunestyret.

I vurderingen av økt involvering av folkevalgte må det samtidig tas hensyn til at det allerede i dag er korte tidsfrister i forbindelse med de ulike prosessene knyttet til årshjulsdokumentene.

Når det gjelder anbefaling punkt 4 («vurdere å utarbeide rutiner og prosedyrer som tydeliggjør hvordan programområdene skal budsjettere realistisk»), er det som nevnt over, noe uklart hva som konkret er tenkt i forhold til dette tiltaket. På lik linje med mange andre kommuner i Norge, er Drammen kommune i en krevende økonomisk situasjon. De samlede budsjettammer til programområdene må tilpasses kommunens inntekter, noe programområdene får tydelige føringer på, blant annet gjennom årlige informasjonsskriv og styringsdialoger i forbindelse med økonomiplanarbeidet. I tillegg gjennomføres det ulike kurs innen økonomistyring for ledere og merkantile medarbeidere.

Når det gjelder anbefaling punkt 5 («vurdere å i større grad planlegge i ett fireårsperspektiv i handlings- og økonomiplan»), vil kommunedirektøren vurdere tiltak for i større grad prioritere den langsiktige økonomiplanleggingen. Det er imidlertid en begrensning, at staten i hovedsak gir økonomiske føringer i forbindelse med kommunenes arbeid med handlings- og økonomiplan for kun ett år av gangen.

Når det gjelder anbefaling punkt 6 («sørge for at alle administrative budsjettendringer rapporteres til kommunestyret») og punkt 7 («rapportere om status i forhold til opprinnelig budsjett i handlings- og økonomiplan»), kan det være hensiktsmessig å vurdere disse i sammenheng. Dersom rapporteringen viser at det forventes betydelige avvik i forhold til vedtatt budsjett, skal kommunedirektøren foreslå nødvendige budsjettjusteringer og/eller iverksette nødvendige tiltak. Som følge av dette kan det være naturlig at tertialrapporteringene og oktoberrapporten (offentlig) baseres på revidert budsjett. For å imøtekomme revisjonens anbefaling kan det utarbeides en oversikt, som viser de tekniske budsjettjusteringene som er gjennomført i perioden. På denne måten vil kommunestyret få oversikt over alle budsjettjusteringer som påvirker programområdenes rammer. I tillegg unngår man at det blir for mye og gjentakende informasjon i forbindelse med disse rapporteringene. Det kan likevel være hensiktsmessig, at det også rapporteres i forhold til opprinnelig budsjett, dersom det har skjedd betydelige endringer gjennom året. Dette kan trolig være mest aktuelt i forbindelse med årsmeldingen.

Oppsummeringsvis vil kommunedirektøren peke på følgende:

1. Det er en omfattende rapport, der det for enkelte av anbefalingene, kunne vært ønskelig med mer konkrete forslag og eksempler ( gjerne fra andre kommuner), med tanke på økt læringsutbytte av rapporten.
2. Da rapporten er begrenset til to utvalgte programområder, er det relativt få respondenter i undersøkelsene. Kommunedirektøren mener det derfor er viktig at funnene vurderes i forhold til dette. Samtidig gjelder dette to programområder som har hatt store økonomiske utfordringer de seneste årene.
3. Drammen kommune er som svært mange andre kommuner i landet, i en krevende økonomisk situasjon. I henhold til politiske føringer, og som en del av innsparingstiltakene, arbeider kommunedirektøren med å forenkle administrative prosesser. Det er derfor viktig at dette tas med i vurderingen av rapportens anbefalinger.

Med hilsen

Leif Arne Steingrimsen  
Direktør Økonomi og virksomhetsstyring

*Dokumentet er sendt elektronisk uten underskrift*

## Vedlegg 2 – Revisjonskriterier

I denne forvaltningsrevisjonen er revisjonskriteriene utledet fra følgende sentrale kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 2018. Kommuneloven danner det juridiske grunnlaget for kommunal økonomistyring og forvaltning.
- Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. Forskriften gir detaljerte bestemmelser om økonomisk planlegging og rapportering i kommunene.
- Veileder i økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner (2013). Denne veilederen fra departementet gir praktiske råd og anbefalinger for god økonomisk planlegging i kommunal sektor.
- Kommunens økonomireglement. Økonomireglementet fastsetter interne regler og rutiner for økonomistyring i Drammen kommune.
- Veiledere fra statsforvalter.

Disse kildene danner et helhetlig rammeverk for å vurdere kommunens økonomistyring, fra overordnede lovkrav til lokale bestemmelser og anerkjente faglige standarder.

### Krav og forventinger til økonomistyring

Kommunene skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Kommunen skal også utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.<sup>71</sup>

### Forventninger til budsjettprosessen

Budsjettprosessen er av de viktigste prioriterings- og samordningsmekanismene i det politiske systemet. I denne prosessen avgjør de folkevalgte blant annet hvilke mål som skal prioriteres og tildeles ressurser.<sup>72</sup>

Årsbudsjettet og økonomiplanen (handlings- og økonomiplan) er derfor av de viktigste sakene kommunestyret behandler i løpet av et år. Kommunestyret bør derfor starte arbeidet med budsjett og økonomiplanen tidlig på året, gjerne samtidig med behandling av årsregnskap og årsberetning. Dette vil også føre til økt handlingsrom for politikerne (se figur for illustrasjon).<sup>73</sup>

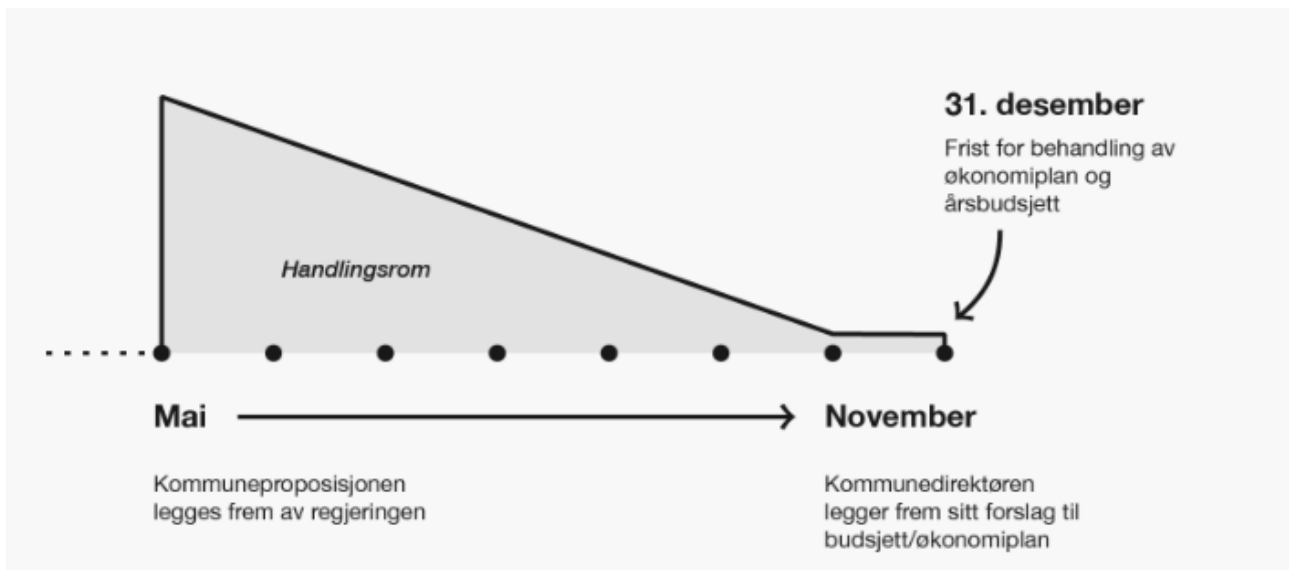
---

<sup>71</sup> Kommuneloven § 14-1

<sup>72</sup> St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.

<sup>73</sup> KS Folkevalgprogram 23-27. Budsjettprosessen:



**Figur: Illustrasjon av handlingsrom (KS)**

En god økonomiplan (handlings- og økonomiplan i Drammen) begynner med en god prosess. En vellykket budsjettprosess kjennetegnes blant annet av god politisk forankring og eierskap, tydelig rollefordeling mellom administrasjon og politikere, realistiske og klare tidsfrister og et avklart ambisjonsnivå for økonomiplanen. Departementet anbefaler også kommunene å utarbeide en plan for økonomiplan- og årsbudsjettprosessen.<sup>74</sup>

Gode planleggings- og styringsprosesser kjennetegnes blant annet av folkevalgtstyring av og eierskap til prosessen og gode rutiner for involvering av folkevalgt nivå i oppfølgingen av økonomi og tjenesteproduksjon gjennom året. Gjennom god tilrettelegging av arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett med tydelig ansvarsfordeling mellom politisk og administrativt nivå kan det lokalpolitiske handlingsrommet styrkes. Det er derfor nødvendig at kommunen etablerer gode systemer og rutiner for å involvere de folkevalgte både i budsjettprosessen og oppfølgingen av økonomien og tjenesteproduksjonen gjennom året.<sup>75</sup>

Et godt samarbeid mellom politikerne og kommunedirektøren underveis i økonomiplanprosessen, vil både gi en bedre prosess og et bedre sluttresultat. Tidlig involvering av de tillitsvalgte er tillitsskapende, og er en forutsetning for å skape en felles og realistisk forståelse av økonomiplanarbeidet.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2013) Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner

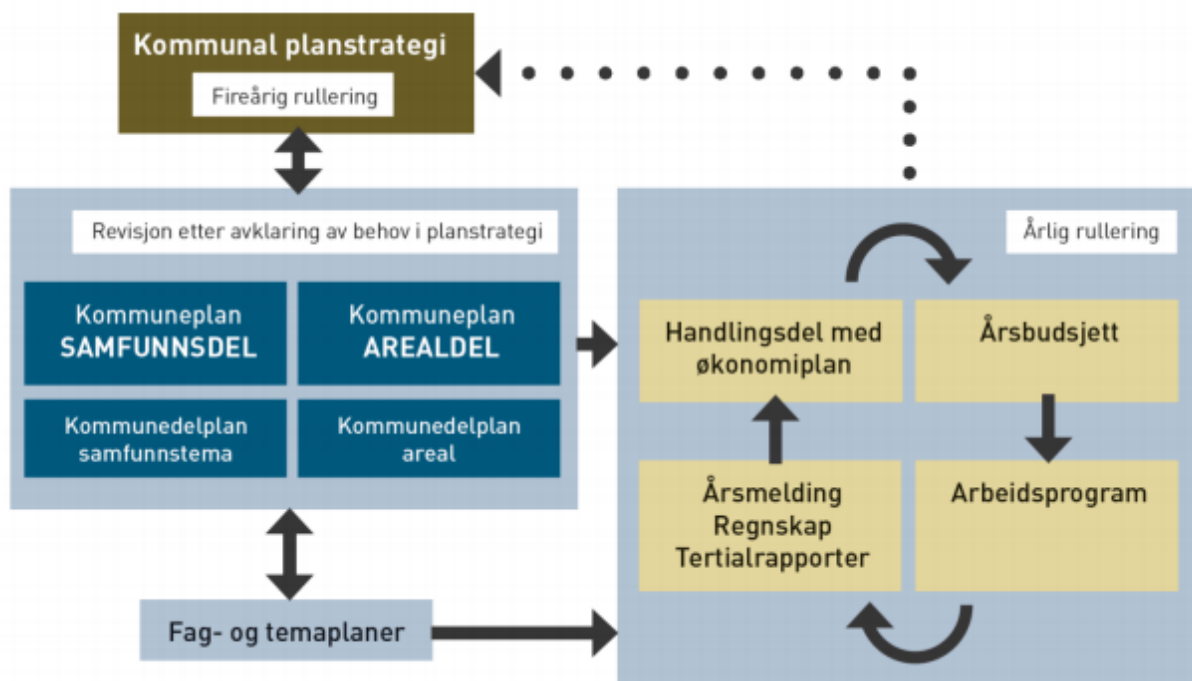
<sup>75</sup> KS utlysning på Doffin (06.02.2024).

<sup>76</sup> Fylkesmannen i Nordland (2013) Økonomiplanlegging for folkevalgte

### Lovpålagte styringsdokumenter/verktøy

Kommuneplan, økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen, samt økonomireglement og finansreglement er sentrale lovpålagte verktøy for å planlegge, prioritere og ivareta kommunens økonomi. Som illustrert i figur 2, består det kommunale plansystemet av to hoveddeler: en fireårig rullering av kommuneplanen og en årlig rullering av dokumenter som årsbudsjett, rapportering og årsmelding.

**Figur: Illustrasjon av det kommunale plansystemet med 4-årshjulet og 1-årshjulet <sup>77</sup>**



Nedenfor vil vi kort beskrive utvalgte krav og forventninger knyttet til sentrale styringsdokumenter i det kommunale plansystemet.

### Kommuneplan

Kommunen skal utarbeide en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til

<sup>77</sup> Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2021) Veien fram mot en bedre kobling mellom samfunnsplan og økonomiplan. Veiledningsnotat: Asplan Viak



grunn.<sup>78</sup> Kommuneplanen er dermed det overordnede styringsdokumentet i kommunen der alle viktige mål og oppgaver i kommunen skal være beskrevet.<sup>79</sup>

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Kommuneplanens samfunnsdel skal også være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal blant annet gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet.<sup>80</sup>

Kommuneplanens samfunnsdel skal dermed vise hvilken visjon og satsingsområder kommunen skal ha de neste fire årene. For at denne skal legge føringer for planene nedover i planhierarkiet er det viktig med tydelige satsingsområder som gir retning til organisasjonen. Satsingsområdene bør også gjenspeiles i handlings- og økonomiplanen. Uten tydelige satsingsområder vil det være vanskelig for de folkevalgte å gjøre prioriteringer når ressursene skal fordeles. For å få til en kobling mellom overordnede planer og handlings- og økonomiplan er det også nødvendig at samfunnsdelen er oppdatert og aktuell.<sup>81</sup>

### Økonomiplan og årsbudsjett (handlings- og økonomiplan)

Kommunestyret skal selv vedta kommunens årsbudsjett, jf. kommuneloven § 14-2. Dette gjelder også endringer i økonomiplanen og årsbudsjettet. Årsbudsjettet skal dermed være kommunestyrets verktøy for å gjennomføre politiske prioriteringer og styre kommunens ressursbruk.<sup>82</sup>

Kommuner er pålagt å utarbeide en økonomiplan for de neste fire årene, som skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.<sup>83</sup> Økonomiplanen skal rulleres årlig og må oppdateres på bakgrunn av endringer i økonomiske rammebetingelser, krav til kommunens tjenesteproduksjon og øvrige virksomhet, demografisk utvikling mv.<sup>84</sup>

Økonomiplanen skal fungere som et bindeledd mellom den overordnede kommuneplanen (samfunnsdelen) og det mer detaljerte årsbudsjettet. Føringerne fra kommuneplanen bør derfor finnes igjen i økonomiplanen, og konkretiseres videre i årsbudsjettet. Ved å sørge for at disse dokumentene har lignende oppsett, blir jobben med å sikre sammenheng vesentlig forenklet. Årsregnskapet og årsberetningen kan også med fordel følge samme oppsett. Det vil gjøre det enklere å vurdere måloppnåelse og anvende resultatene i rulleringen av planene.<sup>85</sup> Det er også et krav at økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap skal stilles opp på samme måte.<sup>86</sup>

Kommunens målsetninger bør dermed utvikles gjennom kommuneplanprosessen og nedfelles i kommuneplanens handlingsdel. I økonomiplanen bør målene konkretiseres og tildeles ressurser for

---

<sup>78</sup> Plan- og bygningsloven § 11-1.

<sup>79</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2013) Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, s. 7.

<sup>80</sup> Plan- og bygningsloven § 11-2.

<sup>81</sup> Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2021) Veien fram mot en bedre kobling mellom samfunnsplan og økonomiplan. Veiledningsnotat, s. 12

<sup>82</sup> Prop. 46 L (2017-2018) s. 382

<sup>83</sup> Kommuneloven § 14-3 og 14-4

<sup>84</sup> GKRS (2021) Rammeverk for kommuneregnskapet, s. 13.

<sup>85</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2013) Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, s. 33.

<sup>86</sup> Kommuneloven § 14-4 fjerde ledd, jf. § 14-6 andre ledd; GKRS (2021) Rammeverk for kommuneregnskapet

gjennomføring. Med en tydelig sammenheng mellom planlagte aktiviteter og tilgjengelige økonomiske ressurser kan kommunene dermed nå mål på en effektiv måte.<sup>87</sup>

Revisjonen vil viser til at det innen helse – og omsorgssektoren er en klar forventning om at det utarbeides mål og innhentes informasjon om måloppnåelse. Plikten til å planlegge innebærer å ha oversikt over mål, samt å arbeide systematisk for kvalitetsforbedring og pasient og brukersikkerhet.<sup>88</sup> Øverste leder har ansvar for at det settes mål for virksomheten. Det kan settes mål på områder som pasient-, bruker- og pårørendetilfredshet, kvalitet og pasientsikkerhet, forbedring, personal/HMS, drift og logistikk, økonomi og effektivitet. Målene bør utarbeides i samarbeid med resten av organisasjonen, og være tydelige, konkrete, tallfestede, målbare og tidsbestemte. Øverste leder har også ansvar for å sørge for at målene operasjonaliseres på relevant nivå i virksomheten og jevnlig etterspørre og følge opp resultater knyttet til målene. Målene må følges opp kontinuerlig av samtlige ledere i den daglige driften.<sup>89</sup>

#### *Vedtak av og endring av årsbudsjett*

Før hvert år skal kommunestyret også vedta et **årsbudsjett**, som er bindende for kommunestyret og for underordnede organer, og som angir rammene for kommunens inntekter og utgifter i budsjettåret. Kommunestyret kan ikke fravike de fastsatte bevilgningene i årsbudsjettet uten å formelt endre det. Bestemmelsen innebærer at kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet ikke kan fravikes, heller ikke av kommunestyret selv, uten at kommunestyret eller fylkestinget vedtar å endre årsbudsjettet. Kommunestyret skal likevel endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. Endringer må dermed gjøres for å sikre at budsjettet forblir realistisk og balansert. Kommunestyret kan også gi underordnede organer myndighet til å fordele midler innenfor de tildelte bevilgningene, jf. figuren nedenfor:<sup>90</sup>

#### **Figur: Delegasjonsadgang etter kommuneloven (NKRF)<sup>91</sup>**

---

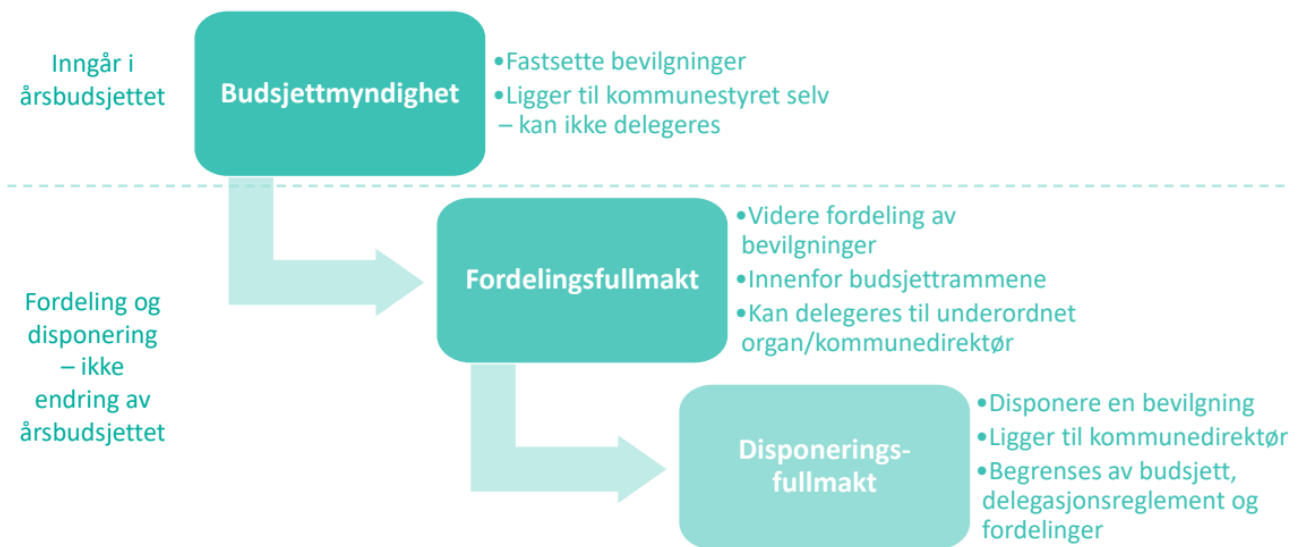
<sup>87</sup> Fylkesmannen i Nordland (2013) Økonomiplanlegging for folkevalgte

<sup>88</sup> Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 6a

<sup>89</sup> Helsedirektoratet (2017) Ledelse og kvalitetsforbedring i helse og omsorgstjenesten. Veileder til lov og forskrift, s. 12.

<sup>90</sup> Kommuneloven § 14-5; Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), s. 382

<sup>91</sup> Presentasjon fra NKRF



Kravet til budsjettreguleringer må dermed ses i sammenheng med de alminnelige kravene til årsbudsjett (budsjettbalanse, realisme og hjemmel for å disponere midler), og at disse kravene også gjelder gjennom budsjettåret.<sup>92</sup>

Både økonomiplan og årsbudsjett skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. Videre skal både økonomiplanen og årsbudsjettet settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.<sup>93</sup> De fleste kommunene vedtar økonomiplan og årsbudsjett samtidig. Årsbudsjettet er da første året i økonomiplanen.<sup>94</sup>

### Realisme i budsjettet

Realisme i årsbudsjettet vil si at alle sannsynlige inntekter og utgifter innarbeides i budsjettet, ut fra alminnelige forventninger om utviklingen i eksterne faktorer og ut fra de bevilgninger og tiltak som kommunestyret vedtar i økonomiplanen og årsbudsjettet. Realismekravet innebærer blant annet at administrasjonen må gjøre en vurdering av sentrale premisser for utarbeidelse av økonomiplanen og årsbudsjettet, eksempelvis utviklingen i innbyggertall, priser og renter, for å unngå at inntekter overvurderes og utgifter undervurderes.<sup>95</sup>

Realisme i økonomiplanen reduserer risiko og bygger opp under balanse mellom tilgang på, og bruk av midler i kommunen. Realisme innebærer også at det er samsvar mellom mål, vedtatte aktiviteter og tildelte ressurser. Realisme gir planene troverdighet og er en forutsetning for god økonomistyring. Realistisk planlegging forutsetter at administrasjonen gjør grundige analyser av nåsituasjonen, de langsiktige konsekvenser av endringer i befolkningen og behov for tjenester, lokalpolitiske mål for

<sup>92</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2011) Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet, s. 11

<sup>93</sup> Kommuneloven §§ 14-4 og 14-5

<sup>94</sup> GKRS (2021) Rammeverk for kommuneregnskapet, s. 13

<sup>95</sup> Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), s. 383.

utviklingen av kommunen, samt konsekvensen av å videreføre tiltak som er vedtatt i årsbudsjettet. Analysearbeidet er nødvendig for å legge til rette for gode beslutninger.<sup>96</sup>

Både inntektsrammene og utgiftsrammene for de ulike tjenesteområdene må føres opp ut fra hva kommunen realistisk kan forvente. Kommunen må anslå et beste estimat ut fra informasjon som er tilgjengelig og informasjon de kan frambringe. Anslagene må baseres på et godt faglig skjønn for det som kan forventes. Det faglige skjønnnet må være aktsomt, slik at inntekter ikke overvurderes, eller utgifter undervurderes. Realistisk planlegging tar høyde for usikkerhet gjennom forsiktig vurdering av inntekter og «motsatt» for vurdering av utgifter.<sup>97</sup>

For at kommunene skal kunne oppfylle kravet om at årsbudsjett og økonomiplan skal være i balanse, realistisk, fullstendig og oversiktlig er det viktig at kommunen avklarer alle forutsetninger for kommende år. Det gjelder blant annet sentrale inntekter som rammetilskudd og skatt/inntektsutjevning, lønns- og prisvekst og rentenivå/renteutgifter. Når alle forutsetninger er hensyntatt kan kommunen beregne et handlingsrom ved å sammenstille alle forutsetninger med et gitt utgifts/aktivitetsnivå.<sup>98</sup>

I staten er det også et krav til realistisk budsjettering, jf. bevilgningsreglementet § 3. Kravet til realistisk budsjettering er en viktig del av fullstendighetsprinsippet og gjelder både for utgifts- og inntektsbevilgningene. For utgiftspostene innebærer kravet til realistisk budsjettering at en tar med alle utgifter som en etter beste skjønn antar det vil være behov for med det forutsatte aktivitetsnivået. Det vil være underbudsjettering når ordinære driftsutgifter føres opp med lavere beløp enn erfaringene og prognosene skulle tilsi, dersom det ikke tas sikte på tiltak som kan bringe utgiftene i samsvar med bevilgningen. Det er også i strid med kravet til realistisk budsjettering dersom administrasjonen unnlater å ta med nye tiltak eller økninger som det foreligger bindende vedtak om, fordi det er vanskelig å få plass til utgiftene innenfor de fastsatte budsjettammene. Det er heller ikke riktig å føre opp større beløp enn nødvendig for kommende budsjettår.<sup>99</sup>

For å sikre realistisk budsjettering i årsbudsjettet bør kommunen bygge på tidligere erfaringer og realistiske prognoser for utviklingen. Dersom kommunen er for ambisiøs på utgiftssiden eller har for høye anslag på inntektssiden, kan ikke oppgavene eller målene som er satt opp gjennomføres uten tilleggsbevilgning.<sup>100</sup>

Både økonomiplanen og årsbudsjettet er framoverskuende. Realistisk og fullstendig budsjettering innebærer derfor at kommunen må ta stilling til hvilke inntekter og kostnader som forventes å påløpe fremover i tid. Dette skjer ofte under usikkerhet. Utgifter kan være betinget av bestemte forhold, eksempelvis hvor mange tjenestemottakere som blir omfattet av et lovpålagte tilbud. Dette innebærer at kommunen både må basere seg på relevante datakilder, og samtidig tas tilstrekkelig høyde for usikre forhold slik at forsiktighetsprinsippet ivaretas.<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2013) Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, s. 9- 10

<sup>97</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2013) Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, s. 9- 10

<sup>98</sup> Statsforvalteren i Troms og Finnmark (2021) Veien fram mot en bedre kobling mellom samfunnsplan og økonomiplan. Veiledningsnotat

<sup>99</sup> Finansdepartementet (2023) Statlig budsjettarbeid. Veileder

<sup>100</sup> Opstad, Leiv (2016) Økonomistyring i offentlig sektor; Revisjon Midt-Norge SA (2024) Økonomistyring i Hattfjelldal kommune

<sup>101</sup> Revisjon Midt-Norge SA (2024) Økonomistyring i Hattfjelldal kommune

## Rapportering

### *Rapportering om risiko og usikkerhet*

Kommunestyret har ansvar for å forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid. For å utøve dette ansvaret er kommunestyret avhengig av relevant og pålitelig beslutningsgrunnlag og rapportering fra kommunedirektør. Kommunedirektørens ansvar for å påse at saker som legges frem for politiske organer er forsvarlig utredet er nedfelt i kommuneloven § 13-1 tredje ledd. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.<sup>102</sup>

Kommunedirektøren har også ansvar for å ha internkontroll med administrasjonen, jf. kommuneloven § 25-1. Dette innebærer blant annet å etablere nødvendig rutiner og prosedyrer (b) og følge opp risiko for avvik (c). Kommunedirektøren må dermed skaffe oversikt over områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse eller måloppnåelse og sette inn relevante forebyggende og risikoreducerende tiltak.<sup>103</sup> Av forarbeidene til kommuneloven går det også fram at risikovurderinger er sentralt i internkontrollen.<sup>104</sup>

Risikovurderinger står også sentralt både i COSO og andre rammeverk og modeller for risikostyring og internkontroll. I COSOs rammeverk for internkontroll defineres risiko som muligheten for at hendelser inntreffer som vil ha en negativ effekt på måloppnåelsen. På bakgrunn av risikovurderingene bør virksomheten velge og utvikle kontrollaktiviteter som kan redusere risiko til et akseptabelt nivå. COSO legger til grunn at internkontroll består av fem innbyrdes sammenhengende komponenter, henholdsvis kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon og overvåking.<sup>105</sup>

Et av COSO-prinsippene relatert til informasjon og kommunikasjon er videre at virksomheten må innhente eller genererer og bruker relevant informasjon av høy kvalitet til støtte for gjennomføringen av internkontrollen. Informasjonen bør ha tilstrekkelig kvalitet. Kvaliteten på informasjonen avhenger av følgende forhold <sup>106</sup>:

- Tilgjengelighet: Informasjonen er tilgjengelig for de som trenger den
- Korrekt/riktig: De underliggende dataene er nøyaktige og fullstendige
- Gyldig: Data samles inn fra gyldige kilder og med tilstrekkelig frekvens
- Beskyttet: Tilgang til sensitiv informasjon er begrenset
- Oppbevares: Informasjonen er tilgjengelig over en lengre periode
- Tilstrekkelig: Det er tilstrekkelig informasjon på riktig detaljnivå.

På bakgrunn av ovennevnte krav og forventinger til forsvarlig utredning<sup>107</sup> og risikobasert internkontroll utleder revisjonen at risiko og usikkerhet knyttet til manglende måloppnåelse av kommunestyrets budsjettvedtak (merforbruk) bør kartlegges og synliggjøres i beslutningsgrunnlaget til kommunestyret.

---

<sup>102</sup> Kommuneloven § 13-1

<sup>103</sup> Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), s. 413.

<sup>104</sup> Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner

(kommuneloven), s. 262.; Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021) Internkontroll i kommunesektoren

<sup>105</sup> COSO (2013) Internal control - Integrated framework

<sup>106</sup> COSO (2013) Internkontroll – et integrert rammeverk

<sup>107</sup> Revisjon Midt-Norge SA (2024) Økonomistyring i Hattfjelldal kommune, s. 55.

Kommunedirektøren bør dermed redegjøre for eventuell usikkerhet og risiko knyttet til om budsjettforutsetningen er realistiske i beslutningsgrunnlaget.

### *Krav til rapportering*

Kommuneloven krever at kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret minst to ganger i året om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet.<sup>108</sup>

I [økonomireglementet](#) til Drammen kommune, vedtatt av kommunestyret 10.12.2019, stiller kommunestyret krav om at kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret tre ganger i løpet av året, gjennom 1. og 2. tertialrapport og årsmelding. Disse rapportene skal gi et helhetlig bilde av kommunens økonomiske situasjon og anslå hvordan resultatet blir ved slutten av året. Det skal redegjøres for årsaker til avvik både i forhold til vedtatt budsjett og vedtatt kostnadsoverslag. I tillegg skal tre offentlige økonomirapporter publiseres på kommunens hjemmesider (februar, juli og oktober).<sup>109</sup>

Etter kommuneloven skal kommunedirektøren også redegjøre for vesentlige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet i årsberetningen. Revisor skal også kontrollere om årsberetningen gir en dekkende oversikt over vesentlige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og om kommunestyrets premisser for bevilgningene er fulgt.<sup>110</sup> Det er regulert budsjett og endelig regnskap som er utgangspunktet for revisors identifikasjon av vesentlige avvik, mens årsbudsjettet er utgangspunkt for identifikasjonen av kommunestyrets premisser.<sup>111</sup>

Årsberetningen skal også inneholde informasjon om kommunens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold av vesentlig betydning.<sup>112</sup> Det skal for eksempel gis opplysninger om utviklingen i tjenester og hvordan utviklingen har vært i forhold til målene i årsbudsjettet.<sup>113</sup>

Kommunedirektøren må dermed gi en dekkende forklaring for vesentlige beløpsmessige budsjettavvik og avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene som fremkommer av årsbudsjett. Kommunedirektørens redegjørelse for vesentlige budsjettavvik bør være klargjørende og sier noe om alle relevante forhold. Redegjørelsen bør være i en slik form at de tiltenkte brukerne av årsberetningen forstår hva som er årsaker til avvik, og ikke slik at den dekker over eller unnlater å forklare vesentlige årsaker til budsjettavvik.<sup>114</sup>

### *Håndtering av budsjettendringer og tiltak*

Det er også et krav etter kommuneloven at dersom det oppstår vesentlige avvik, er kommunedirektøren forpliktet til å foreslå nødvendige endringer i årsbudsjettet.<sup>115</sup>

---

<sup>108</sup> Kommuneloven § 14-5

<sup>109</sup> Drammen kommune (2019) Økonomireglement for Drammen kommune

<sup>110</sup> Kommuneloven § 14-5; Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), s. 382

<sup>111</sup> DNR/NKRF (2021) God kommunal revisjonsskikk RSK 302 for Forenklet etterlevelsesk kontroll av vesentlige budsjettavvik, s. 6.

<sup>112</sup> KS (23. oktober.2018) Økonomibestemmelsene i ny kommunelov. Presentasjon

<sup>113</sup> Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), s. 196

<sup>114</sup> DNR/NKRF (2021) God kommunal revisjonsskikk RSK 302 for Forenklet etterlevelsesk kontroll av vesentlige budsjettavvik., s. 11 og 14.

<sup>115</sup> Kommuneloven § 14-5

I [økonomireglementet](#) til Drammen kommune går det også fram at kommunedirektøren innstille på at kommunestyret vedtar endringer i årsbudsjettet hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik. Forslag til budsjettjusteringer skal primært fremmes ved 1. og 2. tertial rapport. <sup>116</sup>

Ifølge økonomireglementet (punkt 2.3 budsjettkorreksjoner) skal budsjettet til enhver tid være reelt, fullstendig, oversiktlig og i balanse. Det skal ikke foretas endringer i budsjettet som er i strid med kommunestyrets budsjettvedtak. Dersom det oppstår vesentlige endringer i budsjettforutsetningene, av en slik karakter at en ikke kan finne dekning innenfor et programområde uten at det kommer i strid med kommunestyrets mål og resultatkrav, skal kommunedirektøren reise spørsmål om budsjettendring. Endringer mellom programområder kan kun vedtas av kommunestyret ved behandling av 1. og 2. tertial rapport. Det skal fremgå av ethvert vedtak om budsjettendring hvilket programområde som berøres. Bare når særlige grunner foreligger fremmes forslag om budsjettendring som enkeltsaker. <sup>117</sup>

Økonomireglementet fastslår også at Drammen kommune praktiseres rammebudsjettering, Det vil si at hvert programområde får fastsatt sine disponible midler (sin økonomiske bevilgning) som en total ramme. Kommunestyret vedtar årsbudsjettet som netto rammebevilgning fordelt på programområder. Rammene som blir vedtatt for det enkelte programområde i årsbudsjettet er bindende. Det er kun kommunestyret som kan vedta endringer av driftsbudsjettet som medfører endringer i budsjetterte netto driftsrammer per programområde på tvers av hovedutvalg og formannskap (skjema 1B). Kommunedirektøren og virksomhetsledere og andre som gis myndighet til å disponere budsjettbevilgningene, plikter å planlegge bruken slik at de blir anvendt mest mulig effektivt. <sup>118</sup>

Det går også fram av økonomireglementet at det enkelte hovedutvalg har fullmakt til å omdisponere beløp mellom programområdene. Endringer kan likevel kun foretas i forbindelse med behandling av 1. og 2. tertialrapport. Fordelingene og disponeringene må ikke komme i strid med prinsipielle prioriteringer og forutsetninger som ligger til grunn for kommunestyrets budsjettvedtak. Fordelingene og disponeringene må også oppfylle kommunelovens krav til realisme og balanse jf. kommuneloven § 14-4. <sup>119</sup>

Kommunedirektøren gis i økonomireglementet fullmakt til å disponere bevilgningene i budsjettet i henhold til kommunestyrets budsjettvedtak. Kommunedirektøren er løpende ansvarlig for å treffe nødvendige tiltak for å holde budsjettammen. Fullmakten innebærer også fordeling av de vedtatte bevilgningene. Kommunedirektøren plikter å planlegge bruken av bevilgningene slik at de blir mest mulig effektivt anvendt og tilstrebe at behov for tilleggsbevilgninger ikke skal oppstå og at overskridelser ikke skal finne sted. Kommunedirektøren har fullmakt til å foreta tekniske endringer mellom programområder (for eksempel flytting av økonomiske midler som følger av oppgaveendringer og fordeling av midler knyttet til lønnsoppgjøret) og innenfor det enkelte programområde. Forutsetning for fullmakten er at de tekniske endringene ikke endrer kommunestyrets prioriteringer og de forutsetninger som ligger til grunn for budsjettvedtaket. <sup>120</sup>

---

<sup>116</sup> Drammen kommune (2019) Økonomireglement for Drammen kommune

<sup>117</sup> Drammen kommune (2019) Økonomireglement for Drammen kommune

<sup>118</sup> Drammen kommune (2019) Økonomireglement for Drammen kommune

<sup>119</sup> Drammen kommune (2019) Økonomireglement for Drammen kommune

<sup>120</sup> Drammen kommune (2019) Økonomireglement for Drammen kommune



I kommunen økonomireglement går det også fram at årsbudsjettet er en plan for kommunens aktivitet og bruk av midler det første året i økonomiplan, og synliggjør politiske prioriteringer. Basert på kommunestyrets budsjettvedtak utarbeider kommunedirektøren økonomiske rammer for hver organisasjonsenhet. Detaljerte budsjetter på kontonivå utarbeides i organisasjonsenheten, parallelt med utarbeidelse av virksomhetsplaner.<sup>121</sup>

Kommunedirektøren er dermed ansvarlig for å ha rutiner og prosedyrer som sikrer etterlevelse av det vedtatte årsbudsjettet og rutiner for å foreslå nødvendige budsjettjusteringer.<sup>122</sup>

### Delegasjon

I henhold til Drammen kommunes [delegasjonsreglement](#) skal kommunestyret skal selv avgjøre saker som gjelder Økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap, årsberetning, finansielle måltall, økonomireglement og finansreglement (jf. kommuneloven § 14-2). Hovedutvalg for helse, sosial og omsorg har blant annet ansvar for programområdene P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne. Innenfor sine ansvarsområder delegeres utvalget avgjørelsesmyndighet i alle prinsipielle saker hvor det er adgang til delegering, og hvor kommunestyret ikke har vedtatt å beholde avgjørelsesmyndigheten selv. I saker hvor hovedutvalget ikke har avgjørelsesmyndighet, avgir utvalget innstilling til kommunestyret. Kommunedirektøren har ansvar for å føre tilsyn med at delegert budsjettfullmakt utøves i samsvar med lov, forskrifter og kommunestyrets vedtak.

### Utlede revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet i undersøkelsen: Se vedlegg 2 for nærmere beskrivelse av kriteriegrunnlaget.

#### Tabell: Utlede revisjonskriterier

Problemstilling	Revisjonskriterier
1. I hvilken grad har kommunen etablert rutiner som sikrer realistisk budsjettering?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunen bør etablere systemer og rutiner som sikrer at de folkevalgte involveres tilstrekkelig i budsjettprosessen.</li> <li><b>Målene</b> og <b>premissene</b> handlings- og økonomiplanen bygger på skal framkomme tydelig av dokumentet. Det bør være en sammenheng mellom mål, planlagte aktiviteter og tilgjengelige økonomiske ressurser.</li> <li>Usikkerhet og risiko knyttet til om budsjettforutsetningene er realistiske bør synliggjøres i beslutningsgrunnlaget</li> <li>Administrasjonen skal utarbeide prosedyrer og rutiner som sikrer at det utarbeide realistiske og fullstendige budsjetter i programområdene. Rutinene skal sikre at alle sannsynlige inntekter og utgifter innarbeides i budsjettene, og det bør legges et forsiktighetsprinsipp til grunn.</li> <li>Administrasjonen skal utarbeide systemer og rutiner som sikrer at økonomiplan for de neste fire årene (år 2 – 4 i handlings- og økonomiplan ) er realistisk og viser hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier skal følges opp.</li> </ul>

<sup>121</sup> Drammen kommune (2019) Økonomireglement for Drammen kommune

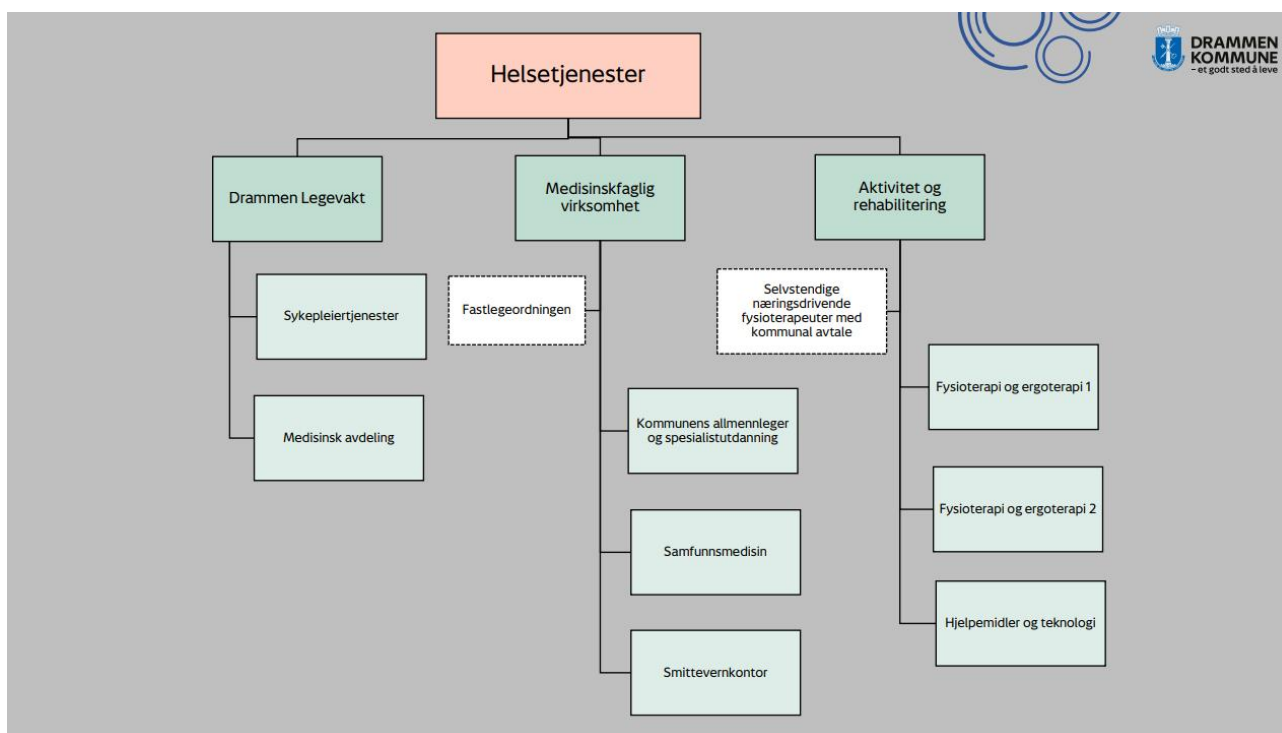
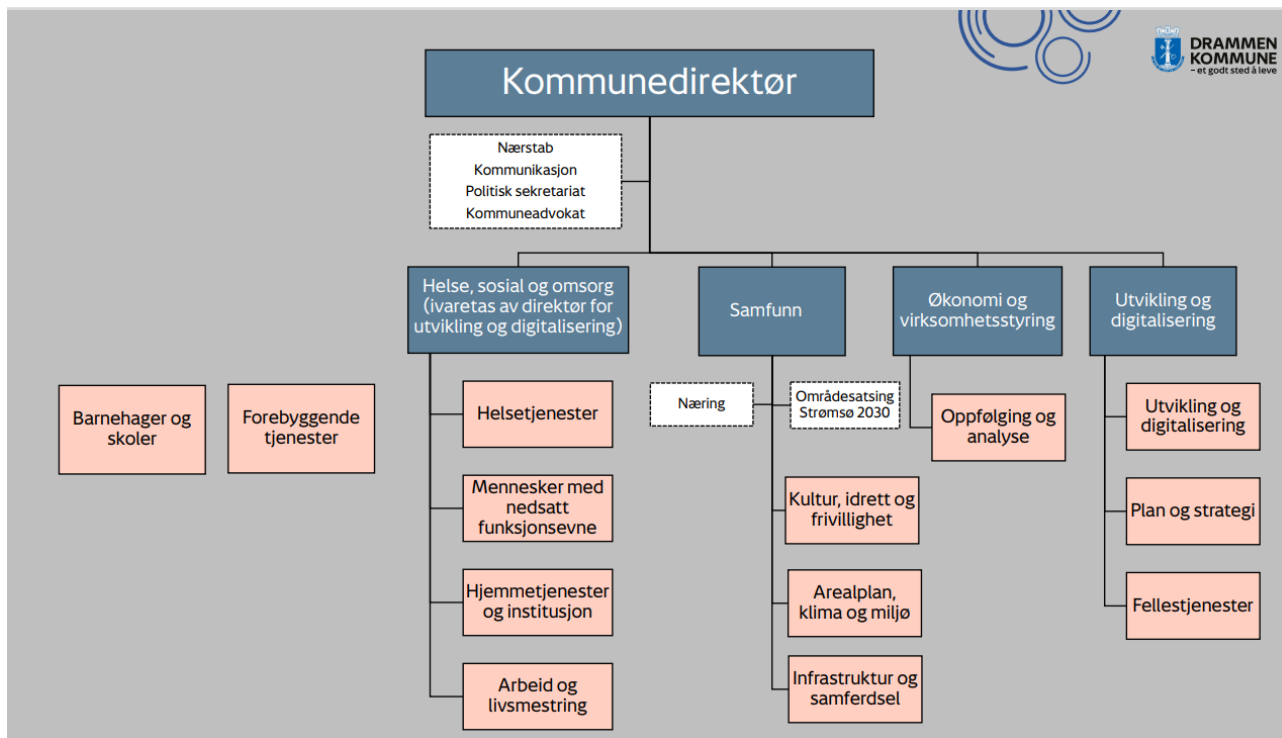
<sup>122</sup> DNR/NKRF (2021) God kommunal revisjonsskikk RSK 302 for Forenklet etterlevelseskontroll av vesentlige budsjettavvik, s. 11.



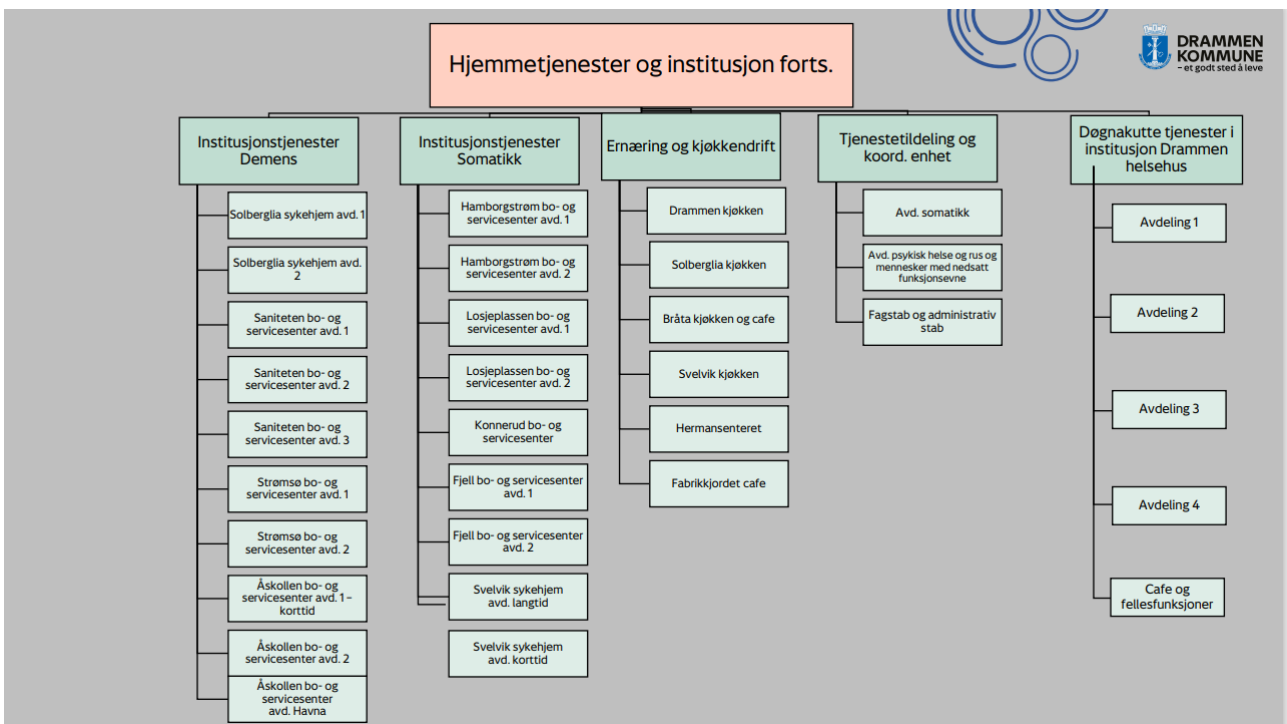
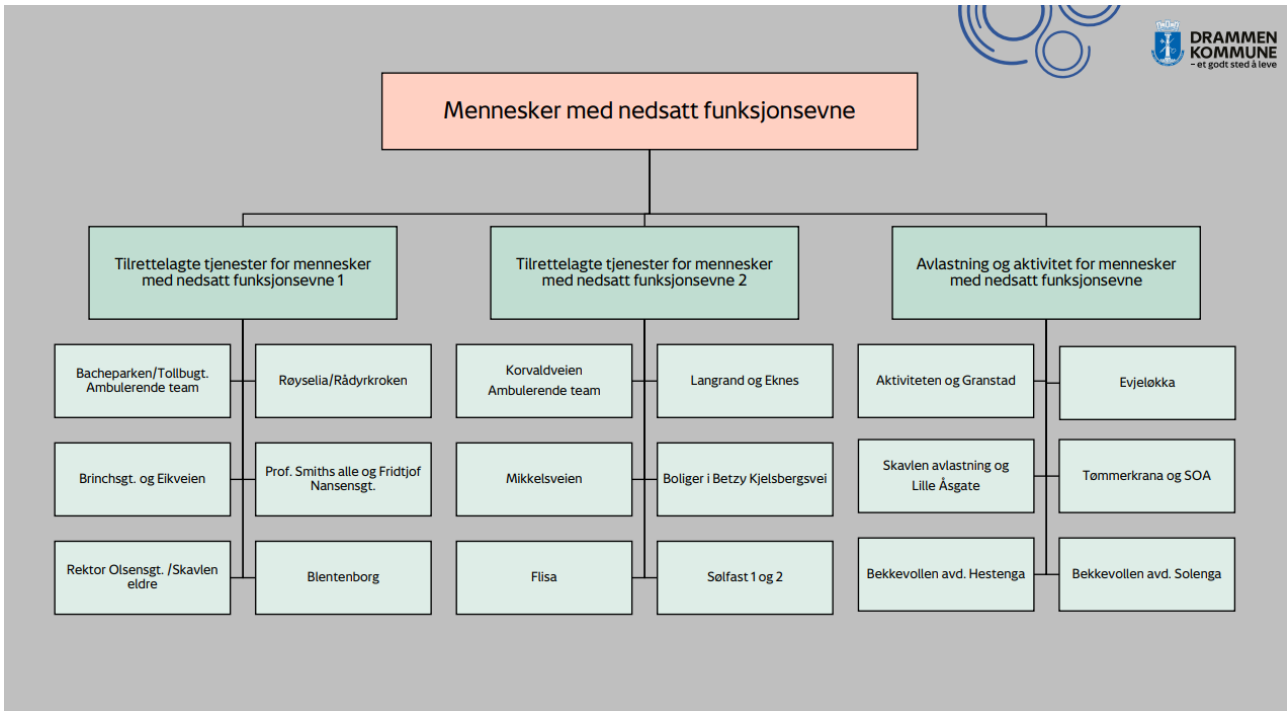
<p>2. I hvilken grad har kommunen etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for å håndtere avvik og gjennomføre budsjettendringer?</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kommunedirektøren skal foreslå nødvendige endringer i årsbudsjettet ved vesentlige avvik i første eller andre tertialrapport</li><li>• Kommunen bør ha systemer og rutiner som sikrer at alle endringer i årsbudsjettet vedtas av eller rapporteres til kommunestyret</li><li>• Kommunen bør ha systemer og rutiner som sikrer at det iverksettes tiltak for å overholde budsjetttrammen og at endringer unngås</li></ul>
<p>3. I hvilken grad har kommunen etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for økonomisk rapportering?</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kommunen skal etablere systemer og rutiner som legger til rette for tilstrekkelig rapportering til kommunestyret</li><li>• Kommunedirektøren skal minst tre ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Rapportene skal gi et helhetlig bilde av kommunens økonomiske situasjon og redegjøre for årsaker til avvik.</li><li>• Kommunedirektøren skal redegjøre for måloppnåelse og for vesentlige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet i årsberetningen.</li></ul>

# Vedlegg 3 – Fullstendig organisasjonskart

Organisasjonskartet er hentet fra kommunens [nettside](#).<sup>123</sup>



<sup>123</sup> Online 8.11.2024.



## Vedlegg 4 – Svar på spørreundersøkelsen

Systemer og rutiner for å involvere de folkevalgte

1. I hvilken grad har administrasjonen etablert systemer og rutiner som sikrer at de folkevalgte involveres tilstrekkelig i budsjettprosessen fram til endelig vedtak (handlings- og økonomiplan) innen de utvalgte programområdene?

Analysegrupper	P04 Helse				P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne					
	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	Antall svar	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	Antall svar
Økonomi	20%	20%	40%	20%	5	20%	20%	60%	0%	5
Politikere	15%	46%	38%	0%	13	23%	38%	38%	0%	13
P04 ledere	0%	11%	33%	56%	9	11%	0%	0%	89%	9
P05 ledere	0%	0%	6%	94%	18	0%	17%	6%	78%	18
Samlet	7%	18%	24%	51%	45	11%	20%	20%	49%	45

2. I hvilken grad utarbeider administrasjonen et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag til de folkevalgte i forbindelse med budsjettprosessen innen de utvalgte programområdene?

Analysegrupper	P04 Helse				P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne					
	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	Antall svar	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	Antall svar
Økonomi	0%	0%	80%	20%	5	0%	20%	80%	0%	5
P04 ledere	0%	0%	56%	44%	9	11%	0%	0%	89%	9
Politikere	23%	46%	31%	0%	13	31%	46%	23%	0%	13
P05 ledere	0%	0%	6%	94%	18	0%	22%	6%	72%	18
Samlet	7%	13%	31%	49%	45	11%	24%	18%	47%	45

3. På hvilken måte kan administrasjonen eventuelt bli bedre når det gjelder å involvere de folkevalgte i budsjettprosessen?



- **Det er samsvar mellom mål, aktiviteter og tildelte ressurser**
- **Konsekvenser for måloppnåelse synliggjøres ved nedprioriteringer eller kutt**

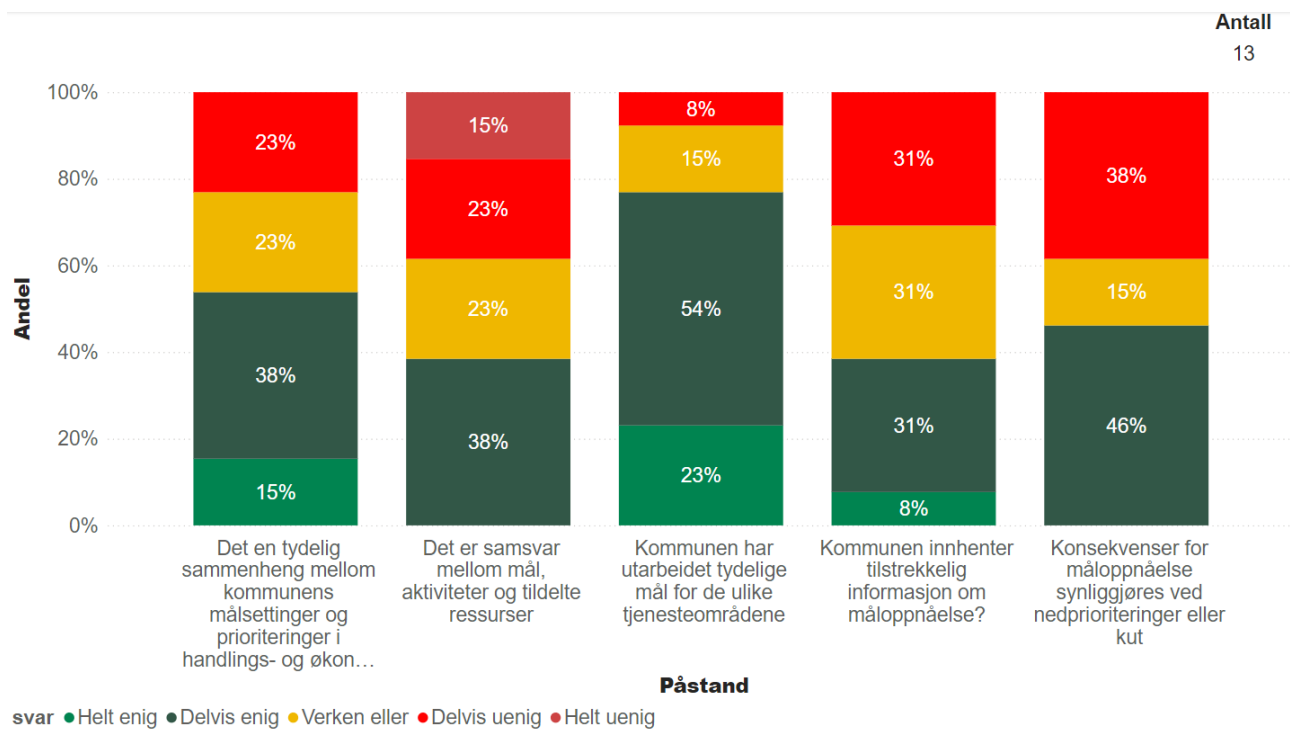
Mål er den tilstanden kommunen ønsker å oppnå for brukerne og samfunnet. Mål bør beskrives tydelig, slik at det er mulig å etterprøve om de blir nådd eller ikke. Det kan i denne forbindelse å være aktuelt å vurdere å utarbeide SMARTE mål. Dette er mål som er:

- Spesifikke: Målene er entydig definert, slik at det er tydelig hva som skal oppnås
- Målbare: Det er mulig å måle i hvilken grad kommunen når sine resultatmål
- Aksepterte: Målene er relevante og interessante å arbeide etter
- Realistiske: Ambisjonsnivået er ikke høyere enn hva som er mulig å innfri
- Tidfestede: Det angis når målene skal være innfridd
- Enkle: Resultatene må være enkle å forstå og måle

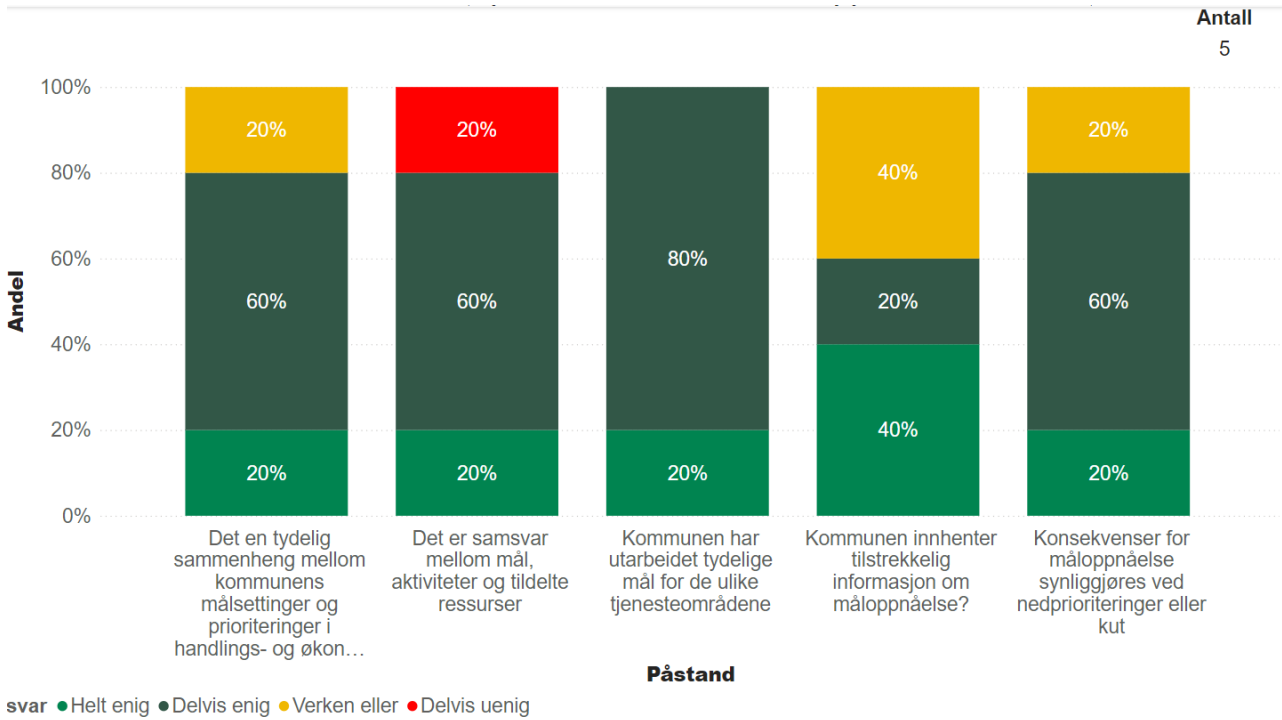
#### Alle:

Se figur 10

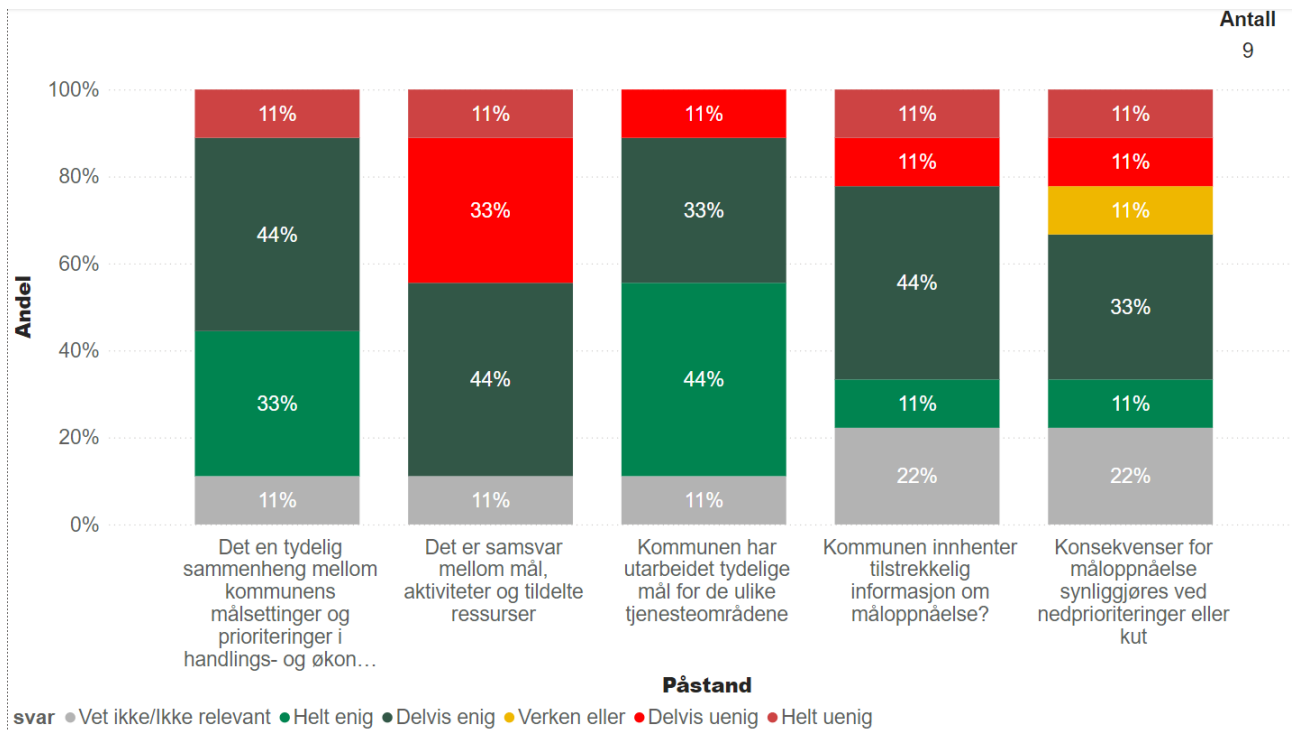
#### Kun politikere:



#### Økonomi:



**P04 ledere:**



**P05 ledere**







## Realistiske budsjetter

## 7. I hvilken grad har administrasjonen etablert systemer og rutiner som sikrer at det utarbeides realistiske budsjetter innen programområdene?

Analysegrupper	P04 Helse					P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne				
	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	Antall svar	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	Antall svar
Økonomi	0%	40%	40%	20%	5	0%	60%	40%	0%	5
P04 ledere	22%	11%	44%	22%	9	11%	0%	0%	89%	9
Politikere	31%	54%	15%	0%	13	38%	46%	15%	0%	13
P05 ledere	6%	0%	0%	94%	18	33%	50%	6%	11%	18
<b>Samlet</b>	<b>16%</b>	<b>22%</b>	<b>18%</b>	<b>44%</b>	<b>45</b>	<b>27%</b>	<b>40%</b>	<b>11%</b>	<b>22%</b>	<b>45</b>

## 8. Hvordan vurderer du realismen i budsjettet for 2024 for de utvalgte programområdene, sett i forhold til aktivitetene som skal gjennomføres?

## Forklaring til skala:

- **Svært realistisk:** Budsjettet er grundig gjennomarbeidet og dekker alle planlagte oppgaver og aktiviteter fullt ut. Det er inkludert en buffer for uforutsette utgifter, og det er ikke behov for ytterligere midler eller justeringer.
- **Ganske realistisk:** Budsjettet dekker de fleste aktiviteter tilfredsstillende. Kun mindre justeringer eller omprioritering av midler kan være nødvendig for å håndtere alle planlagte aktiviteter i tråd med budsjett.
- **Noe realistisk:** Budsjettet dekker flere sentrale aktiviteter på en tilfredsstillende måte, men det har noen mangler. Det vil være nødvendig med noen justeringer eller tilleggsbevilgninger for å gjennomføre alle aktiviteter.
- **Lite realistisk:** Budsjettet er utilstrekkelig og dekker i liten grad de nødvendige aktivitetene i tilstrekkelig grad. Omfattende revidering, betydelige tilleggsbevilgninger eller nedprioritering av enkelte oppgaver og aktiviteter vil være nødvendig.
- **Ikke realistisk:** Budsjettet er fundamentalt utilstrekkelig og dekker ikke de grunnleggende oppgavene på en forsvarlig måte. En fullstendig omlegging av budsjettet eller vesentlige tilleggsbevilgninger er nødvendig for å oppnå budsjettet.

Analysegrupper	P04 Helse (opprinnelig budsjett: 374,6 millioner kroner)					P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne (opprinnelig budsjett: kr 469,1 millioner kroner)				
	Ikke eller lite realistisk	Noe realistisk	Ganske eller svært realistisk	Vet ikke/mangler info	Antall svar	Ikke eller lite realistisk	Noe realistisk	Ganske eller svært realistisk	Vet ikke/mangler info	Antall svar
Økonomi	0%	0%	80%	20%	5	40%	20%	20%	20%	5
P04 ledere	22%	22%	22%	33%	9	0%	0%	11%	89%	9
Politikere	38%	38%	15%	8%	13	46%	38%	8%	8%	13
P05 ledere	0%	0%	0%	100%	18	44%	44%	6%	6%	18

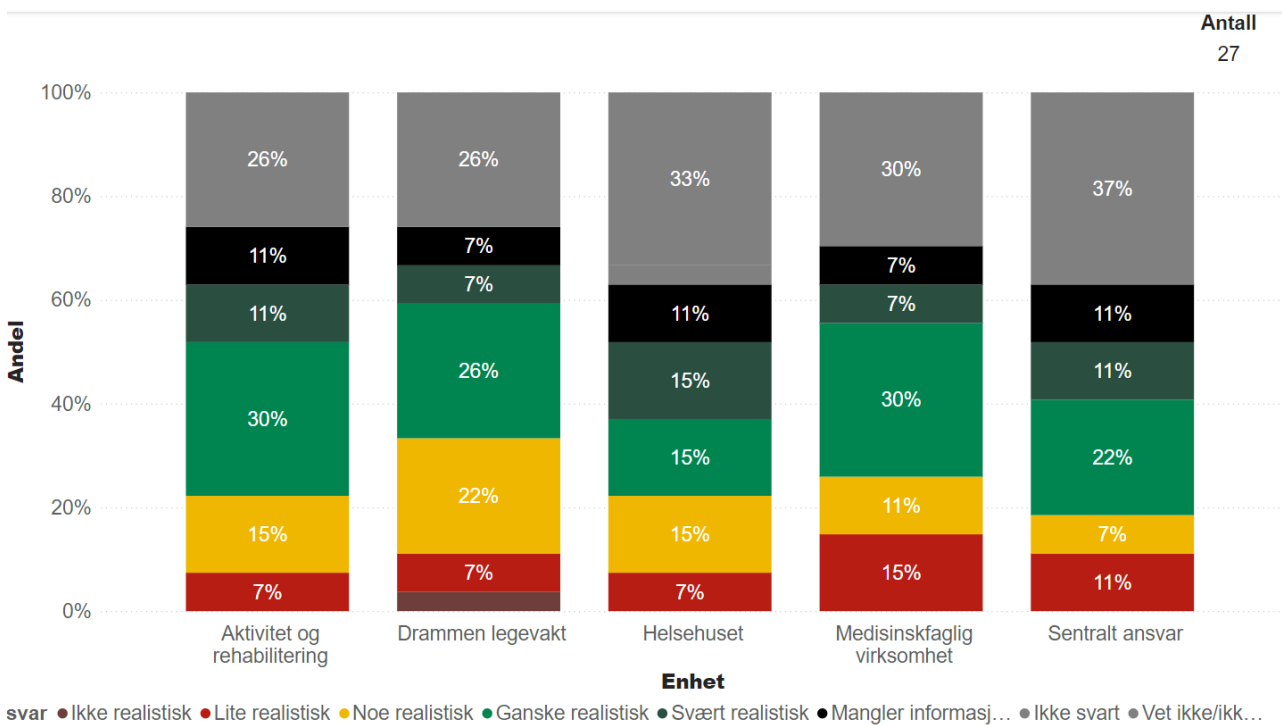
Samlet	16%	16%	18%	51%	45	36%	31%	9%	24%	45
--------	-----	-----	-----	-----	----	-----	-----	----	-----	----

Revisjonen har også kartlagt om respondentene mener at budsjettet til virksomhetene i P04 Helse er realistisk i 2024. Økonomigruppen mener i all hovedsak at budsjettene er realistiske, mens politikerne i større grad svarer at budsjettene kun er noe eller lite realistiske.

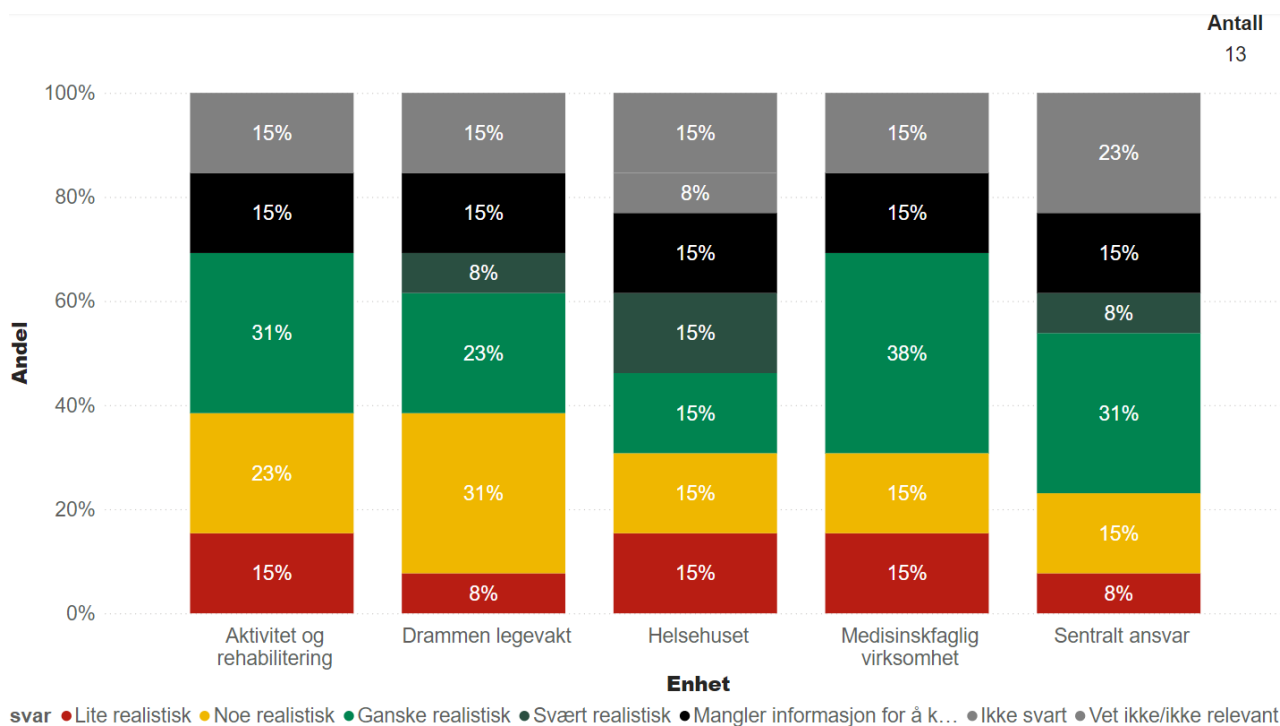
**g) Hvordan vurderer du realismen i budsjettet for 2024 for følgende ansvarsområder under P04Helse (opprinnelig budsjett: 374,6 millioner kroner), sett i forhold til aktivitetene som skal gjennomføres?**

- Medisinskfaglig virksomhet (opprinnelig budsjett: kr 147,6 millioner kroner)
- Drammen legevakt (opprinnelig budsjett: kr 38,6 millioner kroner)
- Helsehuset (opprinnelig budsjett: kr 94 millioner kroner)
- Aktivitet og rehabilitering (opprinnelig budsjett: kr 79,2 millioner kroner)
- Sentrale ansvar (opprinnelig budsjett: kr 15,2 millioner kroner)

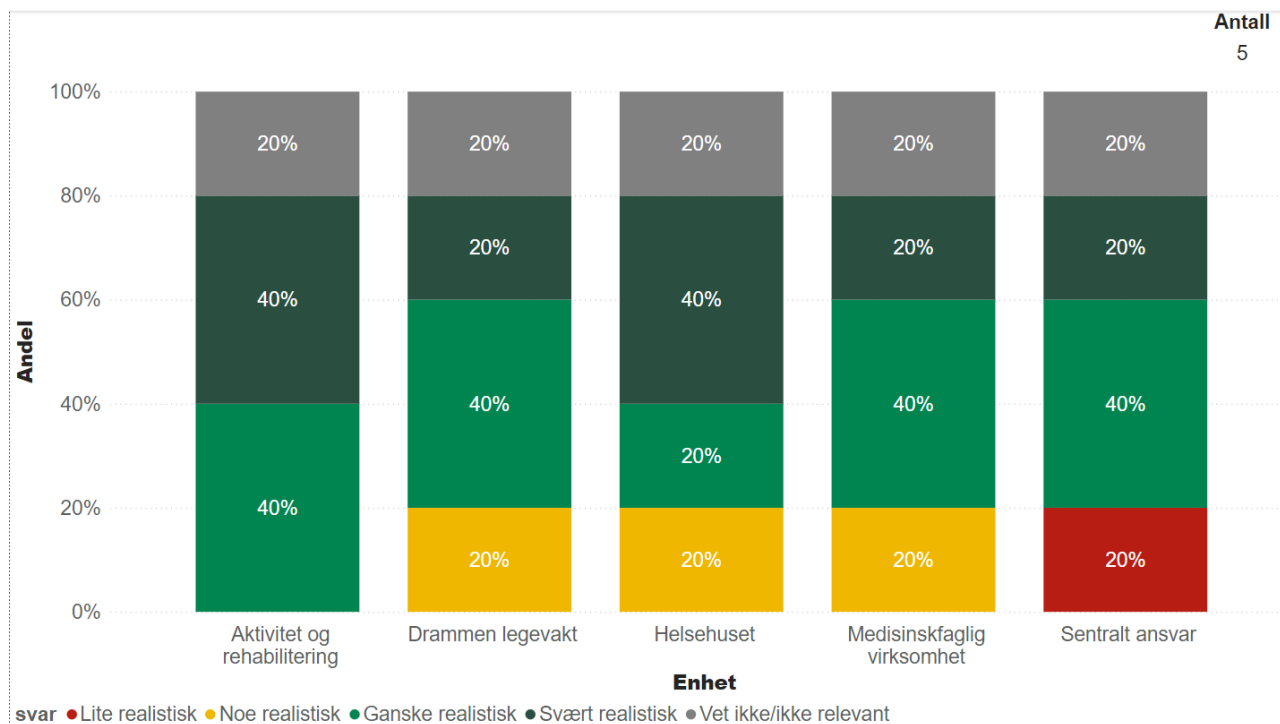
**Alle (bortsett fra P05 ledere)**



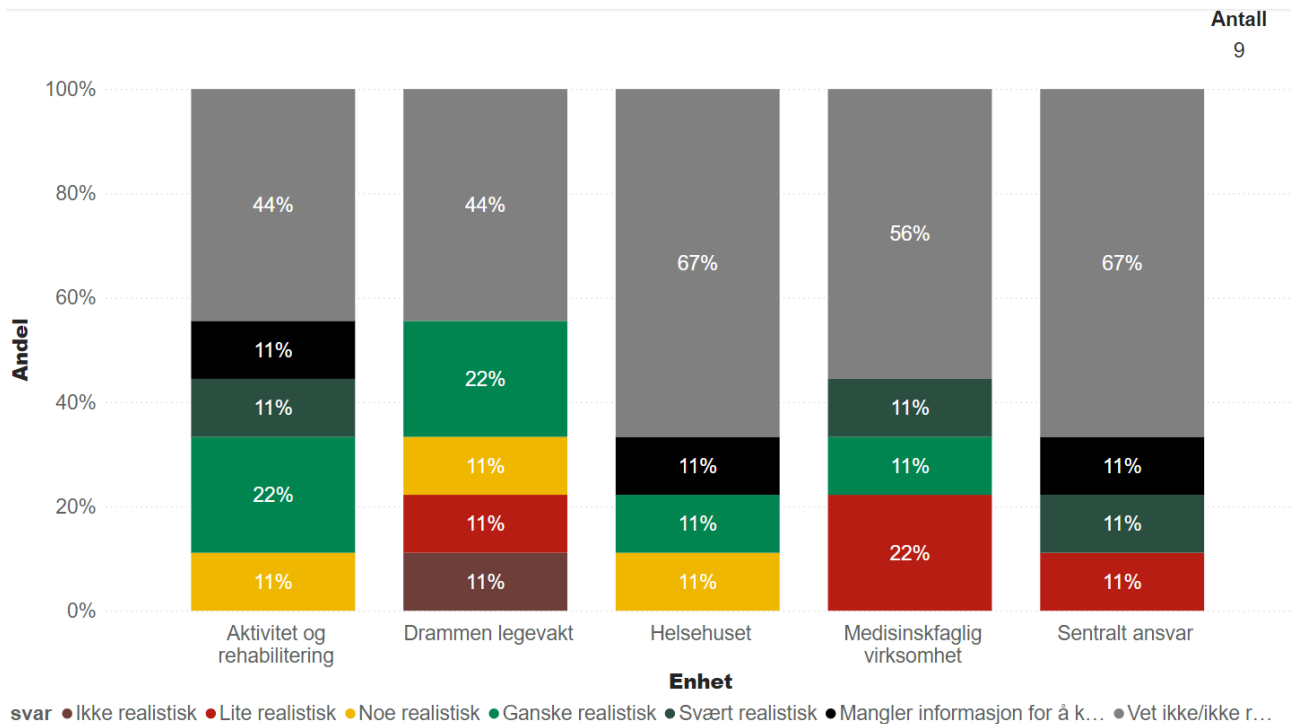
**Politikere:**



**Økonomi**



**P04 ledere:**



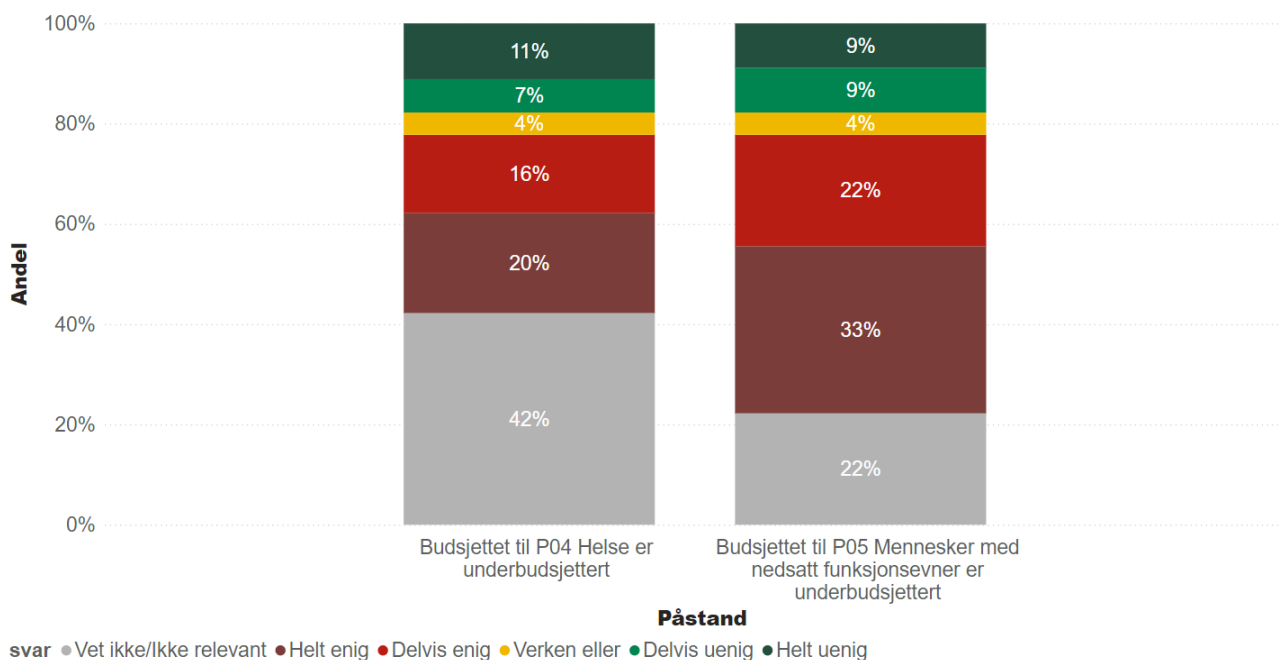
## 10) Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om underbudsjettering for de utvalgte programområdene i 2024?

- Budsjettet til P04 Helse er underbudsjettert
- Budsjettet til P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevner er underbudsjettert

Underbudsjettering vil si at driftsutgifter føres opp med lavere beløp enn erfaringene og prognosene skulle tilsa. Den økonomiske rammen er dermed for liten i forhold til det faktiske behovet

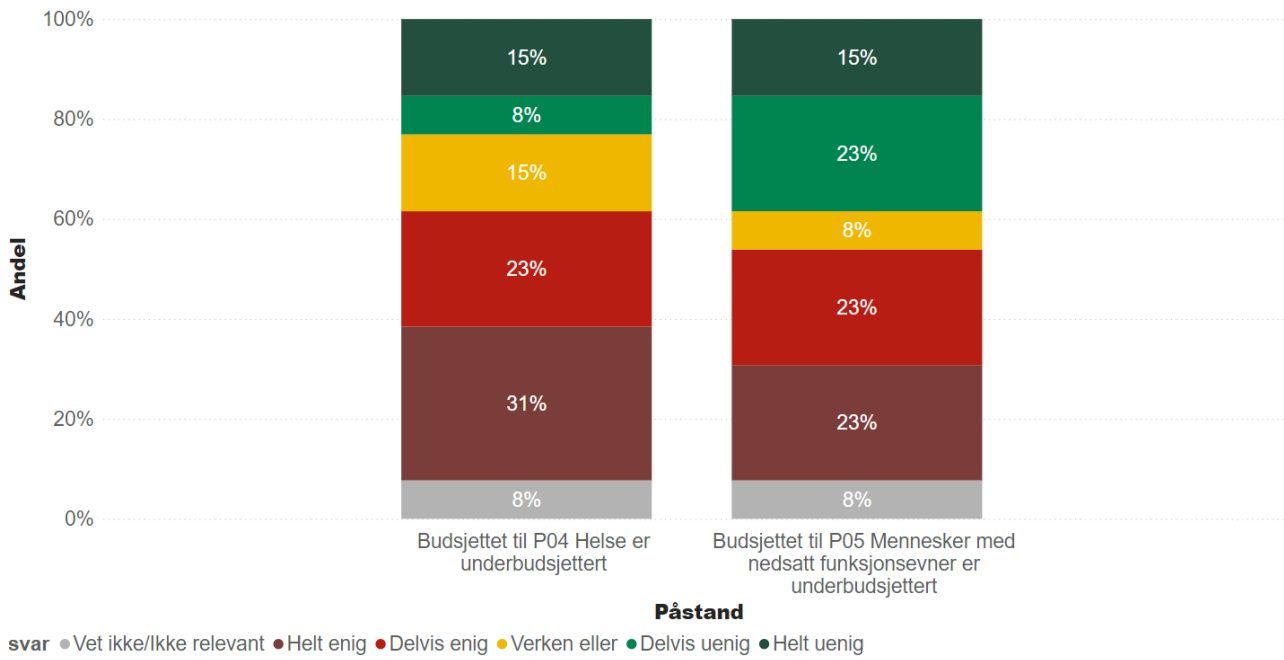
Alle:

Antall  
45



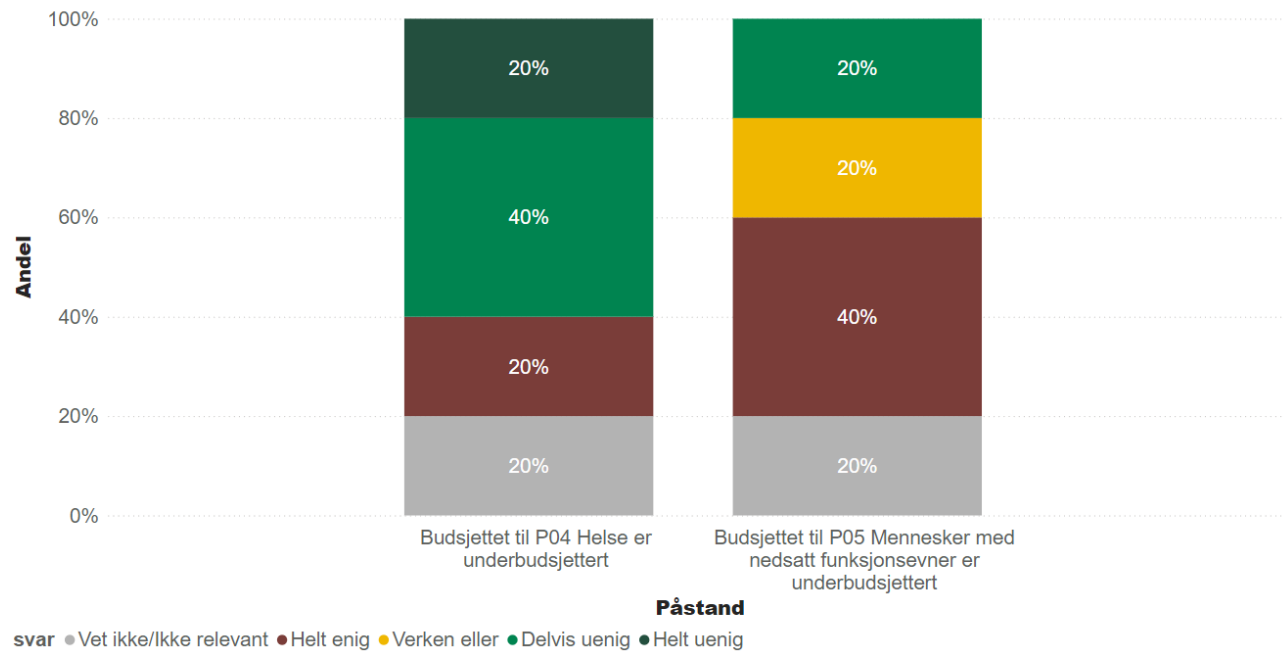
Kun politikere:

Antall  
13



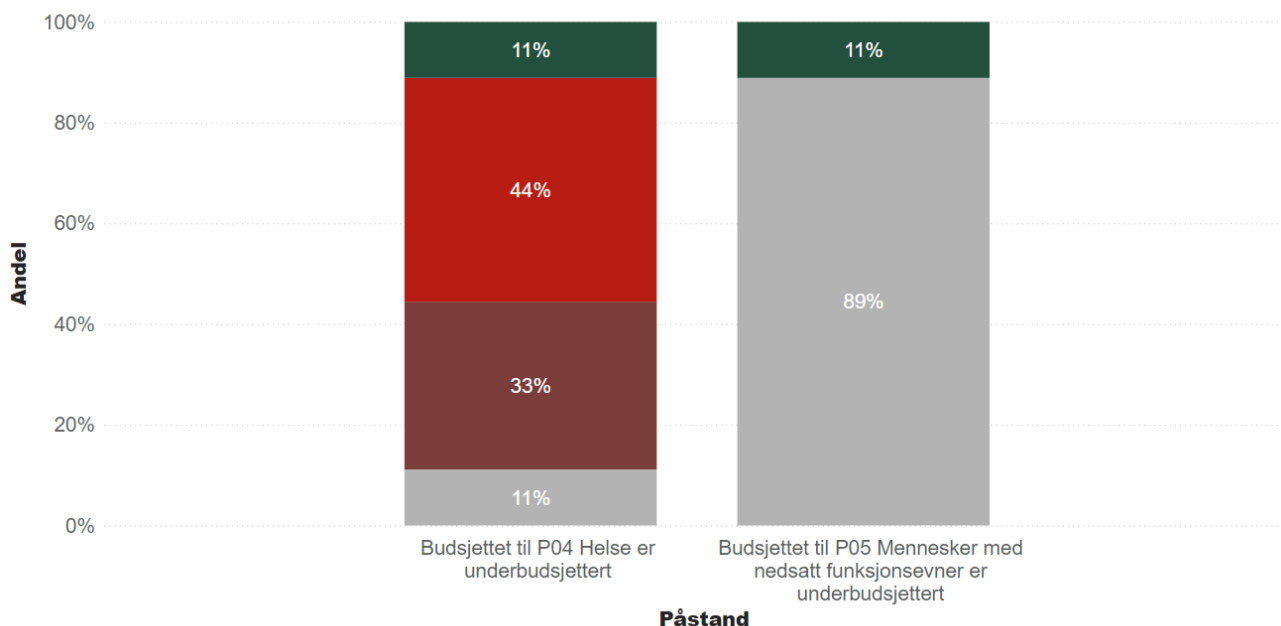
**Økonomi:**

Antall  
5



**P04 ledere:**

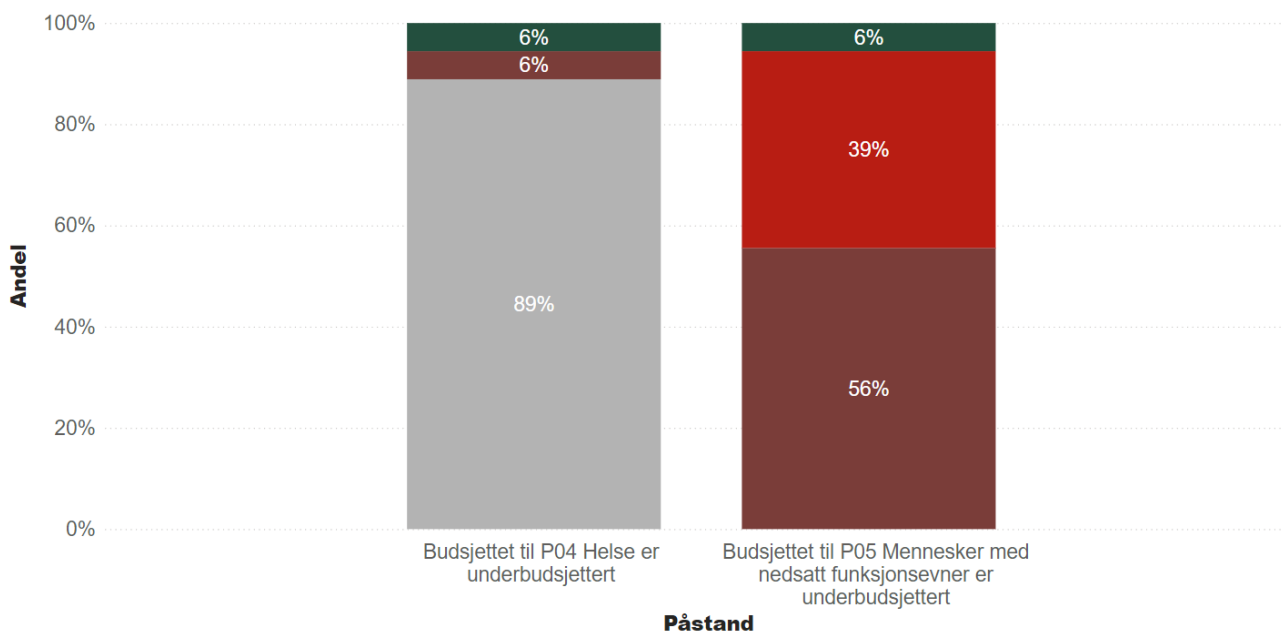
Antall  
9



svar ● Vet ikke/ikke relevant ● Helt enig ● Delvis enig ● Helt uenig

### P05 ledere

Antall  
18



svar ● Vet ikke/ikke relevant ● Helt enig ● Delvis enig ● Helt uenig

### 11) Hvordan vurderer du administrasjonens evne til å estimere realistiske utgifter i budsjettet innen programområdene P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne?

Analysegrupper	P04 Helse					P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne				
	Svært dårlig eller dårlig	Middels	God eller svært god	Vet ikke	Antall svar	Svært dårlig eller dårlig	Middels	God eller svært god	Vet ikke	Antall svar
Økonomi	0%	0%	80%	20%	5	20%	20%	40%	20%	5
P04 ledere	0%	33%	44%	22%	9	0%	0%	11%	89%	9
Politikere	23%	46%	31%	0%	13	31%	54%	15%	0%	13
P05 ledere	0%	0%	0%	100%	18	28%	39%	22%	11%	18
Samlet	22%	33%	20%	24%	45	7%	20%	27%	47%	45

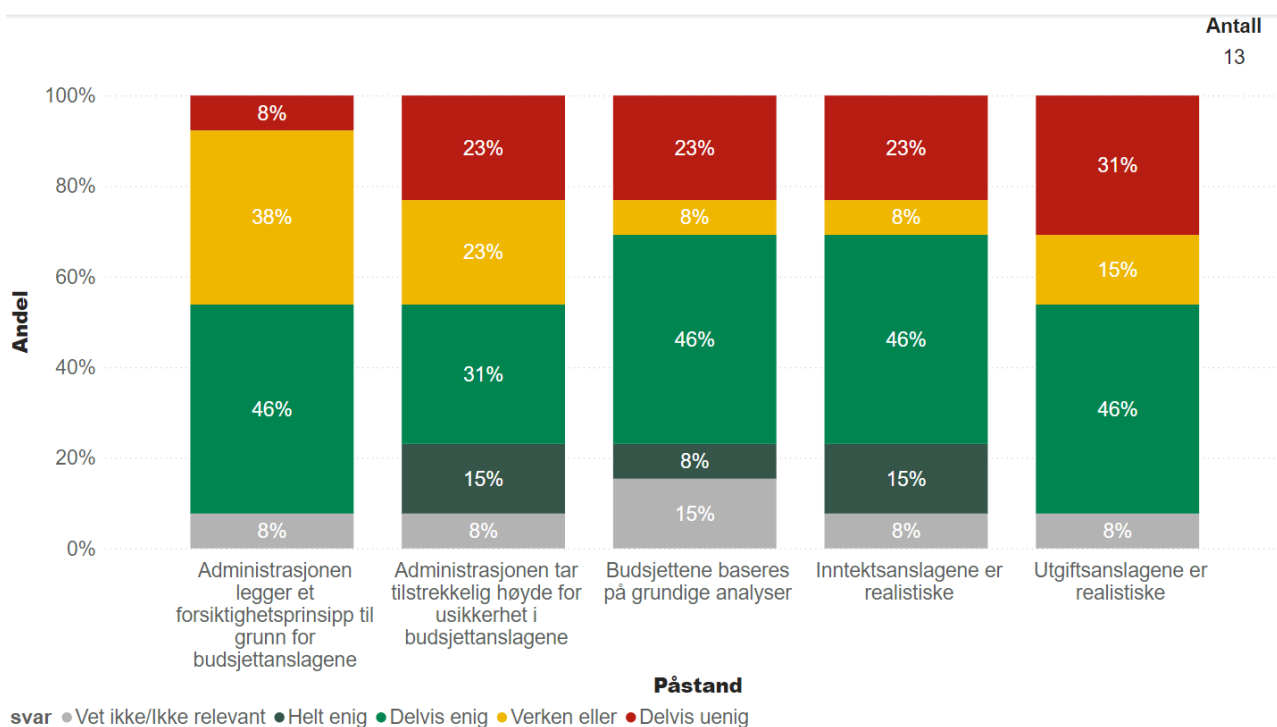
12) Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om kommunens budsjetteringspraksis

- Inntektsanslagene er realistiske
- Utgiftsanslagene er realistiske
- Administrasjonen tar tilstrekkelig høyde for usikkerhet i budsjettanslagene
- Budsjettene baseres på grundige analyser
- Administrasjonen legger et forsiktighetsprinsipp til grunn for budsjettanslagene

Alle:

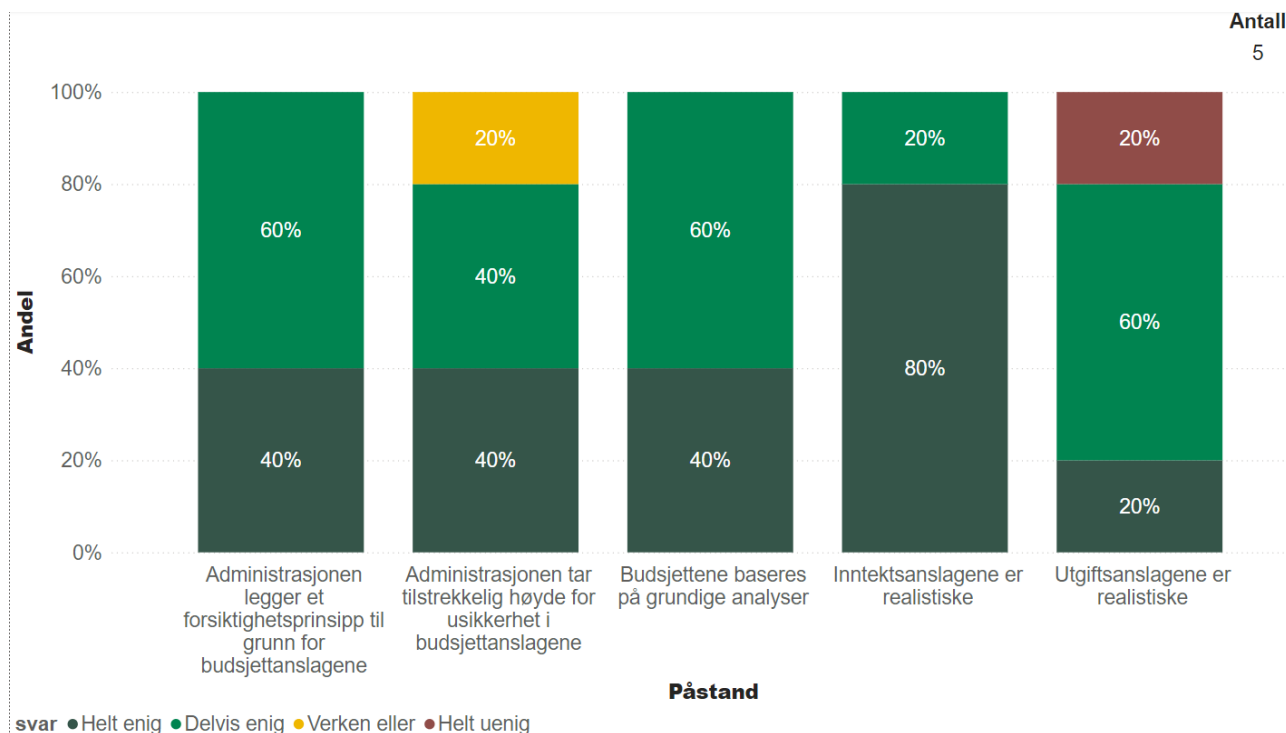
Se figur 25

Kun politikere:

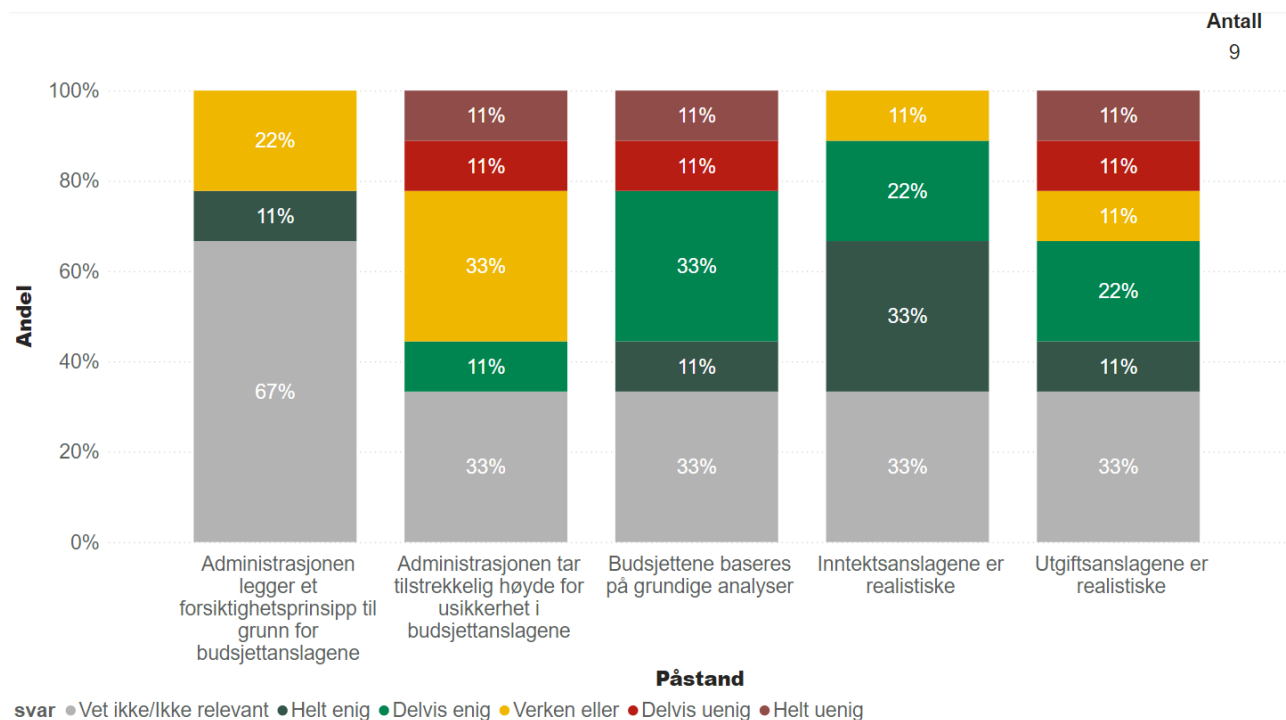




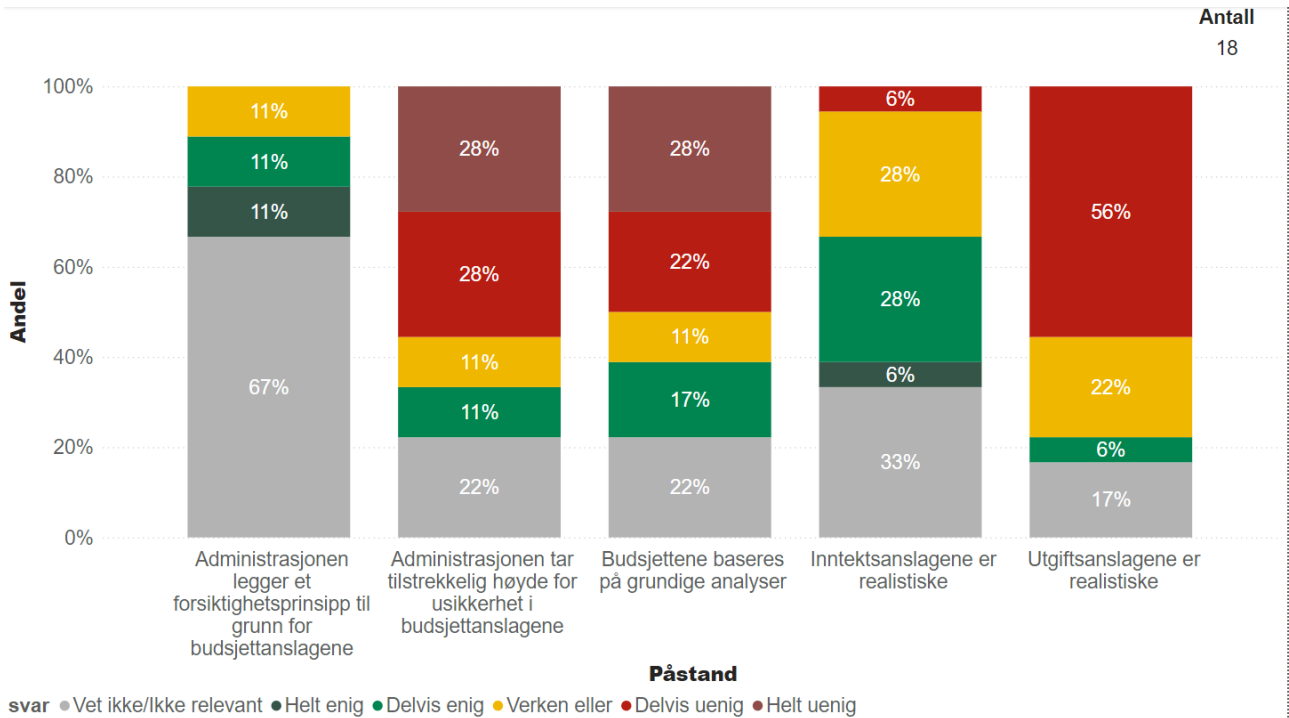
**Økonomer:**



**P04 ledere:**



**P05 ledere**



13) På hvilken måte kan administrasjonen eventuelt bli bedre når det gjelder å budsjettere realistisk?

Økonomisk rapportering og avvikshåndtering

14) I hvilken grad har administrasjonen etablert systemer og rutiner som sikrer tilstrekkelig økonomisk rapportering til de folkevalgte innen programområdene?

Analysegrupper	P04 Helse				Antall svar	P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne				Antall svar
	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke		I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	
Økonomi	0%	0%	80%	20%	5	0%	0%	100%	0%	5
Politikere	15%	38%	46%	0%	13	23%	38%	38%	0%	13
P04 ledere	11%	0%	33%	56%	9	11%	0%	0%	89%	9
P05 ledere	0%	0%	0%	100%	18	0%	33%	28%	39%	18
<b>Samlet</b>	<b>7%</b>	<b>11%</b>	<b>29%</b>	<b>53%</b>	<b>45</b>	<b>9%</b>	<b>24%</b>	<b>33%</b>	<b>33%</b>	<b>45</b>

15) I hvilken grad redegjør administrasjonen i tilstrekkelig grad for årsaker til avvik mellom vedtatt budsjett og regnskap (faktisk forbruk) i rapporteringen til de folkevalgte innen programområdene?

Analysegrupper	P04 Helse					P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne				
	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	Antall svar	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	Antall svar
Økonomi	0%	0%	80%	20%	5	20%	0%	80%	0%	5
Politikere	15%	46%	38%	0%	13	23%	46%	31%	0%	13
P04 ledere	11%	0%	33%	56%	9	11%	0%	0%	89%	9
P05 ledere	0%	0%	0%	100%	18	0%	56%	28%	17%	18
Samlet	7%	13%	27%	53%	45	11%	36%	29%	24%	45

16) I hvilken grad redegjør administrasjonen i tilstrekkelig grad om konsekvensene av budsjettavvik i rapporteringen til de folkevalgte innen programområdene P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne?

Analysegrupper	P04 Helse					P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne				
	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	Antall svar	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	Antall svar
Økonomi	20%	0%	60%	20%	5	20%	20%	60%	0%	5
Politikere	23%	46%	31%	0%	13	38%	38%	23%	0%	13
P04 ledere	0%	11%	44%	44%	9	11%	0%	0%	89%	9
P05 ledere	0%	0%	0%	100%	18	0%	50%	22%	28%	18
Samlet	18%	32%	50%	0%	22	22%	47%	31%	0%	32

17) I hvilken grad foreslår administrasjonen nødvendige endringer i budsjettet når det oppstår vesentlige avvik innen programområdene P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne?

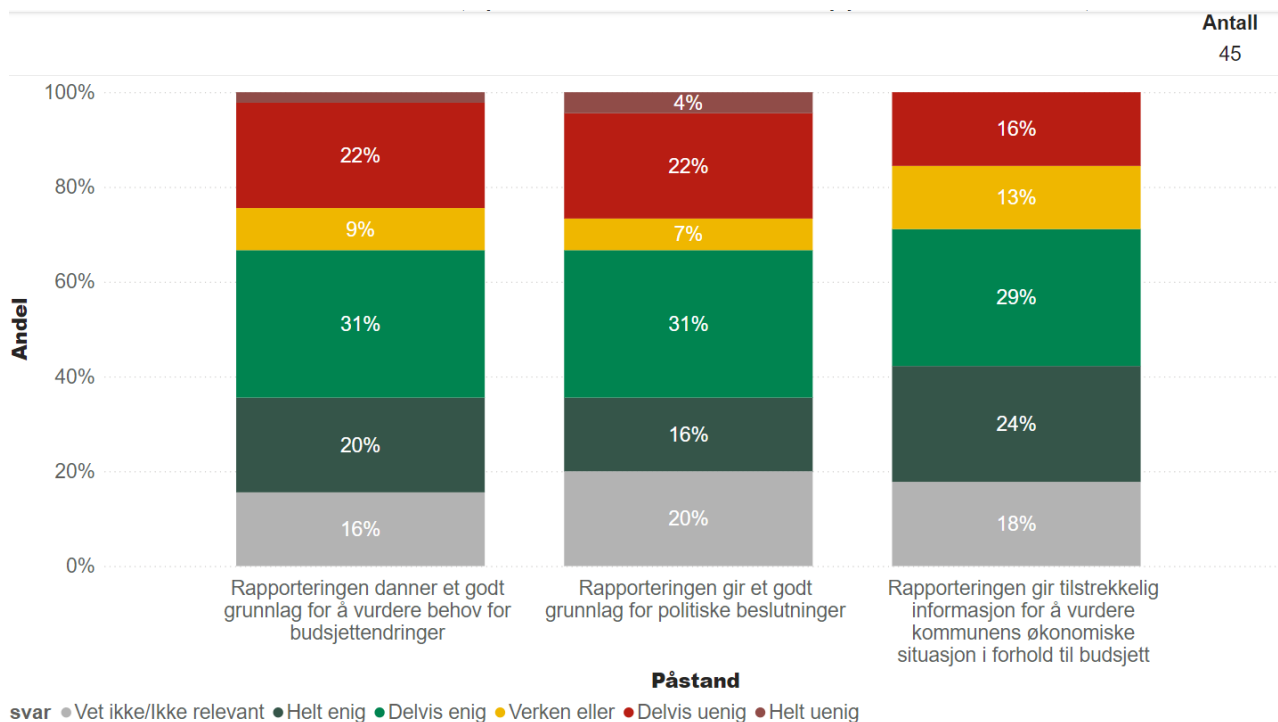
Analysegrupper	P04 Helse					P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne				
	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	Antall svar	I liten eller svært liten grad	I noen grad	I stor eller svært stor grad	Vet ikke	Antall svar
Økonomi	0%	0%	80%	20%	5	0%	20%	60%	20%	5
Politikere	23%	38%	38%	0%	13	23%	46%	31%	0%	13
P04 ledere	11%	11%	44%	33%	9	0%	0%	11%	89%	9
P05 ledere	0%	0%	6%	94%	18	22%	39%	11%	28%	18
Samlet	9%	13%	31%	47%	45	16%	31%	22%	31%	45

18) Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om administrasjonens rapportering til de folkevalgte?

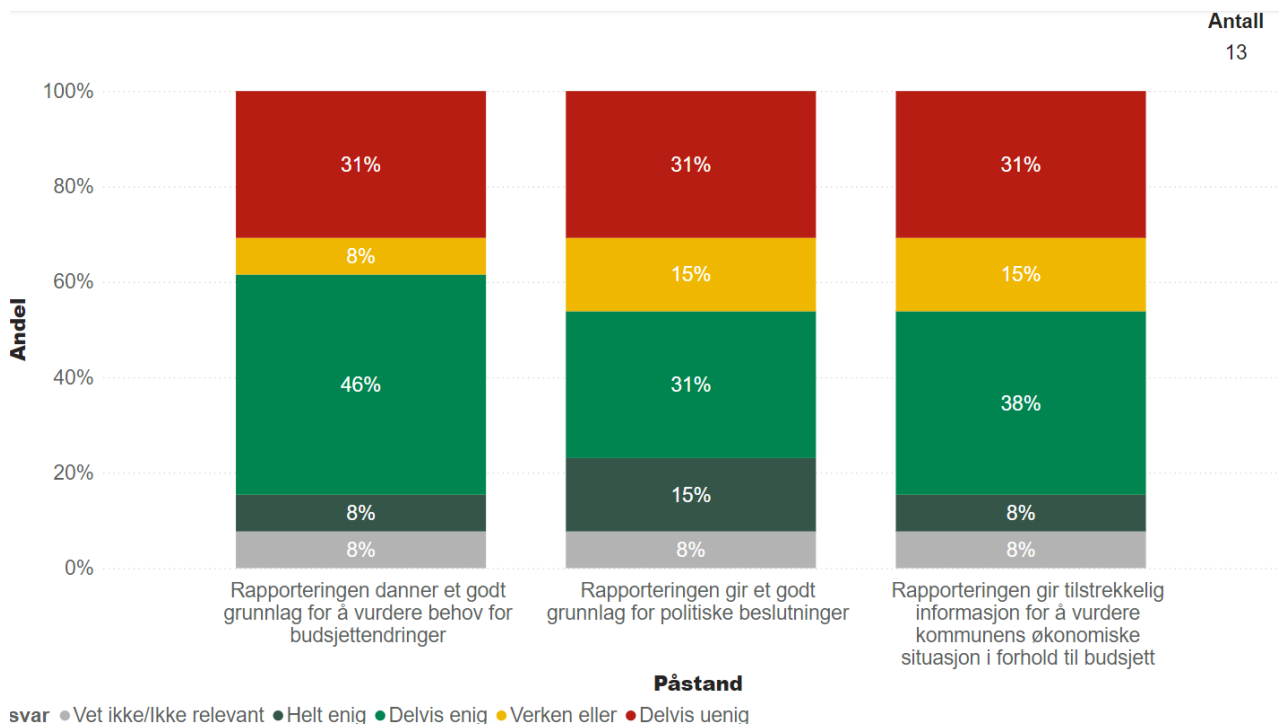
- Rapporteringen gir tilstrekkelig informasjon for å vurdere kommunens økonomiske situasjon i forhold til budsjett

- Rapporteringen danner et godt grunnlag for å vurdere behov for budsjettendringer
- Rapporteringen gir et godt grunnlag for politiske beslutninger

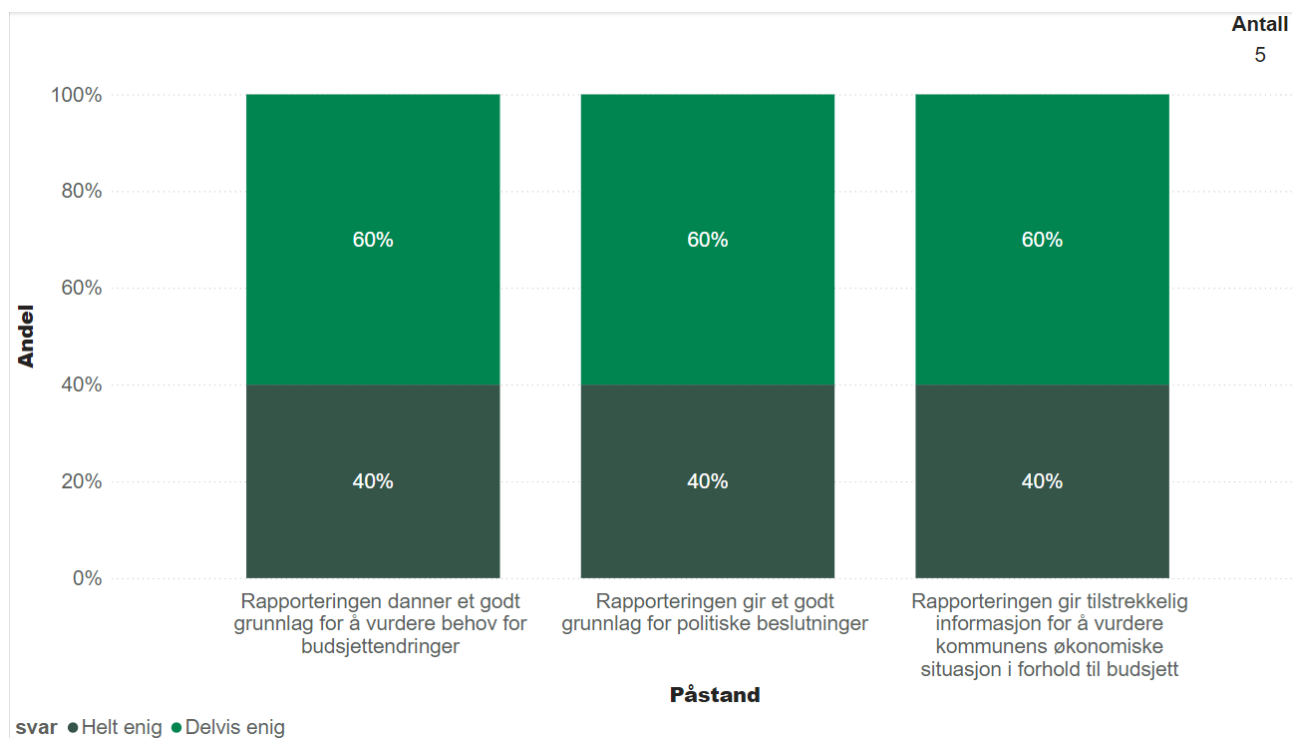
Alle:



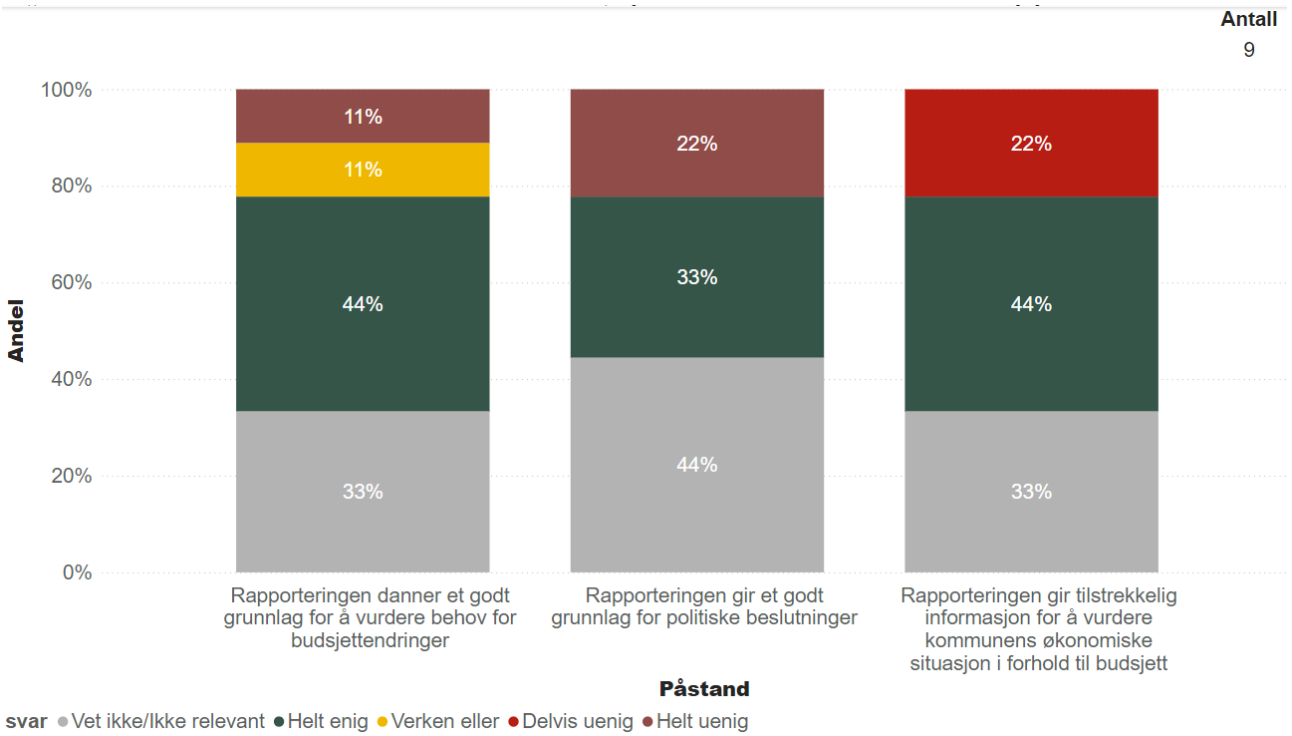
Politikere:



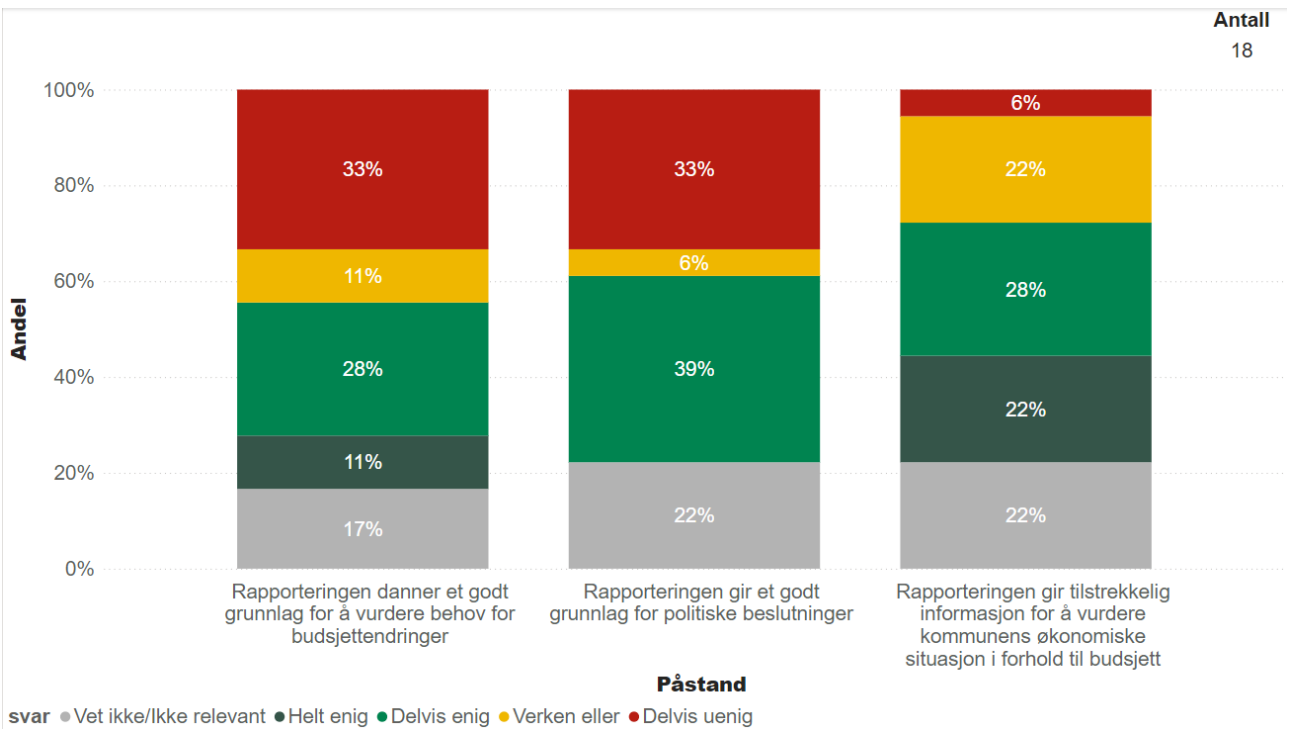
**Økonomi:**



**P04 ledere:**



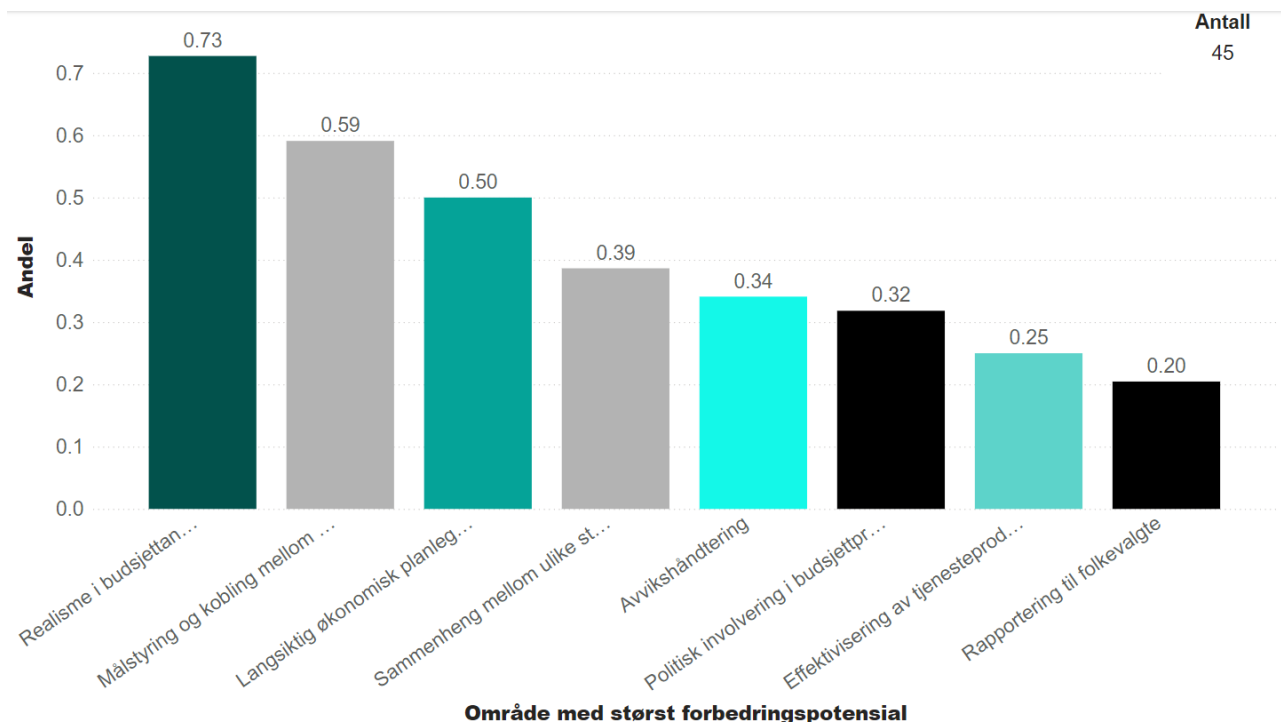
### P05 ledere

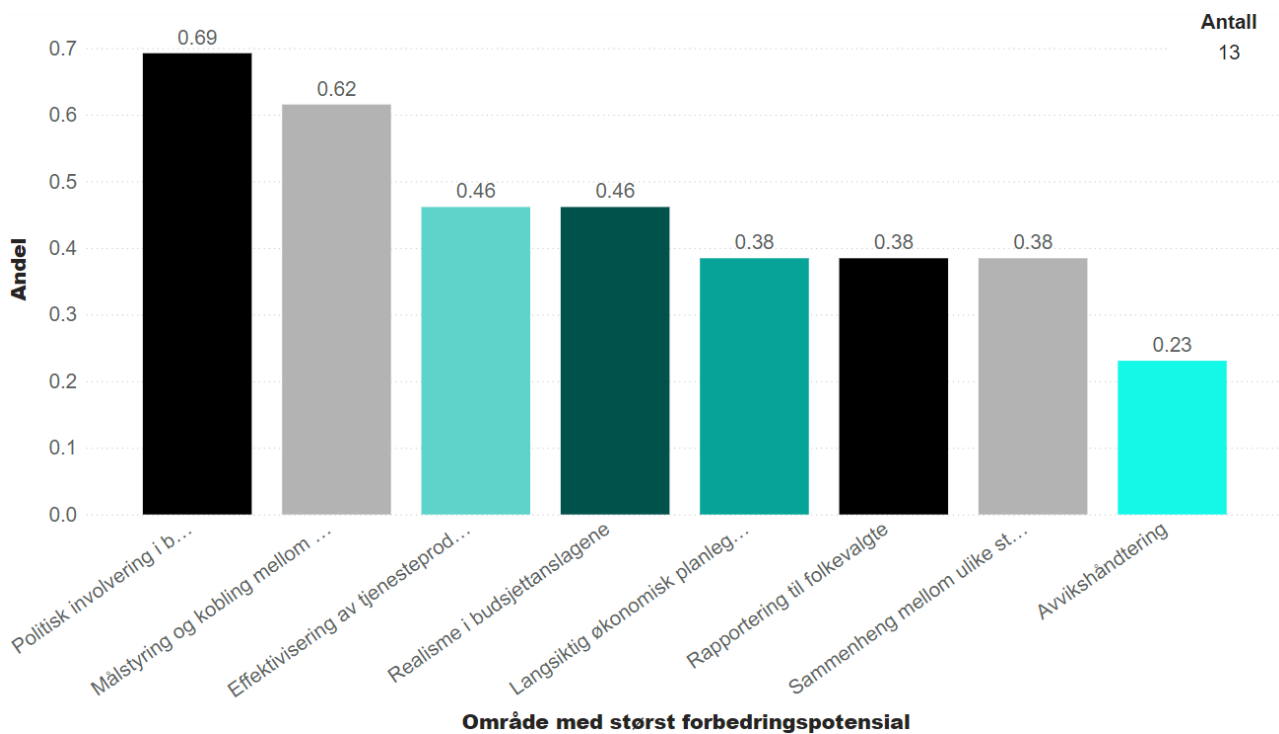


### 19) På hvilken måte kan administrasjonen eventuelt bli bedre når det gjelder å rapportere til de Folkevalgte

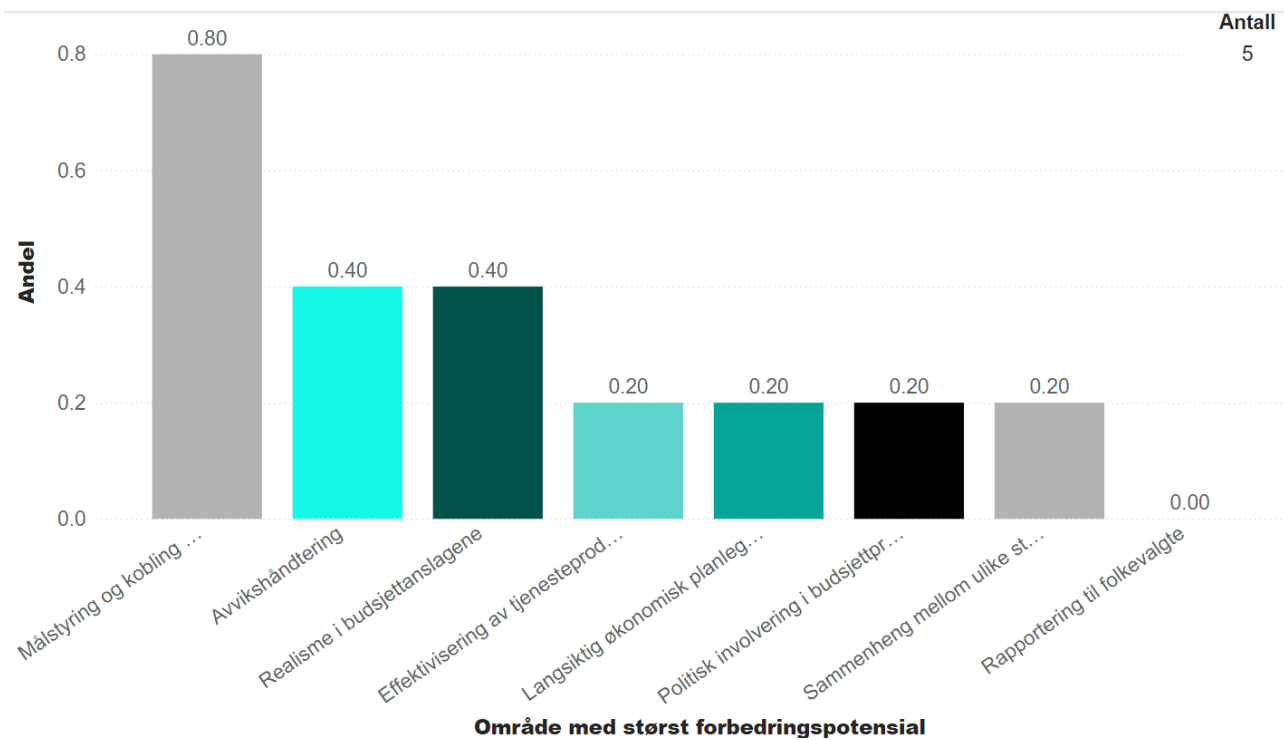
**20) På hvilke områder mener du kommunen har størst forbedringspotensial i sin økonomistyring?**

- Politisk involvering i budsjettprosessen
- Realisme i budsjettanslagene
- Sammenheng mellom ulike styringsdokumenter (planer, budsjetter og rapportering)
- Målstyring og kobling mellom mål og ressurser
- Effektivisering av tjenesteproduksjon
- Langsiktig økonomisk planlegging (ut over årsbudsjettet)
- Rapportering til folkevalgte
- Avvikshåndtering

**Alle:****Kun politikere:**

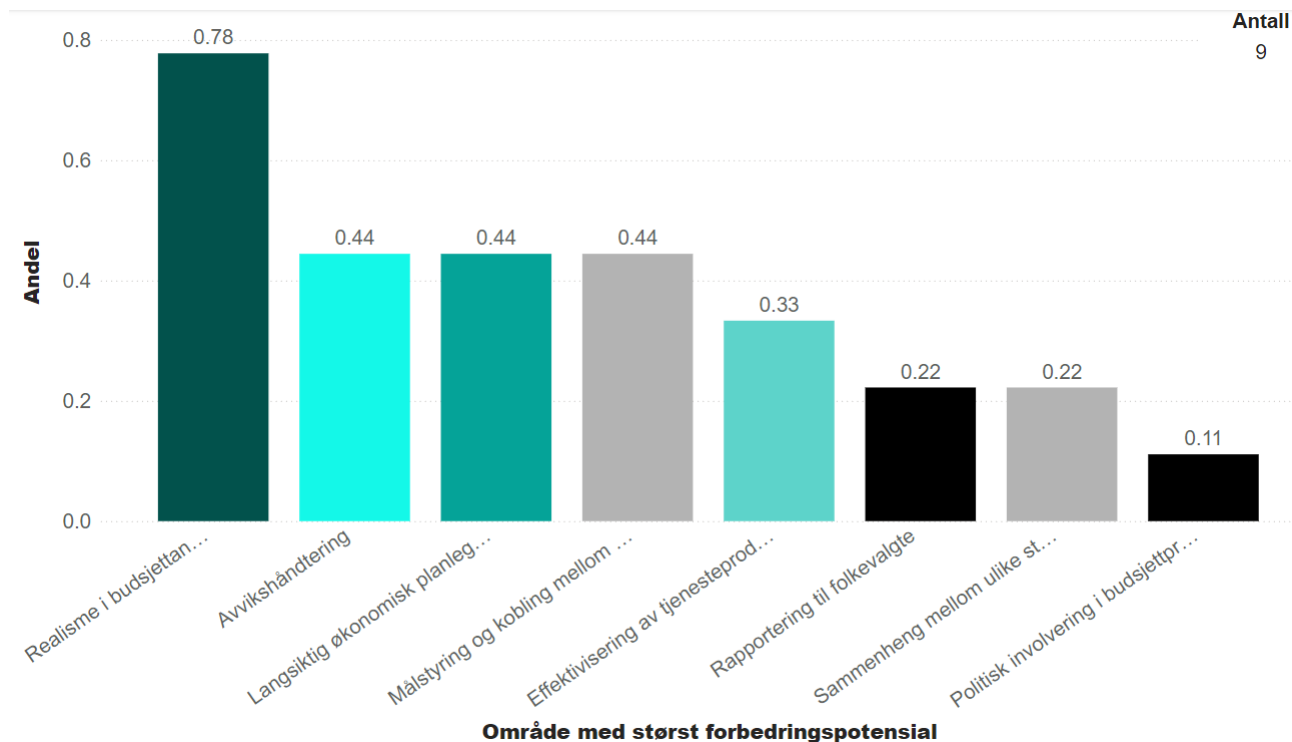


## Økonomi:

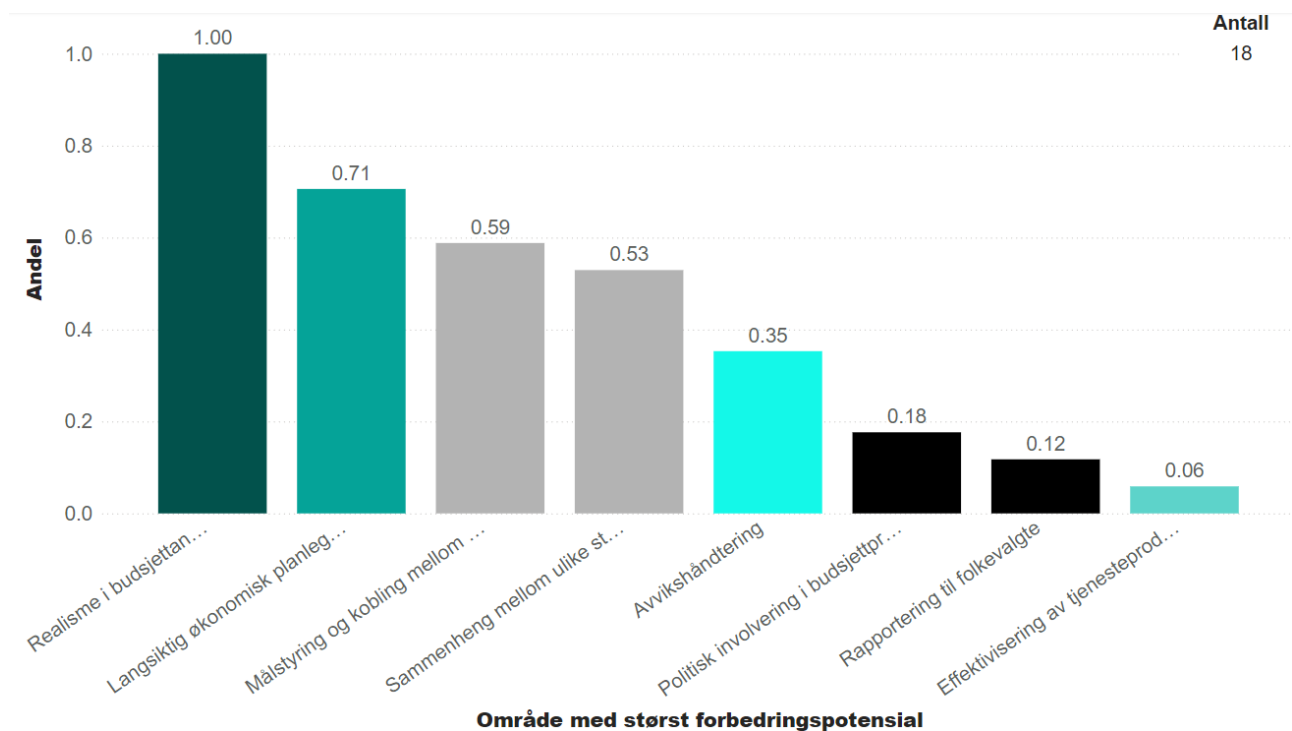




## P04 ledere:



## P05 ledere



## Vedlegg 5 – Fremdriftsplan for arbeidet med handlings- og økonomiplan

**KLT:** kommunedirektørens ledersteam

**ULG:** utvidet ledergruppe (kommunedirektørens ledergruppe og kommunalsjefer/stabsledere)

### Fremdriftsplan for HØP 2024-2027

Tidspunkt	Aktivitet	Beskrivelse
<b>21. juni</b>	ULG-møte -gjennomgang og avklaringer av prosess for arbeidet med HØP.	ULG-møte - avklaring av notat. Notat sendes ut i forkant av møtet. Avklaring og eventuelle, innspill til tidsplan/rundskriv (innhold og prosesser).
<b>23. juni</b>	Utsending av infoskriv.	Bygger på tidsplan og dokument behandlet/justert etter møtet i ULG 21. juni.
<b>16. august</b>	Disposisjon HØP er klar.	Struktur lages i Framsikt etter dette. Skal være klart til oppstartsmøte, HØP 2024-27.
<b>Medio august</b>	Oppstartsmøte med tillitsvalgte. Det må avklares hvem som bør delta her.	Oppfølging og videre prosess – forventningsavklaring ifht. arbeidet med handlingsdelen og HØP arbeidet i stort.
<b>18. august</b>	Forarbeid handlingsdelen og økonomi klart. Demografi/utviklingstrekk er oppdatert.	Plan og strategi har klargjort hva som bør oppdateres/endres fra forrige HØP og hva som bør legges inn av nye planer og politiske bestillinger.  O&A har ansvar for å oppdatere makrobildet etter kommunestyremøtet i juni. Blir justert 22. juni (oppdatert HØP).
<b>21. august Halv dag Egen invitasjon</b>	Oppstartsmøte HØP 2024-2027 med staber.	Forankring/informasjon. Stabenes rolle i arbeidet med HØP- felles kunnskapsgrunnlag inn i arbeidet med HØP.
<b>21. august</b>	Framsikt åpnes for tekstproduksjon.	
<b>August/ september</b>	Workshops/Cafeèr/Opplæring i Framsikt (teknisk).	Nærmere invitasjon sendes ut.
<b>1. september</b>	Frist å melde inn klimatiltak	Se lenke til skjema i informasjonsskrivet.
<b>7. september</b>	Forslag investerings- og driftstiltak, inkl. eventuelle innsparingstiltak, skal være lagt inn i Framsikt.	
<b>7. september</b>	Frist utkast til endringer på felles satsinger og satsinger for hovedutvalgene.	Ansvarlige kommunalsjefer og rådgivere i P&S utarbeider et forslag til endringer for de ulike områdene. Hvilke prioriteringer er gjort og med hvilke begrunnelser /vurderinger.
<b>12. september (kl. 14.00) -13. september til kl. 12.00. Samling med overnatting</b>	ULG-samling: Status og samordning av utkast til satsinger for fellesområder og hovedutvalg. Prioriteringer på investeringsrammen på 400 millioner kroner.	Formålet med samlingen er: Dialog om innspill til endringer ift. satsingene på HU-områdene Justere, korrigerer for å sikre helhet og sammenheng Drøfte prioriteringer vedrørende investeringsrammen på 400 millioner kroner.
<b>15. september</b>	Frist for innspill fra de kommunale foretakene, inkl. investeringer fra Drammen Eiendom KF	Forslag før styrebehandling
<b>15. september</b>	Involvering av tillitsvalgte per hovedutvalgsområde og for fellessatsingene må være gjennomført.	Kommunalsjefene har ansvar for å involvere tillitsvalgte.
<b>Medio september</b>	Kommunedirektørens kontaktmøte med organisasjonene og verneombud	
<b>22. september</b>	Første skrivefrist i Framsikt	Alle tekster lagt inn i Framsikt, unntatt tekster økonomi.

<b>26. september</b>	Endelige investerings- og driftstiltak skal være prioritert i Framsikt.	Kommunalsjefer må ha foretatt egne prioriteringer av driftstiltak, innsparingstiltak og investeringer. Prioriteringsdiskusjoner på økonomidelen og budsjett er hovedfokus på mandagsmøter i KLT framover.
<b>28.-29. september</b>	Gjennomgang innhold med koordineringsgruppen	Gjennomganger av innhold per HU/Formannskap + handlingsdel/tverrfaglige temaer med koordineringsgruppen (tekst innspill).
<b>4. oktober</b>	ULG møte	Gjennomgang av makrobildet i fellesskap, samt økonomiske rammer per HU. Gjennomgang av handlingsdel, klima, økonomiske konsekvenser ift. handlingsdelen og status innsparingstiltak (opptrappende effekt i perioden).
<b>5. oktober</b>	Innarbeide innspill fra ULG	
<b>6. oktober</b>	Første utkast klart.	Utkast klart til utsendelse til KLT. Prioriteringsdiskusjoner på økonomidelen.
<b>6. oktober</b>	Statsbudsjett offentliggjøres	
<b>9. oktober</b>	Utkast til gebyrregulativ for 2024-2027.	Legges inn i egen mal i Framsikt fom HØP 2024. Dette gjelder P01, P02, P06, P09, P11, P12, P13, P15.  Avventes til deflator foreligger og prinsipielle forhold i statsbudsjettet er avklart (selvkost, gebyrregulativ, moderasjonsordninger etc).
<b>9. oktober</b>	Frist innspill til førsteutkast fra KLT.	
<b>10.-12. oktober</b>	Innarbeide innspill fra KLT	
<b>13. oktober</b>	Andre utkast klart.	Utkast klart til utsendelse til RLT.
<b>13. oktober</b>	Frist for innspill fra de kommunale foretakene	Endelig forslag styrebehandlet.
<b>Medio oktober</b>	Kommunedirektørens kontaktmøte med organisasjonene og verneombud	
<b>16. oktober</b>	Frist innspill fra KLT til andre utkast	
<b>17. oktober</b>	Innarbeide innspill fra KLT	
<b>18. oktober</b>	Infomøte ULG gjennomføres ved behov (30 min)	Rådgivere deltar også. Informasjon om status og nødvendige avklaringer
<b>18. oktober</b>	Involvering av tillitsvalgte per hovedutvalgsområde og per felles satsing må være gjennomført.	
<b>20. oktober</b> <b>KL 16.00</b>	Siste utkast klart.	Fra dette tidspunkt skal alle endringer koordineres sentralt.
<b>23. oktober</b>	Frist evt. mindre tilbakemeldinger fra KLT	
<b>27. oktober</b>	Endelig versjon	Ingen endringer av innhold etter denne dato.
<b>27. oktober</b>	Dokument sendes til grafisk.	
<b>1. november</b>	ULG infomøte (1 time). Foiler ferdigstilt.	Siste møte før offentliggjøring. Rådgivere/økonomer deltar også.
<b>1 november</b>	Kvalitetssikring HØP 2024-2027	Kvalitetssikring av web-versjon, layout, tilgjengelighetserklæring universell utforming.
<b>3. november</b>	Offentliggjøring HØP 2024-2027 (Web og PDF)	Avdelings- og virksomhetsledermøte kl. 11.00-12.00. Gruppeleder og media kl. 13.00-14.00 (streames).
<b>14. november</b> <b>KL 12.00</b>	Frist for spørsmål til kommunedirektørens forslag til HØP.	
<b>16. november</b> <b>KL 13.00</b>	Intern frist til rådgivere: svar på politikerspørsmål til HØP.	
<b>16. november</b> <b>16.00</b>	Kvalitetssikring stabsledere/ koordineringsgruppe	
<b>16. november kl.</b> <b>16.00</b>	Sendes til KLT	
<b>17. november</b> <b>KL 11.00</b>	Frist for tilbakemelding fra kommunedirektørens lederteam (svar på politikerspørsmål)	

<b>17. November KL 13.00</b>	Frist for rådgivere å følge opp tilbakemeldingene fra rådmannens lederteam.	
<b>17. November</b>	Frist for å svare opp spørsmål fra folkevalgte	
<b>16.-20. november</b>	Politisk behandling PSU og råd	
<b>21.-23. november</b>	Politisk behandling hovedutvalg	
<b>28.november</b>	Politisk behandling Formannskap	
<b>11. -12. desember</b>	Politisk behandling Kommunestyret	
Januar/februar	Tildelingsfrist: Tildeling av virksomhetsrammer og detaljbudsjettering.	Detaljbudsjettering ferdigstilles innen februar. Informasjonsskriv sendes ut i desember.
November/ desember		Forslag til endring som vurderes nærmere etter ferien: Detaljbudsjettering gjennomføres i november/desember basert på kommunedirektørens forslag. Korrigere og innarbeide endringer fra vedtak i januar. Låse opprinnelig budsjett i starten av februar.



## Vedlegg 6 – Kommunens mål

### [Handlings- og økonomiplan 2025 2028](#)

#### Hovedmål 1. Drammen har gode tjenester og aktiviteter for alle gjennom

Delmål	Indikator	2020	2021	2022	Siste måling (2023)
<b>1A Drammen satser på tidlig innsats og forebygging som ivaretar innbyggerne</b>	Andel av befolkningen 15-74 år som er utenfor arbeid, utdanning eller arbeidsmarkedstiltak	27,2 %	25,4 %	24,9 %	0,0 %
	Inntektsulikhet blant barnefamilier	2,69 P90/P10	2,63 P90/P10	2,57 P90/P10	2,69 P90/P10
<b>1B. Drammen har gode tjenester som møter innbyggernes behov</b>	Målt tjenestekvalitet (indeks sosial, oppvekst, helse). Drammens målte tjenestekvalitet er XXX standardavvik lavere enn gjennomsnittet blant ASSS-kommunene.	-0,53	-0,50	-0,61	0,00
<b>1C. Drammen har et variert aktivitetstilbud for alle</b>	Innbyggere med variert aktivitetstilbud		59		58
<b>1.D. Drammen har godt tilrettelagte og trygge bomiljøer</b>	Innbyggernes tilfredshet med møteplasser i nærmiljøet (Innbyggerundersøkelse.)		55		55

## Hovedmål 2. Drammen skal bli Norges grønneste kommune – et sirkulært og klimarobust lavutslippssamfunn der det er naturlig å velge miljøvennlig

Delmål	Indikator	2020	2021	2022	Siste måling (2023)
2A. Drammen skal redusere klimagassutslippene	Klimagassutslipp	241 046	259 773	252 608	0
2B. Drammen skal styrke evnen til å tåle klimaendringer	Andel fremmedvann i avløpsnettet	69,5 %	74,9 %	69,0 %	79,6 %
	Antall innbyggere i risikoområder for overvann, elveflom, skred, kvikkleire og havnivåstigning	6 333	6 462	6 692	6 789
2C. Drammen skal være en foregangskommune på sirkulær økonomi	Total redusert avfallsmengde, økt forberedelse til ombruk, økt utsortering og materialgjenvinning av husholdningsavfall og liknende næringsavfall	-0,06	-0,30	-0,52	-0,06
2D. Drammen skal ivareta og legge til rette for naturmangfold, ren luft, ren fjord og rene vassdrag	Areal naturtyper med artsmangfold som bør bevares	51,15 Km2		47,84 Km2	47,84 Km2
	Forurensing (indeks luft, fjord, vassdrag)	Luft 66,7%, Vann 67%	Luft 33,3%, Vann 67,9%	Luft 33,3%, Vann 65,2%	Luft 66,7%, Vann 67%

## Hovedmål 3 Drammen er et næringsentrum

Delmål	Indikator	2020	2021	2022	Siste måling (2023)
3A. Drammen skaper rom for et mangfoldig næringsliv for innbyggere med ulik kompetanse og utdanningsnivå	Mangfold i nærings-sammensetningen	0,860	0,861	0,000	0,000
3B. Drammen spiller aktivt på lag med andre og blir opplevd som en «ja-kommune»	Næringslivets tilfredshet næringsareal, bygge-sak, næringsutvikling, forståelse og samarbeid (indeks)		40		44
3C. Drammen kommune er nytenkende, imøtekommende og tilpasningsdyktig i møte med næringslivet	Næringslivets samlede vurdering av Drammen som nytenkende, imøtekommende og tilpasningsdyktig (indeks)		35		40
3D. Drammen skal ha et grønt, bærekraftig og innovativt næringsliv	Klimagassutslipp og gjenbruk i næringslivet	121 242	135 118	140 139	0

## Hovedmål 4 Drammen skal være det foretrukne regionsenteret nasjonalt

Delmål	Indikator	2020	2021	2022	Siste måling (2023)
4A. Drammen skal være næringslivets førstevalg	Vekst i antall arbeidsplasser	-0,75 prosentpoeng	-1,44 prosentpoeng	0,82 prosentpoeng	-0,10 prosentpoeng
	Utvikling i nyetableringer	6,3 %	-5,1 %	0,0 %	0,0 %
4B. Alle innbyggere skal oppleve å ha nærhet til naturen	Andel boliger som ligger mindre enn 500 meter fra nærmeste naturterreng	51,0 %	0,0 %	52,0 %	0,0 %
	Opplevd tilgjengelighet til naturområder		77		76
4C. Drammen skal ha gode og trygge bomiljøer	Bomiljøkvalitet		68		67
	Målt trygghet i Drammen kommune	28,40	28,20	30,50	0,00
4D. Det skal være et levende kultur- og aktivitetstilbud i hele Drammen	Innbyggernes tilfredshet med kultur- og aktivitetstilbudet		67		67

### Hovedmål 5 Drammen er et mangfoldig mulighetssamfunn, hvor alle innbyggere deltar i fellesskapet og opplever mestring

Delmål	Indikator	2020	2021	2022	Siste måling (2023)
<b>5A. Drammen skal ha flere arenaer for deltakelse</b>	Omfang av lokallag og lokale organisasjoner	1.336 hvorav 54 nye registrerte.	1.364 hvorav 51 nye registrerte.	1.436 hvorav 72 nye registrerte.	1.693 hvorav 74 nye registrerte.
	Opplevd variasjon i og muligheter for deltakelse		65		65
<b>5B. I Drammen skal færre barn vokse opp i lavinntektsfamilier</b>	Andelen barn i familier med vedvarende lave inntekter	16,9 %	16,1 %	14,5 %	0,0 %
	Inntektsmobilitet for lavinntekts barnefamilier		54 (0,4 prosentpoeng)	148 (1,1 prosentpoeng)	206 (1,53 prosentpoeng)
<b>5C. Drammen er ledende på høy sysselsetting</b>	Sysselsettingsandel sammenliknet med andre storbyer	- 2,4 prosentpoeng	- 2,7 prosentpoeng	- 2,8 prosentpoeng	- 2,8 prosentpoeng
<b>5D. I Drammen blir mangfold brukt aktivt som en ressurs</b>	Sysselsetting (indeks: eldre, kvinner, innvandrere, personer med funksjons-nedsettelse)	51,2 %	52,2 %	53,0 %	0,0 %
	Mangfold som ressurs i frivilligheten		70		70

### Hovedmål 6 I Drammen skaper vi fremtiden sammen

Delmål	Indikator	2020	2021	2022	Siste måling (2023)
<b>6A. I Drammen skal det være enkelt å påvirke, og innbyggernes innspill tas med i det politiske arbeidet</b>	Innbyggernes tilfredshet med påvirkningsmuligheter		34		34
<b>6B. Drammen kommune og frivilligheten samarbeider aktivt om tjenester og fritidstilbud</b>	Kvalitet i samarbeid mellom kommunen og frivilligheten (indeks)		44		47
	Antall samarbeid med frivilligheten	278	0	382	0
<b>6C. I Drammen skal innbyggerne engasjeres aktivt i arbeidet med tjeneste- og stedsutvikling</b>	Målt medvirkning i tjeneste- og stedsutviklingsprosesser			50,6 %	
	Innbyggernes tilfredshet med medvirkning i tjeneste- og stedsutvikling		39		39

# Vedlegg 7 – Administrasjonens indikatorer for P04 Helse og P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne

Utvalgte kolonner

## P04 Helse

Virksomhet	Mål	Indikator	På nettollisten?
Helsehuset	God pasientflyt	Brukere med langtidsvedtak som ligger på korttidsplass	Ja
Helsehuset	God pasientflyt	Andel av vedtak om korttidsplass som blir forlenget	Nei
Helsehuset	God pasientflyt	Måloppnåelse og samhandling	Ja
Helsehuset	God pasientflyt	Korttidsopphold som blir forlenget, som andel av korttidsopphold der helsehuset har rapportert at målet er nådd	Nei
Helsehuset	God pasientflyt	Andel av korttidsopphold der helsehuset rapporterer at målet er nådd	Nei
Helsehuset	Innenfor tildelte rammer sørge for tilstrekkelig ressurser til å yte forsvarlige, verdige og likeverdige tjenester til enhver tid.	Utgifter til bemanningsbyråer	Nei
Helsehuset	Innenfor tildelte rammer sørge for tilstrekkelig ressurser til å yte forsvarlige, verdige og likeverdige tjenester til enhver tid.	Utgifter til bemanningsbyråer som andel av lønnsutgifter	Ja
Helsehuset	Innenfor tildelte rammer sørge for tilstrekkelig ressurser til å yte forsvarlige, verdige og likeverdige tjenester til enhver tid.	Utgifter til overtid	Nei
Helsehuset	Innenfor tildelte rammer sørge for tilstrekkelig ressurser til å yte forsvarlige, verdige og likeverdige tjenester til enhver tid.	Utgifter til overtid som andel av lønnsutgifter	Nei
Helsehuset	Innenfor tildelte rammer sørge for tilstrekkelig ressurser til å yte forsvarlige, verdige og likeverdige tjenester til enhver tid.	Turnover	Nei
Helsehuset	Innenfor tildelte rammer sørge for tilstrekkelig ressurser til å yte forsvarlige, verdige og likeverdige tjenester til enhver tid.	Turnover blant sykepleiere	Nei
Helsehuset	Innenfor tildelte rammer sørge for tilstrekkelig ressurser til å yte forsvarlige, verdige og likeverdige tjenester til enhver tid.	Stabilitet - ett år	Ja
Helsehuset	Innenfor tildelte rammer sørge for tilstrekkelig ressurser til å yte forsvarlige, verdige og likeverdige tjenester til enhver tid.	Stabilitet - fem år	Ja
Helsehuset	Innenfor tildelte rammer sørge for tilstrekkelig ressurser til å yte forsvarlige, verdige og likeverdige tjenester til enhver tid.	Stabilitet blant sykepleiere	Nei
Helsehuset	Innenfor tildelte rammer sørge for tilstrekkelig ressurser til å yte forsvarlige, verdige og likeverdige tjenester til enhver tid.	Turnoverintensjon	Nei
Helsehuset	Innenfor tildelte rammer sørge for tilstrekkelig ressurser til å yte forsvarlige, verdige og likeverdige tjenester til enhver tid.	Turnoverintensjon blant sykepleiere	Nei
Helsehuset	Innenfor tildelte rammer sørge for tilstrekkelig ressurser til å yte forsvarlige, verdige og likeverdige tjenester til enhver tid.	Kontinuitetsbærere	Nei
Legevakt	Pasienter med behov for sykebesøk bør få det hjemme, heller enn å fraktes med ambulanse til legevakten og hjem igjen	Andel av pasienter med behov for sykebesøk som får sykebesøk i eget hjem  - Subsidiært: Antall pasienter som får sykebesøk i eget hjem	Ja
Legevakt	Redusere ventetid og belastning på legevakten	Andel telefoner besvart innen to minutter	Ja
Legevakt	Redusere ventetid og belastning på legevakten	Andel pasienter med lav triage	Ja



<b>Legevakt</b>	Redusere ventetid og belastning på legevakten	Andel konsultasjoner som gis på dagtid kontra nattestid	Nei
<b>Legevakt</b>	Redusere ventetid og belastning på legevakten	Andel henvendelser per telefon og i resepsjon, der det gis medisinsk rådgivning og pasienten ikke går videre til konsultasjon	Ja
<b>Legevakt</b>		Pasientenes kommunetilhørighet	Ja
<b>Medisinskfaglig virksomhet</b>	Gi systematisk informasjon til innbyggerne om hvordan de kan ta gode helsevalg	Div. indikatorer på aktivitet knyttet til nettside og ev. sosiale medier	nei
<b>Medisinskfaglig virksomhet</b>	Gi systematisk informasjon til innbyggerne om hvordan de kan ta gode helsevalg	Div. indikatorer på aktivitet knyttet til nettside og ev. sosiale medier	nei
<b>Medisinskfaglig virksomhet</b>	Gi systematisk informasjon til innbyggerne om hvordan de kan ta gode helsevalg	Antall artikler publisert siste år	Ja
<b>Medisinskfaglig virksomhet</b>	Gi systematisk informasjon til innbyggerne om hvordan de kan ta gode helsevalg	Vaksinedekning helsepersonell	Nei
<b>Medisinskfaglig virksomhet</b>	Gi systematisk informasjon til innbyggerne om hvordan de kan ta gode helsevalg	Andel flyktninger, asylsøkere og familiegjenforente som har fått innkalling til helseundersøkelse innen 3 måneder etter ankomst	Ja
<b>Medisinskfaglig virksomhet</b>	Kvalitet i institusjonslegenes tilbud	Beboere på sykehjem vurdert av lege siste 12 måneder	Ja
<b>Medisinskfaglig virksomhet</b>	Tilfredsstillende legedekning	Reservekapasitet fastlege	ja
<b>Medisinskfaglig virksomhet</b>	Tilfredsstillende tilsynshyppighet i skoler, barnehager og SFOer	Tid siden sist oppdatering av vurdering helserisiko i barnehager, skoler og SFOer	Nei
<b>Medisinskfaglig virksomhet</b>	Tilfredsstillende tilsynshyppighet i skoler, barnehager og SFOer	Tid siden sist oppdatering av plan for tilsyn	Nei
<b>Medisinskfaglig virksomhet</b>	Tilfredsstillende tilsynshyppighet i skoler, barnehager og SFOer	Andel av planlagte tilsyn gjennomført	Nei
<b>Medisinskfaglig virksomhet</b>	Tilfredsstillende tilsynshyppighet i skoler, barnehager og SFOer	Andel av skoler, barnehager og SFOer der tilsyn er gjennomført siste [TIDSANGIVELSE]	ja
<b>Medisinskfaglig virksomhet</b>	Tilfredsstillende tilsynshyppighet i skoler, barnehager og SFOer	Gjennomsnittlig tid siden sist gjennomførte tilsyn i skoler, barnehager og SFOer	Nei

## P05 Mennesker med nedsatt funksjonsevne

Virksomhet	Mål	Indikator	Nettolisten
<b>Tjenester 1</b>	Bo i eget hjem hele livet: Styrke samarbeidet med pårørende	Ansattes vurdering av kvalitet i samarbeidet med pårørende	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Bo i eget hjem hele livet: Styrke samarbeidet med pårørende	Ansattes vurdering av tid brukt på krevende kommunikasjon med pårørende	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Bo i eget hjem hele livet: Styrke samarbeidet med pårørende	Ansattes vurdering av om samarbeidet med pårørende utvikler seg i rett retning	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Bo i eget hjem hele livet: Styrke samarbeidet med pårørende	Pårørendes vurdering av tillit til at beboerne vil få tjenestene de trenger	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Bo i eget hjem hele livet: Styrke samarbeidet med pårørende	Pårørendes vurdering av informasjonen de mottar når beboeren flytter inn	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Bo i eget hjem hele livet: Styrke samarbeidet med pårørende	Pårørendes vurdering av ev. opplæring de mottar når beboeren flytter inn	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Bo i eget hjem hele livet: Styrke samarbeidet med pårørende	Andel pårørende invitert til samarbeidsmøte	Ja
<b>Tjenester 1</b>	Bo i eget hjem hele livet: Styrke samarbeidet med pårørende	Andel pårørende invitert til uformelle møteplasser	Ja
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Ansattes vurdering av hvor mye av arbeidstiden de får brukt sin fremste kompetanse, per ansattegruppe	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Ansattes vurdering av hvor ofte de må gjøre oppgaver som ansatte med annen kompetanse kunne gjort, per ansattegruppe	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Turnover	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Turnover per stillingsstørrelse	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Turnover per ansattekategori	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Stabilitet	Nei

<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Stabilitet per stillingsstørrelse	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Stabilitet per stillingsstørrelse	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Turnoverintensjon	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Turnoverintensjon per stillingsstørrelse	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Turnoverintensjon per ansattekategori	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Kontinuitetsbærere	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Kontinuitetsbærere innen ulike stillingsstørrelser	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Antall ansatte i ulike yrkesgrupper	Ja
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Antall søkere per utlyste stilling	Ja
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte	Andel ansatte med treårig høyskoleutdanning	Ja
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Prøve ut nye arbeidstidsordninger	Produktivitetsmål, f.eks. beboere per årsverk	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Prøve ut nye arbeidstidsordninger	Produktivitetsmål, f.eks. beboere per årsverk med gitt kompetanse	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Prøve ut nye arbeidstidsordninger	Ansattes vurdering av egen tilfredshet med arbeidstidsordninger	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Prøve ut nye arbeidstidsordninger	jf. indikatorer på "Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte"	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Prøve ut nye arbeidstidsordninger	jf. indikatorer på "Bruke de ansattes kompetanse på en mest hensiktsmessig måte"	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Prøve ut nye arbeidstidsordninger	Antall ulike ansatte per tjenestemottaker med en-til-en-bemanning per uke / per turnusperiode	Ja
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Sikre god samhandling mellom ulike fagområder	Andel ansatte (ev. bestemte ansattegrupper) som har utført oppgaver ved to eller flere tjenestesteder	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Sikre god samhandling mellom ulike fagområder	Ansattes vurdering av hvor enkelt det er å dra veksler på ressurser ved andre tjenestesteder	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Sikre god samhandling mellom ulike fagområder	Ansattes vurdering av hvor enkelt det er å dra veksler på ressurser fra andre virksomheter, når det er behov for det	Nei
<b>Tjenester 1</b>	Rett bruk av kompetanse: Sikre god samhandling mellom ulike fagområder	Ansattes (eller lederes?) vurdering av hvor enkelt det er å dra veksler på ressurser fra andre programområder, når det er behov for det	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	utgifter til overtid	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	antall AML-brudd	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	omfang av bakvakter på overtid på medisin	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	omfang av avvik på kapittel 9	Ja
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	omfang av avvik på vold	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	Turnover	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	Turnover per stillingsstørrelse	Ja
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	Turnover per ansattekategori	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	Stabilitet	Nei

<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	Stabilitet per stillingsstørrelse	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	Stabilitet per stillingsstørrelse	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	Turnoverintensjon	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	Turnoverintensjon per stillingsstørrelse	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	Turnoverintensjon per ansattekategori	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	Kontinuitetsbærere	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	Kontinuitetsbærere innen ulike stillingsstørrelser	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	Sykepleierdekning	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	Andel vikarer	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Kartlegge muligheter for å etablere en vikar pool	Ansattes vurdering av hvor ofte de må gjøre oppgaver som ansatte med annen kompetanse kunne gjort, per ansattegruppe	Ja
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Utrede muligheten for og ta i bruk digital booking løsning	Tid brukt som andel av tid vedtatt	Ja
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Utrede muligheten for og ta i bruk digital booking løsning	Pårørendes opplevelse av bookingløsning (brukervennlighet, fleksibilitet)	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Utvikle og effektivisere transporttilbudene	Enhetspris transport	Ja
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Utvikle og effektivisere transporttilbudene	Brukernes opplevelse	Nei
<b>Avlastning og aktivitet</b>	Utvikle og effektivisere transporttilbudene	Antall avvik på transport	Ja

# Vi kan kommuner

Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

[post@vkrevisjon.no](mailto:post@vkrevisjon.no) | [vkrevisjon.no](http://vkrevisjon.no)

**Hovedkontor - Drammen**

Postadresse: Postboks 4197, 3005 Drammen

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

**Avdelingskontor - Hønefoss**

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, 3502 Hønefoss

Besøksadresse: Osloveien 1, 3511 Hønefoss

**Avdelingskontor - Follo**

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkaksen 7, 1400 Ski

**Avdelingskontor - Hallingdal**

Besøksadresse: Alfarvegen 117, 3540 Nesbyen