

Tynset kommune

SÆRUTSKRIFT

Arkivsak: 18/2302

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT - "LEDELSE, ORGANISERING, OG RESSURSBRUK I HELSE OG OMSORG"

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
2/19	Kommunestyret	29.01.2019

Kortversjon av saken:

Kontrollutvalget har gjennomført en forvaltningsrevisjon av ledelse, organisering og ressursbruk i helse og omsorg. Revisjonen er utført av PwC. Revisjonens anbefalinger å:

- Finne tiltak for å bedre samarbeid og informasjonsflyt om pasienter og brukere på tvers av tjenestene innen Helse og omsorg.
- Oppdatere varslingsrutiner og gjøre dem bedre kjent i organisasjonen.

Vedlegg

Rapport fra forvaltningsrevisjon

Melding om vedtak sendes til

Kontrollutvalg Fjell IKS, ved Norvald Veland,

Saksopplysninger

Bakgrunn:

Plan for forvaltningsrevisjon for Tynset kommune for perioden 2016-2019 ble behandlet av kontrollutvalget i 2017 og vedtatt i kommunestyret samme år.

Kommunestyret behandlet kontrollutvalgets innstilling i møte 24.01.17 sak 6/17 med følgende vedtak:

Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 vedtas, med følgende prioriterte prosjekter:

1. *Ledelse, organisering og ressursbruk innenfor pleie og omsorg i alle sektorer og på alle nivå*
2. *Psykisk helse blant unge*
3. *Kontroll av investeringsprosjekter*

Etter gjennomgang med enhetsledere i kontrollutvalget i møte 07.05.18 der Abakus AS også var til stede og kriterier for innhenting av tilbud ble drøftet, gjorde kontrollutvalget følgende vedtak:

Abakus AS utarbeider forslag til kravspesifikasjon og anbudsgrunnlag til neste møte den 07.06.18.

I kontrollutvalgets møte den 07.06.18 ble kravspesifikasjon og konkurransegrunnlag for prosjektet vedtatt med følgende hovedproblemstilling:

Er det samsvar mellom ledelsesressurser, organisering og ressursbruk innenfor pleie og omsorg?

Hertil ble supplerende problemstillinger tatt inn i vedtaket.

Videre ble vedtaket som følger:

Forslag til konkurransegrunnlag godkjennes og legges til grunn for innhenting av anbud.

Følgende punkter inntas i konkurransegrunnlaget:

- *Anskaffelsens verdi er begrenset oppad til kr. 200.000*
- *Oppdraget skal utføres i tidsrommet september-november, endelig rapport til kontrollutvalget skal behandles i møte i kontrollutvalget desember 2018*
- *Tilbyder er forpliktet til å vedstå sitt tilbud til 01.11.2018*
- *Tilbudsfristen setter til 01.08.18 kl 12.00*

I møte i kontrollutvalget den 27.08.18 sak 25/18 gjorde kontrollutvalget følgende vedtak:

Kontrollutvalget slutter seg til Abakus AS sin innstilling og velger Pricewaterhouse Coopers AS (PwC) som leverandør av prosjektet.

Formål:

Tynset kommune har relativt store utgifter til helse og omsorg sammenlignet med andre kommuner. Det er flere årsaker til det, blant annet at kommunen har en kostbar driftssituasjon med mange avdelinger, spredt på mange ulike steder. Dette medfører også mange stillinger med lederansvar.

Formålet med prosjektet er å få svar på om det er samsvar mellom ledelsesressurser, organisering og ressursbruk innenfor pleie og omsorg.

Problemstillinger:

Med bakgrunn i formålet med forvaltningsrevisjonen ble følgende problemstillinger utarbeidet og vedtatt:

Hovedproblemstilling

- Er det samsvar mellom ledelsesressurser, organisering og ressursbruk innenfor pleie og omsorg?

Supplerende problemstillinger:

- Kostraanalyse av kommunens ressursbruk i pleie- og omsorgstjenestene sett opp imot tilsvarende kommuner i Kostragruppe 11
 - En kostraanalyse av ressursbruk innen pleie og omsorg vil være et utgangspunkt for de øvrige spørsmålene som skal besvares. De gir ingen fasit da det kan være andre forhold som er spesielle for Tynset kommune som ikke nødvendigvis er helt sammenlignbare innenfor kostraanalysen.
- Er det en helhetlig ledelse og vektlegges både kvalitet og økonomi
- Kommer målsettingene tydelig frem
- Er det samsvar mellom de ressurser, innen ledelse, som pleie og omsorg har til rådighet i Tynset mot sammenlignbare kommuner (samme størrelse og utstrekning)
- Er det en hensiktsmessig organisering av ledelsesressursene - fungerer rapporteringsveiene
 - Hvor mange rapporteringsnivåer er det i dag fra sykepleieren/fagarbeideren på institusjonen opp til rådmann? Er antallet hensiktsmessig sett ut fra antallet ansatte innenfor de ulike avdelinger/enheter?

- Hva synes de ansatte om måten man er organisert på? Synes de at de blir hørt i saker som opptar de?
- Hvilke rapporteringsrutiner er det for å fange opp at det er tilstrekkelig med ressurser på hver vakt.
- Er dagens organisering hensiktsmessig sett ut i fra antall brukere og ansatte innenfor hver avdeling og enhet?
- Hva gjøres for å ta vare på og øke kompetansene på de fagressurser som tjenesteområdene disponerer.
 - Legges det til rette for at de som ønsker det får tatt videreutdanning, fra fagarbeider til sykepleier/sykepleier til sykepleier med videreutdanning
- Er det et tilstrekkelig antall fagutdannede personer på vakt til enhver tid?
- Bruk av vikarer/vikartjenester – utgifter til vikarer sett over år?
 - Får vikarer tilstrekkelig opplæring?
- Er alle fagområder innen dagens pleie og omsorg hensiktsmessig organisert innenfor sektoren? Kunne flere/færre fagområder være organisert under helse og omsorgssjef?
- Hvilken kompetanse har de ulike lederne – fag/lederkompetanse/økonomi? Vekting mellom fag og økonomi/ledelse
- Rutiner for varsling – og følges disse opp – lederansvar

Avgrensning:

Prosjektet er avgrenset til å omfatte ledelse, organisering, økonomi, varslingsrutiner og kompetanse innen helse- og omsorgstjenester. Revisjon har gjennomført intervjuer, spørreundersøkelse blant ledere og ansatte og gjort økonomiske analyser og sammenligninger med andre kommuner basert på KOSTRA-data.

I sammenligning med Tynset kommune er det gjort sammenligninger med Eid, Oppdal og Røros som har innbyggere mellom 5500 og 6500.

Rådmannens uttalelse:

I brev av 28.11.18, vedlagt i rapporten, har rådmannen gitt svar tilbake på foreløpig rapport som følger vedlagt i rapporten.

Rådmannens tilbakemelding følger vedlagt i rapporten.

Hovedproblemstilling:

Er det samsvar mellom ledelsesressurser, organisering og ressursbruk innenfor helse og omsorg?

Rapporten gjennomgår problemstillingene innenfor supplerende problemstillinger som følger:

Revisors hovedvurderinger inntatt i rapporten:

Organisering

Strukturen på organiseringen i helse og omsorgstjenestene i Tynset kommune skiller seg i liten grad fra kommuner som er sammenlignet med. Det som skiller Tynset fra sammenligningskommunene, er at Tynset har flere, til dels langt flere, ledere med personal og budsjettansvar enn andre.

Revisor har inntrykk av at både rådmannsnivået og ledere i helse og omsorg er klare på dagens organisering ikke nødvendigvis er den kommunen skal ha framover. Det framgår også av rådmannens tjenesteutviklingsrapport. Revisor mener at det er flere forhold som bør vies oppmerksomhet, blant dem vedtakskontorets rolle og samarbeid på tvers av avdelingene.

Revisor mener at grupperingene av fagområdene i de ulike tjenestene i hovedsak er naturlig og fungerer hensiktsmessig. Revisor mener at utfordringene ved organiseringen av helse og omsorgstjenester er den geografiske spredningen som gir høye kostnader og mange med lederansvar samt å kunne utnytte kompetanse på tvers. Revisors inntrykk er at færre tjenestesteder ville ha gjort det enklere for lederne å styre kompetanse-ressursene slik at ansatte kan ta vakter og yte tjenester på tvers av tjenestestedene.

Revisor påpeker at flere ledere beskriver dagens situasjon som at helse og omsorgs-tjenestene er preget av «silo-tenking», dvs. at de ansatte i liten grad evner å sette seg inn i situasjonen for de andre tjenestene. Revisor mener at det er bekymringsfullt at så mange ansatte mener at samarbeidet om brukere på tvers av tjenestene fungerer dårlig. Revisors inntrykk er at dette også i noen grad er et ledelsesproblem, og at samarbeidet heller ikke fungerer godt nok på ledernivå.

Revisor mener at ikke fungerer godt nok innenfor de ulike avdelingene sykehjem, korttidsavdelingen og hjemmesykepleien. Revisjon mener at rådmann må prioritere tiltak for å bedre samarbeidet og informasjonsflyten mellom institusjonstjenestene og hjemmesykepleien.

For at brukere av helse og omsorgstjenestene i Tynset skal oppleve at de får et helhetlig tilbud, mener revisor at ledere og ansatte i kommunen må se på alle tjenestene som en del av samme, helhetlige tilbudet. Det stiller krav både til kultur og systemer og revisors inntrykk er at Tynset kommune har en jobb å gjøre for å komme dit.

Ledelse:

Revisor mener at tjenesteområdene i helse og omsorg har sammensatt og relevant kompetanse, med både relevante fag (medisin, sykepleie osv.) og flere med studiepoeng eller videreutdanning innen ledelse og økonomi.

Revisor mener ut i fra sine undersøkelser at Tynset kommune over tid har lagt for mye vekt på kvalitet i utøvelsen og dimensjoneringen av tjenestene. Det har ført til en kultur der kommunen yter mer enn strengt tatt trenger å yte. I en slik situasjonen er kommunen avhengig av at ledere på alle nivåer stiller tydelige krav.

Revisor mener det er grunn til å stille spørsmål ved om det er en sammenheng mellom utfordringen med at kommunen yter for mye tjenester, og hvordan kommunen har organisert prosessen med å utrede tjenestebehov og tildele tjenester. Det er større risiko for at brukere får innvilget mer tjenester enn de har behov for, dersom den som vurderer behovet sitter nært brukeren.

Mange kommuner opplever at en god løsning for å sikre tildeling av tjenester kan skje på en mer objektiv måte, er at ansvaret legges til et sterkt vedtakskontor, som har tydelige retningslinjer og kriterier for sitt arbeid.

De ledere revisjon har intervjuet oppgir at de i liten grad har kjennskap til varslingsrutinene, men at de allikevel vet at de finnes i Compilo og at de kan finne dem når de trengs.

I spørreundersøkelsen til ansatte svarer under halvparten av de ansatte, 43,7%, at de kjenner varslingsrutinene og 36,5% sier at de vet hvor varslingsrutinene finnes. Lederne har generelt bedre kjennskap til varslingsrutinene enn ansatte, og de har og bedre oversikt over hvor disse rutinene ligger.

Revisor mener at Tynset kommunes varslingsrutiner inneholder feil henvisninger, og må oppdateres. Deres undersøkelser viser at rutinene i liten grad er kjent i organisasjonen. I

tillegg vet ikke mange ansatte hvor de skal finne rutinene og når de trenger dem. Revisor mener det er bekymringsfullt, når en krevende situasjon oppstår er det kritisk at ansatte vet hvor de skal henvende seg for å få veiledning i hvordan en slik situasjon skal håndteres. Revisjon mener også at det er særlig bekymringsfullt at flere ledere i for liten grad har kjennskap til rutinene, de bør ha en viktig rolle i å gjøre rutine kjent for ansatte i sine avdelinger.

Kompetanse:

Utfordringen for kompetansesituasjonen i helse og omsorg er ganske lik for Tynset som for andre distriktkommuner. Den største utfordringen er å rekruttere tilstrekkelig sykepleierkompetanse i konkurranse med lokalsykehuset. Revisors inntrykk er at kommunen arbeider relativt aktivt og langsiktig for å knytte til seg framtidig sykepleierkompetanse, blant annet gjennom å gi sommer- og deltidsjobb til skoleungdommer og sykepleier-studenter.

Revisor mener at det er en utfordring at det er lite kompetansedeling på tvers av avdelingene og samarbeidet fungerer dårlig. Revisor mener at det er bekymringsfullt at såpass mange ansatte i helse og omsorg, særlig i hjemmetjenesten og institusjons-tjenesten, mener at oppgaver utføres av ansatte uten tilstrekkelig fagutdanning.

De siste årene har helse og omsorg brukt ca. 6 mill på vikarer. Selv om revisor ikke har verifisert tall for vikarbruk fra sammenlignbare kommuner, mener de at det ikke er urovekkende mye.

Økonomi:

Til tross for at Tynset har færre innbyggere enn kommunene revisor har sammenlignet med, bruker kommunen nest mest penger til helse og omsorg. Noe av dette skyldes at Tynset har brukere med funksjonshemninger med høyt bistandsbehov. Tynset kommune skiller seg ikke ut vesentlig fra sammenlignbare kommuner i hvordan kommunen har bygd opp sine tjenester.

Flere ledere har nevnt at Tynset har mange små avdelinger, både i institusjon og omsorgstjenestene for øvrig, noe som kan bidra til den høye enhetskostnaden. Ledere oppgir at det er beboere på institusjon i dag som nok kunne ha klart seg med hjemme-tjenester.

Bruken av hjemmetjenester i Tynset er på nivå med de øvrige kommunene i sammenligningen både i antall brukere og antall tildelte timer hjemmesykepleie i snitt pr. bruker.

Kostranalysene gir ikke noen indikasjoner på at Tynset driver mindre effektivt enn sammenlignbare kommuner generelt. Analysen viser imidlertid at det er mulig å drive tjenestene mer effektivt. Etter revisjons vurdering vil sammenslåing av små avdelinger kunne åpne for bedre ressursbruk i tjenestene.

Tynset er en relativt liten kommune i nasjonal sammenheng, med sine 5500 innbyggere. De senere årene har flere oppgaver blitt overført fra sykehusene til kommunene, noe som skaper økt belastning på de kommunale helse- og omsorgstjenestene. I tillegg blir befolkningen stadig eldre over 80 år i årene som kommer. For å møte disse utfordringene mener revisor at kommunen må vurdere hvordan tjenestene skal organiseres i fremtiden.

Revisors anbefalinger:

Basert på revisors konklusjoner i rapporten side 30 anbefaler de at rådmann i Tynset kommune å:

- Finne tiltak for å bedre samarbeid og informasjonsflyt om pasienter og brukere på tvers av tjenestene innen Helse og omsorg
- Oppdatere varslingsrutiner og gjøre dem bedre kjent i organisasjonen

I tillegg peker rapporten på flere forbedringsområder som rådmannen bør ta tak i. Mange av dem er kommunen allerede i gang med å jobbe med. Blant disse er den kostbare driftssituasjonen med mange avdelinger og stor geografisk spredning, antall ledere og vedtakskontorets rolle og kulturen for å gi mer tjenester enn brukeren har behov for.

Saksvurdering

Sekretariatet er av den oppfatning at PwC har avgitt en rapport i tråd med vedtatt prosjektbeskrivelse, samt kontrollutvalgets forutsetninger.

Sekretariatet vil tilrå at kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefaling.

Sekretariatets forslag til innstilling:

Kommunestyret ber rådmannen følge revisors anbefalinger og:

- Finne tiltak for å bedre samarbeid og informasjonsflyt om pasienter og brukere på tvers av tjenestene innen Helse og omsorg
- Oppdatere varslingsrutiner og gjøre dem bedre kjent i organisasjonen

I tillegg peker rapporten på flere forbedringsområder som rådmannen bør ta tak i. Mange av dem er kommunen allerede i gang med å jobbe med. Blant disse er den kostbare driftssituasjonen med mange avdelinger og stor geografisk spredning, antall ledere og vedtakskontorets rolle og kulturen for å gi mer tjenester enn brukeren har behov for.

Rådmannen bes rapportere til kontrollutvalget om foreslåtte tiltak fra revisjon er blitt håndtert og gjennomført innen 1. april 2019.

Vedtaketts konsekvenser for klima og miljø.

Ikke vurdert.

Innstilling:

Kommunestyret ber rådmannen følge revisors anbefalinger og:

- Gjøre tiltak for å bedre samarbeide og informasjonsflyt om pasienter og brukere på tvers av tjenesteområdene innen Helse og omsorg.
- Oppdatere varslingsrutinene og gjøre disse kjent for alle i organisasjonen.

I tillegg peker rapporten på flere forbedringsområder som rådmannen bør ta tak i. Dette gjelder særlig spørsmålet om det er for mange ledere uten noe helhetlig ansvar, noe som kan være noe av årsaken til at så mange ansatte mener samarbeidet mellom avdelingene fungerer så dårlig. Videre bør vedtakskontoret få klarere instruksjoner og retningslinjer for sine vurderinger om tiltak.

Rådmannen bes rapportere til kontrollutvalget om foreslåtte tiltak fra revisjon er blitt håndtert og gjennomført innen 1. april 2019.

Kommunestyret behandlet saken i møte 29.01.2019 :

Forslag fra Senterpartiet v/ordfører Merete Myhre Moen:

Som kontrollutvalgets innstilling med unntak av siste setning som endres som følger:«Rådmannen bes rapportere til kommunestyret, om de foreslåtte tiltakene fra forvaltningsrevisjon er tatt hensyn til. Dette skal gjøres i forbindelse med saken om framtidig tjenestestruktur i helse og omsorg som skal legges fram for kommunestyret i oktober 2019.»

Forslaget fra Myhre Moen enstemmig vedtatt.

Vedtak

Kommunestyret ber rådmannen følge revisors anbefalinger og:

- Gjøre tiltak for å bedre samarbeide og informasjonsflyt om pasienter og brukere på tvers av tjenesteområdene innen Helse og omsorg.
- Oppdatere varslingsrutinene og gjøre disse kjent for alle i organisasjonen.

I tillegg peker rapporten på flere forbedringsområder som rådmannen bør ta tak i. Dette gjelder særlig spørsmålet om det er for mange ledere uten noe helhetlig ansvar, noe som kan være noe av årsaken til at så mange ansatte mener samarbeidet mellom avdelingene fungerer så dårlig. Videre bør vedtakskontoret få klarere instruksjoner og retningslinjer for sine vurderinger om tiltak.

Rådmannen bes rapportere til kommunestyret, om de foreslåtte tiltakene fra forvaltningsrevisjon er tatt hensyn til. Dette skal gjøres i forbindelse med saken om framtidig tjenestestruktur i helse og omsorg som skal legges fram for kommunestyret i oktober 2019.