

FORVALTNINGSREVISJON

ØKONOMISTYRING

*ENDELIG RAPPORT*



Alstahaug kommune

Desember 2020

FR 1128



## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Alstahaug kommunes kontrollutvalg i perioden februar 2020 til desember 2020.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger<sup>1</sup>.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Petter Andreas Gudding, prosjektmedarbeider Hanne Marit Ulseth Bjerkan, og kvalitetssikrere Line Johnsen Wirum og Mette Sandvik. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Alstahaug kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs<sup>2</sup> standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. Revisor vil rette en særlig takk til økonomisjef Frank Robert Pedersen som har vært vår kontaktperson i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no).

Trondheim, 17.desember 2020

Petter Andreas Gudding

Oppdragsansvarlig revisor

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

<sup>2</sup> Norges Kommunerevisorforbund, [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)

## SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har på oppdrag fra kontrollutvalget gjennomført en forvaltningsrevisjon av økonomistyring i Alstahaug kommune.

Følgende problemstillinger er belyst:

- 1) Er budsjettprosessen i Alstahaug kommune i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis?
- 2) Har Alstahaug kommune etablert rapporteringsrutiner i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?
- 3) Har ansatte med budsjettansvar tilgang på, og tilstrekkelig kompetanse i bruk av nødvendige verktøy, for å drive god økonomistyring?

Undersøkelsen har omfattet følgende enheter; Voksenopplæring, Helse, Tjenesten for funksjonshemmede (TFF), Pleie og omsorg (PLO), Kommunalteknisk og Landbruk og miljø.

Problemstillingene er belyst gjennom intervjuer, dokumentgjennomgang og en spørreundersøkelse.

Revisor konkluderer med at budsjettprosessen i Alstahaug kommune er i tråd med lov – og regelverk, men at det er enkelte svakheter i faglig praksis. Kvalitetssikring av anslag på lønn og bruk av prognoser er viktige elementer i praksis som bidrar til realisme i budsjettet. Innen PLO finner vi et eksempel på at forventede ressursbehov ikke reflekteres i budsjettet. Voksenopplæringen og TFF har gjentatte, relativt store avvik. Dette indikerer potensial for bedre kvalitetssikring av budsjettanslag. Revisor finner også at det i større grad bør redegjøres for usikkerhet i enhetenes budsjettanslag. Kommunen har gode rutiner for å sikre politisk deltakelse i budsjettprosessen. Spørreundersøkelsen indikerer likevel at det kan være et potensial for å øke opplevelsen av innsyn og delaktighet i budsjettprosessen blant medlemmer i kommunestyret. Spørreundersøkelsen indikerer også at det er delte meninger blant politikerne når det gjelder hvor godt administrasjonen ivaretar politiske styringssignaler og når det gjelder om innstilling til årsbudsjett og økonomiplan er forståelig. Revisor finner også at det er noe uklarhet knyttet til hvilket ansvar avdelingslederne innen helse og PLO har i budsjettarbeidet.

Videre konkluderer revisor med at Alstahaug kommune har etablert rapporteringsrutiner i tråd med lov og regelverk og at retningslinjene i det alt vesentlige følges opp i praksis. Det er behov for at gjeldende rapporteringsrutiner formaliseres i et oppdatert økonomireglement. Dette har kommunen en prosess på. Revisor finner få eksempler på at rapportering fra enhetslederne ikke er i samsvar med det rapporteringsmalen legger opp til at det skal rapporteres på. Data fra spørreundersøkelsen indikerer at det kan være rom for forbedringer knyttet til redegjørelse

for tiltak som kan iverksettes for å håndtere avvik fra vedtatt årsbudsjett. Spørreundersøkelsen indikerer også at en betydelig andel av kommunestyremedlemmene opplever at økonomirapportene ikke er tilstrekkelige til at kommunestyret kan ivareta sitt ansvar.

Endelig konkluderer revisor med at ansatte har tilgang på nødvendige verktøy for å drive god økonomistyring. Enhetene har også tilgang på personell med kompetanse i bruk av verktøyene. Revisor finner at kommunen gjennom obligatoriske kurs i regnskapsrapporterings- og budsjettverktøy har tatt grep med sikte på å få til en mer systematisk oppfølging av ledernes kompetanse. Det synes likevel å være rom for forbedring med tanke på opplæring av nytilsatte.

Revisor anbefaler at

- Rådmannen bør ha fokus på kvalitetssikring av budsjettanslag i enheter med gjentatte store avvik
- Rådmannen bør etablere rutine for beskrivelse av usikkerhet i enhetenes budsjettanslag
- Rådmannen bør sørge for at det avklares med avdelingsledere innen helse og PLO hvilket ansvar de har i budsjettarbeidet
- Rapporteringsrutiner formaliseres og samles i et oppdatert økonomireglement
- Rådmannen bør etablere et opplæringstilbud til nyansatte ledere med økonomiansvar

# INNHALDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode .....	9
1.4 Bakgrunn.....	11
1.5 Rapportens oppbygging .....	13
2 Budsjettprosess.....	14
2.1 Problemstilling .....	14
2.2 Revisjonskriterier.....	14
2.3 Data .....	14
2.3.1 Realistisk budsjett.....	14
2.3.2 Politisk deltakelse .....	22
2.3.3 Samhandling og informasjonsflyt .....	24
2.3.4 Fordeling av ansvar .....	26
2.4 Vurdering.....	27
2.4.1 Realistisk budsjett.....	27
2.4.2 Politisk deltakelse .....	28
2.4.3 Samhandling og informasjonsflyt .....	28
2.4.4 Fordeling av ansvar .....	29
3 RAPPORTERINGSRUTINER.....	30
3.1 Problemstilling .....	30
3.2 Revisjonskriterier.....	30
3.3 Data .....	30
3.3.1 Retningslinjer for økonomisk rapportering.....	30
3.3.2 Rapportering fra rådmannen til politisk nivå .....	33
3.3.3 Rapportering fra enhetsledere til kommunalsjef/rådmann .....	34
3.3.4 Løpende budsjettkontroll.....	36
3.3.5 Rettidig rapportering .....	36
3.3.6 Rutiner for budsjettregulering.....	37
3.4 Vurdering.....	39
3.4.1 Retningslinjer for økonomisk rapportering.....	39
3.4.2 Rapportering fra rådmannen til politisk nivå .....	39
3.4.3 Rapportering fra enhetsledere til kommunalsjef/rådmann .....	40
3.4.4 Løpende budsjettkontroll.....	40
3.4.5 Rettidig rapportering .....	40
3.4.6 Rutiner for budsjettreguleringer.....	41
4 VERKTØY/SYSTEM OG KOMPETANSE.....	42
4.1 Problemstilling .....	42

4.2	Revisjonskriterier .....	42
4.3	Data .....	42
4.3.1	Økonomistyringsverktøy.....	42
4.3.2	Kompetanse.....	43
4.4	Vurdering.....	44
4.4.1	Økonomistyringsverktøy.....	44
4.4.2	Kompetanse.....	44
5	Høring .....	45
6	Konklusjoner og anbefalinger .....	46
6.1	Konklusjon.....	46
6.2	Anbefalinger .....	47
	Kilder .....	48
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	49
	Vedlegg 2 – Høringssvar .....	54

## Tabell

Tabell 1.	Intervjuer gjennomført i prosjektet .....	10
Tabell 2.	Avvik fra vedtatt årsbudsjett og regulert budsjett på enhetene.....	17
Tabell 3.	Forslag til økonomiplan for enhetene hentet fra administrasjonssjefens grunnlag (mill.kr) .....	21
Tabell 4.	Rapporter fra enhetene til kommunalsjef/rådmann .....	35

## Figurer

Figur 1.	Administrativ organisering i Alstahaug kommune .....	13
Figur 2.	Prosess og fremdriftsplan for arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan for 2019-2022.....	23
Figur 3.	Interne rutiner for rapportering.....	31

# 1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Alstahaug kommune fattet den 28.02.2020 (sak 07/2020) følgende vedtak: «Kontrollutvalget bestiller et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til temaet økonomistyring. Prosjektplan, leveringstidspunkt og ressursramme legges frem av revisor i egen sak.»

Kontrollutvalget tok 08.05.2020 revisors forslag til prosjektplan til etterretning. Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å omfatte følgende tjenesteområder og enheter i kommunen:

Tjenesteområde oppvekst og kultur

- Voksenopplæring

Tjenesteområde helse og velferd

- Enhet for helse
- Enhet for pleie og omsorg
- Tjenesten for funksjonshemmede

Tjenesteområde samfunnsutvikling

- Kommunalteknisk enhet
- Enhet for landbruk og miljø

Forvaltningsrevisjonen vil omfatte perioden 2018-2020.

## 1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er nærmere belyst i rapporten:

1. Er budsjettprosessen i Alstahaug kommune i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis?
2. Har Alstahaug kommune etablert rapporteringsrutiner i tråd med lov- og regelverk og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?
3. Har ansatte med budsjettansvar tilgang på, og tilstrekkelig kompetanse i bruk av nødvendige verktøy for å drive god økonomistyring?

I problemstilling 1 vil revisor se nærmere på rutiner og praksis for budsjettering innen de utvalgte tjenesteområder og enheter. Revisor vil undersøke hvilke rutiner og praksis



administrasjonen har for samhandling mellom ulike nivå i organisasjonen og vurdere om budsjettprosessen er innrettet på en måte som ivaretar krav til realisme i budsjettet. Revisor vil også se på hvilke rutiner og praksis administrasjonen har for involvering av politisk nivå i budsjettprosessen.

I problemstilling 2 vil revisor se nærmere på rutiner og praksis for økonomisk internkontroll og rapportering innen de utvalgte tjenesteområder og enheter. Revisor vil vurdere rutine og praksis for budsjettkontroll, rapporteringshyppighet, om innholdet i rapportene er i tråd med krav i lov, regelverk og interne bestemmelser (kommunens økonomiregelverk) og om det rapporteres rettidig til overordnet nivå. Revisor vil også vurdere samspillet mellom ulike nivå i kommunens ledelse (inkludert politisk nivå) knyttet til rapportering, fremlegg av forslag om budsjettreguleringer og oppfølging av vedtak om budsjettreguleringer.

I problemstilling 3 vil revisor se nærmere på om ansatte med ansvar for økonomistyring i de utvalgte tjenesteområder og enheter har tilgang på nødvendige ressurser/verktøy for å drive økonomistyring. Revisor vil også undersøke om de ansatte har god nok kompetanse i økonomistyringsarbeid.

## 1.3 Metode

Problemstillingene i dette prosjektet er besvart på grunnlag av dokumentgjennomgang, intervjuer og en enkel spørreundersøkelse. I den grad det har vært mulig er data innhentet fra ulike kilder triangulert. Dette bidrar til å sikre dataenes reliabilitet og at tolkningen av data er valid.

I dokumentgjennomgangen har revisjonen benyttet offentlig tilgjengelige dokumenter og dokumentasjon oversendt fra kommunen. I kildehenvisningen bak i rapporten gis en oversikt over hvilke dokumenter som ligger til grunn for rapporten.

I prosjektet har vi gjennomført i alt 16 intervjuer. Samtlige intervjuer er gjennomført via videomøte (Teams) eller telefon. En kronologisk oversikt over intervjuene er gjengitt i tabell 1. Med unntak av telefonintervju med økonomisjefen den 22.10.20 er samtlige intervju gjennomført ved bruk av strukturert intervjuguide. Spørsmålene i guiden var ikke gjort kjent for intervjuobjektene på forhånd. Det er skrevet referat fra samtlige intervju og alle referat er verifisert at intervjuobjektene. I rapporten har revisor kun benyttet informasjon fra referater som er verifisert av intervjuobjektene.

Tabell 1. Intervjuer gjennomført i prosjektet

Dato	Intervjuobjekt
11/6-2020	Rådmann og økonomisjef (oppstartsmøte)
30/6-2020	Enhetsleder voksenopplæring Kjersti Toft
12/08-2020	Kommunalsjef Samfunnsutvikling Stig Gøran Olsen
13/08-2020	Kommunalsjef oppvekst/kultur Connie Pettersen
13/08-2020	Kommunalsjef for helse/velferd og enhetsleder helse Kirsten Toft
14/08-2020	Regnskapssjef Heidi Mathisen
14/08-2020	Enhetsleder for pleie og omsorg og tjenesten for funksjonshemmede Tania Marie Walen
18/08-2020	Enhetsleder kommunalteknisk Tom Johansen
18/08-2020	Enhetsleder landbruk og miljø Hans Løvmø
7/9-2020	Økonomisjef Frank Pedersen
09/09-2020	Avdelingsleder sykehjemmet Marte S. Pettersen
09/09-2020	Avdelingsleder tjenesten for funksjonshemmede Siv Elin Grimsø
10/09/2020	Avdelingsleder kommunalteknisk Gunnar Hoff
18/09-2020	Avdelingsleder fysioterapi Nicole Welling
28/9-2020	Ordfører Peter Talseth
22/10 -2020	Økonomisjef Frank Robert Pedersen (telefonintervju)

Spørreundersøkelsen var rettet mot medlemmer og varamedlemmer til Alstahaug kommunestyre. Formålet med spørreundersøkelsen var å kaste lys over hvordan kommunestyret opplever budsjettprosess, rapportering og budsjettregulering. I undersøkelsen ba vi respondentene ta stilling til 7 påstander om budsjettprosessen, 7 påstander om rapportering og 3 påstander om budsjettregulering. For hver påstand ba vi respondentene angi om de var «helt enig», «delvis enig», «nøytral», «delvis uenig», «helt uenig» eller «vet ikke».

Før utsending ble undersøkelsen kvalitetssikret av to kolleger internt i revisjonen, samt av økonomisjefen i Alstahaug kommune. Den 25. august ble undersøkelsen distribuert per epost til i alt 70 respondenter. Den 15 september ble det sendt ut påminnelse til 49 respondenter. Opprinnelig svarfrist var 20 september, men ble som følge av få svar forlenget til 2. oktober. Den 22. september ble det sendt ut påminnelse til 34 respondenter. Revisor ba også administrasjonen i kommunen om å oppfordre kommunestyret til deltakelse.

Ved svarfristens utløp hadde revisjonen mottatt i alt 45 komplette besvarelser (22 faste medlemmer og 23 varamedlemmer). Dette gir en total svarprosent på om lag 64 prosent. Svarprosent blant faste medlemmer er 81,5 prosent og blant varamedlemmer 53,5 prosent. I spørreundersøkelsen kartla revisor respondentenes erfaring som fast eller varamedlem i innværende og forrige kommunestyreperiode. Kartleggingen viser at det har vært stor utskifting av faste medlemmer til kommunestyret fra forrige til inneværende periode. Av de 22 faste medlemmene i inneværende periode som svarte, hadde 9 erfaring som fast medlem i forrige kommunestyreperiode, mens 7 hadde tidligere erfaring som vara. Blant varamedlemmene som svarte hadde 2 erfaring som faste medlemmer og 2 erfaring som varamedlemmer fra forrige periode. På bakgrunn av at deltakelsen var relativt lav blant varamedlemmer og at svært få av varamedlemmene som svarte på undersøkelsen hadde erfaring som fast eller varamedlem i forrige periode, har revisor valgt å kun rapportere resultater fra svar gitt av de som i dag er faste medlemmer i kommunestyret. På generelt grunnlag kan svarene i spørreundersøkelsen være påvirket av mange forhold, inkludert hvor lang erfaring respondentene har fra deltakelse i kommunestyret, alder, hvilket utdanningsnivå de har, partitilhørighet og så videre. Revisor understreker at data fra spørreundersøkelsen ikke gir grunnlag for å gi en fullstendig forklaring på hva som ligger bak svarene.

For å forenkle fremstillingen har vi i rapporteringen av svar fra spørreundersøkelsen slått sammen kategoriene «helt enig» og «delvis enig» til kategorien «enig» og kategoriene «helt uenig» og «delvis uenig» til kategorien «uenig».

Samlet sett vurderer revisor at de data som er innhentet er tilstrekkelig til å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

## 1.4 Bakgrunn

Fra et økonomifaglig ståsted handler økonomistyring om å skaffe/holde oversikt over den økonomiske situasjonen, kartlegge økonomiske konsekvenser av ulike handlingsalternativer og legge planer for virksomheten. Busch m. flere (2002:23) definerer økonomistyring som «de beslutninger som påvirker ressursdisponeringsadferd og/eller er rettet mot oppnåelse av

økonomiske mål. Ifølge Busch m. flere (2002:23) er «bekreftelsen på at økonomistyringen er god, at organisasjonen når sine økonomiske mål».

De overordnede rammene for økonomistyring i kommuner følger av kommuneloven med forskrifter. Innenfor disse rammene er det i stor grad opp til kommunen selv å innrette/organisere virksomheten slik at målsetninger for tjenesteproduksjon og økonomi nås på en rasjonell måte. Hvordan den enkelte kommune innretter sin virksomhet fremgår vanligvis av interne økonomiregelverk, delegasjonsreglement og andre interne rutiner og bestemmelser for internkontroll.

Jfr. figur 1 er Alstahaug kommune administrativt organisert i tre tjenesteområder: oppvekst/kultur, samfunnsutvikling og helse/velferd. Hvert tjenesteområde ledes av en kommunalsjef som rapporterer til administrasjonssjefen. I tillegg til de tre kommunalsjefene inngår lederne for økonomiavdelingen og avdeling for stab/støtte i administrasjonssjefens ledergruppe. Drift av tjenestene i økonomiavdelingen skjer i et samarbeid mellom Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna (HALD-kommunene). Økonomiavdelingen leverer tjenester innen regnskap, budsjett- og økonomiplanarbeid, intern og ekstern rapportering, fakturering, overordnet innkjøps og forsikringsarbeid, skatteinnkreving, arbeidsgiverkontroll m.m.

Figur 1. Administrativ organisering i Alstahaug kommune



Kilde: Alstahaug kommune

## 1.5 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 (Budsjettprosessen), 3 (Rapporteringsrutiner) og 4 (System og kompetanse) belyser vi undersøkelsens tre problemstillinger. Kapittel 5 gjør rede for høringsprosessen. I kapittel 6 presenteres konklusjoner og anbefalinger.

## 2 BUDSJETTPROSESS

I dette kapittelet beskrives og vurderes deltema 1.

### 2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet budsjettprosess:

- Er budsjettprosessen i Alstahaug kommune i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis?

### 2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Økonomiplan og årsbudsjett skal være realistisk. Med realistisk menes at:
  - administrasjonen må legge prognoser for forventet utvikling til grunn for budsjett og økonomiplan
  - administrasjonen bør kartlegge, synliggjøre og vurdere betydningen av usikkerhet i budsjett og økonomiplan
- Rådmannen må ha rutiner som sikrer politisk deltakelse i budsjettarbeidet
- Det bør foreligge retningslinjer og rutiner for samhandling og informasjonsflyt mellom nivåene i organisasjonen i budsjettarbeidet
- Ansvar for økonomistyring og budsjettkontroll må være tydelig fordelt

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

### 2.3 Data

I dette kapitlet presenteres data om budsjettprosessen.

#### 2.3.1 Realistisk budsjett

##### Overordnede rammer for budsjettarbeidet

Ifølge økonomisjefen starter han arbeidet med neste års budsjett og økonomiplan om våren da revidert nasjonalbudsjett og kommuneproposisjonen, som danner grunnlaget for neste års rammer, er tilgjengelig. Før sommerferien sender økonomisjefen ut et budsjetttrundskriv til alle kommunalsjefer og virksomhetsledere. Budsjetttrundskrivet beskriver rammene, samt opplegg, ansvar og frister for budsjettprosessen. Enhetsledere og kommunalsjefer bekrefter i intervjuer at de mottar og forholder seg til budsjetttrundskrivet.

Ifølge økonomisjefen er det ikke stor forskjell i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan, og det jobbes parallelt med dette. Ifølge økonomisjefen er det nå stort fokus på den langsiktige delen av budsjettet, sammenlignet med tidligere. I en tidlig fase av budsjett- og økonomiplanarbeidet, er det likevel større fokus på årsbudsjettet. Økonomisjefen sier dette henger sammen med at økonomiplanen i stor grad bygger på årsbudsjettet (år 1) og det nødvendigvis er viktig å få så nøyaktige grunnlagstall som mulig.

Økonomisjefen sier at de i budsjettprosessen har lagt opp til et ganske kraftig skille mellom utarbeidelse av konsekvensjustert budsjett og arbeidet med tiltak. I første fase av budsjettarbeidet skal enhetslederne jobbe med konsekvensjustert budsjett. Senere på høsten åpnes det for innspill til nye drifts- og investeringstiltak.

Etter at konsekvensjustert budsjett og innspill til tiltak foreligger og er lagt inn i budsjettssystemet Arena utarbeider rådmannen forslag til årsbudsjett og økonomiplan som legges fram for formannskapet i november. Formannskapet har arbeidsmøter i november og innstiller til budsjett og økonomiplan for kommunestyret i desember.

### Årsbudsjettet

Økonomisjefen sier at enhetene i det store bildet er ganske bra på å anslå behov i årsbudsjettet. Økonomisjefen sier at veldig mye handler om å treffe budsjettmessig på lønn, og ha kontroll på antall ansatte. Opplysninger om ansatte, stillingsprosenter, lønn og sosiale kostnader er samlet i lønnsark. Økonomisjefen sier at gjennomgangen av lønnsark er en god kvalitetssikring for å treffe, og at dette gjøres godt av de fleste enhetslederne.

Økonomisjefen vurderer budsjettoppleggene som ganske realistiske, og trekker fram at man de siste ti år, med unntak for 2018 og 2019, har levert bedre på drift enn budsjettet. Økonomisjefen sier at dette tyder på at de har truffet meget godt på planleggingen og at dette indikerer at budsjettprosessene har fungert tilfredsstillende. Økonomisjefen påpeker at driften av kommunen ville gått i balanse samlet sett også i 2018 og 2019 dersom man ser bort fra Tjenesten for funksjonshemmede (TFF).

Økonomisjefen sier at realistisk budsjett er en rød tråd i budsjettarbeidet. Ifølge økonomisjefen har kommunen også et eget «budsjett-team» på økonomiavdelingen som tar kritiske gjennomganger av budsjettene og melder tilbake til strategisk ledelse under budsjettprosessen, hvis det er noe de stusser på. Ifølge regnskapssjefen består teamet fra økonomiavdelingen av økonomisjef, to rådgivere og regnskapssjef. Regnskapssjefen sier at teamet bistår enhetsleder og kommunalsjefene med praktisk budsjettarbeid.

Regnskapssjefen sier at konsekvensjustert budsjett utarbeides med bakgrunn i budsjett for inneværende år. Enhetene har ikke mulighet til å legge inn nye behov eller tiltak i det konsekvensjusterte budsjettet. Innspill til tiltak og nye behov fra enhetsledere/kommunalsjef som innebærer at budsjetttrammene må utvides skjer på et senere tidspunkt i prosessen.

Regnskapssjefen sier at budsjettet først og fremst skal være realistisk. Enhetene må gjennomgå konsekvensjustert budsjett og korrigere for eventuelle inntektssvikt/inntektsøkning, avtaler og feil. Disse korrigeringsene legges ikke inn som tiltak, men korrigeres direkte i konsekvensjustert budsjett. Lønnsarkene skal også gjennomgås nøye. Det gis skriftlig beskjed til samtlige enhetsledere og kommunalsjefer når lønnsfilen blir lagt inn. De blir da bedt om å gjennomgå lønnsarkene for eventuelt feil og mangler. Regnskapssjefen sier at det er poengtert i budsjetttrundskrivet at det må legges mye arbeid i å få et så realistisk budsjett som mulig, og at dette er spesielt viktig når det gjelder lønn.

Intervjuene med kommunalsjefer og enhetsledere underbygger i hovedsak at det er fokus på å kvalitetssikre at grunnlaget i konsekvensjustert budsjett er riktig. Flertallet av kommunalsjefene og enhetslederne revisjonen har intervjuet trekker fram kontroll av antall ansatte og lønnsark som en viktig del av jobben med konsekvensjustert budsjett.

Regnskapssjefen sier at det under hver post i konsekvensjustert budsjett er en dialogmappe. Ved endring i enkeltposter skal det kommenteres i dialogmappen. Enhetsledere kommenterer i mappe for vedtak, feil må forklares og interne omprioriteringer må gå i null. Det er i tillegg opprettet hver sin kolonne for kommunalsjefer og økonomisjef hvor de kan gjøre endringer. Endringer i budsjettposter i disse kolonnene, skal også kommenteres. Regnskapssjefen sier at det legges inn kommentarer til det konsekvensjusterte budsjettet av enhetslederne. Regnskapssjefen sier at tiltak skal beskrives i budsjettdokumentet som framlegges i kommunestyret.

Intervjudata med kommunalsjefer og enhetsledere bekrefter i stor grad at det legges inn kommentarer til de enkelte postene i konsekvensjustert budsjett. En gjennomgang av administrasjonssjefens forslag/grunnlag til økonomiplan og årsbudsjett utarbeidet i perioden 2018-2020 viser at budsjettforslag på sektor- og enhetsnivå kommenteres. I administrasjonssjefens forslag fremgår i hovedsak også sentrale premisser for enhetenes budsjett og forslag til nye tiltak.

Regnskapssjefen sørger for at anslag på lønnsvekst, pensjon og renter blir lagt inn i budsjettssystemet.

Revisor har gjennomgått rådmannens forslag (rådmannens grunnlag), vedtatt årsbudsjett, regulert budsjett og regnskap for enhetene for årene 2018 og 2019. Sammenstillingen viser at



det som hovedregel er små forskjeller mellom rådmannens forslag og vedtatt årsbudsjett. Et unntak er budsjett for kommunalteknisk i 2018, hvor vedtatt årsbudsjett ligger om lag 1 million kroner lavere enn rådmannens forslag.

Tabell 2 oppsummerer avvik fra vedtatt og regulert budsjett på enhetene i 2018 og 2019.

Tabell 2. Avvik fra vedtatt årsbudsjett og regulert budsjett på enhetene. Kroner og prosent

Enhet	2018		2019	
	Avvik fra vedtatt årsbudsjett i kr (%)	Avvik fra regulert budsjett i kr (%)	Avvik fra vedtatt årsbudsjett i kr (%)	Avvik fra regulert budsjett i kr (%)
Voksenopplæring	Negativt ca. 1,66 mill.kr (ca.48%)	Negativt ca. 1,66 mill.kr (ca.48%)	Negativt ca. 3,66 mill.kr (ca. 105 %)	Negativt ca. 0,66 mill.kr (ca. 10 %)
Helse	Negativt ca. 2,9 mill.kr (ca. 9,3 %)	Negativt ca. 1,4 mill.kr (ca. 4,3%)	Positivt ca. 1,5 mill.kr (ca. 4,5 %)	Positivt ca. 1,5 mill.kr (ca. 4,5 %)
TFF	Negativt ca. 18,4 mill.kr (ca. 42 %)	Negativt ca. 14 mill.kr (ca. 29 %)	Negativt ca. 28,3 mill.kr (ca. 55 %)	Negativt ca. 16,4 mill.kr (ca. 26 %)
PLO	Negativt ca. 1,6 mill.kr (ca. 2%)	Negativt ca. 3,1 mill.kr (ca. 4,5 %)	Negativt ca. 1,7 mill.kr (ca. 2,3 %)	Negativt ca. 0,22 mill.kr (ca. 0,2 %)
Landbruk og miljø	Positivt ca. 0,27 mill.kr (ca. 13,6 %)	Positivt ca. 0,27 mill.kr (ca. 13,6 %)	Negativt ca. 0,64 mill.kr (ca. 40 %)	Negativt ca. 0,64 mill.kr (ca. 40 %)
Kommunalteknisk	Negativt ca. 4,9 mill.kr (ca. 90 %)	Negativt ca. 3,9 mill.kr (ca. 61 %)	Negativt ca. 0,325 mill.kr (ca. 4,8 %).	Positivt ca. 0,08 mill.kr. (ca. 1%)

Kilde: Alstahaug kommune, bearbejdet av Revisjon Midt-Norge

Enhetsleder sier at voksenopplæringen er et krevende område å budsjettere. Kommunalsjef oppvekst/kultur sier at voksenopplæringen er en tjeneste det kan være krevende å budsjettere riktig for, på grunn av store svingninger med kort forutsigbarhet/manglende forutsigbarhet. Det er vanskelig å bruke erfaringstall (gjennomsnitt over tid) siden variasjoner fra et år til et annet har vært mellom 30 % og 50 % - opp eller ned, hvert eneste år de siste seks år. Dette gir store differanser i driftsgrunnlag innen en kort tidsperiode, hvor det er krevende å ta ned tilstrekkelig årsverk og samtidig opprettholde faglige krav.

Kommunalsjef helse/velferd sier at realistiske budsjett er utfordrende på hennes område. Ifølge årsrapport 2018 var avdelingene på helseenheten med høyest merforbruk legekantoret, fellesutgifter og rus- og psykiatritjenesten. Overskridelsene på legekantor skyldes i hovedsak merkostnader knyttet til legevakt og ambulansebåt, samt utgifter knyttet til innleid vikar i et fastlegevikariat. Merforbruket når det gjelder fellesutgifter skyldes arbeidet med digitalisering og velferdsteknologi. Merforbruket på psykisk helse og rus forklares først og fremst med mindre refusjon enn tidligere fra staten knyttet til ekstra kostnadskrevede brukere.

Økonomisjefen sier at regnskapssituasjonen i TFF var ute av kontroll høsten 2018 og at det har tatt tid å få tilstrekkelig oversikt over økonomi, behov og hva som er nødvendig driftsnivå i tjenesten. Økonomisjefen sier at avvikene primært skyldes større utfordringer i tjenesten enn planlagt, noe som resulterte i større personalkostnader. Ifølge økonomisjefen mistet vel ledelsen også oversikten og kontrollen i løpet av budsjettåret, så omfanget av budsjettsprekken ble mye større enn de trodde. Ifølge økonomisjefen var en annen årsak at tilskuddet for ressurskrevede brukere beregnes etterskuddsvis, og resultatet foreligger først i februar etter regnskapsåret. Kommunen byttet revisor, og måten tilskuddet ble regnet ut på var forskjellig mellom nåværende og tidligere revisor. Dette resulterte i at kommunen fikk et langt lavere tilskudd enn måten tidligere revisor hadde godkjent beregningen på i tidligere regnskapsår. Disse forholdene medførte følgefeil inn i budsjettet for 2019. Dette resulterte følgelig i et stort avvik også i 2019. I regnskapsrapport fra daværende enhetsleder TFF, datert 04.09.19 framgår følgende kommentar: «På grunnlag av dårlig budsjettarbeid i 2018 og betydelig uforutsette utgifter i løpet av 2019 vil TFF komme på et slikt negativt resultat.» Videre konkluderer/tilråder enhetsleder blant annet med følgende: «Bedre budsjettarbeide. Fordeling av budsjettansvar til avdelingsledere slik at kontrollen blir nærmere tjenestene. Opplæring av avdelingsleder og enhetsleder på budsjett og regnskap». TFF har blitt tett fulgt opp gjennom et eget prosjekt, som PLO – sjef leder. Økonomiavdelingen har også vært representert i prosjektgruppa.

Enhetsleder for PLO/TFF sier i intervju at det er vanskelig å vite om pasienter som plutselig dukker opp og krever tjeneste. Enhetsleder beskriver det mer som en regel enn unntak at slike

situasjoner oppstår. Enhetsleder PLO/TFF sier at denne problemstillingen og hvordan den kan løses har vært diskutert mye med kommunalsjefen. Ifølge enhetsleder kommer ikke slike tilfeller som en overraskelse. Likevel legges det ikke inn i budsjettet. Enhetsleder sier at dette er årsak til avvik i løpet av et år.

Enhetsleder landbruk og miljø sier at avviket i 2019 skyldes forsinkelser i prosess med salg av kommunal skogeiendom.

Ifølge årsmelding for 2018 skyldes avvik innen kommunalteknisk enhet i 2018 at det var flere større hendelser (kollaps) på avløpsnett.

### Økonomiplan

Ifølge rådmann og økonomisjef bruker administrasjonen prognoser aktivt. Blant annet benyttes prognoser fra kommunesektorens organisasjon KS (frie inntekter og lønnsvekst), Kommunalbanken (renter), Statens Pensjonskasse og Kommunal landspensjonskasse (pensjonskostnader) og Statistisk Sentralbyrå (demografi).

Økonomisjefen sier at det de senere årene også er utviklet nye dokumenter som utarbeides som grunnlag for budsjettarbeidet. Blant annet utarbeider kommunen en KOSTRA-analyse og en kommunaløkonomisk analyse. I disse dokumentene ligger det drøfting av endrede rammebetingelser og befolkningsprognoser. Ifølge økonomisjefen er dokumentene tilgjengelig fra rundt 20. september for strategisk ledelse. Dokumentene er tilgjengelige for politisk nivå fra det tidspunktet rådmannens forslag foreligger, ultimo oktober.

Kommunalsjefer og enhetsledere bekrefter at kommunen benytter prognoser som grunnlag i budsjettarbeidet. Hovedbildet i data er at prognoser først og fremst anvendes av strategisk ledelse i forbindelse med utarbeiding av langtidsbudsjettet. Kommunalsjef helse/velferd sier at det benyttes prognoser for demografisk utvikling. Kommunalsjef helse/velferd sier at hun i tillegg til offentlig informasjon gjør egne undersøkelser i kommunen. Slike undersøkelser kan blant annet dreie seg om ungdom og de med rusproblemer i kommunen. Disse undersøkelsene brukes ifølge kommunalsjef helse/velferd til å finne ut hvor kommunen må sette inn tiltak. Kommunalsjef oppvekst/kultur sier at prognoser og erfaringstall brukes for å vurdere ståsted og muligheter. Ifølge kommunalsjef oppvekst brukes ulike tall fra KOSTRA, Grunnskolens informasjonssystem (GSI), innrapportering fra barnehager (BASIL), Integrerings- og mangfolds direktoratet (IMDI) samt egne data, for eksempel regnskap. Kommunalsjef oppvekst/kultur tror kanskje både politisk ledelse og enhetsledere kan oppleve det som at prognosene brukes mot dem. For å unngå dette har det de to siste årene vært arbeidet for at kommunen skulle ha et «fakta hefte» som foreligger i forkant av det politiske

budsjettarbeidet. Kommunalsjef oppvekst/kultur sier at dette utarbeides for at man skal ha en felles virkelighet å gå ut ifra.

I intervjudata nevnes også eksempler på at enhetsledere benytter prognoser og planverk i budsjettarbeidet. For eksempel oppgir enhetsleder på voksenopplæringen at hun benytter prognoser fra IMDI. Enhetsleder kommunalteknikk oppgir at det brukes prognose på antall abonnenter, antall kvadratmeter bruksareal samt målt vannforbruk via vannmåler og at dette danner grunnlaget for fordelingen av både faste og variable kostnader. Ifølge enhetsleder kommunal teknikk brukes også tall fra den nasjonale matrikkelen og antall boenheter i matrikkelen.

I administrasjonssjefens grunnlag for Økonomiplan og årsbudsjett (2019 -2022) fremgår det at styringssignalene i statsbudsjettet legges til grunn for utarbeidelse av budsjett og økonomiplan. Videre fremgår at «Befolkningsutvikling og alderssammensetting er grunnlaget for beregningene av fremtidig etterspørsel etter ulike kommunale tjenester og inntektsgrunnlag». «Budsjettoplegget bygges også på styringsdokumenter som Kommuneplan 2012-2022, Økonomiplan 2018-2021, Årsmelding 2017, diverse vedtak og sektorplaner samt politiske styringssignaler». Tilsvarende formuleringer går igjen i administrasjonssjefens grunnlag for Økonomiplan og årsbudsjett for 2018-2021 og 2020-2023.

En overordnet gjennomgang av administrasjonssjefens grunnlag i perioden 2018-2020 indikerer at prognoser benyttes aktivt i budsjettarbeidet. Det fremgår for eksempel at den demografiske utviklingen medfører vekst i budsjettene innen PLO i økonomiplanperioden. I KOSTRA og nøkkeltall-analysen som lå til grunn for budsjettarbeidet høsten 2018 og 2019 har kommunen fremstilt prognoser for utvikling i ulike alderssegmenter av befolkningen frem mot 2040.

Ifølge økonomisjefen viser framskrivinger at det blir flere eldre i kommunen, og kommunen kan ikke øke budsjettene på helse tilsvarende dette. Det må da legges inn tiltak, (for eksempel legge ned en grendeskole). Dette er det ikke politisk flertall for, og dermed ikke gjennomførbart. Økonomiplanen samsvarer derfor ikke helt med de faktiske forholdene/behovene. Økonomisjefen sier at de i økonomiplanen prøver å være så realistisk som mulig, men det kreves større grep på de store sektorområdene for å gjøre endring i fordelingen av budsjettet.

Økonomisjefen sier at det varierer i hvilken grad enhetslederne er involvert i arbeidet med økonomiplanen, men mulighetene for innspill er absolutt til stede, jfr. budsjetttrundskrivet. Arbeidsfordelingen mellom kommunalsjefer/enhetsledere avtales innenfor hvert område.

Regnskapssjefen sier at arbeidet med økonomiplanen følger samme løp som årsbudsjettet. Konsekvensjustert årsbudsjett videreføres for de 3 øvrige årene i økonomiplanperioden og justeres for vedtatte tiltak i økonomiplanperioden (egen justeringskolonne).

I tabellen under har revisor sammenstilt forslag til økonomiplan for enhetene fra administrasjonssjefens grunnlag.

Tabell 3. Forslag til økonomiplan for enhetene hentet fra administrasjonssjefens grunnlag (mill.kr)

Område	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Voksenopplæring (2018-2021)	3,42	3,42	3,42	3,42		
Voksenopplæring (2019-2022)		3,47	3,47	3,47	3,47	
Voksenopplæring (2020 -2023)			3,91	3,91	3,91	3,91
Helse (2018-2021)	31,35	29,65	29,65	29,65		
Helse (2019-2022)		34,67	34,53	34,52	34,52	
Helse (2020-2023)			37,02	37,32	37,32	37,32
TFF (2018-2021)	43,30	42,79	42,79	42,79		
TFF (2019-2022)		51,41	51,06	51,06	51,06	
TFF (2020-2023)			66,14	62,14	62,14	62,14
PLO (2018-2021)	72,35	74,35	76,85	77,85		
PLO (2019-2022)		74,16	74,16	88,79	88,79	
PLO (2020-2023)			81,15	78,53	77,03	77,03
Kommunalteknisk (2018-2021)	4,42	3,787	3,49	3,52		
Kommunalteknisk (2019-2022)		6,731	5,99	5,99	5,99	
Kommunalteknisk (2020-2023)			6,08	5,7	5,7	5,7
Landbruk og Miljø (2018-2021)	2,276	1,58	1,98	1,98		
Landbruk og Miljø (2019-2022)		1,62	2,26	2,26	1,66	
Landbruk og Miljø (2019-2023)			2,496	2,416	1,762	1,762

Kilde: Alstahaug kommune, bearbejdet av Revisjon Midt-Norge

## Usikkerhet

Ifølge rådmann og økonomisjef er usikkerhet til en viss grad beskrevet i økonomiplanen.

Ifølge økonomisjefen og regnskapssjefen prøver en å formidle usikkerhet verbalt (i møter) og skriftlig gjennom dokumentene til politisk nivå. Økonomisjefen sier at de på administrativt hold søker å budsjettere konservativt på usikre poster som er anslag (utbytte, renter, befolkningsframskrivninger og dermed frie inntekter, pensjonsutgifter m.m.), dvs. være forsiktig med budsjettering av både inntekts- og utgiftssiden i budsjettet. Regnskapssjefen sier at usikkerhet håndteres med oppmoding om konservativ budsjettering.

Økonomisjefen ser at kommunen har hatt en del gjennomganger spesielt på flyktningeområdet, dette pga. kommunen tradisjonelt har vært en stor flyktningekommune, men disse inntektene er veldig usikre og i stor grad avhengig av nasjonal politikk.

Økonomisjefene sier videre at administrasjonen er opptatt av befolkningsframskrivninger, både i forhold til størrelse og sammensetting. Befolkningsstørrelse er helt essensielt i forhold til frie inntekter (2/3 av kommunens totale inntekter).

Revisor har gjennomgått rådmannens grunnlag til budsjett og økonomiplan utarbeidet i perioden 2018-2020. Det er få eksplisitte referanser til usikkerhet i dokumentene. I grunnlag for budsjett 2020 begrunnes forslag om utsatt bygging av nytt sykehjem med at det er stor usikkerhet i fremtidig inntektsnivå for kommunen. Revisor finner ingen eksplisitt omtale av usikkerhet i budsjettforslagene for de enhetene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen.

### **2.3.2 Politisk deltakelse**

Økonomisjefen sier at kommunestyret i juni beslutter hvordan budsjettprosessen, og derigjennom den politiske involveringen skal foregå. Økonomisjefen sier at budsjettprosessen og den politiske involveringen i store trekk har vært ganske lik over mange år. Økonomisjefen sier at de i år startet med en budsjettkonferanse med formannskapet i juni. Ifølge økonomisjefene er det planlagt 2-dagers konferanse med kommunestyret ultimo oktober og arbeidsmøter med formannskapet i november. Innstilling i formannskapet er primo desember og kommunestyrebehandling medio desember.

Økonomisjefen sier at det er tett dialog med administrasjonen i den politiske prosessen. Ifølge rådmann og økonomisjef bruker formannskapet november på å jobbe med saksfremlegget/budsjettsaken. I den forbindelse har formannskapet ukentlige møter med administrasjonen. Ordfører opplever at samarbeidet med administrasjonen i forbindelse med

budsjettprosess er veldig bra, at det er stor åpenhet dem imellom og at dialogen preges av gjensidig tillit.

Den politiske involveringen i budsjettprosessen fremgår av budsjetttrudskrivet som utarbeides foran hvert års budsjettprosess. Under er et utklipp som viser prosess og framdriftsplan for arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan for 2019-2022, slik det fremgår av budsjetttrudskrivet. Ordfører sier at det er nedsatt et økonomiutvalg i formannskapet som ser nærmere på hvordan de kan gjøre dialogen med administrasjonen enda bedre.

Figur 2.      Prosess og framdriftsplan for arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan for 2019-2022

### PROSESS- OG FRAMDRIFTSPLAN

#### Kommunen benytter Arena som budsjetteringsverktøy.

Tidsplanen for arbeidet fremstilles slik i tråd med vedtak i kommunestyret 19.06.18:

Nr.	Aktivitet	Ansvarlig	Frist
1	Fastsetting av framdriftsplan for prosessen samt foreløpige økonomiske rammer	Kommunestyret	19. juni 2018
2	Budsjettkonferanse med kommunestyret – overordnede problemstillinger og økonomiske utfordringer.	Kommunestyret	19. september 2018
3	Utarbeidelse av konsekvensjustert årsbudsjett + økonomiplan . Innspill til investeringsbudsjettet.	Kommunalsjefer/ enhetsledere	21.september 2018
4	Ferdigstillelse av konsekvensjustert årsbudsjett + økonomiplan	Adm. sjef	September-oktober
5	Budsjettkonferanse 2 - gjennomgang av konsekvensjustert budsjett. - politiske signal til utredningsbehov. - presentasjon av omstillingstiltak – budsjettsimulering for kommunestyret, adm. sjef og kommunalsjefer	Kommunestyret	23. oktober 2018
6	Presentasjon/framlegg av administrasjonssjefens forslag til budsjett og økonomiplan	Formannskap	7. november 2018
7	Formannskapets arbeidsmøter	Formannskap	November 2018
8	Endelig forslag til årsbudsjett og økonomiplan . Formannskapets innstilling.	Formannskap	28. november 2018
9	Utlegging til alminnelig gjennomsyn 2 uker	Formannskapet	28. november – 12. desember 2018
10	Kommunestyrets vedtak Årsbudsjett og økonomiplan.	Kommunestyret	12. desember 2018

Regnskapssjefen sier at det åpnes opp for at politikerne kan se på budsjettet når rådmann legger fram sin versjon av budsjettet. Politikerne har tilgang til systemet med egne brukernavn for hvert parti og at de kan lage sine egne versjoner av budsjettet med både nedtrekk og opptrekk. Ordfører sier at Arena kan bli litt for detaljert for politikerne på noen områder.

Ordfører sier at de som sitter i formannskapet er tettere på budsjettprosessen enn de som sitter i kommunestyret. Ordfører tror det er stor variasjon blant politikerne i syn på hvorvidt de opplever at politisk nivå har tilstrekkelig innsyn i budsjettprosessen. Ordfører opplever at politiske styringssignaler i budsjettprosessen har vært ivaretatt på en god måte i hans tid som ordfører.

I spørreundersøkelsen innhentet revisor data om hvordan kommunestyremedlemmene opplever budsjettprosessen. Blant de faste medlemmene som svarte oppgir i underkant av 41 % (9 personer) å være enig i påstand om at de opplever at kommunestyret har tilstrekkelig innsyn i prosessen med utarbeidelse av årsbudsjett og økonomiplan. 50 prosent (11 personer) er uenig i denne påstanden. To faste medlemmer (om lag 9 %) er nøytral til påstanden.

Videre oppgir i underkant av 64 % (14 personer) av de faste medlemmene som svarte å være enig i at kommunestyret er delaktig i utformingen av årsbudsjett og økonomiplan. Om lag 27 % (6 personer) er uenig i påstand om at de opplever at kommunestyret er delaktig i utformingen av årsbudsjett og økonomiplan. To personer (i overkant av 9 %) er nøytral til påstanden.

Blant de faste medlemmene som svarte oppgir i overkant av 36 % (8 personer) at de er enig i at politiske styringssignaler blir ivaretatt på en god måte av administrasjonen i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan. I overkant av 45 % (10 personer) er uenig og i overkant av 18 % (4 personer) er nøytrale til påstanden.

Blant de faste medlemmene som svarte oppgir 50 % (11 personer) at de er enig i at de opplever at innstilling til årsbudsjett og økonomiplan er forståelig. I underkant av 23 % (5 personer) oppgir at de er uenig og i overkant av 27 % (6 personer) oppgir at de er nøytrale til denne påstanden.

Blant de faste medlemmene som svarte oppgir 50 % (11 personer) at de er enig i at de opplever at budsjettprosessen er innrettet på en måte som legger til rette for realisme i årsbudsjett og økonomiplan. I overkant av 36 % (8 personer) oppgir at de er uenig, mens i underkant av 14 % (3 personer) er nøytral til denne påstanden.

### **2.3.3 Samhandling og informasjonsflyt**

Rådmann og økonomisjef sier at budsjetttrundskrivet klargjør rammene for budsjettprosessen for kommunalsjefer og enhetsledere og at kommunalsjefene deltar i hele budsjettprosessen.



Ifølge rådmann og økonomisjef er ut over budsjetttrundskrivet ingen skriftlige rutiner for dialog i prosessen. Kommunalsjefene har ansvar for involvering av enhetslederne innen sitt område, mens rådmann/økonomisjef koordinerer på strategisk nivå. Rådmann og økonomisjef sier at det vanligvis er fellesmøte med samtlige enhetslederne om budsjettet før det blir lagt fram for politikerne.

Flertallet av enhetsledere og kommunalsjefer, samt regnskapssjefen, sier at budsjetttrundskrivet gir føringer for samhandling og informasjonsflyt i budsjettprosessen. Regnskapssjefen sier at informasjonsflyt underveis i prosessen går mellom enhetsledere og kommunalsjefer/strategisk ledelse.

Kommunalsjef oppvekst/kultur sier at budsjetttrundskrivet gir informasjon om prosessen, og at hun opplever prosessen som godt kommunisert og beskrevet i forkant. Kommunalsjef oppvekst/kultur opplever at det ikke er gode nok felles rutiner på informasjonsflyten under prosessen og at det er litt uforutsigelig hvordan informasjonsflyten foregår i prosessen. Dette handler om at det ikke er bestemte krav eller rutiner til kommunalsjefene eller rådmannen for samhandling og informasjon underveis. Kommunalsjef oppvekst/kultur sier at dette kan skape lite forutsigbarhet for enhetslederne, og forventningen til informasjon og involvering blir heller ikke avklart begrenset. Kommunalsjefen sier at det er litt opp til hver enkelt kommunalsjef, men samtidig understreker hun at det er mulig det må være slik siden det er ulike avdelinger som er svært ulikt skrudd sammen. Kommunalsjef oppvekst/kultur opplever at det er god struktur på kommunikasjon innad i strategisk ledelse.

Kommunalsjef oppvekst/kultur har ledermøter med enhetslederne i budsjettprosessen. Kommunalsjefen helse/velferd sier at hun har tett dialog med enhetsledere i budsjettprosessen. I helseenheten er det delegert personalansvar til avdelingslederne, og dialogen er med disse i budsjettsammenheng. Kommunalsjef helse/velferd sier økonomiske føringer som kommer underveis i prosessen blir sendt ut på epost. Kommunalsjef helse/velferd sier at dette diskuteres i ledermøter på avdelingen og de blir enige hvordan de skal håndtere nye føringer. Det kan også komme generelle føringer fra rådmannen.

Kommunalsjef samfunnsutvikling sier at det i forbindelse med budsjettprosessen gjennomføres større enhetsledermøter hvor alle møtes. Ifølge enhetsleder kommunalteknisk møtes enhetslederne og kommunalsjef på samfunnsutvikling hver 14. dag, hvor også budsjettarbeidet er tema på et overordnet nivå. Enhetsleder landbruk og miljø sier at kommunalsjef samfunnsutvikling og enhetsledere har fast møte annenhver tirsdag. Enhetsleder landbruk og miljø opplever at den vertikale informasjonsflyten har fungert veldig godt de siste 10 årene. I tirsdagsmøtene får enhetsledere signaler og føringer for budsjettarbeidet fra kommunalsjefen.

Enhetslederne forholder seg til kommunalsjef og økonomikontoret ved regnskapssjefen eller økonomisjefen, i budsjettarbeidet. Kommunalsjef helse/velferd, som også er enhetsleder for helseenheten sier at hun også involverer avdelingslederne i arbeidet med budsjettet. Enhetsleder TFF/PLO sier at hun har ukentlige møter med avdelingslederne under seg. Avdelingslederne revisor har snakket med gir blandende tilbakemeldinger på hvorvidt de involveres i budsjettprosessen.

Revisor har gjennomgått budsjetttrundskriv for budsjettprosesser gjennomført i 2018, 2019 og 2020. I budsjetttrundskrivene fremgår det hvem som har ansvar for å koordinere budsjettarbeidet på de enkelte områdene i kommunen. Det fremgår også hvem kommunalsjefer og enhetsledere skal henvende seg til dersom de har spørsmål til det praktiske budsjettarbeidet. I budsjetttrundskrivet er det også en prosess- og framdriftsplan som angir hvem som er ansvarlig og frister for den enkelte aktivitet i budsjettprosessen. Prosess og framdriftsplanen omfatter aktiviteter på administrativt og politisk nivå.

Ordfører sier at administrasjonen er forbilledlig når det kommer til å være tilgjengelig for formannskap og kommunestyret dersom de har spørsmål til årsbudsjett og økonomiplan.

I spørreundersøkelsen oppgir i overkant av 95 % (21 personer) av de som svarte at de er enig i at de opplever at administrasjonen er tilgjengelig dersom de har spørsmål til årsbudsjett eller økonomiplan. I overkant av 4 % (1 person) er uenig i påstanden. Blant de faste medlemmene oppgir i underkant av 82 % (18 personer) at de er enig i at de opplever at administrasjonen kan svare på spørsmål de måtte ha til årsbudsjett og økonomiplan. I underkant av 9 % (2 personer) er uenig og i overkant av 9 % (2 personer) er nøytral til påstanden.

### **2.3.4 Fordeling av ansvar**

Rådmann og økonomisjef sier at ansvaret for budsjett og økonomistyring er tydelig. Enhetsledere har budsjett, personal, og faglig ansvar for sine enheter. Kommunalsjefene har på rådmannsnivået tilsynsansvaret og rapporteringsansvaret til politisk nivå, innenfor sitt område. Økonomisjef og rådmann opplever at lederne er klar for over ansvaret sitt og sier at det ikke har vært vesentlige utfordringer knyttet til ansvarsforståelse.

Av budsjetttrundskrivene fremgår at «Enhetslederne har ansvar for at det blir utarbeidet budsjett og økonomiplan innenfor sine respektive områder i samsvar med de rammer, retningslinjer og tidsfrister som blir gitt i dette rundskrivet og eventuelt på andre måter.» Det fremgår også av budsjetttrundskrivet hvem som har ansvar for koordinering av økonomiplan og budsjettarbeidet innenfor hvert område.

Intervjudata bekrefter at kommunalsjefer og enhetsledere opplever at ansvaret for budsjett/økonomi er klart, og at dette fremgår av stillingsinstrukser eller arbeidsavtaler til enhetslederne. Revisor har gjennomgått enkelte arbeidsavtaler og finner at det der fremgår at enhetslederen har økonomiansvar. I arbeidsavtalene er økonomiansvaret spesifisert som «Effektiv bruk og forvaltning av tildelte ressurser i henhold til budsjett og økonomireglement».

Kommunalsjef helse/velferd, som også er enhetsleder for helse-enheten, opplyser at hun delvis har delegert ansvar til avdelingsledere på enheten. Kommunalsjefen sier i intervju at hun involverer avdelingsledere i arbeidet, men at det er hun som har hånden på rattet når det gjelder utforming av budsjettet. Dokumentasjon mottatt fra kommunalsjef helse/velferd/enhetsleder helse bekrefter at økonomi- og personalansvar tilsvarende enhetslederfunksjonen er delegert til avdelingsledere på helse. Det fremgår ikke av dokumentasjonen at avdelingslederne har fått informasjon om ansvaret de er delegert. Revisor har intervjuet avdelingsleder for fysioterapi, som sier at hun opplever eget ansvar i budsjettprosessen som uklart og at hun ikke har stillingsinstruks som beskriver ansvar og oppgaver i budsjettprosessen.

Avdelingsleder på sykehjemmet oppfatter at hun har ansvar for at avdelingen holder seg innenfor budsjett. Fordi hun ikke har hatt tilgang til budsjett- og økonomisystem opplever avdelingsleder at det er utfordrende å følge opp dette ansvaret.

## 2.4 Vurdering

### 2.4.1 Realistisk budsjett

Revisor finner at kommunen har fokus på realisme i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan. Det legges vekt på å kvalitetssikre anslag for lønnskostnader i årsbudsjettet og det benyttes prognoser som grunnlag for å anslå behov i langtidsbudsjettet. Det er holdepunkter i data for at usikkerhet formidles muntlig til politisk nivå. Revisor finner at det bare er beskjeden omtale av usikkerhet i rådmannens grunnlag for budsjett og økonomiplan.

Revisor har avdekket et eksempel på at behov man forventer vil komme i løpet av et år innen PLO ikke reflekteres i årsbudsjettet.

Gjennomgangen av årsbudsjett og regnskap for enhetene viser at Voksenopplæringen og TFF har hatt gjentatte, relativt store avvik. Voksenopplæringen fremstår som et krevende område å budsjettere. Revisor finner at dette i liten grad reflekteres i kommentarene til budsjettet. Etter revisors vurdering kunne budsjettet for enheten med fordel ha inneholdt en tydeligere

beskrivelse av hvilke størrelser som er krevende å anslå og hvordan denne usikkerheten er håndtert i utarbeidelsen av anslag på inntekter/utgifter.

Når det gjelder TFF sier ledelsen at de på et tidspunkt i 2018 mistet kontrollen over økonomi, behov og tjenestenivå. Revisor vurderer at det er sammensatte årsaker til avvik innen TFF, men at manglende kontroll har gjort det krevende å budsjettere realistisk for enheten de senere årene. Utfordringene på TFF er en kjent problemstilling i kommunen og det er iverksatt tiltak for å gjenvinne kontrollen.

Samlet sett vurderer revisor at kommunen gjør mye riktig for å sikre at budsjett og økonomiplan er realistisk. Revisor finner samtidig grunn til å påpeke at det innen voksenopplæringen og TFF bør jobbes mer med kvalitetssikring av budsjettanslag og at det bør redegjøres for usikkerhet i anslagene i enhetenes budsjett.

#### **2.4.2 Politisk deltakelse**

*Rådmannen må ha rutiner som sikrer politisk deltakelse i arbeidet med budsjettet. Politikerne vedtar selv budsjettprosessen og derigjennom omfanget av politisk involvering. De politiske partiene har også tilgang til Arena.*

Revisors vurdering er at rådmannen har tilfredsstillende rutiner for å sikre politisk deltakelse i budsjettarbeidet. Spørreundersøkelsen indikerer likevel at det kan være et potensial for å øke opplevelsen av innsyn og delaktighet i budsjettprosessen blant medlemmer i kommunestyret. Spørreundersøkelsen viser også at det er delte meninger blant politikerne når det gjelder hvor godt administrasjonen ivaretar politiske styringssignaler og når det kommer til om innstilling til årsbudsjett og økonomiplan er forståelig.

#### **2.4.3 Samhandling og informasjonsflyt**

*Det bør foreligge retningslinjer og rutiner for samhandling og informasjonsflyt mellom nivåene i organisasjonen i budsjettarbeidet.*

I budsjetttrundskrivene fremgår det hvem som har ansvar for å koordinere budsjettarbeidet på de enkelte områdene i kommunen. Det fremgår også hvem kommunalsjefer og enhetsledere skal henvende seg til dersom de har spørsmål til det praktiske budsjettarbeidet. Budsjetttrundskrivet har også en prosess og fremdriftsplan som angir ansvar og frister for ulike aktiviteter på administrativt og politisk nivå i budsjettprosessen. Kommunalsjefene deltar i hele budsjettprosessen og det avholdes jevnlig møter med enhetslederne. Det varierer hvor mye enhetslederne involverer avdelingslederne i budsjettarbeidet. Revisors samlede vurdering er at kommunen har tilfredsstillende retningslinjer for samhandling og informasjonsflyt mellom nivåene i organisasjonen i budsjettprosessen.

#### **2.4.4 Fordeling av ansvar**

*Ansvaret for økonomistyring og budsjettkontroll må være tydelig fordelt. Samtlige enhetsledere er klar over sitt ansvar. Ansvarer fremgår både av budsjetttrundskriv og arbeidsavtaler.*

Revisor finner at det er noen uklarheter knyttet til hvilket ansvar avdelingsledere innen helse-enheten og PLO har i budsjettarbeidet. Fordi det er entydig for enhetslederne at de har ansvaret vurderer revisor likevel at kriteriet er tilfredsstillt. Revisor finner samtidig grunn til å påpeke at kommunen, av hensyn til avdelingslederne, bør klargjøre hva som forventes av dem i arbeidet med budsjett og økonomioppfølging.

## 3 RAPPORTERINGSRUTINER

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi deltema 2.

### 3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet rapporteringsrutiner:

- Har Alstahaug kommune etablert rapporteringsrutiner i tråd med lov- og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?

### 3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Rådmannen må ha tydelige retningslinjer for økonomisk rapportering
- Rådmannen skal rapportere avvik til politisk ledelse/kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak
  - Rapporteringen fra rådmannen til politisk nivå må kommuniseres på en form som setter politikerne i stand til å ivareta sitt ansvar for økonomiforvaltning i kommunen
- Enhetsledere skal fire ganger i året rapportere og kommentere avvik til rådmann via kommunalsjef. Kommentarene skal henspeile på om det forventes avvik på årsresultat i forhold til vedtatt budsjett
- Enhetene bør ha systemer/rutiner for løpende budsjettkontroll
- Rapportering av vesentlige avvik skal skje rettidig og uten ugrunnet opphold
- Rådmannen må ha rutiner for budsjettregulering

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

### 3.3 Data

I dette kapitlet presenteres data om rapporteringsrutiner.

#### 3.3.1 Retningslinjer for økonomisk rapportering

Kommunen har et økonomireglement som beskriver rutiner for rapportering. Rådmann og økonomisjef sier at økonomireglementet skulle ha vært oppgradert for flere år siden, men at de i samråd med rådmennene i HALD har valgt å avvente ny kommunelov. Økonomisjefen sier at det er en egen gruppe på økonomiavdelingen som jobber med innholdet i nytt

økonomireglement og at planen er å få ferdig et høringsutkast i høst. Økonomisjef håper at kommunestyret kan behandle dette i desember.

Økonomisjefen har sendt over en fil som viser hvilke rutiner kommunen har for skriftlig regnskapsrapportering (figur 3). I intervju bekrefter økonomisjefen at det er noen forskjeller i hvordan rapporteringsrutiner er beskrevet i økonomireglementet og andre dokumenter som sier noe om rutiner.

Figur 3. Interne rutiner for rapportering



## Rapporteringsrutiner regnskap

- Kommunen har følgende regnskapsrapporteringsrutiner:
- I løpet av året skal **kommunestyret** behandle følgende regnskapsrapporter:
  - Tertialrapport pr. 30. april
  - Tertialrapport pr. 30. august
- I løpet av året skal **formannskapet** behandle følgende rapporter:
  - Rapport pr. 28. februar
  - Rapport pr. 31. oktober
  - Ved behov (store avvik/ budsjettreguleringer) legges også disse fra for kommunestyret.
  - Rapporteringen skjer på gruppeansvarsnivå gjennom at de enkelte enhetsledere rapporterer til rådmann via kommunalsjef.
  - Administrasjonssjef skal uavhengig av disse rutinene rapportere om vesentlige endringer i anslag fra forrige rapportering til formannskapet.

Kilde: Alstahaug kommune

Av rutinen revisor har fått tilsendt fremgår også at:

«Dersom administrasjonssjefen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak. Disse tiltakene kan også være tiltak som tidligere er forkastet politisk».

Rådmann og økonomisjef sier at det er skriftlig rapportering fire ganger i året og at enhetslederne rapporterer på sin enhet og kommenterer. Rapporten fra enhetsledere gjennomgås av den respektive kommunalsjef og behandles i strategisk ledergruppe før rapporteringen går videre til politisk ledelse. Rådmannsnivået rapporterer til kommunestyret

per utgangen av april og august (tertialrapport), samt til formannskapet per utgangen av februar og oktober.

Økonomisjefen sier at det det har blitt innført andre tiltak i 2020 som følge av saken med TFF. Økonomisjefen sier at økonomisk status skal gjennomgås en gang i måneden, både fra enhetsleder, kommunalsjef og i strategisk ledergruppe. Ifølge økonomisjefen ble dette først innført våren 2020, og det er ikke etablert en systematisk rutine for oppfølging. Økonomisjefen sier at den månedlige rapporteringen foregår muntlig, men at store avvik må skriftliggjøres. Den månedlige rapporteringen følges opp av kommunalsjefene. Ifølge økonomisjefen er det en prosess knyttet til mulig skjerping av rapporteringsrutinene, hvor man blant annet skal vurdere skriftlig månedlig rapportering.

Regnskapssjefen sier at det for rapporteringen er en regnearkmal på fellesområdet hvor lederne skal legge inn tall og tekst. Regnskapssjefen opplyser at hun i god tid før fristen sender epost til lederne med opplysninger om rapporteringen. Mailen inneholder rundskriv som beskriver frist for rapportering, oppskrift på hvordan det gjøres og hva som er enhetsleder sitt ansvar og hva som er kommunalsjefen sitt ansvar. Revisor har mottatt ett eksempel på mail fra regnskapssjefen til enhetsledere som bekrefter denne praksisen. Regnskapssjefen sier at økonomisjefen tidligere har sendt ut et rundskriv, som fungerer som et årshjul med frister for hele økonomidelen i kommunen. Revisor har mottatt dokumentasjon på dette årshjulet.

I eposten fra regnskapssjefen gir hun beskjed om hva det skal rapporteres på og at avvik og årsak må kommenteres. Regnskapssjefen sier at det skal være kommentar, tilrådning og konklusjon ved den faste rapporteringen. Ved avvik skal rapportene inneholde tiltak. Regnskapssjefen sier at enhetslederne er flinke, men at hun av og til må purre.

Økonomisjefen sier at enhetene blir fulgt opp av økonomiavdelingen dersom det oppstår forsinkelser ved levering til de faste rapporteringstidspunktene. Enhetslederne får først en purring, og hvis dette ikke blir fulgt opp går det beskjed til kommunalsjefen. Økonomisjef sier at dette er sjelden, og opplever at rutinene er godt innarbeidet blant enhetslederne. Regnskapssjefen sier at hun påser at alle har rapportert innen fristen, og sender ut mail til de som evt. ikke har gjort dette.

Data fra intervjuer viser at kommunalsjefer og enhetsledere er kjent med rutine, mal og retningslinjer som gjelder for skriftlig rapportering (omtalt over). Data fra intervjuer med kommunalsjefer og enhetsleder bekrefter at enhetslederne får beskjed om når det skal rapporteres, og at eventuell forsinket/manglende rapportering følges opp av økonomikontoret. Data fra intervjuer bekrefter også i hovedsak at kommunalsjefer og enhetsledere er kjent med rutinen for administrativ muntlig rapportering om økonomisk status hver måned.



### **3.3.2 Rapportering fra rådmannen til politisk nivå**

Revisor har gjennomgått skriftlige rapporter fra rådmannen til politisk nivå i perioden 2018 - 2020 (rapporter som forelå per 19.oktober 2020). Det er rapportert skriftlig til formannskap ved utgangen av februar og august og til kommunestyret ved utgangen av april og oktober. Ifølge ordfører går i praksis alle kvartalsrapporter til kommunestyret som følge av behov for å regulere budsjettet. Dette bekreftes også av økonomisjefen.

I rapporten sammenfatter kommunalsjefene kort den økonomiske statusen for hver sektor. Det gis også en gjennomgang av status på hvert ansvarsnivå/gruppeansvarsnivå. I gjennomgangen på ansvarsnivå/gruppeansvarsnivå er avvik som hovedregel tallfestet og det gis en beskrivelse av årsak til avvik. Det varierer noe hvor utførlig årsaken til avvik er beskrevet. Som hovedregel rapporteres det om hvilke tiltak som gjøres, eller hva man ser for seg å gjøre fremover. Som hovedregel rapporteres også om forventet resultat ved årsslutt.

Rådmann og økonomisjef sier at formannskapet kom med skryt av rapporten administrasjonen la fram i juni 2020 og sa at den var lett å forstå. Dette bekreftes også av regnskapssjefen. Rådmann og økonomisjef sier at det er mulig at de som ikke forstår rapportene tier om dette. Administrasjonen har hatt prosesser over år der de har tilpasset seg tilbakemeldingene som har kommet. Det har ikke vært gitt noen mer formelle retningslinjer for form på rapportering fra kommunestyret/politisk nivå.

Regnskapssjefen sier politisk nivå syns rapportene er på en grei form. Tidligere ble alle vedleggene og kommentarer fra enhetslederne også lagt ved, men dette var for mye papir. Vedleggene som nå ligger ved, er rapportene fra kommunalsjefene.

Økonomisjef sier at han deltar i formannskapsmøte og kommunestyremøte når rapportene behandles. Økonomisjefen sier at det er mest spørsmål knyttet til rapporteringene i formannskapet.

Ordfører opplever at samarbeidet med administrasjonen i forbindelse med rapportering er veldig bra. Ordfører sier at kommunestyret og formannskap mottar de økonomirapportene de skal ha eller har bedt om. Ordfører mener at økonomirapporter som legges fram for kommunestyret er forståelige og han har aldri fått signaler om noe annet. Ordfører synes at tekst og matriser bidrar til utfyllende og gode rapporter. Ordfører sier at rapportene beskriver årsak til avvik på en tilfredsstillende måte, og at det i det alt vesentlige blir gjort tilstrekkelig rede for tiltak. Ordfører opplever at innholdet i rapportene er tilstrekkelig til at kommunestyret kan ivareta sitt ansvar og at administrasjonen i det alt vesentlige følger opp politiske vedtak i forbindelse med behandling av økonomirapportene. Ordfører sier at med unntak for TFF så har systemer for rapportering fungert godt over tid.

I spørreundersøkelsen har revisor innhentet data om hvordan medlemmer i kommunestyret vurderer rapportene til politisk nivå. Blant de faste medlemmene som svarte på undersøkelsen oppgir om lag 90 % (20 personer) at de er enig i at de opplever at kommunestyret mottar de økonomirapportene de skal ha eller har bedt om. I underkant av 5 % (1 person) er uenig og underkant av 4 % (1 person) er nøytral til påstanden.

82 % (18 personer) av de faste medlemmene som deltok i undersøkelsen svarer at de er enig i at de opplever at økonomirapporter som legges fram for kommunestyret er forståelige. I overkant av 18 % (4 personer) er uenig i påstanden.

Blant de faste medlemmene oppgir 50 % (11 personer) at de er enig i at de opplever at kommunestyret ofte har spørsmål til økonomirapportene som legges fram. I overkant av 27 % (6 personer) er uenig og i underkant av 23 % (5 personer) er nøytrale til påstanden.

I overkant av 86 % (19 personer) svarer at de er enig i at de opplever at administrasjonen kan svare på spørsmål kommunestyret måtte ha til økonomirapporter som legges fram. I underkant av 5 % (1 person) er uenig og i overkant av 9 % (2 personer) er nøytral til denne påstanden.

I overkant av 68 % (15 personer) av de faste medlemmene som svarte oppgir at de er enig i at de opplever at rapporter til kommunestyret beskriver årsaken til økonomiske avvik. I underkant av 14 % (3 personer) er uenig og i overkant av 18 % (4 personer) er nøytrale.

Halvparten av de som svarte (11 personer) oppgir at de er enig i at de opplever at økonomirapporter som legges fram for kommunestyret gjør rede for tiltak som kan iverksettes for å håndtere avvik fra vedtatt årsbudsjett. I underkant av 41 % (9 personer) er uenig og i overkant av 9 % (2 personer) er nøytrale til denne påstanden.

I overkant av 45 % (10 personer) svarer at de er enig i at de opplever at økonomirapportene er tilstrekkelige til at kommunestyret kan ivareta sitt ansvar. I overkant av 36 % (8 personer) er uenig og i overkant av 18 % (4 personer) er nøytral til påstanden.

### **3.3.3 Rapportering fra enhetsledere til kommunalsjef/rådmann**

Revisor har gjennomgått et utvalg av rapporter fra enhetsledere til kommunalsjef/rådmann for perioden 2018-2020. Enhetslederne benytter fast mal for rapportering.

Tabell 4. Rapporter fra enhetene til kommunalsjef/rådmann

Enhet	Rapporter gjennomgått	Kommentar
Voksenopplæring	Per 31.08.18, 31.10. 18, 30.04.19, 29.02. 20 og per 30.04.20	Som hovedregel: tallfesting og forklaring av avvik. Det rapporteres om forventet resultat ved årsslutt og gis tilrådning. Per 31.08.18: Ikke anslag på resultat ved årsslutt. Per 30.04.2020: Ikke konklusjon/tilrådning.
Helse	Per 28.02.2019, 30.04.2019, 31.08.2019, 31.10.2019 og per 30.04.2020	Avvik tallfestes og forklares. Aktuelle tiltak kommenteres. Det gis anslag på resultat ved årsslutt. Det konkluderes.
TFF	Per 30.04.2018, 31.08.2018, 31.10.2018, 28.02.2019, 30.04.2019, 31.08.2019 og per 31.10.2019	Avvik tallfestes og forklares. Aktuelle tiltak kommenteres. Det gis anslag på resultat ved årsslutt og konkluderes.
PLO	Per 28.02.2018, 30.04.2018, 31.08.2018, 31.10.2018, 28.02.2019, 30.04.2019, 31.10.2019 og per 30.04.2020	Avvik tallfestes og forklares. Aktuelle tiltak kommenteres når relevant. Det gis anslag på resultat ved årsslutt og konkluderes.
Kommunalteknisk	Per 28.02.2019, 30.04.2019, 31.08.2019, 31.10.2019, 29.02.2020 og per 30.04.2020	Avvik tallfestes og forklares. Aktuelle tiltak kommenteres når relevant. Det gis anslag på resultat ved årsslutt og konkluderes.
Landbruk og Miljø	Per 28.02.2018, 30.04.2018, 31.08.2018, 31.10.2018, 31.10.2019, 29.02.2020, 30.04.2020 og per 31.08.2020	Avvik tallfestes og forklares. Ikke vært aktuelt med tiltak. Det gis anslag på resultat ved årsslutt og konkluderes.

Kilde: Alstahaug kommune, bearbeidet av Revisjon Midt-Norge

Rådmann og økonomisjef sier at enhetene er gode på å beskrive årsaker til avvik og tiltak. Regnskapssjefen sier at enhetene rapporterer på forventet årsresultat.

Regnskapssjefen sier at enhetslederne er flinke til å rapportere, men at hun av og til må purre. Enkelte enheter rapporterer kun tall, men da gir regnskapssjefen en tilbakemelding om at det må skrives kommentarer for å vite statusen. Det skal ikke være mapper der feltet for kommentarer er tomt.

Regnskapssjefen sier at det har vært utfordringer med rapportering på enheten for funksjonshemmede, TFF. Ifølge regnskapssjefen hadde TFF dårlig budsjettstyring, for høyt estimert anslag inntekter vedr. ressurskrevende brukere, det ble ansatt flere folk midt i året uten budsjettdekning, og det var omlegging av turnus og doble tjenester. Utfordringene på enheten er tatt tak i, og regnskapssjefen sier at det ser ut som det kan gå riktig vei i forhold til den økonomiske situasjonen.

Regnskapssjefen sier at avviket på TFF ble oppdaget av økonomiavdelingen midt i et budsjettår, til rapporteringen i august (2018). Økonomiavdelingen oppdaget at det ikke var samsvar mellom det som ble rapportert og realitetene. Regnskapssjefen sier at det var underrapportering. Økonomisjefen har skrevet en epost på dette datert 12.oktober 2018. Eposten viser at økonomiavdelingen vurderer det negative avviket på TFF ved årsslutt til 8 millioner kroner. I rapport fra enhetsleder per 31.08.2018 anslås resultatet ved årsslutt å være negativt med 1,5 millioner kroner. I regnskapsrapporteringen per 31.10.2018 rapporteres det om et negativt avvik ved årsslutt på 3,5 millioner kroner. Det fremgår av rapporten at utfordringene på TFF er rapportert til politisk nivå gjennom egne orienteringer i formannskapet og egen sak i kommunestyret.

### **3.3.4 Løpende budsjettkontroll**

Fra våren 2020 ble det bestemt at økonomisk status skal gjennomgås en gang i måneden, både fra enhetsleder, kommunalsjef og i strategisk ledergruppe. Økonomisjefen sier at det ikke er etablert en systematisk rutine for oppfølging av dette, men at det er planer for å følge opp fremover. Økonomisjefen sier at den månedlige rapporteringen per nå foregår muntlig, men at store avvik må skriftliggjøres. Ordfører sier at kvartalsvis rapportering er godt nok for kommunestyret, men at det ikke er tilstrekkelig til formannskapet. Det jobbes derfor med å implementere en rutine for muntlig rapportering til formannskapet hver måned.

Data fra intervju med enhetslederne indikerer at de kontrollerer budsjettet jevnlig. De fleste enhetslederne oppgir at de kontrollerer budsjett og regnskap en gang per måned eller hyppigere. Data fra intervjuer med kommunalsjefene indikerer at det minimum en gang hver måned er en muntlig gjennomgang av budsjett og regnskap med enhetslederne. Fordi den månedlige gjennomgangen gjøres av den enkelte enhetsleder og rapporteringen til kommunalsjef skjer muntlig er det ikke mulig for revisor å etterprøve praksis for dette.

### **3.3.5 Rettidig rapportering**

Jamfør tidligere omtale følger regnskapssjefen opp at den skriftlige rapporteringen fra enhetslederne er rettidig.

Ifølge rådmann og økonomisjef skal det rapporteres særskilt ved store avvik som oppdages mellom faste rapporteringstidspunkter. Denne rutinen fremgår av standard formulering i saksframlegget til regnskapssakene: «Administrasjonssjefen skal uavhengig av disse rutinene rapportere om vesentlige endringer i anslag fra forrige rapportering.» Rådmann og økonomisjef sier at det ut over dette er en stående ordre til kommunalsjefer og enhetsledere om at det skal rapporteres særskilt ved store avvik som oppdages mellom faste rapporteringstidspunkter.

I intervjuer sier samtlige enhetsledere at de ved identifikasjon av store avvik mellom faste rapporteringstidspunkter vil varsle kommunalsjefen, regnskapssjef eller økonomisjefen muntlig eller skriftlig. Enhetsleder for voksenopplæringen sier at hun er usikker på om det er egen rutine som sier at det skal rapporteres om avvik mellom faste rapporteringstidspunkter.

Regnskapssjefen har inntrykk av at eventuelle avvik rapporteres først ved kommende regnskapsrapportering. Regnskapssjefen kan ikke huske at det har vært rapportert avvik uavhengig av rapporteringene (som gjøres) 4 ganger i året.

Revisor har tidligere omtalt saken hvor økonomiavdelingen avdekker at det er feil i regnskapsrapporteringen fra TFF per 31.august.2018. Av saksframlegg til formannskap 16.oktober (sak 42/2018) og kommunestyret 23.oktober (sak 39/2018) fremgår det at administrasjonen har orientert særskilt om situasjonen på TFF og at det ventes betydelige kostnadsøkninger i tjenesten inneværende år og også fremover. I formannskap 16.oktober 2018 og kommunestyret 23.oktober 2018 ble også regnskapsrapport per 30.08.2018 behandlet. Revisor finner ikke skriftlig dokumentasjon for at det er referert særskilt til de feil som er avdekket i rapporteringen og som omtales i eposten nevnt ovenfor. Revisor har sett opptak av kommunestyremøtet som ble avholdt den 23.10.18. Opptaket viser at rådmannen informerer kommunestyret muntlig om at tallene som er rapportert for psykisk utviklingshemmede (PU) ikke er korrekte. I opptaket sier rådmannen at dette også ble orientert om i formannskapsmøtet.

### **3.3.6 Rutiner for budsjettregulering**

Av økonomireglementet fremgår at kommunestyret selv skal foreta budsjettjusteringer dersom bevilgningen til et rammeområde er overskredet. Videre fremgår det av reglementet at rådmannen skal budsjettjustere arter innafor rammeområdet på artsgruppenivå når utgifter overskrides eller ved svikt-/merinntekter innen ett eller flere ansvar. Dette gjelder om en på rammeområdet er innenfor tildelt bevilgning fra kommunestyret.

Rådmann og økonomisjef sier at budsjettjusteringer innenfor rammen til områdene blir gjort av administrasjonen. Budsjettjusteringer mellom områdene eller utvidede rammer må til

behandling i kommunestyret. Det blir foretatt budsjettjusteringer fra økonomisystemet fra økonomiavdelingen etter at vedtak er fattet, og de gir beskjed til enhetene om ny ramme.

Budsjettreguleringer foretas fortrinnsvis ved de faste rapporteringene opptil 4 ganger pr. år, men også noen ganger når det dukker opp enkeltsaker mellom rapporteringene.

Regnskapssjefen sier at budsjettreguleringer er knyttet til hovedrapporteringene, i hovedsak ved tertial. Dersom budsjettreguleringene ikke er innenfor egen enhet og ramme, behandles dette politisk. Det skal være politiske vedtak dersom det flyttes penger mellom enhetene på avdelingen.

I e-posten som går fra regnskapssjefen til enhetsledere i forbindelse med rapportering fremgår følgende vedrørende budsjettendringer:

«Ved behov for budsjettendringer grunnet overskridelser, ber vi om at dette gjøres så langt som mulig innenfor egen ramme. Går ikke dette, må kommunalsjefene deretter søke å innarbeide budsjettendringer innenfor det enkelte kommunalsjefområde, før det evt. blir aktuelt å løfte dette opp på rådmannsnivået/ kommunen samlet».

Enhetslederne sier at budsjettene oppdateres fortløpende/umiddelbart etter at vedtak om justering er fattet. Med ett unntak bekrefter enhetslederne at de får beskjed fra økonomiavdelingen om at budsjettet er justert.

Enhetsleder kommunalteknisk sier at det kan ta 3-4 måneder mellom rapportene blir levert og til den er oppe for politisk behandling. Enhetsleder påpeker at dette gir en uforutsigbarhet. Kommunalsjef oppvekst/kultur påpeker at det nødvendigvis tar tid mellom tiltaket planlegges, forslaget fremmes og vedtak fattes. Kommunalsjefen påpeker at dette kan være dyrebar tid for å kunne gjennomføre tiltak med effekt innen budsjettåret. Ordfører sier at det naturlig nok vil gå en viss tid fra det rapporteres om avvik til kommunestyret kan behandle sak om justering av budsjettet.

En gjennomgang av rapporter til kommunestyret viser at rådmannen fremmer forslag om reguleringer av budsjettet.

Ordfører opplever at samarbeidet med administrasjonen i forbindelse med budsjettreguleringer er veldig bra. Ordfører sier at framlegg av saker om budsjettregulering er fremstilt på en forståelig måte og at de er tilstrekkelig begrunnet og utredet sett fra kommunestyrets side. Ordfører sier at saker som krever bredere gjennomgang (justeringer av budsjettet) blir fremmet som en egen sak til kommunestyret. Ordfører sier at rådmannen i det alt vesentlige følger opp budsjettregulering som forutsatt i kommunestyrets vedtak.

I spørreundersøkelsen har revisor innhentet data som sier noe om hvordan kommunestyremedlemmene vurderer saker om budsjettregulering. Blant de faste medlemmene som svarte oppgir i underkant av 55 % (12 personer) at de er enig i at de opplever at framlegg av sak om budsjettregulering er tilstrekkelig begrunnet/utredet. I overkant av 18 % (4 personer) er uenig og i overkant av 27 % (6 personer) er nøytrale til påstanden.

Blant de faste medlemmene oppgir om lag 59 % (13 personer) at de er enig i at de opplever at framlegg av sak om budsjettregulering er forståelig. I overkant av 9 % (2 personer) er uenig og i underkant av 32 % (7 personer) er nøytrale til påstanden.

Blant de faste medlemmene oppgir i underkant av 64 % (14 personer) at de er enig i at de opplever at rådmannen følger opp budsjettreguleringer som forutsatt i kommunestyrets vedtak. I underkant av 14 % (3 personer) er uenig og i overkant av 18 % (4 personer) er nøytral til påstanden. I underkant av 5 % (1 person) svarer vet ikke.

## **3.4 Vurdering**

### **3.4.1 Retningslinjer for økonomisk rapportering**

*Rådmannen må ha tydelige retningslinjer for økonomisk rapportering. Økonomireglementet er utdatert, men er under revidering. Revisor har mottatt en liste som beskriver gjeldende rutiner for skriftlig regnskapsrapportering. Rutinen for skriftlig rapportering følges tett opp av økonomikontoret. Revisor finner at kommunen gjennom etablert praksis har klare rutiner for skriftlig rapportering.*

Rutinen for månedlig muntlig rapportering fra enhetsleder til kommunalsjef er ikke formalisert. Data indikerer likevel at denne rutinen etterleves.

Revisor vurderer at kommunen gjennom etablert praksis har tydelige rutiner for økonomisk rapportering. Revisor anbefaler at rutinene for skriftlig og muntlig rapportering formaliseres i forbindelse med den forestående revideringen av økonomireglementet.

### **3.4.2 Rapportering fra rådmannen til politisk nivå**

*Rådmannen skal rapportere avvik til politisk ledelse/kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak. Revisor finner at rådmannen rapporterer avvik og at det som hovedregel foreslås nødvendige tiltak til politisk ledelse.*

*Rapporteringen fra rådmannen til politisk nivå må kommuniseres på en form som setter politikerne i stand til å ivareta sitt ansvar for økonomiforvaltning i kommunen.*

Ordfører er fornøyd med økonomirapportene fra administrasjonen og sier at rapportene er tilstrekkelige til at kommunestyret kan ivareta sitt ansvar. Data fra spørreundersøkelsen indikerer at det kan være rom for forbedringer knyttet til redegjørelse for tiltak som kan iverksettes for å håndtere avvik fra vedtatt årsbudsjett. Spørreundersøkelsen viser også at en ikke ubetydelig andel av kommunestyremedlemmene opplever at økonomirapportene ikke er tilstrekkelige til at kommunestyret kan ivareta sitt ansvar. Revisor har ikke klare holdepunkter i data for å vurdere hva som ligger bak dette. En mulighet er at disse medlemmene ønsker hyppigere rapportering til kommunestyret. En annen mulighet er at de ser behov for kvalitativt bedre rapporter. Etter revisors skjønn kan kommunestyret innenfor lovens rammer selv bestemme omfanget av rapportering og sette krav til innhold i økonomirapportene.

### **3.4.3 Rapportering fra enhetsledere til kommunalsjef/rådmann**

*Enhetsledere skal fire ganger i året rapportere og kommentere avvik til rådmann via kommunalsjef. Kommentarene skal henspeile på om det forventes avvik på årsresultat i forhold til vedtatt budsjett.* Data indikerer at enhetslederne rapporterer skriftlig fire ganger i året. Som hovedregel tallfestes og forklares avvik. Som hovedregel foreslås tiltak og det anslås resultat ved årsslutt og konkluderes. Revisor finner at det på voksenopplæringen ved en anledning ikke foreligger anslag på resultat ved årsslutt og ved en anledning ikke er konkludert. Samlet sett vurderer revisor at kriteriet er oppfylt.

### **3.4.4 Løpende budsjettkontroll**

*Enhetene bør ha system/rutine for løpende budsjettkontroll.* Kommunen innførte våren 2020 en rutine for månedlig muntlig rapportering fra enhetsledere til kommunalsjefer. Rutinen er ikke formalisert. Data indikerer at enhetsledere kontrollerer budsjett og regnskap minimum en gang per måned og at det fra våren 2020 rapporteres muntlig til kommunalsjef fra denne gjennomgangen. Denne praksisen er vanskelig å etterprøve, men revisor fester lit til opplysningene som er gitt i intervjuer. Revisor anbefaler at rutinen for månedlig budsjettkontroll og muntlig rapportering til kommunalsjef formaliseres i forbindelse med at økonomireglementet revideres. Revisor vurderer at enhetene har rutine for løpende budsjettkontroll.

### **3.4.5 Rettidig rapportering**

*Rapportering av vesentlige avvik skal skje rettidig og uten ugrunnet opphold.* Samtlige enhetsledere sier at de ved identifikasjon av store avvik mellom faste rapporteringstidspunkter vil varsle kommunalsjefen, regnskapssjef eller økonomisjefen muntlig eller skriftlig. En enhetsleder er usikker på om det er egen rutine som sier at det skal rapporteres om avvik mellom faste rapporteringstidspunkter.



I tilfellet hvor det ble avdekket feil i rapporteringen fra TFF varslet rådmannen formannskap og kommunestyret om dette muntlig, kort tid etter at avviket var identifisert.

Basert på de data som foreligger er revisors vurdering at rapportering av vesentlige avvik skjer rettidig og uten ugrunnet opphold. Revisor vurderer at det i sammenheng med revidering av økonomireglementet bør presiseres at vesentlige avvik som avdekkes mellom faste rapporteringstidspunkter skal rapporteres til nivået over umiddelbart.

### **3.4.6 Rutiner for budsjettreguleringer**

*Rådmannen må ha rutiner for budsjettregulering.* Undersøkelsen viser at rådmannen har rutiner for budsjettregulering. Enhetenes budsjett oppdateres fortløpende etter at reguleringer er vedtatt. En utfordring som trekkes fram er at det kan ta lang tid fra behovet for regulering identifiseres og til vedtak er fattet. Dette kan gi uforutsigbarhet for enhetslederne og medfører at man mister tid som kunne vært brukt til å få effekt av tiltak i budsjettåret. Revisor har imidlertid ikke holdepunkter for at denne utfordringen er et utbredt problem.

Ordfører har ingen innvendinger til måten administrasjonen fremmer saker om budsjettregulering. Data fra spørreundersøkelsen viser at et lite flertall av kommunestyremedlemmene som svarte er enig i at framlegg av sak om budsjettregulering er tilstrekkelig begrunnet/utredet, at framlegg av sak om budsjettregulering er forståelig og at rådmannen følger opp budsjettreguleringer som forutsatt i kommunestyrets vedtak. Et klart mindretall av de som svarte er uenig i disse påstandene. Revisor vurderer at det ikke foreligger vesentlige innvendinger til rådmannens rutiner for budsjettregulering fra politisk hold.

## 4 VERKTØY/SYSTEM OG KOMPETANSE

I dette kapitlet beskriver og vurderer vi deltema 3.

### 4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet verktøy/system og kompetanse:

- Har ansatte med budsjettansvar tilgang på, og tilstrekkelig kompetanse i bruk av, nødvendige verktøy for å drive god økonomistyring?

### 4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Enhetene må disponere nødvendige økonomistyringsverktøy
- Enhetene må ha tilgang på personell med kompetanse i bruk av økonomistyringsverktøyet

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

### 4.3 Data

I dette kapitlet presenteres data om verktøy/system og kompetanse.

#### 4.3.1 Økonomistyringsverktøy

Kommunen benytter Arena som budsjettverktøy og Visma som regnskapssystem. Skriftlig rapportering fra enhetene gjøres i egne maler i Excel. Kommunalteknisk enhet benytter i tillegg Momentum til beregning av selvkost.

Ifølge rådmann og økonomisjef har ansatte med økonomiansvar nødvendige tilganger. Intervjuer med enhetsledere og kommunalsjefer bekrefter at ansatte med økonomiansvar har tilgang på systemene.

Regnskapssjefen sier at de har velfungerende verktøy, men hun har ikke noe å sammenligne med. Regnskapssjefen sier at webbløsningene i Visma fungerer godt og er brukervennlig. Kommunalsjefer og enhetsledere synes stort sett at systemene fungerer greit og at de gir god nok styringsinformasjon.

### 4.3.2 Kompetanse

Økonomisjefen sier at det i noen år var obligatorisk kurs i ARENA, men at det ble avvirket som følge av at deltakelsen var lav. Økonomisjefen sier at det har vært noen regnskapsrapporteringskurs, men ikke noe systematisk. Det er fra 2019 gjeninnført årlige kurs i regnskapsrapportering og budsjetteringsverktøy. Fra 2020 er dette obligatorisk. Rådmann og økonomisjef sier at det i tillegg legges ved brukerveiledning til enhetsledere/ kommunalsjefer ved de 4 obligatoriske regnskapsrapporteringene med beskrivelse på hvordan det gjøres.

Økonomisjefen sier at administrasjonen i kommunen er i gang med å innføre KS-læring (e-læringsportal) for å gjennomføre grunnleggende kurs i økonomisystemet, inklusiv budsjettarbeidet og regnskapsrapporteringen. Dette bekreftes av flere informanter. Økonomisjefen sier at kommunen ikke har noe systematisk opplæring av nyansatte. Ifølge økonomisjefen er området oppvekst den som har best opplæring, og nå som sektoren har fire nyansatte prøver økonomiavdelingen også å følge opp med individuell opplæring av disse. Økonomisjefen sier at fleste lederne har utdanning på bachelor- eller masternivå og at det med noen få unntak, er god nok kompetanse innen økonomi. Økonomisjefen sier at erfaringen er at de aller fleste håndterer oppgavene knyttet til budsjettarbeid og regnskapsoppfølging på en utmerket måte.

Regnskapssjefen sier at kunnskapen om bruk av systemene er varierende hos lederne. Regnskapssjefen sier at lederne får litt opplæring under budsjettprosessen og at de ellers er flinke til å spørre. Regnskapssjefen forventer at enhetslederne og kommunalsjefer stiller spørsmål. Videre har kommunen kjøpt en e-læringsportal, gjennom KS-læring. Regnskapssjefen sier at planen er å skreddersy et opplegg for økonomi, med prosessen fra start til slutt. Regnskapssjefen sier at utvikling/vedlikehold av økonomikompetansen ikke er satt i system. Avdelingen oppvekst og kultur har hatt opplæring på sine enhetsledere, men dette har ikke vært styrt fra økonomiavdelingen. Regnskapssjefen sier at økonomiavdelingen mottar innspill om behov for opplæring og at nyansatte får opplæring fra økonomiavdelingen på forespørsel.

Kommunalsjef helse/velferd skulle ønske kommunen var bedre på å ha et systematisk opplegg for arbeid med vedlikehold av økonomikompetansen. Kommunalsjef oppvekst/kultur sier at kommunen ikke har et godt nok system for arbeid med utvikling/vedlikehold av økonomikompetansen til lederne eller godt nok system for nyansatte. Kommunalsjef samfunnsutvikling sier at kommunen ikke er gode nok på dette området når det gjelder nyansatt eller interne rokeringer i organisasjonen.

De fleste enhetslederne og kommunalsjefene sier at de har god nok kompetanse selv, og/eller at de har tilgang på bistand fra økonomiavdelingen ved behov. Enhetsleder for

voksenopplæringen svarer både ja og nei på spørsmål om hun har god nok kompetanse og at selvfølelsen blir påvirket når det har vært utfordringer knyttet til hennes enhet. Enhetsleder er usikker når det gjelder tilstrekkelig opplæring. Enhetsleder voksenopplæring sier at ikke var noen formell opplæring da hun begynte for 8 år siden. Samtidig vet hun at det er mulighet til å få hjelp.

Kommunalsjefene sier at det er muligheter for å delta på kurs. Flere av enhetslederne opplever også at det er rom for å delta på kurs dersom de ønsker det. Enhetsleder TFF/PLO sier at hun ikke er tilbudt kurs og at hun heller ikke har etterspurt det. Enhetsleder TFF/PLO har ikke økonomibakgrunn. Selv tror hun at kurs kunne ha bidratt til at hun har følt seg tryggere med økonomioppgavene og det påfølgende ansvaret. Enhetsleder TFF/PLO sier at det er opp til enhetsleder å melde behov. At enhetsledere selv må melde ønske eller behov for opplæring/kurs bekreftes også av andre informanter.

## **4.4 Vurdering**

### **4.4.1 Økonomistyringsverktøy**

*Enhetene må disponere nødvendige økonomistyringsverktøy.* Revisors vurdering er at enhetene disponerer nødvendige økonomistyringsverktøy.

### **4.4.2 Kompetanse**

*Enhetene må ha tilgang på personell med kompetanse i bruk av økonomistyringsverktøyet.* De fleste enhetslederne og kommunalsjefene sier at de har god nok kompetanse selv, og/eller at de har tilgang på bistand fra økonomiavdelingen ved behov. Økonomisjefen sier at erfaringen er at de aller fleste håndterer oppgavene knyttet til budsjettarbeid og regnskapsoppfølging på en utmerket måte. Kommunen har ikke et systematisk opplegg for opplæring av nyansatte. Det er avholdt kurs i budsjetterings- og rapporteringsverktøy. Fra og med 2020 er disse kursene obligatorisk for enhetsledere og kommunalsjefer.

Revisor vurderer at enhetene har tilgang på personell med kompetanse i økonomistyringsverktøyet. Revisor vurderer at obligatoriske kurs i budsjetterings- og rapporteringsverktøy kan fungere godt som tiltak for vedlikehold/utvikling av økonomikompetansen. Samtidig bør det vurderes etablert et systematisk opplegg for opplæring av nytilsatte.

## 5 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Alstahaug kommune 16.november 2020. Høringssvaret fra rådmannen i Alstahaug er gjengitt i vedlegg 2.

På bakgrunn av tilbakemeldingene fra rådmannen har revisor foretatt noen justeringer i rapporten. I kapittel 1.3 har revisor utdypet metodiske valg som er gjort knyttet til bruk av data fra spørreundersøkelsen. I kapittel 2.3.1 har revisor lagt til ny informasjon i data knyttet til rapportering av avvik ved TFF. Den nye informasjonen er hentet direkte fra skriftlig kilde mottatt fra kommunen (regnskapsrapport fra TFF). For øvrig har revisor presisert enkelte vurderinger og anbefalinger. Endringene har ikke påvirket rapportens konklusjoner.

## 6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 6.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at budsjettprosessen i Alstahaug kommune er i tråd med lov – og regelverk, men at det er enkelte svakheter i faglig praksis. Kvalitetssikring av anslag på lønn og bruk av prognoser er viktige elementer i praksis som bidrar til realisme i budsjettet. Innen PLO finner vi et eksempel på at forventede ressursbehov ikke reflekteres i budsjettet. Voksenopplæringen og TFF har gjentatte, relativt store avvik. Dette indikerer potensial for bedre kvalitetssikring av budsjettanslag. Revisor finner også at det i større grad bør redegjøres for usikkerhet i enhetenes budsjettanslag. Kommunen har gode rutiner for å sikre politisk deltakelse i budsjettprosessen. Spørreundersøkelsen indikerer likevel at det kan være et potensial for å øke opplevelsen av innsyn og delaktighet i budsjettprosessen blant medlemmer i kommunestyret. Spørreundersøkelsen indikerer også at det er delte meninger blant politikerne når det gjelder hvor godt administrasjonen ivaretar politiske styringssignaler og når det gjelder om innstilling til årsbudsjett og økonomiplan er forståelig. Revisor finner også at det er noe uklarhet knyttet til hvilket ansvar avdelingslederne innen helse og PLO har i budsjettarbeidet.

Videre konkluderer revisor med at Alstahaug kommune har etablert rapporteringsrutiner i tråd med lov og regelverk og at retningslinjene i det alt vesentlige følges opp i praksis. Det er behov for at gjeldende rapporteringsrutiner formaliseres i et oppdatert økonomireglement. Dette har kommunen en prosess på. Revisor finner få eksempler på at rapportering fra enhetslederne ikke er i samsvar med det rapporteringsmalen legger opp til at det skal rapporteres på. Data fra spørreundersøkelsen indikerer at det kan være rom for forbedringer knyttet til redegjørelse for tiltak som kan iverksettes for å håndtere avvik fra vedtatt årsbudsjett. Spørreundersøkelsen indikerer også at en betydelig andel av kommunestyremedlemmene opplever at økonomirapportene ikke er tilstrekkelige til at kommunestyret kan ivareta sitt ansvar.

Endelig konkluderer revisor med at ansatte har tilgang på nødvendige verktøy for å drive god økonomistyring. Enhetene har også tilgang på personell med kompetanse i bruk av verktøyene. Revisor finner at kommunen gjennom obligatoriske kurs i regnskapsrapporterings- og budsjettverktøy har tatt grep med sikte på å få til en mer systematisk oppfølging av ledernes kompetanse. Det synes likevel å være rom for forbedring med tanke på opplæring av nytilsatte.

## 6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at

- Rådmannen bør ha fokus på kvalitetssikring av budsjettanslag i enheter med gjentatte store avvik
- Rådmannen bør etablere rutine for beskrivelse av usikkerhet i enhetenes budsjettanslag
- Rådmannen bør sørge for at det avklares med avdelingsledere innen helse og PLO hvilket ansvar de har i budsjettarbeidet
- Rapporteringsrutiner formaliseres og samles i et oppdatert økonomireglement
- Rådmannen bør etablere et opplæringstilbud til nyansatte ledere med økonomiansvar

## KILDER

### **Lover og forskrifter**

Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) FOR -2013-11-27-1383 gjeldende fra 01.01.2014 til 31.12.2019

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) Lov 2017-12-19-115 fra 01.01.2018 til 31.12.2019 (Kommuneloven 2018-2019)

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83, sist endret 01.01.2020 (Kommuneloven 2020)

### **Kommunale dokumenter**

Arbeids- og lederavtale enhetsleder kommunalteknisk

Arbeids- og lederavtale enhetsleder landbruk- og miljø

Budsjettrundskriv økonomiplan og budsjett (2018, 2019 og 2020)

Delegasjon fra kommunalsjef helse/velferd (enhetsleder helse) til avdelingsledere

Interne økonomirutiner Alstahaug kommune

Rapporter til formannskapet per februar og august (2018-2020)

Rapporter til kommunestyret per april og oktober (2018-2020)

Regnskapsrapportering fra enhetene (mottatte filer)

Økonomiplan og årsbudsjett. Administrasjonssjefens grunnlag (2018, 2019 og 2020)

Økonomireglement for Alstahaug kommune – vedtatt i kommunestyret 30.august 2005 sak 28/05 – sist revidert i K-sak 28/19 i møte 20.06.19.

Årshjul økonomiavdelingen 2020

Årsmelding 2019

Årsrapport 2017, 2018

### **Andre dokumenter**

Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk. Sammendrag av rapport fra Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)

Veileder «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner», Kommunal og regionaldepartementet 2013

### **Internett**

Opptak av kommunestyremøtet 23.oktober 2018  
(<https://www.youtube.com/watch?v=zbd0G-M1VOc>)



## VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) Lov 2017-12-19-115 fra 01.01.2018 til 31.12.2019 (Kommuneloven 2018-2019)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83, sist endret 01.01.2020 (Kommuneloven 2020)
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) FOR -2013-11-27-1383 gjeldende fra 01.01.2014 til 31.12.2019
- Økonomireglement for Alstahaug kommune – vedtatt i kommunestyret 30.august 2005 sak 28/05 – sist revidert i K-sak 28/19 i møte 20.06.19.
- Interne økonomirutiner Alstahaug kommune
- Veileder «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner», 2013
- Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk. Sammendrag av rapport fra Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)

### **Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 1: Er budsjettprosessen i Alstahaug kommune i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis?**

Kommuneloven (2018-2019) § 23 nr. 2 slår fast at administrasjonssjefen skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, at vedtak blir iverksatt, at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner og er gjenstand for betryggende kontroll. Ifølge kommuneloven (2018-2019) § 5 nr. 2 skal kommunal planlegging bygge på en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen og de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet slik det følger av økonomiplanen. Kommuneloven (2018-2019) § 44 nr. 3 slår fast at økonomiplanen skal omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i perioden. Ifølge kommuneloven (2018-2019) § 46 nr. 3 skal årsbudsjettet være realistisk og fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter kommunen kan forvente i budsjettåret.

Ifølge kommuneloven (2020) § 13-1, tredje ledd, skal kommunedirektøren påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Ifølge kommuneloven (2020) § 14-1 skal kommuner og fylkeskommuner forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen

blir ivaretatt over tid. Videre heter det at kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling. Jamfør kommuneloven (2020) § 14-4, tredje ledd, skal økonomiplan og årsbudsjettet settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. Fra overstående utleder revisor at kommunens *økonomiplan og årsbudsjett skal være realistisk*.

Årsbudsjett og økonomiplan er framoverskuende og realistisk budsjettering innebærer at kommunen må ta stilling til hvilke inntekter og utgifter som forventes å påløpe fremover i tid. Jfr. Veileder i økonomiplanlegging for kommuner og fylkeskommuner legger revisor til grunn at realistisk budsjettering fordrer at kommunen benytter oppdaterte anslag for inntekter og forventet omfang av tjenesteproduksjon, samt oppdaterte anslag for priser på arbeidskraft, andre innsatsfaktorer og kapital. Inntekter, omfang på tjenesteproduksjon (behov) og priser på arbeidskraft og innsatsfaktorer frem i tid er gjenstand for usikkerhet. Revisor legger til grunn at realistisk budsjettering fordrer at kommunen kartlegger, synliggjør og vurderer betydningen av slik usikkerhet. Fra dette utleder revisor at *administrasjonen må legge prognoser for forventet utvikling til grunn for budsjett og økonomiplan*. Videre utleder revisor at *kommunen bør kartlegge, synliggjøre og vurdere betydningen av usikkerhet i grunnlaget/forutsetningene som ligger til grunn for budsjettet*.

Jfr. kommuneloven (2018-2019) § 1 er lovens formål å legge til rette for et funksjonsdyktig *kommunalt folkestyre* og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale felleskap og med sikte på bærekraftig utvikling. Jfr. kommuneloven (2020) § 1 er lovens formål å fremme det kommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Videre skal loven legge til rette for det *lokale folkestyret* og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Jfr. kommuneloven (2018-2019) § 44 skal kommunestyret en gang i året vedta en rullerende økonomiplan. Jamfør samme lov § 45 skal kommunestyret innen utgangen av året vedta budsjett for det kommende kalenderår (årsbudsjett). Jamfør kommuneloven (2020) § 14-2 pkt. a) skal kommunestyret selv vedta årsbudsjett og økonomiplan. Jamfør kommuneloven (2020) § 14-3 skal økonomiplan for de neste fire årene og årsbudsjett for det kommende året vedtas før årsskiftet. Jfr. økonomireglementet pkt. 2.3.2 skal kommunestyret i tilknytning til den økonomiske rammen gi mål og premisser for tildelingen. Mål og premisser skal ifølge økonomireglementet utarbeides i den grad de er nødvendige for å klargjøre hva kommunestyret ønsker å oppnå med bevilgningen. Basert på overstående utleder revisor at *rådmannen må ha rutiner som sikrer politisk deltakelse i budsjettarbeidet*.

Flere nivåer i organisasjonen (både administrativt og politisk) har en rolle i kommunens budsjettarbeid. Veilederen «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner»

(Kommunal- og regionaldepartementet (2013)) anbefaler å utarbeide en plan for gjennomføring av økonomiplan- og årsbudsjettprosessen. Planen bør være forankret politisk og ha tydelige skiller mellom administrativt og politisk ansvar og roller, samt realistiske og klare tidsfrister. Veilederen har gitt et eksempel på et årshjul som brukes i arbeidet med budsjettprosessen. Årshjulet gir en oversikt over aktivitetene som kommunen gjennomfører for å utarbeide økonomiplan og årsbudsjett. På bakgrunn av oversående utleder revisor at *det bør foreligge retningslinjer og rutiner for samhandling og informasjonsflyt mellom nivåene i organisasjonen i budsjettarbeidet*. Sett i sammenheng med lovkrav om betryggende kontroll (kommuneloven 2018-2019 § 23 nr. 2) utleder revisor videre at *ansvaret for økonomistyring og budsjettkontroll må være tydelig fordelt*.

Oppsummert utleder vi følgende kriterier for problemstilling 1:

- Økonomiplan og årsbudsjett skal være realistisk, med realistisk menes at
  - Administrasjonen må legge prognoser for forventet utvikling til grunn for budsjett og økonomiplan
  - Administrasjonen bør kartlegge, synliggjøre og vurdere betydningen av usikkerhet i budsjett og økonomiplan
- Rådmannen må ha rutiner som sikrer politisk deltakelse i budsjettarbeidet
- Det bør foreligge retningslinjer og rutiner for samhandling og informasjonsflyt mellom nivåene i organisasjonen i budsjettarbeidet
- Ansvar for økonomistyring og budsjettkontroll må være tydelig fordelt

### **Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 2: Har Alstahaug kommune etablert rapporteringsrutiner i tråd med lov- og regelverk og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?**

Rådmannen har ansvar for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner og at den er gjenstand for betryggende kontroll (Kommuneloven (2018-2019) § 23 nr.2). Jfr. kommuneloven (2020) § 13-1, tredje ledd, skal kommunedirektøren påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

Ifølge kommuneloven (2018-2019) § 47 nr. 2 skal administrasjonssjefen gi melding til kommunestyret dersom det i løpet av budsjettåret skjer endringer som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på. Forskrift om årsbudsjett § 10 stadfester rådmannens rapporteringsplikt ovenfor kommunestyret vedrørende utviklingen i inntekter og utgifter i henhold til vedtatt årsbudsjett og klargjør at det ved behov skal rapporteres om nødvendige tiltak. Jfr. kommuneloven (2020) § 14-5 andre ledd skal kommunestyret endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. Jfr. kommuneloven (2020) § 14-5 tredje ledd skal kommunedirektøren minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå

endringer i årsbudsjettet. Jamfør kommunens interne økonomirutiner skal all regnskapsrapportering skje på gruppeansvarsnivå, ved at de enkelte enhetslederne rapporterer til rådmann via kommunalsjef. Av økonomireglementet følger at enhetsledere skal kommentere avvik. Kommentarene skal henspeile på om det forventes avvik på årsresultat i forhold til vedtatt årsbudsjett.

Av kommunens interne økonomirutiner fremgår at «dersom administrasjonssjefen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret forslås nødvendige tiltak. Disse tiltakene kan også være tiltak som tidligere er forkastet politisk».

Fra overstående utleder revisjonen at

- rådmannen må ha tydelige retningslinjer for økonomisk rapportering.
- *rådmannen skal rapportere avvik og foreslå aktuelle tiltak til politisk ledelse.*
- *enhetsledere skal rapportere og kommentere avvik til kommunalsjef/rådmannsnivået. Kommentarene skal henspeile på om det forventes avvik på årsresultatet i forhold til vedtatt budsjett.*
- *rådmannen må ha rutiner for budsjettregulering.*

Ifølge kommunens interne økonomirutiner skal administrasjonssjefen uavhengig av rapporteringsrutinen beskrevet ovenfor rapportere om vesentlige endringer i anslag for forrige rapportering til formannskapet. *Av dette utleder revisor at rapportering av vesentlige avvik skal skje rettidig og uten ugrunnet opphold.* Etter revisors vurdering fordrer avdekking av vesentlige avvik mellom faste rapporteringstidspunkter at *kommunalsjefer og enhetsledere bør ha rutine for løpende budsjettkontroll.*

Jamfør COSO-rammeverket fordrer helhetlig risikostyring at relevant informasjon blir identifisert, fanget opp og kommunisert i en form og i et tidsperspektiv som gjør det mulig for ansatte å ivareta sitt ansvar. Av dette utleder revisor at *økonomisk rapportering må kommuniseres på en form som setter politisk nivå i stand til å ivareta sitt ansvar for økonomiforvaltning i kommunen.*

Oppsummert utleder vi følgende kriterier for vurdering av problemstilling 2:

- Rådmannen må ha tydelige retningslinjer for økonomisk rapportering
- Rådmannen skal rapportere avvik til politisk ledelse/kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak
  - Rapporteringen fra rådmannen til politisk nivå må kommuniseres på en form som setter politikerne i stand til å ivareta sitt ansvar for økonomiforvaltning i kommunen

- Enhetsledere skal rapportere og kommentere avvik til rådmann via kommunalsjef. Kommentarene skal henspeile på om det forventes avvik på årsresultat i forhold til vedtatt budsjett
- Rådmannen må ha rutiner for budsjettregulering
- Rapportering av vesentlige avvik skal skje rettidig og uten ugrunnet opphold
- Enhetene bør ha systemer/rutiner for løpende budsjettkontroll

**Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 3: Har ansatte med budsjettansvar tilgang på, og tilstrekkelig kompetanse i bruk av, nødvendige verktøy for å drive god økonomistyring?**

Kriterier for problemstilling 3 utledes fra det internasjonalt anerkjente COSO-rammeverket for helhetlig risikostyring. Rammeverket består av i alt 8 komponenter som henger innbyrdes sammen (for detaljer, se sammendrag av rapporten Helhetlig risikostyring - et integrert rammeverk). Alle komponentene i rammeverket har relevans for økonomistyring, men for vurdering av problemstilling 3 legger revisjonen særlig vekt på komponenten som omhandler informasjon og kommunikasjon. I tråd med rammeverket fordrer helhetlig risikostyring at relevant informasjon blir identifisert, fanget opp og kommunisert i en form og i et tidsperspektiv som gjør det mulig for de ansatte å ivareta sitt ansvar. Revisjonens tolkning av denne komponenten er at enhetene i kommunen må disponere verktøy som gjør det mulig for de ansatte å drive ansvarlig og god økonomistyring. Videre følger det at enhetene må ha tilgang på personell med kompetanse i hvordan økonomistyringssystemene brukes.

Oppsummert har vi utledet følgende kriterier for problemstilling 3:

- Enhetene må disponere nødvendige økonomistyringsverktøy
- Enhetene må ha tilgang på personell med kompetanse i bruk av økonomistyringsverktøyet

## VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



Saksnummer 20/3382-2  
Dato: 01.12.2020  
Saksbehandler: Børge Toft

Telefon: 75075002 - 92808188  
E-post: borge.toft@alstahaug.kommune.no

Revisjon Midt-Norge SA  
Postboks 2565

7735 STEINKJER

### **Svar - Høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjon av økonomistyring**

Rådmannen vil takke Revisjon Midt-Norge for rapporten om økonomistyring i Alstahaug kommune.

Rådmannen er i det alt vesentlige fornøyd med de konklusjoner og tilrådinger som revisjonen kommer fram til. I det alt vesentlige konkluderer rapporten med tilfredsstillende systemer og rutiner.

Imidlertid har rådmannen noen kommentarer til innholdet, samt på noen punkter noe avvikende synspunkter i forhold til de årsakssammenhenger som leder til revisjonens konklusjoner/ tilrådinger.

### **Kommentarer til innholdet.**

#### Spørreundersøkelse politikere.

Rapportens side 11:

*«Ved svarfristens utløp hadde revisjonen mottatt i alt 45 komplette besvarelser (22 faste medlemmer og 23 varamedlemmer). Dette gir en total svarprosent på om lag 64 prosent. Svarprosent blant faste medlemmer er om lag 78 prosent og blant varamedlemmer om lag 55 prosent. På bakgrunn av at deltakelsen var relativt lav blant varamedlemmer har revisor valgt å kun rapportere resultater fra svar gitt av faste medlemmer. For å forenkle fremstillingen har vi i rapporteringen av svar fra spørreundersøkelsen slått sammen kategoriene «helt enig» og «delvis enig» til kategorien «enig» og kategoriene «helt uenig» og «delvis uenig» til kategorien «uenig».*

#### **Rådmannens kommentarer:**

Det er en stor utskifting av politikere fra perioden 2015-2019 til perioden 2019-2023. Av faste medlemmer er det kun 10 av 27 (37 %) som er med i begge perioder.

I spørreundersøkelsen er det i punkt 1 spørsmål om «du er/har vært fast medlem, varamedlem eller ingen av delene i kommunestyret i Alstahaug i periodene 2019 -2023 og 2015-2019.»

Dette perspektivet er ikke medtatt i rapporten.

I og med at det er tidlig i kommunestyreperioden, burde svarene på dette punktet vært koblet med de øvrige dataene, evt. kvittert ut hvorfor dette ikke koblet.

Rådmannen registrer også at varamedlemmene, som utgjør halvparten av respondentene ikke er medtatt i rapporten.

Ut over det har rådmannen ingen kommentarer til svarene, men vil anta at dette vil bli fulgt opp i samarbeid med Formannskapet.

Regnskapsrapportering/ budsjetregulering.

Rapportens side 37:

*«Enhetsleder kommunalteknisk sier at det kan ta 3-4 måneder mellom rapportene blir levert og til den er oppe til politisk behandling. Enhetsleder påpeker at dette gir en uforutsigbarhet.»*

Rapportens side 40:

*«En utfordring som trekkes fram er at det kan ta lang tid fra behovet for regulering identifiseres og til vedtak er fattet. Dette kan gi uforutsigbarhet for enhetslederne og medfører at man mister tid som kunne vært brukt til å få effekt av tiltak i budsjettåret.»*

**Rådmannens kommentarer:**

Det normale er at det går 1,5 -2 måneder fra rapporteringstidspunkt til politisk behandling. Dvs. at rapport pr. 30.04 behandles ca. 15.06. og rapport pr. 31.08. behandles i slutten av oktober. Det har skjedd **en** gang de seneste årene at dette har tatt lenger tid; dette som følge av kommunevalget i 2019 og dårlig harmonisering av møteplanene til obligatoriske prosesser, knyttet til dette. Det antas at det er dette det refereres til. Engangshendelser bør det ikke legges så mye vekt på.

**Kommentarer til konklusjoner/ tilrådinger.**

1. Er budsjettprosessen i Alstahaug kommune i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis?

**Konklusjon:**

*-Revisor konkluderer med at budsjettprosessen i Alstahaug kommune er i tråd med lov – og regelverk, men at det er enkelte svakheter i faglig praksis.*

**Anbefalinger:**

*-Rådmannen bør sørge for at det jobbes systematisk og målrettet med kvalitetssikring av enhetenes budsjettanslag.*

**Rådmannens kommentarer:**

Det er ikke vanskelig å slutte seg til revisors syn om at det bør jobbes systematisk og målrettet med kvalitetssikring. Det er alltid et potensiale for forbedring.

Rådmannen oppfatter imidlertid ikke at det som fremgår av rapporten underbygger et generelt behov for mer systematisk og målrettet arbeid, men at det vises til spesifikke svakheter.

Det vises i den forbindelse til følgende utdrag fra rapporten:

*«Kvalitetssikring av anslag på lønn og bruk av prognoser er viktige elementer i praksis som bidrar til realisme i budsjettet» - rapportens side 45. Videre vises det til på side 18 at administrasjonen bruker prognoser aktivt i budsjettarbeid. «Kommunalsjefer og enhetsledere bekrefter at kommunen benytter prognoser som grunnlag i budsjettarbeidet.» Videre står det i rapporten; «En overordnet gjennomgang av administrasjonssjefens grunnlag i perioden 2018-2020 indikerer at prognoser benyttes aktivt i budsjettarbeidet».*

**Rådmannen vil trekke fram vår kommentar på side 14, 5. avsnitt når det gjelder treffsikkerhet på budsjettet samlet de siste 10 årene, noe som i realiteten er målet på om vi har lyktes med budsjettarbeidet eller ikke.**

Etter rådmannens syn konkluderer revisor upresist på et par punkter, når årsakene til overskridelser henføres til mangler ved budsjettarbeidet.

PLO – pkt. 2.4.1 - rapportens side 26, 5. avsnitt, side 17 og sammendrag side 4:

*«Revisor har avdekket et eksempel på at behov man forventer vil komme i løpet av et år innen PLO ikke reflekteres i årsbudsjettet.»*

*«Enhetsleder for PLO/TFF sier i intervju at det er vanskelig å vite om pasienter som plutselig dukker opp og krever tjeneste. Enhetsleder beskriver det mer som en regel enn unntak at slike situasjoner oppstår. Enhetsleder PLO/TFF sier at denne problemstillingen og hvordan den kan løses har vært diskutert mye med kommunalsjefen. Ifølge enhetsleder kommer ikke slike tilfeller som en overraskelse. Likevel legges det ikke inn i budsjettet. Enhetsleder sier at dette er årsak til avvik i løpet av et år.»*

Dette er ikke overraskende for rådmannen.

Det er rådmannen som legger fram årsbudsjettet og økonomiplan på bakgrunn av interne prosesser som involverer enhetsledere og kommunalsjefer.

Rådmannen må forholde seg til krav om realistisk budsjett, krav om budsjettbalanse, politiske styringssignaler og stadig trangere rammebetingelser. Dette er svært krevende øvelser.

Det har de senere årene også blitt budsjettert med bruk av fond, og det er ingen avsatte tilleggsbevilgninger, slik at økte bevilgninger på et område betyr reduserte bevilgninger på et annet område. Iflg. kommunebarometeret har kommunen en av de svakeste kommuneøkonomiene i landet.

Det vil derfor være slik at det behovene man har på enhetene vil være langt større enn de økonomiske mulighetene en har for å innfri disse – dette gjelder ikke bare PLO – men samtlige enheter. Enhetslederne må derfor prioritere innenfor de rammene de får tildelt gjennom budsjettprosessene, og søke å løse nye oppgaver innenfor stramme rammer - jobbe smartere. Regnskapsrapporteringsrutinene skal sikre at dette følges opp i praksis, og dette kan evt. utløse omfordelinger gjennom budsjettreguleringer.

På samme måte som totalbudsjettet er «kontrakten» mellom kommunestyret og rådmannen om de samlede økonomiske rammene for ett år, er det enkelte enhetsbudsjett «kontrakten» mellom rådmannen og den enkelte enhetsleder.

Rådmannen kan derfor ikke slutte seg til at avvik mellom behov og budsjett nødvendigvis har noe å gjøre med mangelfullt budsjettarbeid.

TFF – pkt. 2.4.1 - rapportens side 27, 1. avsnitt:

*«Revisor kan vanskelig se at budsjettet for enheten har vært realistisk de senere årene.»*

I et retroperspektiv er nok dette tilfelle. Går en tilbake til den kunnskapen vi hadde på budsjetteringstidspunktet for årsbudsjettet for 2018, dvs. september/oktober 2017, er nok spørsmålet om hva en kunne ha visst på dette tidspunktet og om endringer i budsjettrutinen hadde noe vesentlig å si for den situasjonen kommunen kom i, et drøyt år etter.

Vi mener at budsjettet for TFF var realistisk utfra den kunnskapen en hadde, høsten 2017. Rammen for enheten ble også økt betydelig fra 2017 til 2018, fra ca. 35,5 mill. kr. til 43,8 mill.kr. Årsaken til avvikene innenfor TFF er omtalt i årsberetningene for 2018 og 2019. Det vises også til våre kommentarer i rapportens side 17.



Situasjonen har vært uklar, og det har skjedd kraftige ut-økninger langt utover budsjetttrammene. Eksterne rapporter i 2018 og 2019 har på den andre siden vist at det har vært potensiale for innsparinger innen enheten. TFF har videre blitt fulgt opp gjennom et eget prosjekt. Det har tatt tid å få oversikt og kontroll, men resultatene vil til en viss grad gjenspeiles i 2020 – regnskapet.

Etter vår år vurdering skyldes avvikene på TFF i større grad uforutsette forhold og mangelfull styring, enn svakheter knyttet til budsjetttrutinen. Situasjonen innen TFF har vært ekstraordinær, og det er i rapporten pekt på flere ulike forhold som har hatt betydning her. I denne sammenheng er det poenget om en generell systemsvakhet i budsjettarbeidet, som vi ikke mener rapporten underbygger.

*- Rådmannen bør etablere rutiner for beskrivelse av usikkerhet i enhetenes budsjettanslag.*

#### **Rådmannens kommentarer:**

Dialogen med politikernes skjer ikke bare i skriftlig form i budsjettdokumentene, men også verbalt der usikkerhet også er tema. Eksempelvis er usikkerheten knyttet til flyktningeområdet, som har direkte betydning for voksenopplæringas resultat, kommunisert tydelig verbalt til politisk miljø.

Når det gjelder voksenopplæring spesielt er kommunen enig i at det er en usikkerhet i inntektsgrunnlaget som kan bidra til urealistiske budsjett, hvis konsekvensjustert budsjett videreføres ukritisk. Svingningene i regnskapsført inntekt er såpass store fra år til år at kommunen burde ha avsatt midler i gode år for å håndtere svingningene. Videre burde usikkerheten ha vært kommunisert bedre i budsjettdokumentet.

Rådmannen vil derfor innføre et obligatorisk punkt om usikkerhet i budsjettdokumentet i forbindelse med neste års budsjettprosess.

*- Rådmannen bør sørge for at det avklares med avdelingsledere hvilket ansvar de har i budsjettarbeidet.*

#### **Rådmannens kommentarer:**

Dette gjelder kun avdelingsledere innenfor helse og pleie- og omsorg. Avdelingslederne har ikke og skal ikke ha noe ansvar i budsjettprosessen. Budsjettansvaret tilligger enhetslederne. Det har her skjedd en praksis på siden av internt regelverk. Dette rettes opp.

- 2. Har Alstahaug kommune etablert rapporteringsrutiner i tråd med lov- og regelverk og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?*

#### **Konklusjon:**

*Videre konkluderer revisor med at Alstahaug kommune har etablert rapporteringsrutiner i tråd med lov og regelverk og at retningslinjene i det alt vesentlige følges opp i praksis.*

#### **Anbefalinger:**

*Rapporteringsrutiner formaliseres og samles i et oppdatert økonomireglement*

**Rådmannens kommentarer:**

Nytt økonomireglement er på det nærmeste ferdigstilt og formalisering av rapporteringsrutinene vil bli innarbeidet.

Grunnet høyt arbeidspress på tampen av 2020, holdt ikke planen med behandling i kommunestyret i desember-møtet. Nytt økonomireglement vil bli behandlet av kommunestyret på første møte i 2021.

*3. Har ansatte med budsjettansvar tilgang på, og tilstrekkelig kompetanse i bruk av nødvendige verktøy for å drive god økonomistyring?*

**Konklusjon:**

*Endelig konkluderer revisor med at ansatte har tilgang på nødvendige verktøy for å drive god økonomistyring.*

**Anbefalinger:**

*Rådmannen bør etablere et opplæringstilbud til nyansatte.*

**Rådmannens kommentarer:**

Rådmannen antar at anbefalingen gjelder nyansatte ledere med økonomiansvar.

Vi vil i vår plan for systematisk opplæring av lederne gjennom plattformen KS-læring, få en bedre dokumentasjon og oversikt over ledernes kompetanse til enhver tid.

De første kursene er allerede på plass og planen er å ferdigstille grunnopplæring for ledere i ulike kursmoduler i løpet av 2021.

Årlige obligatoriske oppfølgingskurs i budsjett- og regnskapsrapporteringsverktøy vil bli videreført.

Med vennlig hilsen

Børge Toft  
Rådmann

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke signatur.*

Kopi til:

Vedlegg:



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no)