

FORVALTNINGSREVISJON

Økonomistyring

ENDELIG RAPPORT



Leirfjord kommune

Desember 2020

FR 1127

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Leirfjord kommunes kontrollutvalg i perioden mai 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 forutsetninger¹.

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

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 16. desember 2020

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har på oppdrag av kontrollutvalget gjennomført en forvaltningsrevisjon om økonomistyring i Leirfjord kommune. Revisor undersøker om budsjett og budsjettprosessen er i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis, om kommunen har rutiner for økonomiske rapportering, om kommunen har økonomi- og delegasjonsbestemmelser, og om ansatte med budsjettansvar har tilstrekkelig kunnskap om budsjettering og rapportering,

Revisor har benyttet dokumentgjennomgang, intervju og spørreundersøkelse som metode.

Den første problemstillingen er: *Er budsjett og budsjettprosessen i Leirfjord kommune i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis?*

I det store og hele konkluderer revisor med at budsjett og budsjettprosessen i Leirfjord kommune er i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis, men at det finnes forbedringspotensialer til prosess og økt fokus på økonomiplanperioden. Administrasjonen jobber kontinuerlig med forbedring av prosessen og justerer prosessen etter tilbakemeldinger fra politisk nivå. Videre forsøker administrasjonen å legge til rette for en helhetlig prosess gjennom å arrangere workshop med virksomhetslederne og klargjøre deres rolle i budsjettarbeidet. Årsbudsjettet har størst fokus i budsjettprosessen, og de langsiktige utfordringene og prognoser i planperioden beskrives ikke.

Den andre problemstillingen er: *Har Leirfjord kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering mellom ulike nivå i kommunens ledelse i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?*

Revisor konkluderer med at Leirfjord kommune har rutiner for økonomisk rapportering mellom ulike nivå i kommunens ledelse og at rutinene etterleves i praksis. Politisk nivå mottar økonomiske rapporter i tråd med regelverket. Data indikerer at tiltak for å håndtere avvik blir ikke beskrevet godt nok i rapportene som politisk nivå mottar. Månedlig rapportering blir utarbeidet av virksomhetslederne og distribuert til rådmann. Praksisen for å rapportere forventet resultat ved årsslutt er noe ulik blant virksomhetene, og budsjettreguleringer sent på året kan påvirke mulighetene for å rapportere et riktig bilde av den økonomiske situasjonen for virksomhetslederne. Revisor har inntrykk av at workshopene som arrangeres vil kunne gi økt fokus på innholdet i økonomisk rapportering. Dialog og kommunikasjon mellom ledernivåene i kommunen framstår som god og bidrar til god rutine for løpende rapportering.

Den tredje problemstillingen er: *Har Leirfjord kommune økonomi- og delegasjonsbestemmelser som legger til rette for en betryggende kontroll, og etterleves disse?*

Revisor konkluderer med at kommunen har økonomi- og delegasjonsbestemmelser som legger til rette for betryggende kontroll. Det pågår flere prosesser i kommunen med å få på plass ulike rutiner og avtaler. Dersom disse fullføres, implementeres og etterleves vil det bidra til økt betryggende kontroll. Kommunen har vedtatt nytt delegeringsreglement og det jobbes med å ferdigstille videredelegeringen til virksomhetslederne. Rollene til kommunalsjefene framstår noe uklar, og det bør jobbes med å få tydeliggjort disse. Samtidig er det varierende grad av lederavtaler, og kommunen arbeider med å få dette på plass.

Den fjerde problemstillingen er: *Har de med budsjettansvar i kommunen tilstrekkelig kunnskap om budsjettering og rapportering?*

Revisor konkluderer med at de med budsjettansvar i kommunen har tilstrekkelig kunnskap om budsjettering og rapportering. Revisor har inntrykk av at ansatte med budsjettansvar i kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta sine oppgaver. Samtidig bør kommunen sikre at de har en oppdatert plan for kompetanseutvikling og kompetansesikring, samt å sikre at de nyansatte mottar den opplæringen de har behov for. Videre har kommunen god tilgang på bistand fra økonomiavdelingen.

Revisor har utarbeidet følgende anbefalinger:

- Rådmann må sørge for fullstendig innhold i økonomiplanen.
- Rådmann bør sørge for økt fokus på økonomiplanperioden.
- Rådmann må sørge for at det ved rapportering om avvik gjøres tilstrekkelig rede for hvilke tiltak som kan gjennomføres.
- Rådmann bør fullføre arbeidet med videredelegering til virksomhetsledere og stillingsbeskrivelser for kommunalsjefene.
- Rådmann bør fullføre arbeidet med etablering av lederavtaler.
- Rådmann bør sørge for at kompetanseplan er oppdatert.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	9
1.1 Bestilling.....	9
1.2 Problemstillinger.....	9
1.3 Metode	9
1.4 Bakgrunn.....	11
1.5 Rapportens oppbygging	13
2 Budsjett og budsjettprosessen.....	14
2.1 Problemstilling	14
2.2 Revisjonskriterier.....	14
2.3 Data	14
2.3.1 Budsjettprosessen	14
2.3.2 Budsjett og økonomiplan.....	22
2.4 Vurdering.....	25
2.4.1 Plan for økonomiplanlegging med roller og ansvar, og rutiner for politisk deltakelse og dialog i budsjettarbeidet.....	25
2.4.2 Rutinebeskrivelser	26
2.4.3 Vedtar årsbudsjett og økonomiplan før årsskiftet	26
2.4.4 Økonomiplan og årsbudsjettets innhold	26
2.4.5 Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistiske, fullstendige og oversiktlige	26
2.4.6 Økonomiplanen og årsbudsjettet bør inneholde prognoser for befolkningsutvikling, lønns- og prisvekst og utvikling i investering og gjeld.....	27
3 Økonomirapportering.....	28
3.1 Problemstilling	28
3.2 Revisjonskriterier.....	28
3.3 Data	28
3.3.1 Utarbeidelsen av rapporter.....	29
3.3.2 Rapportering til kommunestyret	30
3.3.3 Avvik og budsjettreguleringer	33
3.3.4 Rapportering til formannskapet	34
3.3.5 Intern rapportering og dialog	35
3.4 Vurdering.....	36
3.4.1 Rådmannen skal rapportere to ganger i året til kommunestyret om økonomisk utvikling i forhold til vedtatt budsjetttramme	36
3.4.2 Rådmann skal foreslå endringer i årsbudsjettet dersom utviklingen etter rapporteringen til kommunestyret tilsier vesentlige avvik	36
3.4.3 Det skal rapporteres på økonomi to ganger i året til formannskapet.....	37
3.4.4 Virksomhetslederne skal rapportere økonomisk utvikling månedlig til rådmannen	

3.4.5	Budsjettansvarlige bør sikre tilstrekkelig informasjon og kommunikasjon i forbindelse med økonomirapporteringen mellom ulike nivåer	37
4	Økonomi- og delegasjonsbestemmelser	38
4.1	Problemstilling	38
4.2	Revisjonskriterier	38
4.3	Data	38
4.4	Vurdering.....	40
4.4.1	Formalisering av bestemmelser i forhold til økonomi og delegering i et reglement eller annen skriftlig nedtegnelse	40
4.4.2	Et oppdatert delegasjonsreglement på ulike nivåer med budsjettansvar som er tilgjengelig og kjent i organisasjonen	41
4.4.3	Etablering av lederavtaler	41
5	Kompetanse og kunnskap	42
5.1	Problemstilling	42
5.2	Revisjonskriterier	42
5.3	Data	42
5.3.1	Kunnskap og kompetanse.....	42
5.3.2	Kurs og opplæring.....	43
5.3.3	System for økonomistyring.....	44
5.4	Vurdering.....	45
5.4.1	Ledere i kommunen bør ha tilstrekkelig kunnskap til å ivareta økonomiansvaret 45	
5.4.2	Kommunen bør ha rutiner som sørger for at de budsjettansvarlige får den opplæring de trenger og har nødvendig kompetanse.	45
5.4.3	Ledere i kommunen bør ha mulighet for bistand fra økonomikontoret	45
6	Høring	46
7	Konklusjoner og anbefalinger	47
7.1	Konklusjon.....	47
7.2	Anbefalinger	48
	Kilder.....	49
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	50
	Vedlegg 2 – Budsjettprosess.....	57

Tabell

Tabell 1.	Utvalgte økonomiske nøkkeltall i prosent	24
Tabell 2.	Avvik mellom opprinnelig budsjett og regnskap 2019, tall i tusen.	25
Tabell 3.	Avvik mellom regulert budsjett og regnskap 2019, tall i tusen.....	25

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart Leirfjord kommune	12
Figur 2.	Budsjettprosessen i Leirfjord kommune.....	15
Figur 3.	Administrasjonen sin rolle i budsjettprosessen	20
Figur 4.	Kommunestyrets delaktighet og innsyn i utarbeidelse av årsbudsjett og økonomiplan	21
Figur 5.	Eksempel på regnskapsrapportering	30
Figur 6.	Om økonomirapportene og innholdet i økonomirapportene	32
Figur 7.	Om budsjettreguleringer	34

1 INNLEDNING

Kapittelet gir en gjennomgang av bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Leirfjord kommune fattet i sak 02/20 den 18. februar 2020 følgende vedtak: *Kontrollutvalget bestiller et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til temaet/området «økonomistyring», jfr. plan for forvaltningsrevisjon i valgperioden.*

Kontrollutvalget foretak en ny behandling av plan for forvaltningsrevisjon den 12.11.2018 i sak 16/2018 der kommunens økonomistyring ble foreslått om tema for forvaltningsrevisjon. Innspillet om temaet kom fra kommunen sin side under drøfting i kontrollutvalget den 27.09.2018. Kommunestyret fattet i sak 52/18 den 17.12.2018 om å slutte seg til kontrollutvalgets forslag til plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon for resterende del av valgperioden.

1.2 Problemstillinger

Det er utarbeidet følgende fire problemstillinger for temaet:

1. Er budsjett og budsjettprosessen i Leirfjord kommune i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis?
2. Har Leirfjord kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering mellom ulike nivå i kommunens ledelse i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?
3. Har Leirfjord kommune økonomi- og delegasjonsbestemmelser som legger til rette for en betryggende kontroll, og etterleves disse?
4. Har de med budsjettansvar i kommunen tilstrekkelig kunnskap om budsjettering og rapportering?

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Det er gjennomført oppstartsmøte med rådmann og kommunalsjef helse og velferd. Videre er det gjennomført intervju med følgende personer:

- Rådmann
- Kommunalsjef helse og velferd
- Kommunalsjef oppvekst
- Virksomhetsledere for:

- Leirfjord barne- og ungdomsskole
- Teknikk og eiendom
- Omsorgstjenester
- Helse og velferd
- Barnevern
- Økonomisjef
- Ordfører

Alle intervjuene og oppstartsmøte har blitt gjennomført som nettmøte grunnet Covid-19. Revisor har sendt noen oppfølgingsspørsmål på epost til kommunalsjef helse og velferd og ordfører. Intervjuene av virksomhetsledere ble gjennomført før sommerferien 2020, og de har dermed ikke hatt muligheten til å uttale seg om arbeidet som er gjennomført etter sommerferien 2020 tilknyttet budsjettprosessen for budsjett 2021. De resterende intervjuene har blitt gjennomført høsten 2020. Det er skrevet referat fra alle intervjuer som er verifisert av informantene. I rapporten benyttes kun intervjudata som er verifisert av informanten.

Revisor har benyttet følgende dokumenter:

- Årsbudsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023
- Økonomireglement
- Budsjetttrunskriv for budsjettprosessen 2020 og 2021
- Utvalg av tertialrapporter
- Maler for økonomisk rapportering
- Avtale om leveranse av regnskap-/økonomitjenester og skatteinnkreving mellom kommunene Leirfjord (deltakerkommune) og Alstahaug (vertskommune)

Revisor distribuerte en spørreundersøkelse til faste- og varamedlemmer i kommunestyret i Leirfjord den 13. oktober via epostadresser. Det ble gjort flere runder med purringer og nye frister for å få flest mulig til å svare på undersøkelsen. Ved fristens utløp hadde revisor en svarprosent på 52 prosent. Revisor vurderer at svarprosenten er for lavt til at man kan trekke slutninger på bakgrunn av politisk nivå's tilbakemeldinger. Ved å skille deltagelsen mellom de faste medlemmene og varamedlemmene i spørreundersøkelsen, gir det en svarprosent på 79 prosent blant de faste medlemmene i kommunestyret inneværende periode. Varamedlemmene har en svarprosent på 36 prosent.

Det er 15 av totalt 19 faste medlemmene i kommunestyret som har svart på undersøkelsen. Av de faste medlemmene inneværende periode som har svart, er det 9 som var fast medlem forrige perioden, mens 6 var verken fast eller varamedlem forrige periode. Revisor understreker at data fra spørreundersøkelsen ikke gir grunnlag for å si noe om

årsakssammenheng. Revisor vurderer at svarprosenten er tilstrekkelig til at svarene brukes til å illustrere de faste medlemmenes tilbakemeldinger på økonomistyring i kommunen.

Revisor mener at nettmøtene har fungert godt som datainnsamlingsverktøy, og informantene har virket komfortable med verktøyet. Revisor har ikke inntrykk av at vi har gått glipp av data som følge av innsamlingsmetoden, men tar forbehold om at vi kunne fått mer eller annen informasjon ved fysisk tilstedeværelse.

Revisor vurderer at den innsamlede dokumentasjonen, i kombinasjon med intervjuer med ansatte i ulike roller i kommunene, samt data fra spørreundersøkelse med de faste medlemmene i kommunestyret bidrar til et sterkt og solid datagrunnlag i rapporten. De innsamlende dataene gir et godt grunnlag til å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

1.4 Bakgrunn

Økonomistyring defineres av Busch med flere³ som ledelse rettet mot å realisere økonomiske mål. Ledelse defineres i boken som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker. For at ledelsesprosesser skal fungere må to betingelser være oppfylt. Det ene er at det foreligger tilstrekkelig informasjon, og det andre er at det utvikles en struktur som sikrer at de beslutninger som tas realiseres. Ofte er årsaken til svikt i økonomisk styring at beslutningstakerne ikke har tilstrekkelig kunnskap om det foreligger problemer.

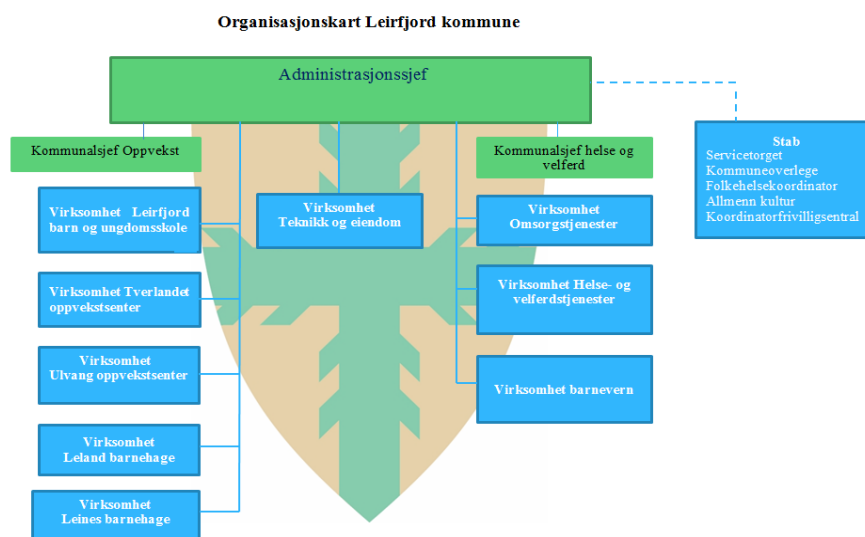
I offentlige virksomheter er økonomisk styring rettet mot å sikre god utnyttelse av de ressursene som settes inn. Kommunen skal gjennom økonomiplanlegging sørge for at begrensede ressurser blir anvendt så effektivt som mulig⁴. Kommunen har ansvaret for forsvarlig økonomiforvaltning og effektiv ressursutnyttelse som sikrer innbyggerne best mulig tjenestetilbud over tid. Kommunestyret har det øverste ansvaret for planlegging, prioritering og styring av økonomien innenfor de fastsatte inntektsrammer og statlig regelverk.

Figuren nedenfor viser organisasjonskartet til Leirfjord kommune:

³ Tor Busch, Erik Johnsen, and Jan Ole Vanebo, *Økonomistyring i Det Offentlige*, 3rd edn (Oslo: Universitetsforlaget, 2002).

⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Økonomiplanlegging i Kommuner Og Fylkeskommuner*, 2013 <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/okonomiplanveileder_krd_nettpdf>.

Figur 1. Organisasjonskart Leirfjord kommune



Kilde: Leirfjord kommunes hjemmeside

Leirfjord kommune har opplevd høy turnover av administrasjonssjefer etter at tidligere administrasjonssjef gikk av med pensjon i 2017. År 2018 var preget av midlertidigheter i kommuneadministrasjonen. Ny administrasjonssjef ble tilsatt i august 2018, men sa opp stillingen etter kort tid. Nåværende administrasjonssjef (heretter rådmann) har vært tilsatt siden 1. august 2019. Kommunen har i tillegg to kommunalsjefer; en kommunalsjef for oppvekst og en kommunalsjef for helse og velferd. I 2020 ble det ansatt ny personalsjef i kommunen. Disse fire utgjør strategisk ledelse i kommunen.

Kommunen har en to-nivå-organisasjonsmodell, hvor det er hver enkelt virksomhetsleder som har budsjettansvaret for sin virksomhet.

Kommunalsjefene er ikke direkte overordnet for virksomhetene på de respektive områdene, og har mer en rådgivende rolle. Kommunalsjefene har ikke rådmannens myndighet, og ikke budsjettansvar. Kommunalsjef helse og velferd har en større rolle når det gjelder økonomiarbeidet i kommunen. PwC utarbeidet i desember 2019 en driftsanalyse av Leirfjord kommune⁵ hvor det fremkommer at kommunalsjef helse og velferd har ansvar for budsjettprosessen og er kontaktpersonen mot det interkommunale samarbeidet innen økonomi- og regnskap. Analysen skriver at kommunalsjef helse og velferd har en kontrollerfunksjon, ved å kontrollere for å sikre at poster og registreringer er korrekte innenfor økonomi. Analysen fra PwC skriver videre at budsjettarbeidet styres fra Leirfjord, og

⁵ PwC, *Driftsanalyse Leirfjord Kommune*, 2019.

at dette fører til at kommunen må ha en økonomiressurs i kommunen som i praksis er kommunalsjef helse og velferd. Mer om rollene til kommunalsjefene omtales i kapittel 4.

Leirfjord kommune deltar i det interkommunale samarbeidet innen økonomi- og regnskap med kommunene Dønna, Herøy og Alstahaug (heretter refereres det til HALD-kommunene/HALD-samarbeidet), hvor Alstahaug er vertskommune. Økonomiavdelingen er lokalisert på rådhuset i Sandnessjøen. Det er egne avtaler som regulerer det interkommunale samarbeidet, samt en egen avtale som regulerer de konkrete leveransene mellom Leirfjord kommune og vertskommune tilknyttet økonomistyring, regnskap, innfordring, systemvedlikehold og skatteinnkreving. Leirfjord kommune styrer budsjettarbeidet selv, med bistand fra økonomiavdelingen. PwC skriver i analysen at økonomiavdelingen fører regnskap og står for innkrevingsfunksjonen, i tillegg til ansvar for økonomitekniske oppgaver med budsjetteringsverktøy, oppfølging av lån og diverse beregninger. Økonomiavdelingen ledes av felles økonomisjef i HALD-kommunene.

Det pågår i 2020 et omstillingsprosjekt i Leirfjord kommune. I driftsanalysen PwC utarbeidet ble det identifiserte små og store tiltak som kommunen kunne vurdere å gjennomføre i arbeidet med omstilling. Det har i løpet av 2020 kommet forslag til innsparingstiltak som har vært behandlet politisk. Revisor går ikke nærmere inn på omstillingsprosjektet i denne rapporten.

1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten har syv kapitler:

1. Første kapittel omfatter bestilling, problemstillinger, metode og bakgrunnen for bestillingen.
2. Andre kapittel omfatter første problemstilling, om budsjett og budsjettprosessen.
3. Tredje kapittel omfatter problemstillingen om økonomirapportering.
4. Fjerde kapittel omfatter problemstillingen om økonomi- og delegasjonsbestemmelser.
5. Femte kapittel omfatter siste problemstilling om kompetanse og kunnskap.
6. I sjette kapittel presenteres høringsprosessen.
7. I syvende og siste kapittel fremgår revisors konklusjoner og anbefalinger.

De syv kapitlene etterfølges av kilder og vedlegg, herunder utledning av kriterier, hørings svar og figur av budsjettprosessen.

2 BUDSJETT OG BUDSJETTPROSESSEN

Kapitlet gir en beskrivelse og vurdering av budsjett og budsjettprosessen i kommunen. Budsjettprosessen beskrives og vurderes før budsjettet.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

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

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Det bør foreligge en plan for økonomiplanleggingen i Leirfjord kommune som har tydelige skiller mellom administrative og politisk ansvar og roller, samt tidsfrister i budsjettprosessen. Planen bør være forankret politisk. I tillegg bør rådmann ha rutiner som sikrer politisk deltakelse og dialog i budsjettarbeidet.
- Leirfjord kommune bør ha etablert rutinebeskrivelser på de viktigste økonomiprosessene.
- Kommunestyret i Leirfjord kommune skal vedta økonomiplan for de neste fire årene og årsbudsjettet for det kommende året før årsskiftet.
- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistiske, fullstendige og oversiktlige.
- Økonomiplanen og årsbudsjettet bør inneholde prognoser for befolkningsutvikling, lønns- og prisvekst, samt utvikling i investering og gjeld.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

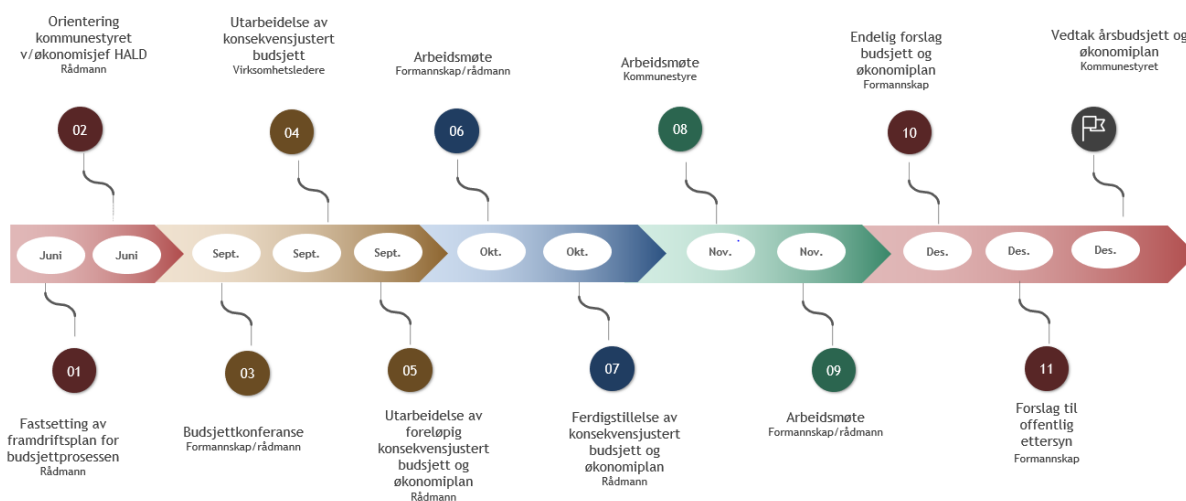
2.3 Data

2.3.1 Budsjettprosessen

Det arbeides parallelt med årsbudsjett og økonomiplan i kommunen, og det er ikke noe skille mellom disse prosessene.

Figuren nedenfor illustrerer budsjettprosessen i Leirfjord, både aktivitet, ansvarlige og tidspunkt. Figuren er basert på prosess- og framdriftsplanen i budsjetttrundskriv. En større versjon av figuren finnes i vedlegg 3.

Figur 2. Budsjettprosessen i Leirfjord kommune



Kilde: Leirfjord kommune

Plan for økonomiplanlegging

Rådmann er ansvarlig for budsjettprosessen i kommunen. Før sommeren sender rådmann ut et budsjetttrundskriv til virksomhetslederne som kommunalsjef helse og velferd har utarbeidet (punkt 1 i figuren ovenfor). Budsjetttrundskrivet inneholder beskrivelse av organisering og ansvar, føringer og frister for det kommende budsjettarbeidet. Det er virksomhetslederne som har ansvaret for at det blir utarbeidet budsjett og økonomiplan innenfor sine områder etter gitte rammer, retningslinjer og tidsfrister gitt i budsjetttrundskrivet. Rådmann og kommunalsjefene håndterer koordineringen av arbeidet. Rådmann orienterer om budsjetttrundskrivet og prosess- og framdriftsplanen i kommunestyret. For budsjettet 2021 ble dette gjort i kommunestyret den 18. juni 2020.

Administrativt og politisk ansvar og roller i økonomiplanleggingen

Nedenfor beskrives administrativt og politisk ansvar og roller i økonomiplanleggingen ut ifra figuren ovenfor og intervjudata.

Økonomisjefen i HALD-samarbeidet ga en orientering til kommunestyret 18. juni 2020 om prognosemodell, demografi, KOSTRA-måltall, revidert nasjonalbudsjett og kommuneproposisjonen (punkt 2 i figuren ovenfor). Økonomisjefen sier at han prøver å være fleksibel i forhold til administrativ ledelse i kommunen og hvilken involvering de ønsker fra økonomiavdelingen. Økonomisjefen sier at graden av involvering fra han og

økonomiavdelingen har vært avhengig av kompetansen og kapasiteten til de forskjellige rådmenn. Økonomisjefen har en rådgivende rolle i budsjettprosessen og bidrar med å holde oversikt over rammebetingelsene.

I epost til revisor opplyser ordfører at det ikke ble gjennomført en egen budsjettkonferanse til oppsatt dato, kun et ordinært formannskapsmøte (punkt 3). Det ble derimot avholdt en budsjettkonferanse i formannskapsmøte den 22. oktober hvor temaet var statsbudsjett 2021, KS sin prognosemodell, konsekvensjustert budsjett og forslag til nye tiltak (punkt 6 i figuren).

Utarbeidelsen av konsekvensjustert budsjett (punkt 4) begynner i midten av august. Kommunalsjef helse og velferd sørger for å klargjøre budsjettssystemet Arena⁶ for budsjettarbeidet. Budsjetttrudskrivet inneholder retningslinjer for utarbeidelse av konsekvensjustert budsjett og arbeidsrammen for budsjettet per virksomhet er oppgitt. Arbeidsrammen for budsjett 2021, som er konsekvensjustert budsjett, er virksomhetenes ramme etter vedtatt budsjett 2020. Endringer som gjelder lønns- og prisstigning, håndteres av rådmann og kommunalsjef helse og velferd. Kommunalsjefen sier at de i praksis sjelden benytter funksjonen med å legge inn prosentvis økning i Arena. Kommunalsjefen sier at det i realiteten budsjetteres med en realnedgang som følge av at de ikke legger inn lønns- og prisstigning. Det er veldig sjelden de har lagt inn prisstigning, men det har hendt at de har brukt prosent-funksjonen på utvalgte arter tidligere.

Ved fastsettingen av budsjetttrammen har kommunen på det aktuelle tidspunktet kun kommuneproposisjonen å forholde seg til. Kommunalsjefen sier at det vanligvis ikke er store forskjeller i rammen fra i fjor, og at utgangspunktet for budsjettet er rammen fra i fjor inntil statsbudsjettet legges fram i oktober. I tillegg tar de hensyn eventuelle vedtak om økning/reduksjon av tjenester. Eventuelle vedtak om økning/reduksjon er reflektert i budsjettreguleringer i løpet av året.

Rådmann sier at de benytter KS sin prognosemodell og anslag på innbyggere i arbeidet med budsjettet. Kommunen har lagt seg på det laveste anslaget for befolkningsutvikling. Framskrivningene, som er basert på historiske tall, viser økning i befolkningen fremover. Rådmannen sier at framskrivningen samsvarer dårlig med realiteten og at de derfor legger forsiktige anslag til grunn for befolkningsutviklingen. Rådmannen vurderer denne tilnærmingen som mer realistisk enn å basere seg på en utvikling som viser vekst i befolkningen.

Virksomhetslederne bruker ikke prognoser i budsjettarbeidet. Noen av virksomhetsledere sier at prognosene ligger i «hodet», og noen av virksomhetslederne kjenner til enkelte innbyggere

⁶ Arena er en webløsning spesialdesignet for budsjettprosessen og budsjettoppfølgingen i en kommune

som vil kreve mer ressurser i framtiden. Flere av virksomhetsledere sier at i arbeidet med budsjettet ser de på postene opp mot budsjetter fra tidligere år og regnskapet hittil i år. En virksomhetsleder sier at fakturaer betales fortløpende og ser derfor hvordan økonomien utvikler seg, samtidig som vedkommende har et system for å notere seg feil og mangler underveis. En virksomhetsleder sier at avdelingslederne er noe involvert i budsjettarbeidet.

Kommunalsjef oppvekst er på sidelinja i budsjettprosessen, men hun har oversikt over situasjon og utfordringer. Kommunalsjefen sier at tiltak diskuteres gjennom hele året, men at diskusjonen intensiveres fra august og utover høsten. Kommunalsjefen sier at oppvekstsektoren legger faktiske tall og prognoser for barnetall til grunn for budsjettet. Det gjøres også vurderinger av klassedeling og ved hvilke enheter det er ledig kapasitet mht. til elever/barnehagebarn og bemanning.

Budsjettrundskrivet beskriver hva som forventes av virksomhetslederne i arbeidet med utarbeidelsen av konsekvensjustert budsjett. Virksomhetslederne gjennomgår sine budsjetter med bakgrunn i tallmaterialet og stillingsoversikten/lønnsarkene i Arena. Kommunen har innført et nytt stillingshjemmel-register hvor hver stilling i kommunen har fått tilordnet et nummer. Ved utlysning av en stilling skal det henvises til stillingsnummer i registeret. Stillingshjemmelsregister skal gjøre det enklere å holde orden på stillinger og lønn, og styrke kontrollen i budsjettprosessen og løpende endringer. Nytilsatt personalsjef har ansvaret for å ajourføre stillingshjemmel-registeret.

Alle virksomhetslederne benyttet for første gang stillingshjemmel-registeret i utarbeidelsen av konsekvensjustert budsjett 2021. Virksomhetslederne sjekker og korrigerer lønnsarkene opp mot registeret. I lønnsarkene er hver ansatt listet opp med opplysninger om blant annet stillingsprosent, lønn, ansiennitet og sosiale kostnader. Lønnsarket brukt i budsjetteringen gir et bilde av hva det innebærer å videreføre ordinær drift. Kommunalsjef helse og velferd sier at det er nytt i årets budsjettprosess at virksomhetslederne sjekker og korrigerer lønnsarkene. Kommunalsjefen går likevel inn og kontrollerer/kvalitetssikrer lønnsarkene. En virksomhetsleder sier at 80 prosent av budsjettet er lønn, og at gjennomgang av lønnsark derfor er den største og viktigste jobben som gjøres med budsjettet. Rådmann har inntrykk av at virksomhetslederne er nøyaktige når de går gjennom lønnsarkene.

Nytt i utarbeidelsen av konsekvensjustert budsjett 2021 er at det gjennomføres en workshop for virksomhetslederne, hvor rådmann og kommunalsjefene deltar. Virksomhetslederne jobber med budsjettet i forkant av workshopen. Strategisk ledelse uttaler at workshopen har vært effektiv, og kommunalsjef helse og velferd bruker mindre tid å bistå hver enkelt virksomhetsleder. Tidligere har virksomhetslederne sendt epost eller ringt til kommunalsjefen med spørsmål. Kommunalsjefen sier at de i år fikk alt på plass i løpet av en dag med workshop.

Workshopen har gitt virksomhetslederne mulighet til å utveksle erfaringer på tvers av virksomhetene og mer forståelse for andre sitt budsjett.

Etter at konsekvensjustert budsjett er utarbeidet spiller virksomhetslederne inn forslag til nye driftstiltak. Rådmannen sier at noen forslag til driftstiltak må anses som en del av konsekvensjustert budsjett, men at det meste som spilles inn er nye ting. Alle virksomhetslederne oppretter dokument for kommentarer og innspill til drifts- og investeringsbudsjettet. Dokumentene ligger på en mappe på fellesområdet og er tilgjengelige for virksomhetslederne og strategisk ledelse. Kommunalsjef helse og velferd har laget mal for innspill til tiltak på drift og investering. Malen består av en liste over tiltak etterfulgt av en bolk hvor det enkelte tiltak gjøres rede for. Det hender at kommunalsjefen etterlyser en bredere utredning/utdypende kommentarer til tiltak. Rådmannen sier at et av formålene med workshopen har vært å gjøre disse kommentarene bedre, samt at de kan direkte legges inn i Arena. Rådmannen sier at de fortsatt har noe å gå på når det gjelder kvalitet på kommentarene. Kommunalsjef helse og velferd legger inn informasjonen i Arena.

Etter at virksomhetslederne har gjort sitt med konsekvensjustert budsjett og forslag til nye driftstiltak, jobber strategisk ledelse videre med konsekvensjustert budsjett og økonomiplan (punkt 5 i figuren). Strategisk ledelse setter av to dager til å gjennomgå, vurdere og prioritere tiltak de ønsker å gå videre med. Ordfører sier i intervju at han har opplevd at det tidligere har kommet «vasket» informasjon fra administrasjonen, hvor behov og innspill fra enkelte virksomheter har vært fjernet. Ordfører sier at det har vært uheldig da det har vist seg at virksomhetene har hatt et reelt behov som politisk nivå burde vært informert om. I år har dette blitt gjort på en annen måte, og alle ønskene/behovene fra virksomhetene har blitt lagt fram for formannskapet.

Når rådmannens foreløpige forslag til budsjett foreligger gjennomføres det første budsjettmøte/arbeidsmøte med formannskapet (punkt 6 i figuren). I arbeidsmøte presenterer rådmannen foreløpig budsjett med alle forslag som har kommet inn fra virksomhetslederne i prosessen, også de han ikke har valgt å prioritere. I tillegg er statsbudsjettet, KS sin prognosemodell, budsjettforutsetninger etc. tema på arbeidsmøtet. Ordføreren er fornøyd med arbeidsmøtene og mener at det er viktige møter. Han er fornøyd med at oversikten over tiltakene ikke er vasket fra administrasjonen sin side og at politikerne får se alle ønskene. Kommunalsjef oppvekst sier at i arbeidsmøtene kan hun informere om hva som er viktig å ha fokus på for å oppfylle lovkrav og gi bedre kvalitet på tjenester i oppvekstsektoren.

Etter møtet og frem til arbeidsmøtet med kommunestyret jobber rådmannen og kommunalsjef helse og velferd videre med budsjettet. De har mulighet for å justere, ta inn politiske signaler og tilbakemeldinger i budsjettet. Ferdigstilling av konsekvensjustert budsjett og økonomiplan

skal være klart til utgangen av oktober (punkt 7 i figuren). Rådmann forteller at virksomhetslederne får presentert budsjettforslaget og status fra rådmann på en felles workshop dagen før arbeidsmøte i kommunestyret. Møtet er ikke skissert i prosess- og fremdriftsplanen i budsjetttrundskrivet. En virksomhetsleder opplever at det har vært litt lite deltakelse fra virksomhetsledere i slutføringen av budsjettarbeidet. Virksomhetsleder sier at de har fått tilsendt det endelige budsjettet samtidig som politikerne får det. En annen virksomhetsleder sier at det kan ta en god stund fra han leverer sine innspill til budsjettet og til han vet hvordan det endelige budsjettet blir. Underveis i budsjettprosessen sier rådmann at han informerer direkte til personene det angår dersom det dukker opp noe spesielt som må formidles til virksomhetslederne. Rådmannen sier at det ikke er nedfelt noe sted hva han skal gjøre, men at han har praksis for å videreformidle informasjon.

Første halvdel av november er det arbeidsmøte i kommunestyret (punkt 8 i figuren). Av budsjetttrundskrivet fremgår det at tema på møte er gjennomgang av konsekvensjustert budsjett, politiske signal til utredningsbehov og presentasjon av tiltak. Videre er det et arbeidsmøte i formannskapet hvor rådmannens utkast til budsjett og økonomiplan blir presentert (punkt 9 i figuren). Ordfører opplyser i epost at det ble gjennomført et arbeidsmøte mandag 16. november 2020 hvor også råd for personer med nedsatt funksjonsnedsettelse, eldreråd og ungdomsrådet deltok. På dette møtet var også det eneste partiet som ikke hadde representant i formannskapet til stede.

I slutten/starten av november/desember skal formannskapet sin innstilling om endelig forslag til årsbudsjett og økonomiplan være klar (punkt 10 i figuren). Videre legges forslaget ut til offentlig ettersyn, i samsvar med kommunelovens § 14-3, før kommunestyret fatter vedtak om årsbudsjett og økonomiplan i desember (punkt 11 og 12 i figuren) etter

Ordfører sier i intervju at det må være tid etter arbeidsmøtene i formannskapet slik at medlemmene i formannskapet har mulighet til å ta en diskusjonsrunde med sine partier. Dette krever mer enn syv dager. Dersom det ikke blir tid til dette kan det ende med at rådmanns forslag blir enstemmig vedtatt, men samtidig vil det komme forslag i kommunestyret om budsjettendringer siden forslaget ikke er godt nok gjennomarbeidet på forhånd.

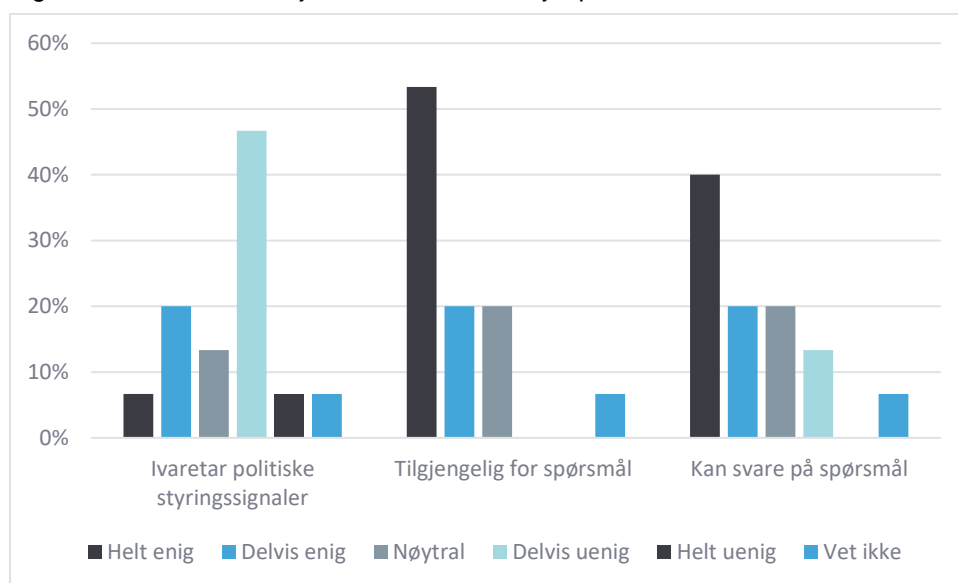
Dialog med politisk nivå

Rådmann sier at det for budsjettprosessen for budsjett 2021 er lagt inn ekstra arbeidsmøte med formannskapet. Formålet med arbeidsmøtene er at administrasjonen skal få signaler fra politikerne om hvilke tiltak politikerne vil gjennomføre. Rådmannen sier at politikerne har gitt uttrykk for at de er fornøyde med å bli mer involvert i budsjettprosessen. Rådmannen håper at det blir en god dynamikk mellom administrasjonen og politikerne i arbeidsmøtene, og at administrasjonen får tydelige signaler fra politisk nivå.

Ordføreren sier det er tilstrekkelig involvering, og mye mer involvering i prosessen mot budsjett 2021 enn tidligere. Ordføreren forteller at nåværende rådmann fikk signaler fra politisk nivå med ønske om mer involvering. Ordføreren sier at tiden vil vise om årets involvering er tilstrekkelig, og at politisk nivå må også søke etter informasjon. I år er det ekstra utfordringer med budsjettet på grunn av omstillingsprosjektet som pågår i kommunen.

En virksomhetsleder sier at politikerne blir bedre og bedre kjent med budsjettet, og særlig praksisen rundt investering. Virksomhetsleder forteller at det er styringsgruppemøter for alle pågående prosjekter en gang i måneden med politisk representasjon. Status på prosjekter gjennomgås med formannskapet når det er ønskelig.

Figur 3. Administrasjonen sin rolle i budsjettprosessen



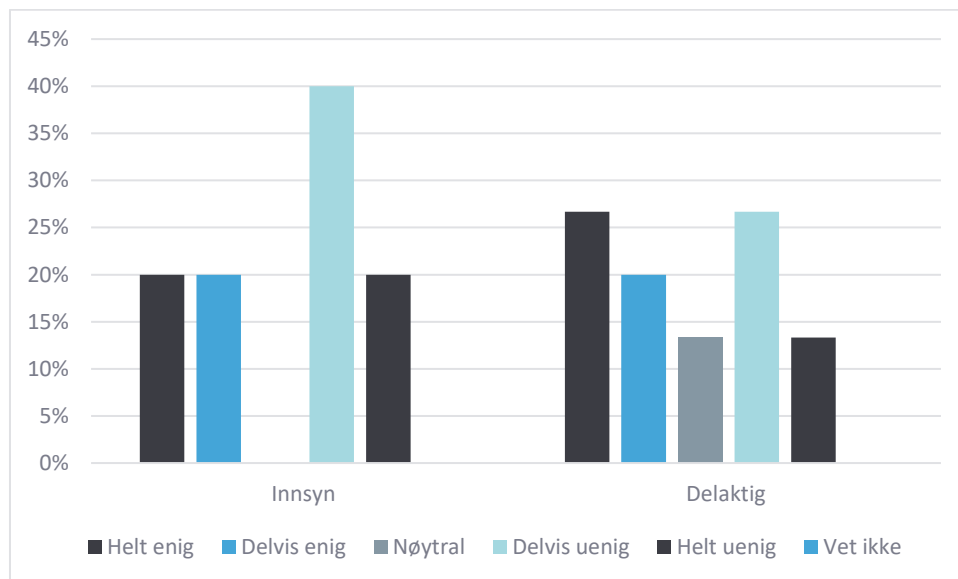
Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren ovenfor viser svarene fra spørreundersøkelsen når det gjelder administrasjonen sin rolle i budsjettprosessen. Flertallet av de faste medlemmene i kommunestyret er uenig i at administrasjonen ivaretar de politiske styringssignalene på en god måte i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan. Ordføreren sier at det er vanskelig å si om ivaretagelsen av politiske signaler er god nok. Kommuneplanens samfunnsdel skal danne grunnlaget for arbeidet til administrasjonen, og skal fungere som en bestilling som sier hva politisk nivå ønsker å prioritere. Prosessen med å utarbeide kommuneplanens samfunnsdel pågår nå høsten 2020.

Samtidig opplever flertallet at administrasjonen er tilgjengelig for spørsmål, og opplever at administrasjonen kan svare på spørsmål knyttet til årsbudsjett og økonomiplan. Ordfører påpeker at det kan ta tid før de får svarene. Ordfører sier videre at rådmann alltid er inne og orienterer om budsjettforslaget, også inn i de enkelte partiene for å orientere om

budsjettforslaget. Kommunalsjef helse og velferd sier at det er en god dialog med formannskapet, og at medlemmene i formannskapet er informert, engasjert og kan mer om økonomi og budsjett enn andre politikere i kommunen. Forutsetningene for god dialog er derfor bedre i formannskap enn i kommunestyret.

Figur 4. Kommunestyrets delaktighet og innsyn i utarbeidelse av årsbudsjett og økonomiplan



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Spørreundersøkelsen viser at av de faste medlemmene i kommunestyret svarer 40 prosent at de er uenig i at kommunestyret har tilstrekkelig innsyn i prosessen med utarbeidelsen av årsbudsjettet. Ordfører sier i intervju at politisk nivå får informasjon både i formannskapet og via Arena, og at politisk nivå må lære seg å bruke Arena. Det er en ansatt i rådmann sin stab som kan bistå politikerne. Arena har blitt brukt av det politiske nivået i noen år nå

Videre viser spørreundersøkelsen at over 25 prosent er helt enig i at kommunestyret er delaktige i utformingen av årsbudsjett og økonomiplan, mens 20 prosent er delvis enig. Over 25 prosent er delvis uenig i at kommunestyret er delaktige i utformingen.

Data fra spørreundersøkelsen viser at av de faste medlemmene svarer 53 prosent at de er helt enig eller delvis enig i at innstillingen til årsbudsjettet og økonomiplanen er forståelig. 27 prosent har forholdt seg nøytral til påstanden. Ordføreren sier at det er viktig at tallene i dokumentene er riktig. Ordføreren har opplevd at det ikke er samsvar mellom det som står i dokumentene, og det som har blitt påpekt i kommunestyret. Administrasjonen har tatt grep for å forhindre dette.

Rutinebeskrivelser

Økonomireglementet til kommunen inneholder utarbeidelse, fordeling, behandling, disponering og oppfølging av budsjett og økonomiplan. Ut over økonomireglementet og budsjetttrudskrivet foreligger det ikke rutinebeskrivelser for budsjettarbeidet. Rådmannen mener at budsjetttrudskriv og rapporteringsrutiner langt på vei fyller den samme funksjonen som et årshjul.

Kommunalsjef helse og velferd sier at det er en kontinuerlig prosess for å finne formen på hvordan arbeidet skal gjennomføres, og at budsjetttrudskrivet justeres fra år til år etter hvert som de prøver ut ulike måter å organisere budsjettprosessen på. Kommunalsjefen sier at de har hatt noen møter med kommunestyret om hvordan arbeidet skal legges opp, men at disse møtene ikke har vært noen suksess. Kommunalsjefen sier at det har vært vanskelig å få kommunestyret engasjert i slike spørsmål. Flere av virksomhetslederne sier at de har laget sine egne årshjul for å holde oversikt over tidspunkt for rapportering.

2.3.2 Budsjett og økonomiplan

Vedtak

Kommunestyret vedtok årsbudsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023 i sak 85/19 den 18. desember 2019. I møteprotokollen fra møtet under behandling fremgår det at administrasjonen sendte melding til kommunestyremedlemmene den 3. desember 2019 om feil tall i rammer til virksomhetene i rådmannens innstilling. Opprinnelig forslag sendt fra rådmann var en sum nettoramme på 180 940 757 kroner, men forslaget skulle ha vært en total nettoramme på 168 250 217 kroner. Kommunalsjef helse og velferd sier at noe av årsaken kan skyldes fravær av sentrale personer i budsjettarbeidet og ny rådmann i jobben, som kan ha påvirket muligheten til god nok kvalitetssikring av budsjettarbeidet.

Dokument

Dokument for årsbudsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023 er for første gang utarbeidet i samme dokument. Dokumentet innleder med hva som har vært utgangspunktet for utarbeidelsen av årsbudsjett og økonomiplan. Videre står det at kommunens økonomi vurderes som anstrengt fremover når det gjelder kommunal økonomisk bærekraft i et lengre tidsperspektiv. Det framgår ikke tydelig hva som er årsaken til vurderingen.

Det refereres til kommuneplanen og hovedsatsningen i planen som omhandler at folk skal bosette seg og etablere seg i kommunen. Dokumentet beskriver ikke strategi for hvordan dette skal følges opp. Som nevnt tidligere jobber kommunen med å revidere kommuneplanens samfunnsdel som skal ligge til grunn for økonomiplanen. Kommunalsjef helse og velferd sier

at de neste år må ta høyde for føringer i kommuneplanens samfunnsdel, og tror det blir lettere å holde fokus på økonomiplanen dersom det kommer føringer i kommuneplanens samfunnsdel.

Videre er det et eget kapittel i dokumentet som beskriver budsjettforutsetninger. Det refereres blant annet til KS sin prognosemodell når det gjelder frie inntekter. For lønn og pensjon reflekteres det over forventet prisstigning i 2020. Endring i lønn og pensjon utover 2020 er ikke kommentert. Tilsvarende gjelder for prisstigning, hvor det kun kommenteres forventet prisstigning for 2020. For renter derimot legges det til grunn en rentesats for nye låneopptak til investeringer 2020-2023. Videre er også demografi omtalt i dokumentert og viser både reell utvikling og framskrivning av befolkningstall.

Det er et eget kapittel som omtaler de vedtatte finansielle måltall for kommunal økonomisk bærekraft. Utviklingen i forhold til de vedtatte finansielle måltallene er satt opp og kommentert. Kommentarene dreier seg i stor grad om årsbudsjettet og ikke den langsiktige planperioden. Måltallene er ikke satt opp for planperioden.

For hver virksomhet er nettorammen for driftsbudsjettet 2020 presentert og kommentert. Kommentarene er knyttet til budsjett 2020, og de langsiktige utfordringene eller behovene framover for virksomhetene er ikke beskrevet. Det framgår at detaljert samlet oversikt over foreslåtte driftstiltak med kommentarer vises i eget vedlegg. Vedlegget inneholder tiltak og beskrivelse av tiltakene per virksomhet. Noen av tiltakene reflekteres det over i planperioden, for eksempel behov for nye ansatte, men mange av tiltakene er en forlengelse av behovene for budsjettet 2020.

Investeringstiltak i planperioden er beskrevet i et eget kapittel i dokumentet. Det er satt opp en tabell som viser samlet investering og finansiering i planperioden. Samtidig reflekteres det over utviklingen i lånegjelden i planperioden.

Dokumentet inneholder oppsett av:

- Bevilgningsoversikt drift A
- Bevilgning til de enkelte budsjettområder drift B
- Økonomiske oversikter drift
- Bevilgningsoversikt investeringer A
- Bevilgninger i investering B

Finansiell revisor påpekte i brev vedrørende regnskap 2019 kommunen ikke hadde gjort vedtak på alle obligatoriske budsjettskjema. Budsjettskjema 2B var ikke inkludert i budsjettdokumentet, og vedtatt nettoramme på virksomhetene tilsvarte ikke variabelen til

fordeling drift i budsjettskjema 1A. Ved ny kommunelov fra 2020 er det nye budsjett- og regnskapsskjema. Revisor har ikke ettergått innholdet i de ulike skjemaene vedlagt årsbudsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023.

Rådmannen sier i intervju at de benytter skjema mottatt fra økonomiavdelingen. Ifølge avtalen om leveransen av tjenester mellom Leirfjord og Alstahaug knyttet til økonomitjenester, er det Alstahaug som har ansvar for teknisk innlegging av budsjett og budsjettreguleringer i økonomisystemet Visma Enterprise. Administrasjonen i Leirfjord har ikke gjort egne tiltak i forhold til skjemaene. Kommunalsjef helse og velferd sier at det var økonomiavdelingen som hadde gitt beskjed om hvilke skjema Leirfjord skulle benytte. Skjemaene som lå inne i Arena var ikke som de skulle være og derfor ble det feil.

Økonomisjef forteller at regnskapssjefen i økonomiavdelingen har jobbet mye med de nye skjemaene. Det er utarbeidet nye skjema for alle kommunene for budsjett 2021, og disse er sendt til finansiell revisjon for kontroll. Økonomisjef forteller at skjemaene ble feil fordi økonomikontoret ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om oppstillingene av skjemaene pga. at forskriftene kom sent og skjemaene måtte utarbeides manuelt på tampen av budsjettprosessen.

Realistisk budsjett

De faste medlemmene i kommunestyret svarer i spørreundersøkelsen at 40 prosent er delvis uenig eller helt uenig at de opplever at budsjettprosessen legger til rette for realisme i årsbudsjettet og økonomiplan. 33 prosent er delvis enig eller helt enig, mens 20 prosent er nøytrale til påstanden.

Tabell 1. Utvalgte økonomiske nøkkeltall i prosent

År	Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter	Årets mindre/merforbruk i driftsregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter	Langsiktig gjeld ex pensjonsforpliktelser i prosent av brutto driftsinntekter	Brutto investeringsutgifter i prosent av brutto driftsinntekter
2015	2,5	1,8	64,9	4,9
2016	4,5	1,2	56,5	2,5
2017	-1,1	0,0	65,2	19,7
2018	2,1	0,5	69,6	10,8
2019	0,5	0,2	72,8	5,8

Kilde: KOSTRA

Tabellen viser noen utvalgte økonomiske nøkkeltall fra KOSTRA. Leirfjord har hatt et positivt netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter alle årene fra 2015 til 2019, bortsett fra 2017. Når det gjelder utviklingen av langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter viser

denne liten økning i 2019, samtidig viser tabellen at brutto investeringsutgifter har variert i perioden 2015-2019.

Tabell 2. Avvik mellom opprinnelig budsjett og regnskap 2019, tall i tusen.

	Sum disponible inntekter	Netto finansutgifter	Netto avsetninger	Til fordeling drift	Mer/mindreforbruk
Budsjett	189404	8683	7297	188018	0
Regnskap	189343	-7877	815	181282	529
Avvik	-61	-16560	-6482	-6736	529

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Tabell 3. Avvik mellom regulert budsjett og regnskap 2019, tall i tusen.

	Sum disponible inntekter	Netto finansutgifter	Netto avsetninger	Til fordeling drift	Mer/mindreforbruk
Budsjett	187166	-7993	5252	183424	0
Regnskap	189343	-7877	815	181282	529
Avvik	2177	117	-4436	-2142	529

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Tabellene viser at både opprinnelig budsjett og regulert budsjett hadde budsjettert med 0 i mer/mindreforbruk, men at kommunen endte med et mindreforbruk på 529 000 kroner. Tabellene viser at avviket varierer mellom variablene i opprinnelig budsjett og regulert budsjett, men mindreforbruket endte opp likt.

2.4 Vurdering

2.4.1 Plan for økonomiplanlegging med roller og ansvar, og rutiner for politisk deltakelse og dialog i budsjettarbeidet

Budsjetttrudskrivet definerer plan for økonomiplanleggingen i kommunen, og viser skille mellom administrative og politiske ansvar og roller. Budsjetttrudskrivet beskriver også tidsfristene i prosessen, og er godt innarbeidet i kommunen både i administrasjonen og politisk. Spørreundersøkelsen viser at flertallet av faste medlemmer i kommunestyret mener administrasjonen ikke ivaretar de politiske styringssignalene på en god måte i budsjettprosessen. Samtidig sikrer arbeidsmøtene mellom administrasjonen og politisk nivå involvering av politikerne på et tidlig stadium i prosessen, samt at administrasjonen er inne og orienterer i kommunestyret og formannskap helt i begynnelsen av budsjettprosessen.

Virksomhetsledernes rolle er betydelig under utarbeidelsen av konsekvensjustert budsjett og forslag til tiltak, men utover i prosessen har de en mindre rolle. Revisor vurderer at workshopene med virksomhetslederne bidrar til en mer helhetlig prosess og klargjøring av

virksomhetsledernes bidrag inn i budsjettarbeidet, samt at det sikres at virksomhetslederne får informasjon om budsjettforslaget som blir forelagt politisk nivå. Budsjetttrundskrivet bør oppdateres slik at det inneholder alle aktivitetene i budsjettprosessen.

Revisor vurderer tiltakene administrasjonen har satt i gang som gode og at rammene for god økonomiplanlegging er til stede. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

2.4.2 Rutinebeskrivelser

Leirfjord kommune har ingen rutinebeskrivelser ut over økonomireglement og budsjetttrundskrivet. Revisor vurderer at dette kan virke sårbart dersom sentrale aktører i budsjettprosessen slutter. Revisor vurderer at budsjetttrundskrivet er såpass detaljert til at det i noen grad oppfyller kriteriet om rutinebeskrivelser.

2.4.3 Vedtar årsbudsjett og økonomiplan før årsskiftet

Leirfjord kommune vedtok årsbudsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023 før årsskiftet 2019, og oppfyller dermed kriteriet.

2.4.4 Økonomiplan og årsbudsjettets innhold

Dokument for årsbudsjett og økonomiplan bærer preg av at det er årsbudsjettet som er i fokus. Dokumentet beskriver langsiktige utfordringer for kommunen uten å gå i dybden på hva disse er, mens utfordringer knyttet til årsbudsjettet synliggjøres mer. Dokumentet inneholder få referanser til kommuneplanen, og beskriver ikke hvordan mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Noe av dette kan skyldes at samfunnsdelen av kommuneplanen er under utarbeidelse. Det er referert til vedtatte finansielle måltall, men måltallene er ikke satt opp etter disposisjonene i økonomiplanen. Dokumentet inneholder budsjettforutsetninger, men disse fokuserer i stor grad på forutsetninger og premisene som årsbudsjettet bygger på. Revisor vurderer derfor at kriteriet i noen grad er oppfylt.

2.4.5 Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistiske, fullstendige og oversiktlige

Data beskrevet om budsjettprosessen og bruk av prognoser i arbeidet med budsjett og økonomiplan viser at kommunen etterstreber et realistisk budsjett. Statistikk viser at netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, med unntak for 2017, har vært positivt, i perioden 2015-2019.

Kommunen jobber med å forbedre rutinene knyttet til fullstendig oppstilling av økonomiplan og årsbudsjettet etter kravene i ny kommunelov. Økonomiplan og årsbudsjett fremstår som

oversiktlig. Revisor vurderer kriteriet oppfylt, selv om fokuset på økonomiplanperioden er mindre.

2.4.6 Økonomiplanen og årsbudsjettet bør inneholde prognoser for befolkningsutvikling, lønns- og prisvekst og utvikling i investering og gjeld

Dokument for økonomiplan og årsbudsjett inneholder prognoser for befolkningsutvikling. Det brukes også prognoser for lønns- og prisvekst, men fokuset ligger til årsbudsjettet. Når det gjelder utvikling i investeringer og gjeld reflekteres dette i hele planperioden, gjennom at investeringstiltak i planperioden er beskrevet og utviklingen i lånegjelden i planperioden kommenteres. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt, men at lønns- og prisvekst bør reflekteres i planperioden.

3 ØKONOMIRAPPORTERING

Kapittelet gir en beskrivelse og vurdering av økonomirapportering i kommunen.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- Har Leirfjord kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering mellom ulike nivå i kommunens ledelse i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Rådmannen skal rapportere to ganger i året til kommunestyret om økonomisk utvikling i forhold til vedtatt budsjetttramme.
- Rådmannen skal foreslå endringer i årsbudsjettet dersom utviklingen etter rapporteringen til kommunestyret tilsier vesentlige avvik.
- Det skal rapporteres på økonomi to ganger i året til formannskapet.
- Virksomhetslederne skal rapportere økonomisk utvikling månedlig til rådmannen.
- Budsjettansvarlige bør sikre tilstrekkelig informasjon og kommunikasjon i forbindelse med økonomirapporteringen mellom ulike nivåer.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Data

Økonomireglementet til Leirfjord definerer rutiner for periodisk økonomisk rapportering. Kommunestyret skal behandle tertialrapport per 30. april og 31. august. Formannskapet skal behandle rapport per 28. februar og 31. august. Rådmann og kommunalsjef opplyser om at det rapporteres til formannskapet ved utgangen av oktober, ikke august. Til formannskapet er det kun økonomi det rapporteres på. Per utgangen av april og august rapporteres det til kommunestyret (tertialrapport). I denne rapporten rapporteres det i tillegg til økonomi på klager, sykefravær, andre avvik osv.

Ifølge økonomireglementet skal årsregnskapet behandles innen 1. juli (omtales ikke nærmere), samt en intern rapportering fra sektorene til administrasjonssjef månedlig. I økonomireglementet står det at månedlig rapportering ikke skal avlegges i januar og juli, men kommunalsjef helse og velferd opplyser om at det er juli og desember.

3.3.1 Utarbeidelsen av rapporter

Virksomhetslederne får varsel på epost om at det er tid for rapportering. Det er utarbeidet en mal i Excel som brukes til de månedlige rapporteringene og rapportene til politisk nivå. Excelarket ligger ferdig for alle måneder, med budsjettark og formler. I rapporten skal virksomhetslederne:

- beskrive årsak til avvik
- komme med forslag tiltak innenfor egen virksomhet
- kommentere dersom de ikke ser mulighet for å gjøre tiltak innenfor egen virksomhet
- konkludere med forventet resultat ved utgangen av året

I tertialrapportene rapporteres det også på investeringer, og man går gjennom status for alle investeringsprosjekter. Tertialrapporten er mer utfyllende enn månedsrapporteringen, med blant annet sykefravær. Revisor har sett malen som brukes.

Virksomhetslederne legger rapportene for sine virksomheter i ei mappe på fellesområdet som kommunalsjef helse og velferd og rådmann henter ut rapportene fra. Kommunalsjef helse og velferd syr rapportene sammen til en felles rapport for kommunen. Rådmann og kommunalsjefen gjennomgår rapporten før den går til politisk behandling. Rådmannen sier at intensjonen er at strategisk ledelse skal se gjennom rapporten i fellesskap før den går til politisk behandling.

Kommunalsjef helse og velferd sier at han hver gang må etterspørre mer informasjon fra virksomhetslederne. Kommunalsjefen sier at kvaliteten på rapporter fra virksomhetslederne har vært variabel, og kommunalsjefen må ofte gjøre dypdykk, endre og legge til kommentarer. Kommunalsjefen sier han har god oversikt og finner ut av ting, men at det er virksomhetslederne som har budsjettansvar og de som skal skrive rapporter. Målsetningen er at virksomhetslederne skal skrive så gode rapporter at det bare er å klippe/limme direkte inn i rapporten som skal til politisk nivå.

En virksomhetsleder forteller at det av og til kommer henvendelser fra administrasjonen på rapporter som sendes inn. Det kan være at virksomhetsleder har skrevet noe som mottakerne av rapporten ikke forstår. Virksomhetsleder sier at det kan skyldes at man ikke helt vet hvem man skriver til og at rapportene kan være vanskelig å lese for folk som ikke har kontroll på kostnadsartene osv. som det refereres til i rapportdokumentet. Virksomhetsleder sier at det av og til er komplekse økonomiske mekanismer som inntreffer som man ønsker å forklare i rapporten, men at det ikke er så lett å skrive slike forklaringer på en enkel måte som alle forstår. Virksomhetsleder har ikke mulighet til å utfylle rapporten muntlig og har ingen direkte dialog

med politisk nivå. Virksomhetsleder legger bare rapporten på mappa og vet ikke hvem som leser den.

Rådmannen sier at de har etablert et opplegg med gjennomføring av workshop i forbindelse med tertialrapportering hvor alle virksomhetslederne deltar. Den siste workshopen i forbindelse med tertialrapportering ble avholdt 23. september 2020. I workshopen ferdigstilte virksomhetslederne rapporten for 2. tertial 2020 med strategisk ledelse til stede, og mulighet til å diskutere problemstillinger og gi bistand til virksomhetsledere ved behov. Kommunalsjef helse og velferd opplevde at dette fungerte veldig bra og sier at de vil fortsette med dette framover.

Revisor har ikke ettergått avlegging av de månedlige rapportene, men intervjudata tyder på at dette blir gjort og fulgt opp av sentral ledelse. Mer om intern rapportering og dialog vil bli presentert i kapittel 3.3.4.

3.3.2 Rapportering til kommunestyret

Revisor har sett på følgende tertialrapporter til behandling i kommunestyret:

- 1. tertial 2019
- 2. tertial 2019
- 1. tertial 2020

Tertialrapportene for 2019 inneholder oversikt over avvik og klager per virksomhet, samt sykefravær (fordelt på korttid- og langtidssykefravær) fordelt per virksomhet. I rapporten 1. tertial 2020 er det fokus på hvordan situasjonen med Covid-19 har påvirket økonomien.

Alle tertialrapportene revisor har sett på har tabell som viser foreløpig regnskap, endelig budsjett og prosentvis forbruk så langt per virksomhet. Tabellen er satt opp med både inntekter, utgifter og sum virksomhetene. Av tertialrapport for 2. tertialt 2019 og 1. tertial 2020 følger rådmannens kommentarer og vurderinger av den økonomiske situasjonen.

Figur 5. Eksempel på regnskapsrapportering

Regnskap drift pr 30.08.2019

	Regnskap 2019	Buds(end) 2019	%- forbr
Budsj.Område: 210 LBU			
Utgifter	22.307.619	31.564.520	71
Inntekter	-4.948.604	-4.312.517	115
Sum budsj.Område: 210 LBU	17.359.015	27.252.003	64

Kilde: Leirfjord kommune, 2. tertial 2019

Alle rapportene inneholder virksomhetsspesifikke kommentarer som omhandler statusen til den enkelte virksomheten, og forklaring til forbruket så langt for året. Ikke alle kommentarene redegjør for hvordan det forventede økonomiske sluttresultatet vil bli, og det framgår heller ikke i regnskapsoppstillingen. Noen av virksomhetene kommenterer at det forventes balanse ved årsslutt.

Det prosentvise forbruket avviker for noen av virksomhetene når man ser på inntektene og utgiftene hver for seg i regnskapsoppstillingen, mens summen for budsjettområdet er innenfor det «normale forbruket». Hva som ligger bak for eksempel et høyt prosentvis forbruk for inntektene, mens utgiftene har et lavt prosentvis forbruk er ikke alltid tydelig forklart i kommentarene fra virksomhetene.

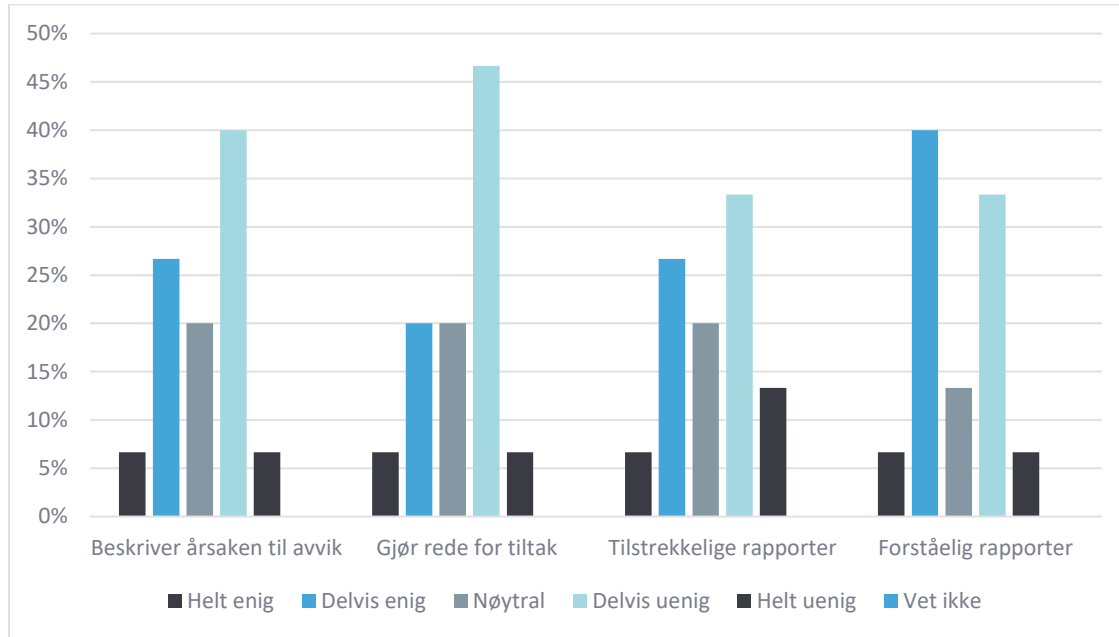
Rådmannen sier at det er veldig vanskelig å vurdere resultat ved årsslutt – årsaken til dette er at kommunen ikke har full periodisering av budsjettet. Rådmannen sier likevel at man ser konturene av resultat ved årsslutt, forutsatt at det ikke skjer noe uforutsett etter 2. tertialrapport.

Kommunalsjef helse og velferd sier at kommunen ikke har periodisering av budsjettet. Kommunalsjefen sier at de har prøvd periodisering, men at det har vist seg vanskelig å få til. Kommunen bruker en forenklet modell for periodiseringen – har det gått 2/3 av året bør du ligge på 2/3 forbruk. Kommunalsjefen sier at dette ikke stemmer helt og at det blir noen unøyaktigheter, men at dette skal kommenteres i rapportene.

Rådmannen sier at virksomhetslederne alltid skal komme med forslag til tiltak. Det er begrenset med tiltak som kan gjennomføres, og jo senere ut på året avvikene kommer jo mindre effekt får man ut av tiltakene. Rådmannen sier at det er viktig at det kommer forslag til tiltak slik at de kan redusere avviket.

Ordfører sier at politisk nivå mottar de økonomiske rapportene de har krav på, og data fra spørreundersøkelsen viser at 73 prosent av de faste medlemmene svarer helt enig eller delvis enig i at kommunestyret mottar økonomirapportene de skal ha eller har bedt om. Ordføreren sier at han har signalisert til administrasjonen at de må gjøre rapportene enklere å forstå, samt at det må rapporteres på rammen. Ved avvik, sier ordfører at han har gitt tilbakemelding om at det ikke er godt nok forklart hvordan avvik er tenkt finansiert og om det er sett på muligheten for å gjøre tiltak som gjør at de holder seg innenfor rammen, eller omfordeling på tvers av rammeområdene. Ordfører mener at finansiering ved bruk av fond brukes for raskt uten at andre finansieringsmuligheter er vurdert. Muligheten for å justere på driften bør diskuteres før det legges fram for politisk nivå, og beskrives. Ordfører mener rapportene beskriver årsak til avvik, og at rapportene i det siste har blitt lettere å lese og forstå.

Figur 6. Om økonomirapportene og innholdet i økonomirapportene



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren illustrerer svarene til de faste medlemmene i kommunestyret angående innholdet i økonomirapportene. En andel på 40 prosent er delvis uenig i at rapportene beskriver årsakene til avvik, mens 47 prosent er delvis uenig i at det gjøres rede for tiltak som kan iverksettes for å håndtere avvik i økonomirapportene. 20 prosent har forholdt seg nøytral til begge påstandene.

Når det gjelder påstanden om økonomirapportene er tilstrekkelige til at kommunestyret kan ivareta sitt ansvar svarer 46 prosent at de enten er delvis uenig eller helt uenig i dette, mens 33 prosent oppgir at de enten er helt enig eller delvis enig. 20 prosent har forholdt seg nøytral. Om rapportene som legges fram for kommunestyret er forståelig svarer 40 prosent at de er delvis enige i dette, mens 33 prosent er delvis uenige i dette.

Samtidig oppgir 73 prosent av de faste medlemmene i kommunestyret at administrasjonen kan svare på spørsmål knyttet til økonomirapportene. Rådmann sier at han og kommunalsjefer deltar i møter med politisk nivå når det gjelder økonomirapportene. Kommunalsjef oppvekst opplever dialogen som grei og at diskusjonen i kommunestyret er saklig og god.

Rådmannen har fått noen tilbakemeldinger fra politisk nivå på hvordan rapporter og framlegg av budsjettreguleringer bør se ut. Rådmannen har basert på tilbakemeldingene gjort noen grep for å gjøre rapporter og saksframlegg mer forståelig. Kommunalsjef oppvekst sier at det ved siste rapportering kom tilbakemeldinger fra politisk nivå om at de var fornøyde med formen på rapporten og at innholdet var lett å forstå.

3.3.3 Avvik og budsjettreguleringer

Rådmannen opplever å få nødvendig og tidsriktig informasjon om avvik fra virksomhetslederne. Dersom virksomhetslederne ikke har forklart godt nok i rapporten etterspør rådmannen mer informasjon. Rådmannen sier at også workshopen er en viktig arena for dialog om avvik, årsaker til avvik og aktuelle tiltak. Rådmannens generelle inntrykk er at virksomhetslederne er opptatt av å holde budsjettet. Som nevnt tidligere mener rådmann at de må bli flinkere til å beskrive hvordan de kan rette opp avvik. Dette handler om å identifisere tiltak for å bringe økonomien tilbake i balanse.

Rådmann og kommunalsjef helse og velferd sier at noen aktiviteter har vært underbudsjettet. Når man går i minus år etter år skyldes det ikke tilfeldigheter. I slike tilfeller må man ta grep slik at kartet (budsjettet) samsvarer med terrenget (behovene).

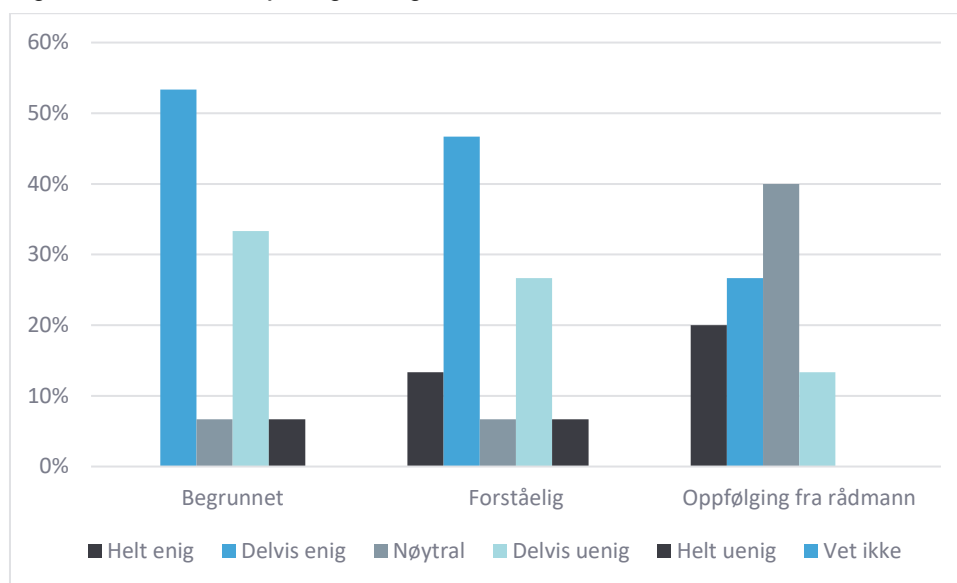
Kommunalsjef helse og velferd sier at tidligere var det praksis for regulering av budsjettet en gang i året, men nå reguleres budsjettet flere ganger i året – dette gjelder særlig investeringsbudsjettet. Revisor har sett på sakspapirene knyttet til budsjettreguleringer behandlet i desember 2018 og 2019. I tillegg har revisor sett på sakspapirene knyttet til budsjettreguleringer av både drift og investering behandlet i kommunestyret den 24. september 2020.

Kommunalsjef helse og velferd sier at de ved å regulere budsjettet i desember stort sett unngår store avvik på budsjettet mellom budsjett og regnskap. Rådmannen sier at tidspunktet for regulering kan være krevende for virksomhetsledere å holde kontroll på i forbindelse med avviksrapporteringen. Rådmannen sier at det er fordelaktig å regulere budsjettet sent på året. Dersom lønnsveksten blir mindre enn budsjettet er det en risiko for at virksomhetsområdene bruker opp pengene dersom midlene er tilgjengelige på budsjettet. Når lønnsutgiftene i budsjettet reguleres sent på året unngår man at virksomhetslederne kan bruke opp disse pengene (dersom lønnsveksten er lavere enn budsjettet).

Kommunalsjef helse og velferd er saksbehandler for alle budsjettreguleringer. I behandling av budsjettreguleringer bruker han en regneark-mal. I malen fremgår økt inntekt/reduert utgift (eller motsatt), opprinnelig budsjett og nytt budsjett. Regnearkmalen har formler og kontrollsummer som gjør det mulig å ha oversikt over at regnestykkene går opp i opp. I en tidligere mal som ble benyttet var det kun tall – dette gjorde det vanskelig for politikerne å sette seg inn i konsekvensen av reguleringen. I den nye malen inngår et kommentarfelt som beskriver konsekvensene med ord. Ifølge kommunalsjefen var politikerne Ved siste regulering strålende fornøyd med oppsettet.

Kommunalsjef helse og velferd sier at budsjettet reguleres dersom det er fattet vedtak, som følge av at det er behov for å flytte penger eller for å korrigere feil. Politikerne blir orientert muntlig på forhånd. Kommunalsjefen sender i etterkant vedtak, protokoll og oppsett i regnearkmalen til vedkommende som fører regnskap i økonomiavdelingen og som legger reguleringen inn i budsjettet. Kommunalsjefen sier at han gir virksomhetslederne beskjed når budsjettet er regulert. Større reguleringer er virksomhetslederne ofte kjent med på forhånd. Flere av virksomhetslederne oppgir at de må etterspørre informasjon knyttet til budsjettreguleringer selv.

Figur 7. Om budsjettreguleringer



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Av de faste medlemmene i kommunestyret er over 50 prosent delvis enig i at budsjettreguleringer er tilstrekkelig begrunnet, mens over 40 prosent er delvis enig i at framlegget knyttet til budsjettregulering er forståelig. En andel på 7 prosent forholder seg nøytral til begge påstandene. Når det gjelder oppfølging av budsjettreguleringene fra rådmann forholder hele 40 prosent seg nøytral til påstanden. 47 prosent er enten delvis eller helt enig i påstanden.

3.3.4 Rapportering til formannskapet

Revisor har sett på følgende økonomirapporter til behandling i formannskapet:

- Februar 2019
- Oktober 2019
- Mars 2020

Rapporteringene til formannskapet følger samme oppsett som tertialrapportene til kommunestyret. Også her følger det kommentarer til hver virksomhet om den økonomiske situasjonen. Revisor har ikke ettergått rapporteringene nærmere, men ser at det blir gjort.

3.3.5 Intern rapportering og dialog

Rådmann sier at virksomhetsledere rapporterer månedlig til strategisk ledelse. Rapporteringen gjøres etter en bestemt Excel-mal, som nevnt i avsnittet ovenfor. Rådmannen sier at strategisk ledelse har ledermøte hver mandag. Det er faste punkter de går gjennom på møtene. Det er ikke alltid at økonomi er tema. Tidligere ble det ikke skrevet referat fra ledermøtene. Rådmannen gjorde da egne notater dersom det var spesielle oppfølgingspunkter. Fra oktober i år ble det etablert en egen gruppe i Teams for strategisk ledelse og samtidig innført praksis med føring av referat fra ledermøtene. Referat legges ut på Teams-gruppen.

Samlet strategisk ledergruppe sier at kommunikasjonen mellom ledernivåene er god og det kommuniseres fortløpende. Det samarbeides godt mellom ledere på alle nivå. Kommunalsjef helse og velferd sier at Leirfjord kommune er en liten organisasjon hvor alle kjenner hverandre. Rådmannen sier at virksomhetslederne tar kontakt når det er noe de lurer på og at de har en god løpende dialog. Rådmannen mener likevel at dialogen kan utvikles videre.

Samtlige virksomhetsledere opplever en god dialog og godt samarbeid, både mellom virksomhetslederne og mellom ledernivåene i kommunen. En virksomhetsleder sier at rådmann og virksomhetsleder har samme oppfatning om at informasjonen skal flyte fritt. En virksomhetsleder oppgir å ha brukt litt tid på å forstå kommunalsjef helse og velferd sin rolle i organisasjonen og synes det er litt uklart hva vedkommende skal rapportere til kommunalsjef og hva hun skal rapportere til rådmann. Virksomhetsleder sier at hun har etterspurt avklaring på hvem som har ansvaret for hva.

Det gjennomføres ledermøter for alle lederne (strategisk ledelse og virksomhetsledere) i kommunen fire ganger i året/to ganger per halvår. Leder møtene er heldagsmøter hvor man i tillegg til faste punkter også har satt av tid til utvalgte tema, og økonomi er tema på disse møtene.

Flere av virksomhetslederne opplever at rapportene følges opp av rådmannen, både muntlig og i møter. En virksomhetsleder uttaler at oppfølgingen har blitt betydelig bedre etter ny rådmann kom på plass. Flere av virksomhetslederen uttrykker et ønske om mer tid til å arbeide med økonomi, men at det er den daglige driften som er i fokus.

3.4 Vurdering

3.4.1 Rådmannen skal rapportere to ganger i året til kommunestyret om økonomisk utvikling i forhold til vedtatt budsjetttramme

Kommunestyret mottar rapporter to ganger i året. Tertialrapport for 1. kvartal 2020 inneholder ikke opplysninger om avvik og sykefravær, men revisor har forståelse for at det har vært en spesiell situasjon i forbindelse med Covid-19.

I tertialrapportene revisor har gjennomgått fremgår ikke forventet resultat ved årsslutt, og det er ikke redegjort for forventet økonomisk sluttresultat for alle virksomhetene i kommentarene. Av regnskapsoppstillingen kan det være vanskelig å fange opp mulige økonomiske avvik siden det er prosentvis forbruk som presenteres, som kommunen har valgt som et alternativ til periodisering. Derfor bør økonomisk status og utvikling framkomme tydelig i kommentarene for de enkelte virksomhetene. I to av de utvalgte rapportene kommenterer og vurderer rådmann den økonomiske situasjonen.

Data fra spørreundersøkelsen viser at politisk nivå mener rapportene som utarbeides har noen svakheter med seg når det gjelder rapporteringer av årsak til avvik og tiltak ved avvik. Samtidig er det flere av de faste medlemmene som mener at rapporteringer ikke er tilstrekkelig. Rådmann har opplyst om at det er gjort forbedringer basert på tilbakemeldinger fra politisk nivå.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt, men at rapporteringen har noen forbedringspunkter når det gjelder beskrivelser knyttet til årsak og tiltak, samt forventet økonomisk sluttresultat.

3.4.2 Rådmann skal foreslå endringer i årsbudsjettet dersom utviklingen etter rapporteringen til kommunestyret tilsier vesentlige avvik

I forbindelse med tertialrapportene viser data fra spørreundersøkelsen at beskrivelsen av tiltak ved avvik oppleves ikke godt nok av de faste medlemmene i kommunestyret. Dette er også noe rådmann har kommentert at virksomhetslederne må bli flinkere til å beskrive hvordan de kan rette opp avvik for å få økonomien i balanse.

Budsjettreguleringer har hovedsakelig blitt gjort i desember, men data kan tyde på at praksisen er noe endret. Ved å gjøre budsjettreguleringer på slutten av året kan det være utfordrende for virksomhetsledere å ha full oversikt over sine budsjetter. Det kan påvirke virksomhetsledernes rapportering ved tertial dersom virksomhetslederne kun har opprinnelig budsjett å rapportere ut fra. Videre bør rådmann sikre at informasjon om budsjettreguleringer formidles til de budsjettansvarlige.

Data fra spørreundersøkelsen viser at flertallet av de faste medlemmene opplever budsjettregulering som tilstrekkelig begrunnet..

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt, men som tidligere nevnt er det noen forbedringspunkter tilknyttet beskrivelse av tiltak ved budsjettavvik.

3.4.3 Det skal rapporteres på økonomi to ganger i året til formannskapet

Data revisor har gjennomgått viser at dette blir gjort, og revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

3.4.4 Virksomhetslederne skal rapportere økonomisk utvikling månedlig til rådmannen

Intervjudata tyder på at månedlig rapportering fra virksomhetslederne til strategisk ledelse gjennomføres. Det brukes bestemte maler, men det jobbes med å forbedre disse. Revisor vurderer workshopene som arrangeres som et nyttig forum for å utveksle gjensidige forventninger til rapportenes innhold. Videre kan workshopene bidra til at alle virksomhetslederne vet hvem som er mottakere av rapportene. Revisor vurderer kriteriet om intern månedlig rapportering som oppfylt.

3.4.5 Budsjettansvarlige bør sikre tilstrekkelig informasjon og kommunikasjon i forbindelse med økonomirapporteringen mellom ulike nivåer

Revisors inntrykk er at administrasjonen har god kommunikasjon og dialog mellom ledernivåene og kommunalsjefene. Avstanden mellom de ulike ledernivåene framstår som kort, og det er både løpende dialog og faste rammer for dialog mellom de ulike nivåene i administrasjonen.

Når det gjelder informasjon og kommunikasjon med politisk nivå vurderer revisor at det er informasjonen i rapportene det knyttes svakheter til, og at kommunikasjonen ellers oppleves som god mellom administrasjonen og politisk nivå. Revisor vurderer kriteriet oppfylt.

4 ØKONOMI- OG DELEGASJONSBESTEMMELSER

Kapittelet gir en beskrivelse og vurdering av økonomirapportering i kommunen.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

2. Har Leirfjord kommune økonomi- og delegasjonsbestemmelser som legger til rette for en betryggende kontroll, og etterleves disse?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Leirfjord kommune skal formalisere bestemmelser om økonomi og delegasjon i et reglement eller annen skriftlig nedtegnelse.
- Leirfjord kommune skal ha et oppdatert delegasjonsreglement. Delegasjonsreglementet skal være tilgjengelig og kjent for ansatte på ulike nivåer i organisasjonen.
- Leirfjord kommune bør ha etablert lederavtaler som tydeliggjør ansvar (økonomisk).

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Data

Kommunestyret i Leirfjord vedtok nytt delegeringsreglement i sak 39/20 den 18. juni 2020. Rådmannen sier at delegeringsreglementet har vært gjennomgått med kommunalsjefer og virksomhetsledere. Det har blitt avholdt en workshop om delegeringsreglementet hvor de ulike virksomhetsområdene gjennomgikk alle områder/ansvar som de mente burde være delegert. Rådmannen jobber med å beskrive delegasjonene fra seg til virksomhetsledere. Dette er et teknisk arbeid som skal gjøres ferdig i høst.

Leirfjord kommune har et økonomireglement som er tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Det er ikke opplyst når reglementet ble vedtatt i kommunestyret. Økonomisjefen i HALD-kommunene jobber med nytt økonomi- og finansreglement som skal komme på plass etter hvert. Det er hensiktsmessig at regelverket er mest mulig likt i alle HALD-kommunene.

Driftsanalysen PwC utarbeidet peker på at rollen til kommunalsjefene oppfattes som uklare. Kommunalsjefene har ikke rådmanns myndighet, men fungerer som en rådgiver for rådmannen. Rådmann sier i intervju at det ikke er jobbet noe med avklaringen rundt rollene til kommunalsjefene, men at det vil bli fulgt opp i løpet av høsten. Rådmann sier at det skal

utarbeides en rollebeskrivelse for kommunalsjefene, og at det skal tydeliggjøres at kommunalsjef helse og velferd har ansvar for området helse og velferd.

Kommunalsjef helse og velferd sier at problemstillingene tilknyttet kommunalsjefenes rolle har vært diskutert, men det er ikke gjort konkrete grep enda. Kommunalsjef helse og velferd opplever at virksomhetsledere kommer til han med spørsmål som han ikke har myndighet til å avgjøre. Kommunalsjef oppvekst sier at veldig lite er delegert til kommunalsjefene, og at dette er en logisk konsekvens av at kommunen er organisert i en to-nivåmodell. Kommunalsjef oppvekst mener at rollene til kommunalsjefene må diskuteres i fellesskap med virksomhetslederne.

En virksomhetsleder utdyper noe usikkerhet knyttet til rollen og funksjonen til kommunalsjefene. Myndigheten er delegert til virksomhetslederne innenfor sitt område og rådmann er øverste leder, og kommunalsjefene er plassert ett sted mellom. Virksomhetsleder sier at det øverste ansvaret ligger hos rådmannen, men at kommunalsjef helse og velferd er rådgiver innen økonomi. Kommunalsjef helse og velferd bruker mye tid på økonomi, også mot skole og barnehage, som går ut over tid som kunne vært brukt til å utvikle helse og velferdsområdet. Virksomhetsleder opplever at det er flere i organisasjonen som er usikre på kommunalsjefenes rolle.

Rådmannen tror ikke det er uklarheter rundt ansvar og oppgaver knyttet til økonomi og budsjettoppfølging. Kommunalsjef helse og velferd sier at oppgaver og ansvar knyttet til økonomi er tydelig og fordelt, ansvaret ligger til rådmann og virksomhetslederne og ingen andre. Kommunalsjef oppvekst sier at rollene til kommunalsjefene fungerer greit i praksis, men formelt fremstår den noe uklar når man ser på organisasjonskartet. Det kan være noe uklarhet knyttet til ansvar og at rådmannen i siste instans må inn å avklare. Det er rådmannen som har arbeidsgiveransvaret. Kommunalsjef oppvekst tenker at det ikke er tvil om at virksomhetsledere har ansvar for budsjett og rapportering, og mener at det er en god ting at virksomhetslederne må ta ansvaret for egen virksomhet. Kommunalsjef helse og velferd har en sentral rolle i økonomiarbeidet i administrasjonen, men det er rådmann og virksomhetslederne som har det formelle økonomiansvaret.

Samtlige virksomhetsledere uttrykker at deres ansvar er tydelig og formalisert. Flere virksomhetsledere sier at rollen deres er tydelige på hvilket ansvar de har for økonomien.

Analysen fra PwC peker på at de hyppige skiftene av rådmenn de siste årene har preget organisasjonen, blant annet gjennom lite planmessighet i styringen. I analysen går det frem at flere virksomhetsledere mener budsjettprosessen kunne ha vært bedre begrunnet med at virksomhetslederne har i liten grad vært involvert i arbeidet med å peke ut retning og gjøre

prioriteringer, både alene og i fellesskap. Det framkommer fra analysen at prosessen for budsjettet 2020 opplevdes bedre enn før.

Kommunalsjef helse og velferd sier at rådmannskifter har ført til at mange ting har tatt fryktelig lang tid. Dette skyldes at prosesser har stoppet opp som følge av at rådmannen har blitt skiftet ut. Kommunalsjefen sier at det var han og kommunalsjef oppvekst som utgjorde strategisk ledelse de siste årene (før ny rådmann kom på plass). Kommunalsjef helse og velferd sier at han har gitt beskjed til politisk nivå om at de derfor har hatt liten kapasitet og at de har fokusert på å få driften til å gå rundt.

En virksomhetsleder sier at rådmannskifter har ført til noen små endringer. Virksomhetsleder opplever at det er litt mer struktur nå, og tror kommunen er på rett vei med tanke på regelmessige ledermøter og rutiner for rapportering. Virksomhetsleder opplever at kommunikasjonen mellom administrativt ledernivå og til politikere er god. Kommunen er liten, og det er kort vei hvis man trenger å snakke med noen.

En annen virksomhetsleder opplever ikke at utskifting av rådmenn har påvirket vedkommende sitt arbeid noe. Kommunalsjefene har vært stabil og for virksomhetsleder er kommunalsjef det samme som rådmann. Rutinen for økonomirapportering har stort sett vært den samme, kun små variasjoner. Det har i perioder vært litt annen mal for rapportering og så var det en periode hvor budsjettet ble periodisert. I det store og hele opplever virksomhetsleder at dette er små variasjoner om det samme.

Rådmannen har ikke lederavtale. Revisor får opplyst fra informantene at det er i varierende grad bruk av lederavtale. Noen har en lederavtale som er fra tilbake i tid, mens andre har ingen lederavtale. Flere av informantene påpeker at dette er knyttet til de hyppige skiftene av rådmenn. Rådmannen sier at lederavtaler er under arbeid og at de satser på å få disse på plass for neste år. En virksomhetsleder utdyper et ønske om en lederavtale og muligheten for målstyring gjennom en slik avtale.

4.4 Vurdering

4.4.1 Formalisering av bestemmelser i forhold til økonomi og delegering i et reglement eller annen skriftlig nedtegnelse

Kommunen har fått på plass oppdatert delegeringsreglement. Kommunen har et økonomireglement, men det jobbes med å få på plass et oppdatert økonomi- og finansreglement. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

4.4.2 Et oppdatert delegasjonsreglement på ulike nivåer med budsjettansvar som er tilgjengelig og kjent i organisasjonen

Det arbeides med å ferdigstille videredelegeringen til virksomhetslederne. Virksomhetslederne er delaktige i denne utformingen gjennom workshop som bidrar til økt fokus på området. Virksomhetslederne opplever ansvaret deres som tydelig og kjent i organisasjonen. Samtidig viser data at rollene til kommunalsjefene er noe uklare, og at arbeidet med å avklare rollene bør prioriteres.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt, men at arbeidet med formaliseringen tilknyttet delegering og tydelige beskrivelser av kommunalsjefenes rolle bør ferdigstilles.

4.4.3 Etablering av lederavtaler

Det er varierende bruk av lederavtaler i kommunen. Noe av dette kan skyldes de hyppige skiftene av rådmann. Arbeidet med etablering av lederavtaler er igangsatt, og revisor vurderer at dette arbeidet bør ferdigstilles slik at lederavtaler kommer på plass. Dette gjelder også lederavtale for rådmannen.

5 KOMPETANSE OG KUNNSKAP

Kapittelet vil se på og vurdere om de med budsjettansvar i Leirfjord har tilstrekkelig kunnskap om budsjettering og rapportering.

5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

3. Har de med budsjettansvar i kommunen tilstrekkelig kunnskap om budsjettering og rapportering?

5.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Ledere i kommunen bør ha tilstrekkelig kunnskap til å ivareta økonomiansvaret.
- Kommunen bør ha rutiner som sørger for at de budsjettansvarlige får den opplæring de trenger og har nødvendig kompetanse.
- Ledere i kommunen bør ha mulighet for bistand fra økonomikontoret.

Utledning av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

5.3 Data

5.3.1 Kunnskap og kompetanse

Strategisk ledelse mener de innehar den kompetansen og kunnskapen de trenger for å ivareta sine roller og ansvar. Samtlige virksomhetsledere er fornøyd med kompetansen til strategisk ledelse. Økonomisjefen i HALD mener det er god kompetanse hos strategisk ledelse i Leirfjord.

Virksomhetslederne har ulik oppfatning av hvorvidt egen kompetanse og kunnskap er tilstrekkelig for å ivareta økonomiansvaret. Flere av virksomhetslederne sier at de ikke har formell kompetanse innenfor økonomiområdet. En virksomhetsleder opplever tillit fra alle på rådmannsnivået, selv om vedkommende ikke har formell kompetanse på økonomiområdet. En virksomhetsleder sier det stadig er noe nytt å lære og at man aldri blir ferdig ulært.

Rådmannen sier at kompetansen varierer litt mellom virksomhetsledere, men at det har blitt mye bedre i løpet av den tiden han har vært rådmann. Kommunalsjef helse og velferd sier at den største utfordringen har vært mangelfull økonomisk forståelse blant virksomhetslederne, men opplever at workshopene som har blitt arrangert har bidratt til en positiv utvikling i økonomiforståelsen.

5.3.2 Kurs og opplæring

Leirfjord kommune har en strategisk kompetanseplan som sist ble revidert i 2016. Rådmann sier i intervju at ny personalsjef skal revidere denne.

Rådmannen sier at kommunen har gjennomført opplæring av virksomhetsledere i forskjell på drift og investering, og at de har hatt noe opplæring i KOSTRA. Rådmann informerer om at det, bortsett fra opplæring i regi av økonomiavdelingen i HALD, ikke er avholdt eksterne kurs. Det er kommunalsjef helse og velferd som har dialog med virksomhetslederne når de har behov for bistand. Kommunalsjef helse og velferd sier at økonomiavdelingen har gjennomført noen læringsøkter med virksomhetslederne, blant annet ved overgang til bruk av web-versjonen av Visma. Kommunalsjef helse og velferd sier videre at de skal prøve å dra i gang opplæring i bruk av kontostrengen for alle som konterer, attesterer og anviser for å få ned feilføringsprosent.

Samtlige virksomhetsledere sier de har mulighet til å delta på kurs ved behov og dersom kursene er relevante. Deltakelse på kurs må avklares med rådmannen. En virksomhetsleder sier at kommunen har begrenset kursbudsjett og at deltakelse på kurs må planlegges. En annen virksomhetsleder uttrykker at det kan være en utfordring å sortere ut hvilke kurs som er viktig å være med på. En virksomhetsleder sier at de planlagte workshopene vil bidra til en del læring.

Kommunalsjef helse og velferd prøver å delta på relevante webinarer, kurs og konferanser som arrangeres og lærer stadig noe nytt. Kommunalsjefen skaffer seg den kompetansen han trenger og får god bistand fra økonomiavdelingen.

Samtlige virksomhetsledere opplever god bistand fra overordnet nivå, særlig fra kommunalsjef helse og velferd. Det er korte linjer i organisasjonen og lett å få hjelp hvis det er noe man lurer på. Flere av informantene sier at de også får hjelp fra økonomikontoret i Alstahaug og rådmann. Kommunalsjef oppvekst har dialog med økonomikontoret når det er spørsmål om hvor midler de har fått innvilget etter søknad skal føres, men har ellers veldig lite dialog med økonomikontoret.

En virksomhetsleder kunne tenke seg mer opplæring i systembruk og økonomistyring. Opplæringen vedkommende har fått har bestått av timer ved økonomikontoret i Alstahaug til gjennomgang i Visma og budsjett, og det har ikke vært noen plan for opplæring. Videre mener virksomhetslederen at det er lurt med en workshop knyttet til rapportering. Diskusjon om workshopen på ledermøter tyder på at det er noe som interesserer flere.

Rådmannen sier at de ønsker å utnytte felles økonomiavdeling og kompetansen til økonomisjefen der mer for å gi mer avlastning til kommunalsjef helse og velferd. Rådmannen

sier at økonomiavdelingen i Alstahaug er veldig på tilbudssida hvis Leirfjord har behov for hjelp. Økonomisjefen sier at ressursene som ligger i felles økonomiavdeling kan utnyttes bedre dersom kommunene som deltar i samarbeidet i større grad samordner prosessene sine.

Økonomisjefen sier i intervju at økonomiavdelingen har sagt at de kan stille opp på det Leirfjord ber de om å stille opp på. Økonomisjefen sier at de prøver å ha opplæring av de nyansatte i nye system, men at det en utfordring å fange opp de nyansatte. Økonomiavdelingen satser på at kommunalsjef helse og velferd sørger for å gjennomføre opplæring av nyansatte.

5.3.3 System for økonomistyring

Kommunen bruker Arena til budsjettering og Visma til regnskap. Økonomisk rapportering gjøres i egne maler i Excel. Økonomisjef mener det er tilstrekkelig kunnskap om systemene som brukes og at administrasjonen er flink til å bruke disse. Rådmannen synes ikke systemene er like godt egnet som ledelsesverktøy, og har diskutert muligheten med IKT i kommunen.

Kommunalsjef helse og velferd sier at systemene ikke brukes så aktivt som han skulle ønske. Kommunalsjefen tror ikke dette har å gjøre med systemet i seg selv, men mer med hvordan virksomhetsledere prioriterer økonomioppfølging. Virksomhetslederne har mange andre oppgaver og det er viktig å få de til å prioritere dette med økonomi. Kommunalsjefen sier at det varierer hvor gode virksomhetslederne er på å prioritere økonomi og et av formålene med workshopen er at virksomhetslederne skal bruke tid på dette. En virksomhetsleder sier at økonomi skulle vært litt høyere opp på agendaen i det daglige arbeidet i kommunen.

Kommunalsjefen sier at noen virksomhetsledere har brukt Visma i mange år. En del av virksomhetslederne har aldri jobbet med økonomi tidligere og kommunalsjefen sier at ferdighetsnivået til virksomhetslederne er variabelt.

Samtlige virksomhetsledere opplever at de har tilgang på de systemene de trenger og at systemene gir god nok styringsinformasjon. En virksomhetsleder føler seg akkurat nok kompetent på systemene til å utføre sine oppgaver, men ikke noe mer. Det er muligheter for å jobbe smartere og mer effektivt i systemene, men disse mulighetene kjenner ikke vedkommende til. En virksomhetsleder sier at han har til en viss grad lært seg Arena ved å se «over skuldrende på kollegaer» og at dette ikke har vært optimalt.

En virksomhetsleder sier at det finnes muligheter i Visma som ikke blir brukt fullt ut. Mulighetene innebærer mer visualiseringer av den økonomiske statusen. Virksomhetsleder tror rapporteringen fungerer godt nok og at de kunne brukt denne delen av systemet mer og fått bedre presisjon i rapporteringene. Virksomhetsleder sier at kommunen er for liten til at de får utnyttet funksjonene som ligger i systemene fullt ut.

Kommunen har også et fakturasystem som en virksomhetsleder opplever fungerer veldig greit. I systemet kan virksomhetsleder gå inn på alle faktura som er belastet og finne ut hva som er årsaken til den og den kostnaden.

5.4 Vurdering

5.4.1 Ledere i kommunen bør ha tilstrekkelig kunnskap til å ivareta økonomiansvaret

Revisor vurderer at strategisk ledelse i kommunen har tilstrekkelig kunnskap til å ivareta økonomiansvaret. Kunnskapsnivået blant virksomhetslederne er mer variert. De arrangerte workshopene med ulike tema innenfor økonomistyring er tiltak som kan bidra til økt kompetanseheving blant virksomhetslederne. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

5.4.2 Kommunen bør ha rutiner som sørger for at de budsjettansvarlige får den opplæring de trenger og har nødvendig kompetanse.

Kommunen har en strategisk kompetanseplan som skal revideres av ny personalsjef. Revisor har ikke fått opplyst når dette vil skje. Informantene er samstemt om at de har mulighet for kompetanseutvikling.

Informantene oppgir at de mottar god bistand fra overordnet nivå og at korte linjer gjør det enkelt å be om hjelp. Data kan tyde på at det ikke er en egen plan for opplæring for nyansatte i kommunen. Det er noe usikkerhet om økonomiavdelingen fanger opp alle nyansatte i kommunen. Det er viktig at rådmann sikrer at de nyansatte mottar den opplæringen de trenger.

Samtlige informanter mener de har tilstrekkelig tilgang til systemer, men at det ligger noen muligheter i systemene som ikke utnyttes fullt ut.

Revisor vurderer kriteriet i noen grad oppfylt, men at plan for kompetanseutvikling og kompetansesikring bør være oppdatert.

5.4.3 Ledere i kommunen bør ha mulighet for bistand fra økonomikontoret

Samtlige informanter oppgir at de ved behov mottar god hjelp og bistand fra økonomikontoret. Data indikerer at det er muligheter for å utnytte ressursene i felles økonomiavdeling bedre og samordne prosessene på tvers av kommunene i økonomisamarbeidet. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

6 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmann i Leirfjord kommune den 30. november 2020. Det ble gjennomført et høringsmøte mellom rådmannen og revisjonen den 14. desember 2020. Som følge av møtet ble det gjort noen justeringer i datadelen, men disse medførte ingen endringer i revisors vurdering eller konklusjon.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Problemstilling 1: Er budsjett og budsjettprosessen i Leirfjord kommune i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis?

I det store og hele konkluderer revisor med at budsjett og budsjettprosessen i Leirfjord kommune er i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis, men at det finnes forbedringspotensialer til prosess og økt fokus på økonomiplanperioden. Revisor har inntrykk av at administrasjonen jobber kontinuerlig med forbedring av prosessen og justerer prosessen etter tilbakemeldinger fra politisk nivå. Gjennom å arrangere workshop forsøker administrasjonen å legge til rette for en helhetlig budsjettprosess og klargjøre virksomhetsledernes rolle i budsjettarbeidet. Arbeidsmøtene sikrer involvering av politisk nivå på et tidlig stadium i prosessen. Kommunen har størst fokus på årsbudsjettet i budsjettprosessen, og langsiktige utfordringer og prognoser i planperioden beskrives ikke.

Problemstilling 2: Har Leirfjord kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering mellom ulike nivå i kommunens ledelse i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?

Revisor konkluderer med at Leirfjord kommune har rutiner for økonomisk rapportering mellom ulike nivå i kommunens ledelse og at rutinene etterleves i praksis. Politisk nivå mottar økonomiske rapporter i tråd med regelverket. Gjennomgangen viser at det er noe ulik praksis i virksomhetene med hensyn til rapportering av forventet resultat ved årsslutt, og det bør sikres at dette gjøres entydig for alle virksomhetene. Samtidig kan budsjettreguleringer sent på året påvirke mulighetene virksomhetslederne har til å rapportere et riktig bilde av økonomisk situasjon. Månedlig rapportering blir utarbeidet av virksomhetslederne og distribuert til rådmann. Data indikerer at tiltak for å håndtere avvik fra budsjettet ikke blir beskrevet godt nok i rapportene som politisk nivå mottar. Revisor har inntrykk av at workshopene som arrangeres vil kunne gi økt fokus på innholdet i økonomisk rapportering. Dialog og kommunikasjon mellom ledernivåene i kommunen framstår som god og bidrar til god rutine for løpende rapportering.

Problemstilling 3: Har Leirfjord kommune økonomi- og delegasjonsbestemmelser som legger til rette for en betryggende kontroll, og etterleves disse?

Revisor konkluderer med at kommunen har økonomi- og delegasjonsbestemmelser som legger til rette for betryggende kontroll. Det pågår flere prosesser i kommunen med å få på plass ulike rutiner og avtaler. Dersom disse fullføres, implementeres og etterleves vil det bidra til økt betryggende kontroll. Kommunen har vedtatt nytt delegeringsreglement og det jobbes

med å ferdigstille videredelegeringen til virksomhetslederne. Rollene til kommunalsjefene framstår noe uklar, og det bør jobbes med å få tydeliggjort disse. Samtidig er det varierende grad av lederavtaler, og kommunen arbeider med å få dette på plass.

Problemstilling 4: Har de med budsjettansvar i kommunen tilstrekkelig kunnskap om budsjettering og rapportering?

Revisor konkluderer med at de med budsjettansvar i kommunen har tilstrekkelig kunnskap om budsjettering og rapportering. Revisor har inntrykk av at ansatte med budsjettansvar i kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta sine oppgaver. Samtidig bør kommunen sikre at de har en oppdatert plan for kompetanseutvikling og kompetansesikring, samt å sikre at de nyansatte mottar den opplæringen de har behov for. Videre har kommunen god tilgang på bistand fra økonomiavdelingen.

7.2 Anbefalinger

Revisor har utarbeidet følgende anbefalinger:

- Rådmann må sørge for fullstendig innhold i økonomiplanen.
- Rådmann bør sørge for økt fokus på økonomiplanperioden.
- Rådmann må sørge for at det ved rapportering om avvik gjøres tilstrekkelig rede for hvilke tiltak som kan gjennomføres.
- Rådmann bør fullføre arbeidet med videredelegering til virksomhetsledere og stillingsbeskrivelser for kommunalsjefene.
- Rådmann bør fullføre arbeidet med etablering av lederavtaler.
- Rådmann bør sørge for at kompetanseplan er oppdatert.

KILDER

Busch, Tor, Erik Johnsen, and Jan Ole Vanebo, *Økonomistyring i Det Offentlige*, 3rd edn (Oslo: Universitetsforlaget, 2002)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Økonomiplanlegging i Kommuner Og Fylkeskommuner*, 2013
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/okonomiplanveileder_krd_nett.pdf>

PwC, *Driftsanalyse Leirfjord Kommune*, 2019

Statistisk sentralbyrå, tabell 12134, *Utvalgte nøkkeltall for kommuneregnskap (K) 2015 - 2019*

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-2018-06-22-83
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-1992-09-25-107
- Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv., FOR-2019-06-07-714
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner), FOR-2000-12-15-1423
- Veileder «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner», 2013
- Rapport til kommunal- og regionaldepartementet «Internkontroll i kommuner»
- Ideheftet fra KS «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?»
- «Økonomistyring i det offentlige» Busch, Johnsen & Vanebo, 2002
- Avtale om leveranse av regnskap-/økonomitjenester og skatteinnkreving mellom kommunene Leirfjord (deltakerkommune) og Alstahaug (vertskommune)

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1: Er budsjett og budsjettprosessen i Leirfjord kommune i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis?

Fra og med budsjettåret 2020 trådte ny kommunelov og nye forskrifter i kraft. Til og med regnskapsåret 2019 gjaldt kommuneloven fra 1992 og forskriften om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner fra 2000. Budsjettet 2020 og budsjettprosessen vurderes mot bestemmelsen i ny kommunelov og forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.

Kommunelovens § 14-2 punkt a sier at kommunestyret selv skal vedta økonomiplan og årsbudsjett. Kommunelovens § 14-3 omhandler behandling av økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. Økonomiplanen for de neste fire årene og årsbudsjettet for det kommende året skal vedtas før årsskiftet. Kommunelovens § 14-4 inneholder nærmere om krav til økonomiplan og årsbudsjett. Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premisene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i

kommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret.

Videre sier kommunelovens § 14-4 tredje ledd at økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. At budsjettet skal være realistisk innebærer at de enkelte bevilgninger og de inntekter budsjettet bygger på, skal være ført opp ut fra hva som kan regnes med. Det er av stor betydning at det er sammenheng mellom de forutsetninger som ligger til grunn mellom inntekter og utgifter, for eksempel konsistens mellom anslag for skatteinntekter og lønnsutgifter i budsjettet (Ot. prop. nr. 43 (1999-2000)). I en tolkningsuttalelse fra kommunal- og moderniseringsdepartementet bør kommunene for inntektssiden ta utgangspunkt i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet. Videre bør kommunens budsjetterte skatteinntekter ligge innenfor regjeringens prognose. Kommunen må også ta utgangspunkt i anslag for kommende års rammetilskudd. På utgiftssiden er det i større grad opp til kommunen å bestemme. Departementet skriver at betraktningene rundt budsjettets utgiftsside bør hovedsakelig begrense seg til å påse at balansekravet overholdes.

Økonomiplanen skal deles inn i en driftsdel og en investeringsdel, tilsvarende skal årsbudsjettet deles inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett og stilles opp på samme måte som økonomiplanen, jfr. kommunelovens § 14-4 fjerde ledd. Kapittel 5 i forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning inneholder obligatoriske oppstillinger og opplysninger blant annet i økonomiplanen og årsbudsjettet. § 5-1 i forskriften omhandler oppstillinger i økonomiplanen og årsbudsjettet. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal inneholde oppstillingene som nevnt i § 5-4 til § 5-7. Oppstillingene etter § 5-4 til § 5-6 skal også vise beløp for det forrige budsjettåret og det sist vedtatte årsregnskapet.

Veilederen «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner» fra Kommunal- og regionaldepartementet 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. Veilederen peker på at en viktig del av prosessen med å utarbeide økonomiplan er å synliggjøre det økonomiske handlingsrommet til kommunen og hvordan ulike tiltak vil påvirke kommunens inntekter og utgifter. Stor del av inntektssiden til kommunen ligger utenfor kommunens kontroll, mens utgiftssiden har kommunen større mulighet til å kontrollere og bestemme.

Veilederen sier at det er formannskapet som skal fremme innstillingen til budsjett og økonomiplan, og at hensikten med dette er å styrke den politiske styringen med slike

prosesser. Dette bidrar til at økonomiplandokumentene blir mer politiske og beslutningsprosessen rundt årsbudsjett og økonomiplan får mer fokus på de politiske skillelinjer.

Veilederen peker på sentrale elementer i økonomiplanen. Sentrale elementer er blant annet befolkningsprognose. I bunnen for en økonomiplan bør det være en prognose for utviklingen i folketallet i kommunen og i de ulike aldersgruppene for å realisere anslag på inntekter og utgifter i økonomiplanperioden. Samtidig har lønns- og prisvekst betydning for utviklingen i kommunens utgifter til drift og investeringer. Regjeringens anslag på lønns- og prisveksten for kommende budsjettår i kommunal sektor gis i statsbudsjett som legges fram i oktober. Vanlig praksis er å legge dette til grunn for år 1 i økonomiplanen og operere med faste priser, dvs. ikke prisjustere år 2–4. Kommunesektorens organisasjon (KS) har utviklet et verktøy (prognosemodell) for beregninger av de frie inntektene. I tillegg er investeringer og gjeld sentrale elementer i økonomiplanen. Investeringer betyr at kommunen får endrede drifts- og vedlikeholdskostnader. Økte finansutgifter gjennom renter og avdrag vil belaste kommunens budsjett. I tillegg kommer utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av de kommunale bygningene. Forventet utviklingen i kommunesektorens gjeld må også illustreres i økonomiplanen.

PwC har utarbeidet en rapport til Kommunal- og regionaldepartementet om internkontroll i kommuner. Rapporten kommer med spesifikke tilrådinger for økonomiforvaltningen om etablering av rutinebeskrivelser på de viktigste økonomiprosessene. Det er viktig at nødvendig informasjon er identifisert, dokumentert og tilgjengelig for at aktiviteter og kontroller kan utføres slik de er ment. Mer om internkontroll vil bli gjennomgått i problemstilling 3.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Det bør foreligge en plan for økonomiplanleggingen i Leirfjord kommune som har tydelige skiller mellom administrative og politisk ansvar og roller, samt tidsfrister i budsjettprosessen. Planen bør være forankret politisk. I tillegg bør rådmann ha rutiner som sikrer politisk deltakelse og dialog i budsjettarbeidet.
- Leirfjord kommune bør ha etablert rutinebeskrivelser på de viktigste økonomiprosessene.
- Kommunestyret i Leirfjord kommune skal vedta økonomiplan for de neste fire årene og årsbudsjettet for det kommende året før årsskiftet.
- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.

- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistiske, fullstendige og oversiktlige.
- Økonomiplanen og årsbudsjettet bør inneholde prognoser for befolkningsutvikling, lønns- og prisvekst, samt utvikling i investering og gjeld.

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2: Har Leirfjord kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering mellom ulike nivå i kommunens ledelse i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?

Både tidligere og ny kommunelov omtaler årsbudsjettets bindende virkning for underordnede organer, jfr. tidligere kommunelov § 47 og nåværende kommunelov § 14-5. Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. Tidligere forskrift om årsbudsjett § 10 og ny kommunelov § 14-5 sier at administrasjonssjef/kommunedirektør skal rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlig avvik, skal administrasjonssjefen/kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Økonomireglementet for Leirfjord kommune inneholder bestemmelser om rapportering. I løpet av året skal kommunestyret behandle tertialrapport per 30. april og per 31. august, samt årsregnskapet innen 1. juli. I tillegg skal årsregnskapet behandles innen 1. juli. I tertialrapportene skal det framgå om virksomheten holdes innenfor de vedtatte budsjettrammer. Dersom det ikke er tilfelle, må det settes i verk tiltak for å gjenvinne budsjettbalanse. Formannskapet skal i løpet av året behandle rapport per 28. februar og 31. august.

I tillegg skal kommunestyret behandle intern rapportering fra sektorene til administrasjonssjef månedlig minus januar og juli, jfr. økonomireglementet. Økonomireglementet beskriver rutinen som benyttes i den månedlige rapporteringen. Innen den 5. i hver måned sendes regnskapsrapport til administrasjonssjef ved kommunalsjef helse og velferd. Her kommenterer virksomhetslederne avvik, og gir en prognose for årsresultat, evt. tiltak som settes i verk for å komme innenfor egne rammer ved årets slutt. Virksomhetslederne må sørge for at utgifter i form av kapitalutgifter, overføringer, fordelinger, prosjektimer osv. er fordelt innen rapportene tas ut. Dette for at den enkelte virksomhet til enhver tid skal ha oppdatert informasjon til sin økonomistyring. Den enkelte virksomhet må selv gå inn på økonomisystemet og sjekke evt. problemstillinger. Kommunalsjefene foretar en vurdering innenfor sine områder, og sender dette til administrasjonssjef innen 10. hver måned.

Økonomireglementet for Leirfjord kommune sier at budsjetttrappertene gjennom året må periodisere budsjettet for å kunne vurdere om nettorammen på et gitt tidspunkt er overskredet

eller om man er innenfor de vedtatte bevilgningene. Budsjettregulering skal som hovedregel foretas i forbindelse med tertialrapporteringen.

Økonomistyring i det offentlige av Busch med flere peker på at budsjettoppfølging henger sammen med rapportering. Sentrale spørsmål knyttet til rapportering er hvorfor skal det rapporteres, frekvensen av rapportering, hvem skal rapportere og hva skal det rapporteres om. Når myndighet og ansvar er delegert må budsjettansvarlige underlegges kontroll. Både overordnede politiske og administrative organer har behov for informasjon slik at de kan utøve styring på et aggregert nivå for å ivareta helheten i kommunen. Frekvensen av rapporteringen avhenger av hva som er nødvendig for tidligst å iverksette tiltak for å etterleve budsjettet. Det er de budsjettansvarlige som har ansvaret for korrekt rapportering siden tilbakemeldingene skal sees i sammenheng med budsjettet. Rapportene skal vise om budsjettytelsesavtalene blir oppfylt eller ikke. Ved avvik er ledelsen ansvarlig for å sette i gang en problemløsningsprosess, hvor det utarbeides tiltak for å korrigere avvik.

KS sin rapport om rådmanns internkontroll «Hvordan få orden i eget hus», ser blant annet på bruken av COSO-rammeverket i internkontrollen. En av tre målsetninger i rammeverket er regnskapsrapportering, og en av komponentene i rammeverket er informasjon og kommunikasjon. Det er viktig at informasjon identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid, og at de ansatte er i stand til å utføre sine ansvarsoppgaver. For å sikre en kontinuerlig og målrettet drift og styring av organisasjonen er gode informasjonssystemer viktig, blant annet for økonomi. Samtidig må organisasjonen være preget av effektiv kommunikasjon i vid forstand, dvs. ned, på tvers og opp i organisasjonen. Det må være kanaler for formidling av viktig informasjon opp i hierarkiet til ledelsen. For at virksomhetsstyring og internkontrollen trekker i samme retning, slik at alle nivåer og virksomheter har en felles plattform og forståelse for arbeidet og arbeider for å realisere felles mål, må det være toveis kommunikasjon og informasjonsflyt mellom ulike nivåer.

Fra økonomireglementet til Leirfjord kommune følger det at før en utbetaling skjer skal det foreligge anvisning, dvs. en utbetalingsordre fra den som har myndighet til å gi slik ordre. Administrasjonssjefen er av kommunestyret gitt anvisningsmyndighet for hele den kommunale forvaltning og administrasjonssjefen kan foreta intern delegering av sin anvisningsmyndighet. Anvisningsmyndighet og budsjettansvar følger samme stilling. Økonomireglementet definerer bruk av anvisningsmyndighet ved at den enkelte virksomhetsleder skal ved anvisning påse at det blant annet ikke blir anvist beløp uten at det på forhånd er undersøkt om det foreligger budsjettmessig dekning. Disponeringen av budsjettmidlene skal være formelt, reelt og økonomisk i orden, og attestasjon og kontroll er foretatt av de personer som er tillagt denne oppgaven. Den enkelte virksomhetsleder må til enhver tid sørge for å ha den nødvendige

oversikt over disponeringen av budsjettet, bl.a. på grunnlag av det regnskap/ budsjettmateriell, kontrakter mv. som til enhver tid er tilgjengelig.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Rådmannen skal rapportere to ganger i året til kommunestyret om økonomisk utvikling i forhold til vedtatt budsjetttramme.
- Rådmannen skal foreslå endringer i årsbudsjettet dersom utviklingen etter rapporteringen til kommunestyret tilsier vesentlige avvik.
- Det skal rapporteres på økonomi to ganger i året til formannskapet.
- Virksomhetslederne skal rapportere økonomisk utvikling månedlig til rådmannen.
- Budsjettansvarlige bør sikre tilstrekkelig informasjon og kommunikasjon i forbindelse med økonomirapporteringen mellom ulike nivåer.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 3: Har Leirfjord kommune økonomi- og delegasjonsbestemmelser som legger til rette for en betryggende kontroll, og etterleves disse?

Internkontroll i kommunen er hjemlet i ny kommunelov § 25-1, som først trer i kraft den 1. januar 2021. Frem til det gjelder overgangsregelen om at kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.

COSO-modellen er det mest utbredte rammeverket for internkontroll. Rapporten om internkontroll i kommuner utarbeidet av PwC til Kommunal- og regionaldepartementet gir tilrådinger om hvordan kommuner kan styrke internkontrollen. Rapporten er basert på definisjon av internkontroll innplassert i helhetlig virksomhetsstyring, COSO-modellen som rammeverktøy for vurdering og utvikling av internkontroll, og egne erfaringer med internkontrollpraksis fra kommunesektorene og case-studier fra fem kommuner. Rapporten beskriver prinsipper for god internkontroll. Rådmannens internkontroll må være formalisert. Dokumentering, avklaring av roller og ansvar, og arbeidsdeling er sentrale aspekter ved formaliseringen. For å sikre god kontroll er det viktig med beskrivelser av oppgaver, ansvar og myndighet. Dette gjelder både lederansvar, medarbeideransvar, og ikke minst, oppgave- og ansvarsdeling mellom enheter i kommunene. Ansvar må være fastsatt og dokumentert, og være kjent i organisasjonen. For en kommune er lederkontrakter, organisasjonsbeskrivelser og delegasjonsreglement eksempler på dokumenter som beskriver roller og ansvar. Rådmann må derfor sørge for at roller og ansvar i virksomheten er beskrevet og dokumentert.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Leirfjord kommune skal formalisere bestemmelser om økonomi og delegasjon i et reglement eller annen skriftlig nedtegnelse.
- Leirfjord kommune skal ha et oppdatert delegasjonsreglement. Delegasjonsreglementet skal være tilgjengelig og kjent for ansatte på ulike nivåer i organisasjonen.
- Leirfjord kommune bør ha etablert lederavtaler som tydeliggjør ansvar (økonomisk).

Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 4: Har de med budsjettansvar i kommunen tilstrekkelig kunnskap om budsjettering og rapportering?

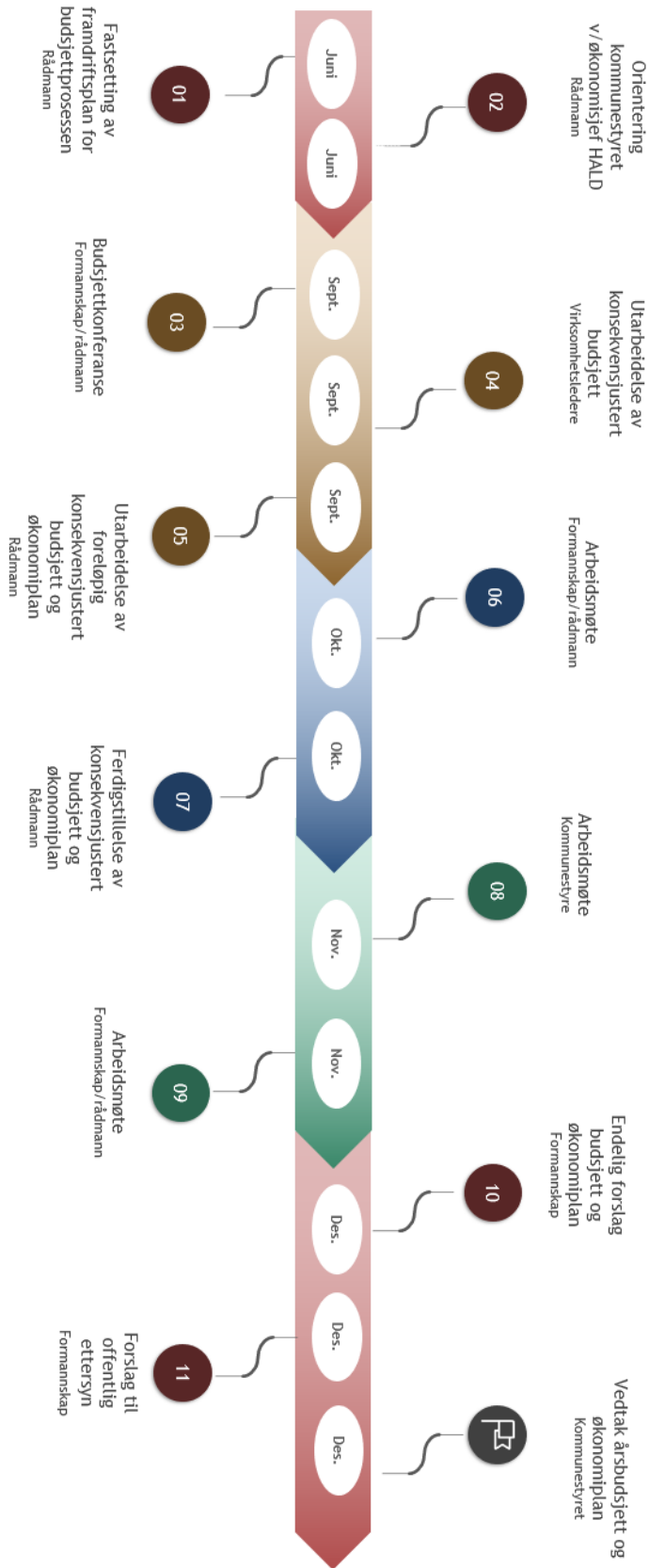
I rapporten om interkontroll i kommuner fra PwC er kunnskap og kompetanse et av elementene for god internkontroll. De ansatte må være i stand til å gjøre oppgavene, og tiltak for å sikre tilstrekkelig kunnskap og kompetanse kan være opplæring, etterutdanning, interne arbeidsmøter mv. Rapporten peker også på at rekrutterings- og opplæringsrutiner bør være skriftlig dokumentert, slik at kommunen sikrer ensartethet og god kvalitet.

Avtale om leveranse av regnskap-/økonomitjenester og skatteinnkreving mellom kommunene Leirfjord (deltakerkommune) og Alstahaug (vertskommune) regulerer de konkrete leveransene mellom kommunene. I avtalen står det i punkt 2 at «*Alstahaug kommune kan om ønskelig delta som rådgiver i alle budsjettprosesser og budsjettrevisjoner i Leirfjord kommune.*». Videre står det i punkt 3 at ved økonomisk rapportering til politiske organer, økonomiplanarbeid og politisk saksbehandling utføres av administrativ ledelse i Leirfjord, men med bistand fra den interkommunale økonomienheten i Alstahaug kommune. Økonomienheten kan også ved ønskelig delta i Leirfjord kommunestyrets behandling av budsjett, økonomiplan og økonomirapportering.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Ledere i kommunen bør ha tilstrekkelig kunnskap til å ivareta økonomiansvaret.
- Kommunen bør ha rutiner som sørger for at de budsjettansvarlige får den opplæring de trenger og har nødvendig kompetanse.
- Ledere i kommunen bør ha mulighet for bistand fra økonomikontoret.

VEDLEGG 2 – BUDSJETTPROSESS





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no