

FOR KONTROLLUTVLAGET I VEGÅRSHEI KOMMUNE

FORVALTNINGSREVISJON «ØKONOMISTYRING»

AUST AGDER REVISJON IKS, 16. NOVEMBER 2016

INNHold

1. SAMMENDRAG	3
2. INNLEDNING	8
3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRESNING	10
3.1. FORMÅL.....	10
3.2. PROBLEMSTILLINGER	10
3.3. METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENSNING	11
4. PROBLEMSTILLINGER	12
4.1. FØRSTE PROBLEMSTILLING	12
4.1.1 REVISJONSKRITERIER.....	12
4.1.2. FAKTA.....	13
4.1.3 REVISORS VURDERING OG KONKLUSJON.....	17
4.2. ANDRE PROBLEMSTILLING	20
4.2.1. REVISJONSKRITERIER	20
4.2.2. FAKTA.....	21
4.2.3. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON.....	24
4.3 TREDJE PROBLEMSTILLING	26
4.3.1. REVISJONSKRITERIER	26
4.3.2. FAKTA.....	27
4.3.3. REVISORS VURDERING OG KONKLUSJON	28
5. SAMMENFATTET KONKLUSJON	30
6. REVISJONENS ANBEFALINGER OG FORSLAG TIL TILTAK	31
6.1 RÅDMANNENS KOMMENTAR.....	32
6.2 AVSLUTTENDE KOMMENTAR FRA REVISJONEN	32
7. LITTERATUR	34
8. VEDLEGG	35

1. SAMMENDRAG

I prosjektet “Økonomistyring i Vegårshei kommune” har Aust-Agder Revisjon IKS, med et overordnet fokus, sett på kommunens praksis når det gjelder økonomistyring. Forvaltningsrevisjonsprosjektet har blitt gjennomført i perioden januar – oktober 2016 etter bestilling fra kontrollutvalget.

I forbindelse med prosjektet ble det utledet 3 problemstillinger:

- 1) *Hvordan har Vegårshei kommune organisert budsjettprosessen, og er prosessen organisert på en hensiktsmessig måte for å sikre målet om realistisk budsjett?*
- 2) *Har Vegårshei kommune etablert tilstrekkelige formelle rutiner for å sikre god økonomistyring?*
- 3) *I hvilken grad har Vegårshei kommune tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utøve god økonomistyring?*

Revisjonskriteriene som blir brukt som normativt grunnlag er i hovedsak hentet fra en generelle bestemmelser i kommunelov og forskrift. Økonomistyringens hensiktsmessighet vil videre vurderes opp mot mer konkrete kriterier i anerkjent praksis og teori. I tillegg til kommunens egne vedtak og retningslinjer.

Faktainnhentingene baserer seg på en gjennomgang av ulike former for dokumentasjon av budsjettprosessen. Det innebærer årsmeldinger, politiske vedtak og interne rutiner. I tillegg er det gjennomført intervju med samtlige enhetsledere, økonomisjef, rådmann, ordfører og tidligere ordfører i kommunen.

Funn og konklusjoner:

- 1) *Hvordan har Vegårshei kommune organisert budsjettprosessen, og er prosessen organisert på en hensiktsmessig måte for å sikre målet om realistisk budsjett?*

Organisering av budsjettprosess og praktiske rutiner skjer etter revisjonens vurdering i hovedsak i tråd med gjeldende regelverk. Likevel anser revisjonen det som en svakhet at organiseringen av budsjettprosessen ikke inneholder formaliserte rutiner.¹

¹ Viser til revisjonens avsluttende kommentar i kapittel 6. Revisjonen bemerker at dokumentet «Budsjetttrundskriv», som ble forelagt revisjonen få dager før utsendelse av rapporten til en viss grad nyanserer svakhetene når det gjelder formaliserte rutiner. Budsjetttrundskrivet er et skriv fra rådmann, økonomisjef og kommunalsjef til enhetsledere og rådgivere. Skrivet omhandler hovedsakelig rådmannens krav og forventninger til innholdet i budsjettprosessen. Det samme gjelder tilsendt årshjul for 2016 og fremdriftsplan for budsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020.

Kommunalsjef og enhetsledere opplever budsjettprosessen som tidkrevende, da kommunens budsjettprosess ikke er like godt innarbeidet hos alle lederne. Når rammene for budsjettprosessen ikke er jevnt forankret hos kommunens enhetsledere, stiller revisjonen spørsmål til strukturen i forbindelse med budsjettprosessen. Selv om det synes å være en enhetlig oppfatning om økonomirutiner på mange områder, gir manglende skriftlige rutiner rom for ulik oppfatning av praksis og retningslinjer. Det kan føre til at det blir vanskelig å få en enhetlig økonomistyring i kommunen.

Budsjettet skal settes på bakgrunn av et realistisk anslag av inntekter og utgifter, og være styrende for kommunens drift.

Revisjonen har registrert at flere enhetsledere, kommunalsjef og økonomisjef begrunner budsjettoverskridelser med uforutsette hendelser. Enkelte uforutsette hendelser utover det budsjetterte er rimelig å forvente. Likevel er det påfallende at flere informanter opplyser om uforutsette hendelser, som vikarbruk og tilflyttere med særskilte behov, skjer årlig til hvert tredje år. Hendelser som skjer systematisk og årlig, eller hvert tredje år kan etter revisjonens syn vanskelig betegnes på som uforutsette.

Når det gjelder hvilke behovsvurderinger som ligger til grunn for budsjetteringen er det tydelig at samtlige ledere i Vegårshei kommune er av oppfatning om at det er enhetenes behov som er fokus i høstens dialogmøte. Kommunens økonomisjef mener behovsfokuset er så stort at dialogmøtet ligner et «ønskemøte». Han etterlyser at budsjettprosessen allerede på dette tidspunkt har et tydelig økonomifokus. Samme syn går frem i intervjuer, hvor det går frem at det dreier seg om å få størst rammer til enheten. Rådmannens oppfatning er imidlertid at problemene rundt det økonomisjefen betegner som «ønskemøte» har bedret seg, og at en fra 2012 har jobbet med at enhetene har et felles mål og ansvar i forhold til budsjettoverholdelse. Han uttrykker også at kommunen langt på vei har lyktes med å snu en kultur som tidligere handlet om konkurranse om rammene mellom enhetene, og et dialogmøte som utviklet seg til en klagekonkurranse. Oppfatningen hans er at dette også har gitt seg utslag i at behovene som enhetene melder inn gjennom svaret på budsjetttrundskrivet de siste årene inneholder svært lite «gode ønsker» og i mye større grad er uttrykk for reelle behov.

Revisjonens oppfatning er at det kan foreligge økt risiko for at budsjettprosessen blir et uttrykk for en ressurskamp, noe som kan svekke mulighetene til et realistisk budsjett.

For at budsjettet skal være en faktor for hensiktsmessig økonomistyring må ansatte i virksomheten føle forpliktelse overfor målene i budsjettet. En del av en slik forpliktelse innebærer at budsjettet blir brukt i planleggingen av økonomiske mål. Det er i forlengelsen av dette avgjørende at kommunen har en felles forståelse av hva det vil si å benytte budsjettet som styringsverktøy.

Revisjonen legger merke til at det er ulike oppfatninger mellom budsjettaktørene i forhold til å bruke budsjettet som styringsverktøy. Det utgjør etter revisjonens oppfatning en risiko i form av inkonsekvens blant de som jobber med budsjett og budsjettering.

Konklusjon:

På bakgrunn av vurderingene konkluderer revisjonen med at Vegårshei kommune til en viss grad har organisert budsjettprosessen for å sikre målet om realistisk budsjett.²

2) Har Vegårshei kommune etablert tilstrekkelige formelle rutiner for å sikre god økonomistyring?

Rapportering av økonomisk informasjon foregår fortløpende gjennom året. De fleste enhetslederne opplever at rapporteringen er av innholdsmessig god kvalitet. Revisjonen merker seg likevel at enkelte av enhetslederne oppgir usikkerhet i forhold til om de får med de nødvendige nyanser i rapportering til administrasjonen. Rapporteringen til politisk nivå foregår månedlig til formannskapet og tertialvis til kommunestyret. Revisjonens inntrykk er at også rapporteringen til politisk nivå oppleves som tilfredsstillende.

Utover tertialrapporteringsskjema, er ikke revisjonen forelagt skriftlige rutiner relatert til innhold og gjennomføring av rapporteringen. Revisjonen merker seg at det finnes lite skriftlige rutiner på operativt nivå som regulerer innholdet i rapporteringen. Revisjonens samlede inntrykk er imidlertid at både sender og mottaker av rapporteringen, opplever at rutinene fungerer tilfredsstillende, og at kvaliteten er god. Rapporteringen anses å være i tråd med overordnede krav om jevnlig rapportering.

Vegårshei kommune har uttalt at de har et system som tilfredsstillende kravene til internkontroll.

Når det gjelder kontrollaktiviteter jf. COSO modellen, setter revisjonen spørsmålsteget ved at det ikke finnes konkrete retningslinjer for internkontroll og dens nærmere innhold.

Kommunens ansatte har ingen mulighet til å vite hvilke prosedyrer og hva som forventes når det gjelder internkontroll. Etter revisjonens vurdering er svakhetene i forbindelse med internkontroll ikke i tråd med COSOs krav om kommunikasjon og oppfølgingsaktiviteter.

Revisjonen finner det påfallende at det i vedtatt økonomiplan står at det foretas risikovurderinger og foreligger et internkontrollsystem, når det ikke foreligger dokumentasjon på internkontrollsystemets innhold og struktur. Selv om det finnes enkelte elementer av internkontrollsystem i Vegårshei kommune, kan det vanskelig sies at kommunen er «innrettet slik at de sikrer de generelle kravene til internkontroll, og at internkontroll er integrert i mål- og resultatstyringen».

² Viser til revisjonens avsluttende kommentar i kapittel 6. Revisjonen bemerker at dokumentet «Budsjetttrundskriv», som ble forelagt revisjonen få dager før utsendelse av rapporten til en viss grad nyanserer svakhetene når det gjelder formaliserte rutiner. Budsjetttrundskrivet er et skriv fra rådmann, økonomisjef og kommunalsjef til enhetsledere og rådgivere. Skrivet omhandler hovedsakelig rådmannens krav og forventninger til innholdet i budsjettprosessen. Det samme gjelder tilsendt årshjul for 2016 og fremdriftsplan for budsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020.

Revisjonen anser det også som en utfordring at målene i overordnet styringskort fremstår som relativt vage, da en forutsetning for god internkontroll er tydelige målsettinger.

Konklusjon:

Revisjonen konkluderer med at Vegårshei kommune ikke har tilstrekkelige formelle rutiner i henhold til kravene til internkontroll, selv om rapporteringspraksisen fremstår som tilfredsstillende.

3) I hvilken grad har Vegårshei kommune tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utøve god økonomistyring?

Økonomisjefen i kommunen utfører oppgaver over et svært bredt spekter, og har på tross av lav bemanning og lave administrative kostnader, høy tilstedeværelse. Revisjonen understreker at en liten økonomistab med høy grad av tilstedeværelse gjør at Vegårshei kommune får en svært sårbar økonomifunksjon.

Sårbarheten gjelder for det første i forhold til kompetanse. Økonomisjefens kompetanse utnyttes langt utover det som må regnes som hensiktsmessig, og utover stillingens primæroppgaver. Enhetslederne er i stor grad avhengig av økonomisjefen når det gjelder oppfølging, budsjettering og rapportering innenfor sin respektive enhet. Når økonomisjefen i stor grad besitter økonomikompetansen alene, fører det til kapasitetsproblemer i forhold til økonomisjefens overordnede og reelle arbeidsoppgaver.

Sårbarheten kommer også frem i forhold til bemanning. Dersom økonomisjefen skulle rammes av sykdom vil kommunen stå uten økonomifunksjon. Etter revisjonens oppfatning er det i realiteten kun en person som utgjør økonomistaben i kommunen, en klar risikofaktor når det kommer til hensiktsmessig kompetanse og kapasitet i forhold til god økonomistyring.

I følge lederavtalen og kommunens økonomiplan har enhetslederne et økonomiansvar som krever et minimum av økonomikunnskaper. Enhetslederne uttrykker et stort behov for støttefunksjoner og kurs på økonomiområdet. Revisjonen ser det som mangelfullt at enhetslederne som en helhetlig gruppe opplever at de verken besitter, eller at det blir tilrettelagt for at de utvikler den kompetansen lederavtalen og økonomiplan forutsetter.

Revisjonen anser det også som en svakhet at enhetsledernes behov for støtte, og økonomisjefens mange oppgaver, resulterer i at balansen i ansvarsfordelingen ikke ser ut til å fungere etter forutsetningene i lederavtalen. Det er videre rimelig å legge til grunn at enhetsledernes eierskap til budsjett svekkes, dersom de i stor grad er avhengig av økonomisjefens gjennomføring av de budsjettrelaterte oppgavene.

Konklusjon:

Revisjonen konkluderer med at Vegårshei kommune er svært sårbare når det gjelder kapasitet og kompetanse for å utøve god økonomistyring.

Anbefalinger:

- Revisjonen anbefaler at rådmannen iverksetter tiltak for å formalisere praksis i form av retningslinjer og rutiner i forbindelse med organisering av budsjettprosess, innhold i rapportering og internkontroll. En slik formalisering vil i større grad sikre ensartet praksis og felles forståelse når det gjelder både budsjettprosessen- og økonomistyringen.
- Vi anbefaler rådmannen å iverksette tiltak som kan redusere kommunens sårbarhet knyttet til økonomifunksjon og enhetsledernes økonomikompetanse. Herunder anbefales rådmannen å forholdsmessig vurdere roller, ansvar og kompetanse mellom den sentrale økonomifunksjonen og enhetslederne.

2. INNLEDNING

Kommunen forvalter fellesskapets midler og leverer tjenester av stor betydning for samfunnet og den enkelte.

Kommunestyret i Vegårshei kommune er kommunens øverste politiske organ og har 21 medlemmer. Dersom ikke annet følger av lov eller delegeringsvedtak gjør kommunestyret vedtak på vegne av kommunen. Formannskapet velges av kommunestyret, og behandler økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak, før endelig vedtak treffes av kommunestyret. Den løpende styringen av arbeidet med kommuneplanen og investeringsaker hører også under formannskapets ansvarsområder.³

Kommuneloven⁴ § 23 omhandler administrasjonssjefens oppgaver og myndighet. Etter koml. § 23 nr. 2 skal administrasjonssjefen⁵ påse at saker som legges fram for folkevalgte er «forsvarlig utredet», og at «vedtak blir iverksatt». Det er administrasjonssjefens ansvar at saken er forsvarlig forberedt, og at vedtak iverksettes. Koml. § 23 utgjør med dette et viktig utgangspunkt for lokalforvaltningens rollefordeling og dynamikk i tjenesteytelsen.

I koml. kapittel 8 følger overordnede bestemmelser om økonomistyring. Bestemmelsene utfylles av departementets forskrifter. Innenfor de overordnede reglene er det kommunene som utformer detaljreguleringen av økonomistyringen. Denne reguleringen kan beskrives som kommunens økonomirutiner, og er gjerne skriftliggjort i et eget økonomireglement.

Rådmannen i Vegårshei kommune er bindeleddet mellom kommunens politiske ledelse og kommunens ansatte. I Vegårshei utgjør rådmann og kommunalsjef rådmannsteamet. Teamet har et felles ansvar for helheten i kommunen (administrative drifts- og utviklingsoppgaver), og fordeler oppgavene seg imellom. Rådmannsteamet bidrar for øvrig med lederstøtte til enhetslederne.⁶ Rådmannens ledergruppe består i tillegg til rådmann og kommunalsjef, av kommunens enhetsledere.

Vegårshei kommune er organisert i 8 ulike enheter og har 7 enhetsledere. Kommunen har etter økonomiplanen de siste årene opplevd god utvikling og vekst. Det går imidlertid frem av planen at den økonomiske situasjonen de siste årene har vært svært sårbar. Det er ikke rom for uforutsette utgifter. Som en følge har det vært en nødvendig konsekvens å redusere kvalitet og nivå på tjenester.⁷

³ Kommunen følger formannskapsmodellen. Det innebærer at formannskapet velges av kommunestyret etter partienes forholdsmessige representasjon i kommunestyret

⁴ Lov 25. september 1992 nr. 107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), heretter koml.

⁵ Heretter omtalt som rådmann

⁶ Kommunestyrets vedtak – økonomiplan 2016-2019 og årsbudsjett 2016 s. 20, heretter økonomiplan 2016

⁷ Økonomiplan 2016 s. 14

I overordnet analyse⁸ går det frem at 33 % av respondentene i en spørreundersøkelse mener Administrasjon og rådmann er den sektoren hvor det er mest nødvendig å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Undersøkelsen viser at det i økonomiavdelingen er produktivitet, ledelse og måloppnåelse/regeletterlevelse som anses som de mest sentrale revisjonsområdene.

Vegårshei kontrollutvalg vedtok 24.09.2015 sak 14/15 at det var ønskelig med et forvaltningsprosjekt på området for økonomistyring. Godkjenning av prosjektplanen ble siden vedtatt i kontrollutvalget 11.02.2016 sak 6/16, samtidig som forvaltningsrevisjonsprosjektet «Økonomistyring i Vegårshei kommune» ble bestilt.

Økonomistyring innebærer å planlegge og kontrollere ressursbruken i kommunen. Budsjettet vedtas av politikerne, og administrasjonen må tilpasse tjenester og aktiviteter til det vedtatte budsjett. For å kunne tilpasse driften av kommunen til budsjettet, kreves det av administrasjonen betryggende kontroll.

På bakgrunn av informasjonsgrunnlagets innhold er prosjektets problemstillinger endret fra sin opprinnelig ordlyd. Endringen innebærer kun en formell endring, og ingen realitetsendring av prosjektet som sådan.

Rapportens funn er utledet av intervjuer og data samlet fra Vegårshei kommune sammenstilt mot ulike revisjonskriterier. Det overordnede revisjonskriteriet er kommuneloven og kommunestyrets vedtak.

Prosjektet er gjennomført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon⁹.

⁸ Beslutningsgrunnlaget for kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon for valgperioden

⁹ RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon

3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRESNING

3.1. FORMÅL

Prosjektets formål er å foreta en overordnet gjennomgang av økonomistyringen i Vegårshei kommune. I tråd med formålet kartlegges i hvilken grad Vegårshei kommune tilfredsstillter krav som følger av lov, forskrift og vedtak. Det innebærer å undersøke om forhold i forbindelse med økonomistyring og budsjettprosess er formålstjenlig/hensiktsmessig.

Prosjektet søker å avdekke eventuelle forbedringsområder. Slik kan sentraladministrasjonen og enhetene ta hensyn til dette i sitt arbeid med vedlikehold og etablering av gode rutiner.

3.2. PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget vedtok 11.02.2016 sak 6/16 forvaltningsrevisjonsprosjektet «økonomistyring i Vegårshei». Samtidig vedtok kontrollutvalget at prosjektets problemstillinger skulle omhandle budsjettprosessen i Vegårshei kommune, og i hvilken grad den fører til et realistisk budsjett og grunnlag for god økonomistyring. Kontrollutvalget vedtok i sak 22/16, den 22.09.2016 en mindre justering av ordlyden i problemstillingene.

Prosjektets problemstillinger er:

- 1) *Hvordan har Vegårshei kommune organisert budsjettprosessen, og er prosessen organisert på en hensiktsmessig måte for å sikre målet om realistisk budsjett?*
- 2) *Har Vegårshei kommune etablert tilstrekkelige formelle rutiner for å sikre god økonomistyring?*
- 3) *I hvilken grad har Vegårshei kommune tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utøve god økonomistyring?*

3.3. METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENSNING

Prosjektet dreier seg i all hovedsak om kommunens drift, og fokuserer i mindre grad på investeringsforhold. Prosjektets metode baserer seg på intervju av enhetsledere og sentrale personer i kommunens administrasjon. Revisjonen har også hatt samtaler med ordfører og tidligere ordfører i kommunen. I tillegg er andre sentrale dokumenter som omhandler kommunens budsjett og økonomistyring analysert. Det innebærer årsmeldinger, rutiner og reglementer, i tillegg til vedtak fra kommunestyret.

Vurderinger og konklusjoner er trukket på bakgrunn av analyse av forelagt materiale, vurdert i henhold til ulike revisjonskriterier. Det er den dokumentasjon og informasjon kommunen har forelagt revisjonen som er gjenstand for undersøkelse. Vi vil derfor presisere at når vi enkelte steder konkluderer med manglende dokumentasjon, betyr ikke det at dokumentasjonen ikke finnes, men at den ikke er forelagt revisjonen gjennom arbeidsprosessen.

Vurderingen av dataens reliabilitet og validitet handler om dataens troverdighet og gyldighet ovenfor problemstillingene. Likevel antas det at den samlede kvalitative og kvantitative informasjonen, som dokumentasjonen og samtalene har bidratt med, er tilstrekkelig for å danne et pålitelig datagrunnlag for å besvare problemstillingene. Rapporten har også vært gjenstand for både intern og ekstern kvalitetskontroll. Det underbygger dataens troverdighet og gyldighet.

Rapporten er utført av forvaltningsrevisor Judith M. Mwanga og Camilla N. Eriksrud, i tillegg til ansvarlig forvaltningsrevisor Kristian Fjellheim Bakke.

4. PROBLEMSTILLINGER

4.1. FØRSTE PROBLEMSTILLING

1) *Hvordan har Vegårshei kommune organisert budsjettprosessen, og er prosessen organisert på en hensiktsmessig måte for å sikre målet om realistisk budsjett?*

4.1.1 REVISJONSKRITERIER

Koml. § 23 nr. 2 slår fast at rådmannen som øverste tilsatte leder av administrasjonen «skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er «forsvarlig utredet» (...)» og videre at det også er rådmannens ansvar å føre «kontroll» med virksomheten.

At en sak er «forsvarlig utredet» innebærer at rådmannen har ansvar for å legge frem sakens materiale, og foreta nødvendige faglige vurderinger. Det å føre tilsyn og «kontroll» er en del av rådmannens ledelsesansvar, og det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at det lederen plikter å etablere rutiner og systemer som bidrar til måloppnåelse.¹⁰

Av kommuneloven § 46 nr. 1 går det frem at «årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens (...) midler og anvendelsen av disse i budsjettåret.» Videre uttrykkes det i nr. 3 at «årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen (...) kan forvente i budsjettåret».

Etter ordlyden i § 46 nr. 1 og nr. 2 er årsbudsjettet en bindende plan de som treffer beslutninger på kommunens vegne skal holde seg til. Budsjettet skal videre være styrende for kommunens drift. Det er det anslaget over inntekter og utgifter som må være realistisk.¹¹

God økonomistyring fordrer at rutiner og prosedyrer er tett knyttet til kommunens økonomiske målsettinger.¹² Herunder er tydelig og hensiktsmessig struktur og organisering sentralt.

¹⁰ Norsk lovkommentar ved Jan Fridtjof Bernt, Kommuneloven, Note (307), heretter Lovkommentar v. Bernt

¹¹ Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) s. 130

¹² Tor Busch, *Økonomistyring i det offentlige*, 3. utgave, Oslo 2002 s. 199

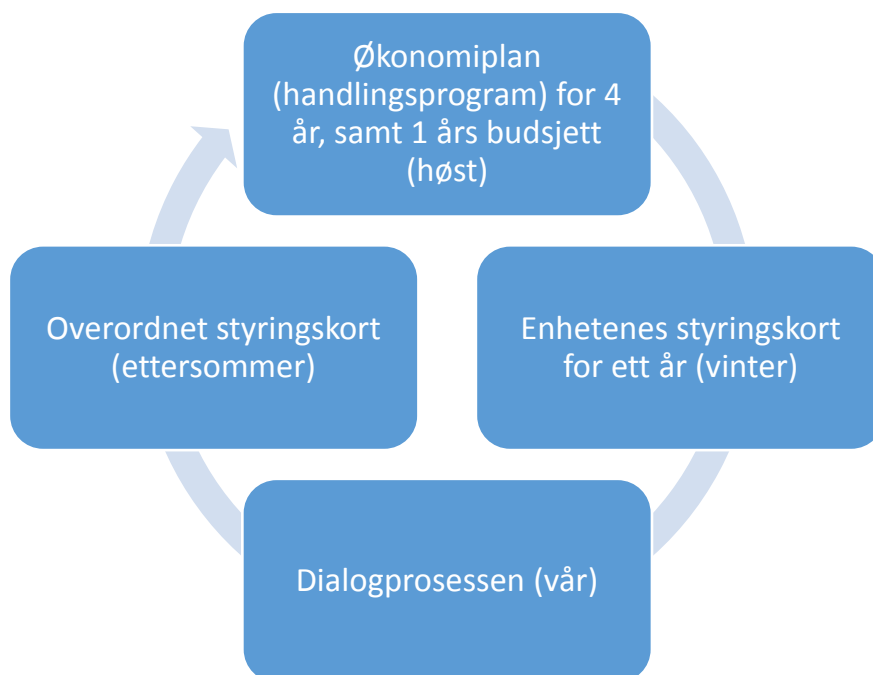
4.1.2. FAKTA

Budsjettet er et viktig styringsverktøy for kommunen. Det brukes til å nå kommunens helhetlige mål, samt målene til den enkelte enhet.¹³

Organiseringen og planleggingen av budsjettprosessen er av betydning for hensiktsmessighetsvurderingen. Den formelle organiseringen gir et bilde av hvordan prosessen ideelt skal foregå. De ulike aktørenes oppfatning av prosessens forløp bidrar til et mer reelt og helhetlig bilde av budsjettprosessen. I forlengelsen av den formelle organiseringen, vil dermed en sentral del av faktabeskrivelsen bestå av aktørenes oppfatning.

Budsjettprosessen i Vegårshei kommune¹⁴

Vegårshei kommune driver budsjettprosessen i henhold til et årshjul:¹⁵



¹³ Busch s.

¹⁴ Økonomiplan 2016

¹⁵ Årshjulet er fra budsjettprosessen for 2015. Revisjonen fikk 14.11.2016 forelagt årshjul for 2016, som er oppdatert og mer detaljert enn det som er presentert her.

Årshjulet består av dialog og informasjonsmøter mellom administrasjon og politikere, utarbeidelse av overordnet styringskort og strategivedtak i kommunestyret. Foruten årshjulet i kommunens økonomiplan har ikke revisjonen blitt forelagt skriftlige rutiner angående budsjettprosessens gjennomføring og innhold.

Innledningsvis i budsjettprosessen arrangeres det årlig i løpet av **våren** et dialogmøte med kommunestyret, administrasjon og tillitsvalgte. Dialogmøtets formål er å bidra til å styrke kommunens planer, og tilrettelegge for gode økonomi og budsjettprosesser.¹⁶

Eksempelvis starter dialogmøte for budsjettprosessen 2017, 24. mai 2016. Det er kommuneplanens prioriteringer, mål og perspektiv ligger til grunn for møtet. Ordføreren leder møtet, hvor alle enhetene forbereder et innlegg.

I dialogmøtet tar enhetslederne for seg utfordringer og muligheter hver enkelt enhet har det kommende året. Grunnlaget for arbeidet er blant annet rammene for fjoråret og KOSTRA.

I dialogmøtet i 2016 fokuseres det på to overordnede mål.¹⁷ Et av målene er å «etablere en situasjon som er god nok til å takle uforutsette hendelser». Det andre målet er å ha «kontroll på økonomien» og et «budsjett i balanse».

Når det gjelder hvilke behovsvurderinger som ligger til grunn for budsjetteringen er enhetsledere og økonomisjefens oppfatning at det er enhetenes *behov* som er i fokus. Det går frem av intervjuer at mye handler om å få størst mulig rammer til det som er nødvendig for enheten. Behovsfokuset som den sentrale faktor for budsjetteringen understrekes av enhetenes presentasjoner fra dialogmøtet, som ligger tilgjengelig på kommunens nettsider. En presentasjon belyser at en av de viktigste utfordringer i 2016 er å opprettholde tjenestetilbud og kvalitet i takt med *behovet*.¹⁸

Kommunalsjefen uttrykker at *behovene* som legges til grunn for budsjettammen, i stor grad er basert på hva den enkelte enhetsleder presenterer. Kommunens økonomisjef mener behovsfokuset er så stort at dialogmøtet ligner et «ønskemøte». Han etterlyser at budsjettprosessen allerede på dette tidspunktet har et tydelig økonomifokus. Rådmannens oppfatning er imidlertid at problemene rundt det økonomisjefen betegner som «ønskemøte» har bedret seg. Problemet ble tatt tak i fra 2012, hvor en har jobbet med at enhetene har et felles mål og ansvar i forhold til budsjettoverholdelse. Videre fremhever han at muligheten for at enheter som går med overskudd får beholde deler av overskuddet er fjernet, og at det er jobbet aktivt med at alle har ansvar for helheten. Han uttrykker også at kommunen langt på vei har lyktes med å snu en kultur som tidligere handlet om konkurranse om rammene mellom enhetene, og et dialogmøtet som utviklet seg til en klagekonkurranse. Oppfatningen hans er at dette også har gitt seg utslag i at behovene som enhetene melder inn gjennom svaret

¹⁶ Retningslinjer for gjennomføring av dialogprosessen i Vegårshei kommune

¹⁷ Utledet fra presentasjonen av gruppearbeidets resultat

¹⁸ <http://www.vegarshei.kommune.no/Handlers/fh.aspx?MIId1=118&FilId=1385>

på budsjetttrundskrivnet de siste årene inneholder svært lite «gode ønsker» og i mye større grad er uttrykk for reelle behov.

En enhetsleder mener tanken er god med dialogmøte, men stiller seg spørrende til hva som kommer ut av konferansen, og om den har noen effekt.

Tatt i betraktning hva som gikk frem av dialogmøtet, lager administrasjonen/rådmannen i løpet av **sommeren** et forslag til overordnet kommunalt styringskort for neste år på. For å kunne vurdere måloppnåelse, innførte kommunen et verktøy de betegner som styringskort. I overordnet styringskort for 2016 er det listet opp flere mål innenfor de ulike perspektivene.¹⁹ Styringskortet behandles av formannskapet og vedtas av kommunestyret.

I løpet av **høsten** vedtar kommunestyret det overordnede styringskortet, og det settes opp en detaljert fremdriftsplan (økonomiplan) med overordnede prioriteringer for kommende år. Bakgrunnen er rammeforslagene til rådmannen. Enhetene får frister i forhold til når fremdriftsplanen skal gjennomføres.

Perioden **høst-vinter** er en planleggings og beslutningsperiode når det gjelder budsjett og økonomiprosess. Det foregår ved at administrasjonen og politikere går i dialog. Rådmannen foreslår budsjett- og økonomiplan, som vedtas av kommunestyret.

Når statsbudsjettet foreligger i oktober blir det klart hvilke faktiske rammetilskudd og skatt kommunen kan regne med. Økonomisjefen regner igjen på budsjettet, noe som kan få utslag i større nedskjæringer.

Dersom det må foretas nedskjæringer på de ulike postene i budsjettet informeres enhetslederne. Det er imidlertid økonomisjef og rådmann som foretar justeringer i forhold driften. Justeringene skal i utgangspunktet være et forslag til enhetslederne fra administrasjonen, men ifølge økonomisjefen involveres ikke enhetslederne på dette stadiet i prosessen.

Rådmannen presenterer budsjettet og enhetslederne orienterer politikerne om konsekvenser og muligheter ved de foreløpige rammene. Økonomisjefen mener budsjettet med tilhørende kommentarer kommer litt for «brått på» formannskapet.

Formannskapet behandler forslag til budsjett og økonomiplan i desember, før det sendes til endelig vedtak i kommunestyret.²⁰ På **nyåret** iverksettes budsjettvedtakene som ble planlagt og vedtatt foregående år. Ut fra rammene i økonomiplanen lager enhetene sitt enhetsvise styringskort og detaljbudsjett.

Styringskortet behandles av formannskapet og kommunestyret før det vedtas. Styringskortet ikke er bindende, men det legger sterke føringer. Enhetene får etter kommunalsjefens

¹⁹ Kommunestyrets vedtak PS 147/15 – 15.12.15 – Økonomiplan 2016

²⁰ Økonomiplan 2016

opplysninger akkurat det som anses tilstrekkelig for forsvarlig drift. Den knappe slingringsmonnen bekreftes av samtlige enhetsledere.

En enhetsleder nevner at det kan gis ekstra bevilgning ved uforutsette hendelse. Andre enhetsledere nevner at det er aksept for budsjettoverskridelser ved uforutsette hendelser. Kommunalsjefen sier imidlertid i samtale at økte bevilgninger til de enkelte enheter evt. hentes fra felles buffer, men at det ikke er bygget opp ønsket buffer.

Rådmannen presiserer at enhetene beholder sine «røde tall» som ekstra innsparingskrav gjennom hele året, og det de evt. ikke har klart å dekke inn ved årets slutt belaster bufferen ved regnskapsavslutningen. Han mener det ikke er gitt noen «ekstra bevilgninger» de fem siste årene.

Eksempler på uforutsette hendelser er etter flere enhetslederes oppfatning at det kommer til brukere med ekstraordinære behov, vikarbruk eller elever med særskilte behov. Det påpekes at det er vanskelig å vite hvem som flytter til kommunen, og at situasjonen til tilflyttere kan være uforutsigbar. En enhetsleder mener uforutsette hendelser i gjennomsnitt forekommer hvert 3. år. Andre enhetsledere mener det forekommer slike hendelser hvert år. Det fremheves at hendelsene riktignok sjeldent er av store dimensjoner.

Vinter-vår er en resultatdata – evalueringsperiode. Årsmelding, årsregnskap og KOSTRA-data fra foregående år legges frem.

I tillegg til selve budsjettprosessen gjennomføres et økonomimøte med enhetene en gang i måneden. Møtene er fora for både informasjonsutveksling og forhandling i forbindelse med økonomi. I disse møtene blir ønsker nedprioritert, det må ligge reelle endringer i situasjonen til grunn for at det skal forekomme endringer i budsjettammen.

Både kommunalsjefen og enkelte enhetsledere oppfatter budsjettprosessen som tidkrevende. Kommunalsjefen forteller at årshjulet ikke er like godt innarbeidet hos alle enhetslederne og kan derfor oppleves som tidkrevende og overraskende fra år til år.

Om budsjettet som styringsverktøy for å oppnå en god økonomi og et realistisk budsjett

En enhetsleder nevner spesifikt at budsjettet i langt større grad burde vært brukt som styringsverktøy i enhetene. Andre enhetsledere relaterer styringsverktøybegrepet til alt fra etterlevelse av budsjettet, til oversikt over utgifter som eks. strøm og sykefravær gjennom året. Det er relativt ulike oppfatninger i enhetene når det gjelder budsjettet som styringsverktøy. Likevel har enhetslederne en samlet oppfattelse av lojalitet til budsjettammen.

Ordføreren i kommunen mener budsjett disiplinen kunne vært sterkere. Tidligere ordfører oppfatter at lojaliteten til enhetenes uttalte behov, og kvalitet på tjenestenivå er større enn lojaliteten til budsjettvedtaket. Han mener årsaken til dette enkelte ganger er mangel på forståelse for økonomisk situasjon. En annen årsakssammenheng er hvordan rådmannen

håndterer den økonomiske situasjonen. Han peker videre på at heller ikke politikerne har vært konsekvente når rapporter om overskridelser legges frem. Noe av grunnen til overskridelsene kan relateres til uforutsigbarhet, men han hevder det også har vært rene uteglemmelser.

Nåværende ordfører mener rammen fra politikerne er stram, men realistisk, og at et tiltak for å styrke budsjett disiplinen er at rådmannen bør styre slik at forståelse for prioriteringer får større fokus. Etter hennes mening kan et ekstra ledd i budsjettprosessen være med å bidra til et mer realistisk budsjett. På denne måten blir enhetene med i slutfasen av budsjettprosessen. På dette punktet legger hun også vekt på at økonomisjefen må slippe taket, og la enhetslederne/kontorfellesskapet arbeide mer selvstendig.

Kommunalsjefen opplyser om at det ligger i enhetsledernes lederavtale at det skal være full kontroll over budsjettet. Likevel har hun inntrykk av at noen enheter «ber om tilgivelse i etterkant» og blir innvilget ekstra penger, i stedet for å bruke budsjettet som styringsverktøy.

Revisjonen oppfatter det som enkelte enhetsledere oppfatter det som akseptert praksis å overskride budsjett rammen, dersom det kreves etter lov og forskrift. Intervjuene viser at flere enhetsledere mener budsjettet er optimistisk i forhold til fraværsprosenten.

Kommunalsjefen opplyser at hun oppfatter at budsjettet kun er realistisk dersom det ikke skjer noe uforutsett, samtidig som det er urealistisk at ikke noe uforutsett skjer. Hun mener enhetslederne må være i forkant, og at en må fange opp hendelser som påvirker budsjettet. Hun peker på at det nærmest er normalt med høyt sykefravær. Det er videre en kultur med mye ønsket deltid.

Selv om det er mangel på skriftlige rutiner som beskriver innholdet og gjennomføringen av budsjettprosessen, mener flere av informantene at det er klarhet i hva som forventes. Kommunalsjefen mener imidlertid det kunne vært til god hjelp med en konkret plan for økonomirutinene. Hun nevner at mye er akseptert praksis som har festet seg over tid.

4.1.3 REVISORS VURDERING OG KONKLUSJON

Organisering av budsjettprosess og rutiner

Vegårshei kommune har utarbeidet økonomiplan, årsbudsjett og styringskort. Ut over dette, finnes det imidlertid svært lite skriftlige økonomirutiner relatert til innhold og gjennomføring av budsjettprosessen. Det bemerkes at både kommunalsjef og enhetsledere opplever budsjettprosessen som tidkrevende, da årshjulet ikke er like godt innarbeidet hos alle lederne. Organisering av budsjettprosess og praktiske rutiner skjer etter revisjonens vurdering i hovedsak i tråd med gjeldende regelverk. Likevel anser revisjonen det som en svakhet at organiseringen av budsjettprosessen ikke inneholder formaliserte rutiner relatert til innhold og gjennomføring, jf. § 23 nr. 2.

Selv om det synes å være en enhetlig oppfatning om økonomirutiner på mange områder, gir manglende skriftlige rutiner rom for ulik oppfatning av praksis og retningslinjer. Når det etableres ulik økonomipraksis i enhetene, kan det føre til at det blir vanskelig å få en enhetlig økonomistyring i kommunen. En forutsetning for etterprøvbarehet er at det foreligger retningslinjer praksisen skal prøves i forhold til. Dersom det foreligger forskjellig oppfatning av praksis og retningslinjer kan dette vanskeliggjøre etterprøvbareheten.

Realistisk budsjett – realistisk anslag av inntekter og utgifter

God økonomistyring forutsetter at organiseringen er hensiktsmessig i forhold til målet om realistisk budsjett, jf. koml. § 46. Budsjettet skal settes på bakgrunn av et realistisk anslag av inntekter og utgifter og være en bindende plan for kommunen. Det innebærer at kommunen må være i forkant med et mål om å holde seg til budsjettet. Med andre ord skal budsjettet være en styrende faktor for kommunens drift.

Enhetene får etter kommunalsjefen, ordfører og tidligere ordfører budsjettet med de midler som anses tilstrekkelig for forsvarlig drift. Revisjonen registrerer at flere enhetsledere, kommunalsjef og økonomisjef begrunner budsjettoverskridelser med uforutsette hendelser. Det er på det rene at enkelte uforutsette hendelser utover det budsjetterte er rimelig å forvente.

Likevel er det påfallende at noen av informantene opplyser om uforutsette hendelser, som vikarbruk og tilflyttere med særskilte behov, skjer relativt systematisk - årlig til hvert tredje år. Enkelte informanter uttaler i intervjuene at det foreligger en generell aksept for budsjettoverskridelse ved uforutsette hendelser. Hendelser som skjer systematisk årlig eller hvert tredje år kan etter revisjonens syn vanskelig ses på som uforutsette.

Formålet om et realistisk budsjett

Når det gjelder hvilke behovsvurderinger som ligger til grunn for budsjetteringen er det tydelig at samtlige ledere i Vegårshei kommune er av oppfatning om at det er enhetenes *behov* som er fokus i dialogmøtet.

Behovsfokuset som den sentrale faktor for budsjetttrammen understrekes ytterligere av presentasjonene som ligger tilgjengelig på kommunens nettsider. En enhetspresentasjon belyser at en av de viktigste utfordringer i 2016 er å opprettholde tjenestetilbud og kvalitet i takt med *behovet*.²¹

Kommunens økonomisjef mener behovsfokuset er så stort at dialogmøtet ligner et ønskemøte. Han etterlyser at budsjettprosessen allerede på dette tidspunkt har et tydelig økonomifokus. Samme syn går frem i intervjuer, hvor det går frem at det dreier seg om å få størst rammer til enheten. Rådmannens oppfatning er imidlertid at problemene rundt det økonomisjefen

²¹ <http://www.vegarshei.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MId1=118&FilId=1385>

betegner som «ønskemøte» har bedret seg. Problemet ble tatt tak i fra 2012, hvor en har jobbet med at enhetene har et felles mål og ansvar i forhold til budsjettoverholdelse. Videre fremhever han at muligheten for at enheter som går med overskudd får beholde deler av overskuddet er fjernet, og at det er jobbet aktivt med at alle har ansvar for helheten. Han uttrykker også at kommunen langt på vei har lyktes med å snu en kultur som tidligere handlet om konkurranse om rammene mellom enhetene, og et dialogmøtet som utviklet seg til en klagekonkurranse. Oppfatningen hans er at dette også har gitt seg utslag i at behovene som enhetene melder inn gjennom svaret på budsjetttrundskrivet de siste årene inneholder svært lite «gode ønsker» og i mye større grad er uttrykk for reelle behov.

Revisjonens oppfatning er at det kan foreligge økt risiko for at budsjettprosessen blir et uttrykk for en ressurskamp, noe som kan svekke mulighetene til et realistisk budsjett.²²

Ingen av dokumentene etter dialogprosessen viser detaljerte planer for *hvordan* de økonomiske målene skal nås.²³ Etter revisjonens oppfatning åpner det for en vid tolkning av hvilket grunnlag behovsvurderingen i enhetene skal bero på. Revisjonen er ikke forelagt nærmere retningslinjer om analyser som skal ligge til grunn for behovsvurderingene.

Budsjettet som styringsverktøy

Relatert til strukturen i forbindelse med årshjulet i Vegårshei kommune, bemerker revisjonen at enkelte informanter mener enhetslederne burde vært involvert tidligere i prosessen. På denne måten fremmes god budsjettstyring og budsjettlojalitet ytterligere.

For at budsjettet skal være en faktor for hensiktsmessig økonomistyring må ansatte i virksomheten føle forpliktelse overfor målene i budsjettet.²⁴ En del av en slik forpliktelse innebærer at budsjettet blir brukt i planleggingen av økonomiske mål. Det er i forlengelsen av dette avgjørende at kommunen har en felles forståelse av hva det vil si å benytte budsjettet som styringsverktøy.

Etter en helhetlig vurdering legger revisjonen merke til at det er ulike oppfatninger mellom budsjettaktørene i forhold til å bruke budsjettet som styringsverktøy. Det utgjør etter revisjonens oppfatning en risiko i form av inkonsekvens blant de som jobber med budsjett og budsjettering.

Konklusjon:

På bakgrunn av vurderingene konkluderer revisjonen med at Vegårshei kommune til en viss grad har organisert budsjettprosessen for å sikre målet om realistisk budsjett.

²² Busch s. 199

²³ <http://www.vegarshei.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MId1=118&FilId=1377>

²⁴ *ibid.* s. 199

4.2. ANDRE PROBLEMSTILLING

Har Vegårshei kommune etablert tilstrekkelige formelle rutiner for å sikre god økonomistyring?

4.2.1. REVISJONSKRITERIER

Forskrift om årsbudsjett²⁵ § 10 omhandler budsjettstyring, og slår fast at utviklingen av inntekter og utgifter i henhold til vedtatt årsbudsjett, skal rapporteres fra administrasjonssjefen til kommunestyret gjennom året. Et annet krav som utledes av § 10, er at administrasjonssjefen må foreslå nødvendige tiltak ved rimelig grunn til antakelse om vesentlige avvik i henhold til årsbudsjett.

Koml. § 23 nr. 2 slår fast at det er administrasjonssjefens ansvar at administrasjonen «er gjenstand for betryggende kontroll». Det vil si at rådmannen, som en del av ledelsesansvaret har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Videre innebærer det et krav om at kommunen skal ha internkontroll som sikrer at budsjettet etterlevs.

Kravet om internkontroll omtales også i Vegårshei kommunes delegasjonsreglement punkt 17.1. I reglementet heter det at «rådmannen har særlig ansvar for å sørge for god forvaltning og effektiv bruk av kommunens økonomiske ressurser, herunder rutiner for internkontroll».

I Vegårshei kommunes økonomiplan 2016 heter det at:

«Kommunens system for kvalitetsledelse er innrettet slik at det sikrer de generelle kravene til internkontroll, og at internkontroll er integrert i mål- og resultatstyringen. I tillegg er særskilte internkontrollkrav knyttet til enkelte tjenester eller fagområder innarbeidet i systemet. Vurderingen av hvilke områder og arbeidsprosesser som skal være gjenstand for internkontroll skjer ut fra vurdering av vesentlig risiko for fremtidige hendelser. Det er naturlig å ha hovedfokus på hendelser som kan ha negative konsekvenser. Det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser for virksomhetene og for tjenesteovergripende områder. Arbeidet med risikostyring og internkontrollsystemer i kommunen har kontinuerlig fokus på videreutvikling og forbedring.»²⁶

COSO²⁷ er et anerkjent rammeverk for blant annet internkontroll.²⁸ I COSO defineres internkontroll slik:

²⁵ Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) 15. desember 2000 nr. 1423, heretter budsjettforskriften

²⁶ Økonomiplan 2016 s. 24

²⁷ www.coso.org

²⁸ Veiledning til forskrift om risikostyring og internkontroll § 6

«Internkontroll er en prosess, utført av en virksomhets (...) ledelse og øvrige ansatte, utformet for å gi rimelig sikkerhet for oppnåelse av målsettinger relatert til drift, rapportering og etterlevelse.»

En sammenfatning av COSO rammeverket fremstilles i kuben. Målsettingskategoriene fremstilles på toppen av kuben. I rammene foran på kuben står punktene virksomheten må innfri for å oppnå tilfredsstillende kontroll.

De fem komponentene utgjør følgende retningslinjer²⁹:

- Det bør foreligge et internt kontrollmiljø.
- Virksomheten bør ha målsettinger som er tydelige nok til at det kan foretas risikovurderinger.
- Virksomheten bør ha kontrollaktiviteter.
- Det bør være tilstrekkelig informasjon og kommunikasjon i forbindelse med internkontrollen.
- Det bør være oppfølgingsaktiviteter i virksomheten



4.2.2. FAKTA

Organisering og rutiner i forbindelse med rapportering og oppfølging av avvik

Enhet → Administrasjon

Enhetene rapporterer månedlig, tertialvis og årlig til kommunal eller økonomisjef. I de månedlige økonomimøtene med økonomisjefen gis både avviksoppfølging og et statusbilde av kommunens økonomiske situasjon.

Større avvik følges opp ved at enhetsleder sender skriftlig rapport til rådmannen. Deretter føres dialog hvor avviket begrunnes mer detaljert enn ved ordinær månedsrapport. Avhengig av situasjonen innebærer rapporteringen en beskrivelse av tiltak.

²⁹ For utfyllende informasjon om retningslinjene etter COSO se vedlegg 1

Dersom det oppstår endringer i enhetenes behov foreslår rådmannen først at enhetene forsøker å omstrukturere innad i egen enhet. Dersom det ikke lar seg gjøre, meldes det videre til politikerne med etterspørsel om endringer i budsjettet.

Av økonomiplan 2016 går det frem at det er:

«stort fokus på (...) rapportering. (...) Fra ledergruppa utvises det sterk lojalitet og vilje til å forsøke å holde seg innenfor gitte rammer og tilpasse tjenestenivå (...) i forhold til den økonomiske realitet (...). Dette har imidlertid vist seg vanskelig å få til i praksis for hele organisasjonen. De fleste enheter sliter med å oppnå balanse i regnskapet for 2015.»³⁰

Flere enhetsledere uttrykker at kvaliteten og strukturen på rapporteringen er av god kvalitet, og gir et godt bilde av situasjonen. Enkelte formidler likevel at de ikke er sikre på om de får med alle nyansene de ønsker.

Revisjonen observerer at det er ulikt detaljnivå i beskrivelsen som tilhører postene i tertialrapporteringen. Enkelte enheter er svært detaljert under poster i rapporteringen hvor andre enheter er kortfattet. En enhet beskriver eksempelvis detaljert om forventet resultat og nødvendige tiltak. En annen enhet kommer med en mer generell beskrivelse under tiltaksposten om at det skal være «kontinuerlig fokus på forebyggende sykefraværarbeid/nærværarbeid.» og kun «nødvendig innleie ved fravær, både i avdelingene og på renhold».³¹

Foruten tertialrapporteringsskjema har ikke kommunen utarbeidet skriftlige rutiner knyttet til innhold eller gjennomføring og systematisering av rapporteringen.

Administrasjon → Politisk nivå

Den månedlige rapporteringen fra enhetene forelegges formannskapet, som har månedlige gjennomgang opp mot budsjettprognosen for neste år. Kommunestyret mottar tertialvis rapportering fra administrasjonen. Tertialrapporten innebærer vanligvis en statusoppdatering og behandles i kommunestyret som endelig.

Ved endringer i inntekter og utgifter i forhold til årsbudsjettet skal rådmannen informere politisk nivå om årsaken til endringen. Samtidig må rådmannen komme med forslag til tiltak. En naturlig arena er tertialrapporten, men det kan også informeres ved et annet gunstig tidspunkt.

Før tiltak settes i verk må rådmannen få tilbakemelding om iverksetting av tiltak fra kommunestyret. Eksempelvis førte økte spesialpedagogiske vedtak på et tidspunkt til markant økning i utgifter på området. Etter avtale med rådmannen og behandling i kommunestyret ble det satt i gang tiltak i form av ekstra ansettelse.

³⁰ Økonomiplan 2016 s. 30

³¹ Se eksempel på tertialrapport i vedlegg

Ordfører, tidligere ordfører og rådmann mener tertialrapporten er av god kvalitet, og at den gir grunnlag nok til å ha økonomisk oversikt. Tidligere ordfører bemerker imidlertid at rapporteringsmalen stort sett blir delt ut i møtet, og mener det er hensiktsmessig at den sendes ut på forhånd.

Revisjonens samlede inntrykk er at både sender og mottaker av rapporteringen opplever at rutinene fungerer bra og at kvaliteten er god.

Sentraladministrasjonens etablering av internkontroll i økonomistyringen, og hvordan rutinene fremstår i praksis

I Vegårshei kommunes økonomiplan 2016 står det at arbeidet med internkontroll tar utgangspunkt i prinsippene om fokus på kontinuerlig forbedring, risikostyring og måloppnåelse (BMS).

Videre går det frem at «Kommunens system for kvalitetsledelse er innrettet slik at det sikrer de generelle kravene til internkontroll, og at internkontroll er integrert i mål- og resultatstyringen. (...) Vurderingen av hvilke områder og arbeidsprosesser som skal være gjenstand for internkontroll skjer ut fra vurdering av vesentlig risiko for fremtidige hendelser. (...) Det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser for virksomhetene (...). Arbeidet med risikostyring og internkontrollsystemer i kommunen har kontinuerlig fokus på videreutvikling og forbedring.»

I økonomiplanen beskrives BMS som et verktøy som blant annet skal sikre god oppfølging av kommunens virksomheter, ved å sette tydelige mål og foreta systematisk måling av resultatene. I planen heter det at «BMS bidrar til økt fokus på måloppnåelse, læring og fornyelse i organisasjonen.»

Økonomiplanen fremhever også at:

«Styringskort ble innført som verktøy i kommunen, for bedre å kunne vurdere måloppnåelse. I overordnet styringskort for 2016 er det listet opp flere konkrete mål innenfor de ulike perspektivene. (...) Gjennom mål- og resultatstyring skal det arbeides systematisk med å sikre effektive tjenester av riktig kvalitet. Resultatoppnåelse er gjenstand for fortløpende vurderinger i årsberetning og tertialrapporter.»

Videre går det frem av planen at «Det arbeides i hele organisasjonen med å tilpasse nivå og kvalitet på tjenestene til det vi har råd til. (...) Kommunens økonomi tilsier at vi må ha fokus på å sikre at tjenestene er “gode nok”.»

I overordnet styringskort, som ble innført for bedre å kunne vurdere måloppnåelse, observerer revisjonen følgende mål:

- Ha en økonomisk situasjon som er tilstrekkelig robust til å takle uforutsette hendelser
- Forvalte kommunal eiendom i et langsiktig perspektiv

Etter styringskortet er suksesskriteriene for å nå økonomimålene å opparbeide en buffer, ha et fortsatt fokus på økonomistyring og rapportering, og å vurdere nye inntektsmuligheter. Som måleparameter og resultatmål i forbindelse med målene vil kommunen bruke henholdsvis regnskap 2016, og positivt netto driftsresultat minimum 1,5%. Revisjonen er ikke forelagt ytterligere dokumentasjon som viser konkretisering av suksesskriterier eller måleparameter.

Overordnet styringskort gir heller ikke konkret informasjon om rutiner i forbindelse med gjennomføring av internkontroll. Under samtaler med enhetsledere går det frem at ingen av dem kjenner til gjennomføring av kontrollrutiner utover rapportering, og økonomisjefens praktiske bistand.

Revisjonen finner ikke noen ytterligere skriftlig dokumentasjon eller forankring på hvordan internkontroll gjennomføres i kommunen. I intervjuer går det frem at kommunalsjefen gjerne skulle sett at det forelå et ensartet internkontrollsystem. Utover dette uttrykker hun at det å følge opp økonomien i kommunen er en kontroll i seg selv.

4.2.3. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Organisering og rutiner i forbindelse med rapportering og oppfølging av avvik

Budsjettforskriftens § 10 slår fast at utviklingen gjennom budsjettåret skal rapporteres til kommunestyret gjennom året.

Rapportering av økonomisk informasjon foregår fortløpende gjennom året. Det er god praksis at enhetene rapporterer regnskapstall månedlig, tertialvis og årlig til økonomisjef eller kommunalsjef. Det er også god praksis at større avvik rapporteres detaljert til rådmannen. På denne måten får administrasjon og kommunestyret anledning til å følge utviklingen av økonomien gjennom budsjettperioden.

De fleste enhetslederne opplever at rapporteringen er av innholdsmessig god kvalitet. Revisjonen merker seg likevel at enkelte av enhetslederne oppgir usikkerhet i forhold til om de får med de nødvendige nyanser i rapportering til administrasjonen. Det påpekes også at det er noe ulikt detaljnivå på innholdet i de ulike postene i tertialrapporten. En slik uregelmessighet kan tyde på manglende retningslinjer når det gjelder innholdet og omfang i forbindelse med rapportering.

Rapporteringen til politisk nivå foregår månedlig til formannskapet og tertialvis til kommunestyret. Revisjonens inntrykk er at rapporteringen til politisk nivå oppleves som tilfredsstillende. Revisjonen vil imidlertid bemerke at enkelte informanter har pekt på tertialrapporten ikke alltid blir forelagt politikerne i forkant av møtet. Dette kan være av betydning for politikernes reelle mulighet til å komme med innspill.

Utover tertialrapporterings skjema, er ikke revisjonen forelagt skriftlige rutiner relatert til innhold og gjennomføring av rapporteringen. Revisjonen merker seg at det finnes lite skriftlige rutiner på operativt nivå. Revisjonens samlede inntrykk er imidlertid at både sender og mottaker av rapporteringen, opplever at rutinene fungerer tilfredsstillende, og at kvaliteten er god. Rapporteringen anses å være i tråd med overordnede krav om jevnlig rapportering, jf. budsjettforskriften § 10.

Sentraladministrasjonens etablering av internkontroll innenfor økonomiområdet

Ved vurderingen av kommunens internkontroll innenfor økonomiområdet tas det utgangspunkt i retningslinjene etter COSO modellen³²:

Som beskrevet i faktagrunnlaget har Vegårshei kommune uttalt at de har et system som tilfredsstillende til kravene til internkontroll.³³

Revisjonen anser det også som en utfordring at målene i overordnet styringskortet fremstår som relativt vage, da en forutsetning for god internkontroll er tydelige målsettinger. Når det gjelder kontrollaktiviteter jf. COSO modellen, setter revisjonen spørsmålstegn ved at det ikke finnes konkrete retningslinjer for internkontroll og dens nærmere innhold. Kommunens ansatte har ingen mulighet til å vite hvilke prosedyrer og hva som forventes når det gjelder internkontroll. Det gjenspeiles i at samtlige informanter fra intervjuene opplyser om at det ikke foreligger kontrollrutiner utover rapportering og oppfølging av avvik. Etter revisjonens vurdering er svakhetene i forbindelse med internkontroll ikke i tråd med COSOs krav om kommunikasjon og oppfølgingsaktiviteter.

Revisjonen finner det påfallende det står i vedtatt økonomiplan at det foretas risikovurderinger og foreligger et internkontrollsystem, når det ikke foreligger dokumentasjon på internkontrollsystemets innhold og struktur.

Vegårshei ønsker etter vedtatt økonomiplan å ha et fokus på internkontroll i forbindelse med økonomistyringen i kommunen. Det er videre klart at det foreligger rapporteringslinjer. Selv om det finnes enkelte elementer av internkontrollsystem i Vegårshei kommune, kan det vanskelig sies at kommunen er «innrettet slik at de sikrer de generelle kravene til internkontroll, og at internkontroll er integrert i mål- og resultatstyringen.»³⁴

Etter en helhetlig vurdering legger revisjonen til grunn at praksis og rutiner i Vegårshei kommune ikke ivaretar generelle krav til internkontroll.

Konklusjon:

³² For utfyllende informasjon om retningslinjene etter COSO se vedlegg 1

³³ Økonomiplan 2016 s. 24

³⁴ Se retningslinjer etter COSO

Revisjonen konkluderer med at Vegårshei kommune ikke har tilstrekkelige formelle rutiner i henhold til kravene til internkontroll, selv om rapporteringspraksisen fremstår som tilfredsstillende.

4.3 TREDJE PROBLEMSTILLING

I hvilken grad har Vegårshei kommune tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utøve god økonomistyring?

4.3.1. REVISJONSKRITERIER

Etter koml. § 1 skal kommunens siktemål være en «rasjonell og effektiv» forvaltning. Det innebærer blant annet at kommunens ressurser skal anvendes på en hensiktsmessig måte. Overført til rapportens problemstilling betyr det at det stilles krav til at kommunen bør fordele den økonomiske kapasiteten i kommunen på en hensiktsmessig måte.

I koml. § 23 går det frem at rådmannen skal påse at saker som legges fram for folkevalgte er «forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt». God økonomisk styring forutsetter at de som deltar i økonomiprosessen, har utviklet tilstrekkelig økonomisk språk, og har et minimum av økonomiske kunnskaper.³⁵

Videre utgjør kommuneplan, budsjett- og økonomiplan, styringskort og lederavtalene et viktig grunnlag for tjenesteutførelsen.³⁶

Det foreligger ulike dokumenter som viser til enhetsleders ansvar og myndighet i Vegårshei kommune. Det er klart etter kommunens økonomiplan at enhetslederne i kommunen er delegert totalansvar for sine respektive enheter. Det innebærer at enhetslederne har nødvendig myndighet for å «sikre enhetenes drift (...) når det gjelder (...) økonomiske (...) forhold».³⁷

I lederavtalen står det at «Rådmannen forplikter seg til å legge til rette for en systematisk utvikling av enhetslederen (...).» I avtalens punkt 2 slås det fast at «Enhetslederne har

³⁵ Busch s. 57 og 226

³⁶ Økonomiplan 2016 s. 25

³⁷ Økonomiplan 2016

totalansvar for drift av tjenesteenhetene.» Videre går det frem at «Dette innebærer maksimal myndighet og handlingsrom innenfor (...) vedtatt budsjett.»

4.3.2. FAKTA

Sårbarhet i økonomistaben og enhetsledernes kompetanse

Økonomistaben i Vegårshei kommune består av en økonomisjef og en ansatt på regnskap i 25-30 % stilling. Ved intervjutidspunktet var ansatt på regnskap sykemeldet. Utover hjelp fra en ansatt på sak-arkiv en gang i uken, er økonomisjefen på nåværende tidspunkt den eneste i økonomistaben.

I tillegg til et overordnet økonomisk ansvar, har økonomisjefen hovedansvaret for opplæringen av den ansatte fra sak-arkiv, som skal avlaste han i forbindelse med økonomirelaterte oppgaver.

Det beskrives i økonomiplan 2016 at:

«Medarbeiderne i økonomistaben er svært autonome og selvdekkende, men dette medfører også stor grad av sårbarhet både når det gjelder kompetanse og kapasitet. Nærværet i økonomistaben har generelt vært meget høyt, men det merkes nå en større grad av slitasje blant medarbeiderne enn tidligere.»

Det går også frem av en rapport fra Agenda Kaupang, at stillinger som er definert som administrative stillinger i Vegårshei kommune, er på et lavere nivå når det gjelder kapasitet, rettet til både innbyggere og ansatte, enn i sammenlignbare kommuner.³⁸

Ordføreren nevner at økonomisjefen utfører økonomifunksjonen på en måte som skiller seg fra aktuelle samarbeidskommuner, noe hun mener øker sårbarheten. Kommunen har ingen formaliserte sikkerhetsnett sett hen til økonomifunksjonen. En 25-30 % stilling på regnskap utgjør en liten andel av et omfattende økonomisk arbeidsområde i kommunen. I praksis består økonomifunksjonen i kommunen kun av økonomisjefen.

I økonomiplanen fremheves det videre at:

«Økte krav til både dokumentasjon og lovverk, flere oppgaver og ulike forventninger, har medført at enhetslederne i større grad har behov for avlastning og bistand til å få utført sin saksbehandling og administrative oppgaver. Enhetslederne har derfor uttrykt bekymring dersom det blir ytterligere reduksjon av slik hjelp fra rådmannens stab.»³⁹

³⁸ Agenda Kaupangs rapport av 2. januar 2014, «Sammenligning av kommunenes administrative stillinger»

³⁹ Økonomiplan 2016 s. 48

Samtlige enhetsledere sier i samtale med revisjonen at økonomisjefen gir faglig støtte til arbeidet med økonomi. En del enhetsledere melder om at de er helt avhengig av økonomisjef når det gjelder oppfølging, budsjettering og rapportering. Enkelte nevner at økonomisjefen «gjennomgår alt» og melder om at regnskapstekniske detaljer må avklares med økonomisjefen i flere timer.

Økonomisjefen sier han bruker mye tid på regnskap, og at det er liten tid til å være økonomisjef. Han får spørsmål om alt fra attesteringer av faktura til kontospørsmål. Det kommer forstyrrelser ikke bare fra enhetsledere, men alle ute i enhetene. I 2014 ble det eksempelvis bommet på prognosen i forhold til skatt og pensjon. Hadde en hatt bedre kapasitet mener økonomisjefen han hadde sett dette tidligere.

Økonomisjefen påpeker videre at han lærer opp enhetslederne, særlig i forhold til lønnsbudsjettene. I likhet med enhetslederne mener han tid er en mangelvare; «alle skal ha hjelp, og alle skal følges opp.» Han mener han har tittel som økonomisjef, men bruker mye tid på regnskap. Ordføreren er imidlertid av den oppfatning at økonomisjefen må slippe litt taket, og la enhetslederne gjøre ting mer på egenhånd.

Det er et stort behov blant enhetslederne om støttefunksjoner/kurs/opplæring på økonomifeltet. En enhetsleder sier hun savner «systematisk økonomiopplæring og opplæring av nyansatte.» En annen formidler at det er behov for å ha med økonomikonsulent i rapporteringsprosessen, men spør ikke om det, for vedkommende vet hvor mange arbeidsoppgaver økonomisjefen har. Enhetslederen er ikke sikker på om hun gjør det riktig, eller om hun får med de nyansene hun vil når hun rapporterer.

Kommunikasjon og informasjonsflyt

Utover årsberetning, styringsdokumenter, lederavtale og delegasjonsreglement foreligger det ingen skriftlige rutiner når det gjelder gjennomføringen av økonomirelaterte oppgaver i Vegårshei kommune.

Økonomisjefen mener skriftlige rutiner for økonomigjennomføring kan avhjelpe situasjonen. Han sier imidlertid at både opplæring og skriftlige rutiner er for mye for han å være ansvarlig for slik situasjonen er i dag.

Enhetslederne gir uttrykk for at det skulle vært brukt mer tid på å snakke om økonomi. Kommunikasjonen oppleves likevel som god av de fleste enhetslederne.

4.3.3. REVISORS VURDERING OG KONKLUSJON

Koml. § 1 statuerer et formål om at kommunens ressurser skal anvendes på en hensiktsmessig måte. Økonomisjefen utfører oppgaver over et svært bredt spekter, og har på tross av lav bemanning og lave administrative kostnader, høy tilstedeværelse. Revisjonen understreker at

en liten økonomistab med høy grad av tilstedeværelse gjør at Vegårshei kommune får en svært sårbar økonomifunksjon.

Sårbarheten gjelder for det første i forhold til kompetanse, da økonomisjefen utfører svært mange oppgaver over et bredt spekter. Økonomisjefen mener han har for liten tid til å være økonomisjef. Tidsmangelen begrunnes med at enhetslederne i stor grad er avhengig av økonomisjefen når det gjelder oppfølging, budsjettering og rapportering innenfor sin respektive enhet. Økonomisjefens kompetanse utnyttes langt utover det som må regnes som hensiktsmessig, og utover stillingens primæroppgaver.

Når økonomisjefen i stor grad besitter økonomikompetansen alene, og bruker mye tid på opplæring og hjelp i forbindelse med regnskap, fører det til kapasitetsproblemer i forhold til økonomisjefens overordnede og reelle arbeidsoppgaver.

Sårbarheten kommer også frem i forhold til bemanning. Dersom økonomisjefen skulle rammes av f. eks sykdom vil kommunen stå uten økonomifunksjon. Etter revisjonens oppfatning er forholdet at det i realiteten kun er en person som utgjør økonomistaben i kommunen, en klar risikofaktor når det kommer til hensiktsmessig kompetanse og kapasitet i forhold til god økonomistyring.

I følge lederavtalen og kommunens økonomiplan har enhetslederne et økonomiansvar. Ansvar forutsetter et minimum av økonomiske kunnskaper. Enhetslederne uttrykker et stort behov for støttefunksjoner og kurs på økonomiområdet. Revisjonen ser det som mangelfullt at enhetslederne som en helhetlig gruppe opplever at de verken besitter, eller at det blir tilrettelagt for å utvikle den kompetanse lederavtalen og kommunens økonomiplan forutsetter.

Revisjonen anser det som en svakhet at enhetsledernes behov for støtte, og økonomisjefens mange oppgaver, resulterer i at balansen ansvarsfordelingen ikke ser ut til å fungere etter forutsetningene i lederavtalen. Det er rimelig å legge til grunn at enhetsledernes eierskap til budsjett svekkes, dersom de i stor grad er avhengig av økonomisjefens gjennomføring av de budsjettrelaterte oppgavene.

Konklusjon:

Revisjonen konkluderer med at Vegårshei kommune er svært sårbare når det gjelder kapasitet og kompetanse for å utøve god økonomistyring.

5. SAMMENFATTET KONKLUSJON

Organisering av budsjettprosess og praktiske rutiner skjer etter revisjonens vurdering i hovedsak i tråd med gjeldende regelverk. Likevel er det en svakhet at det ikke foreligger formalisert praksis i form av operative retningslinjer i Vegårshei kommune. Det er også en svakhet at det foreligger få konkrete målsettinger, ulik praksis på enkelte områder, og uklar ansvarsfordeling i forbindelse med budsjettprosessen.

Sett hen til kravet om et realistisk budsjett er det påfallende at hendelser som skjer gjentakende og relativt systematisk hver andre til tredje år, regnes som uforutsette hendelser.

Det ser ut til å være noe ulik oppfatning mellom økonomisjef, enhetsledere og rådmann om hvilke analyser som ligger til grunn for behovsvurderingen den enkelte enhet presenterer for politikere og administrasjon i forbindelse med høstens dialogmøte. Revisjonens oppfatning er at det kan foreligge økt risiko for at budsjettprosessen på denne måten blir et uttrykk for en ressurskamp. En slik ressurskamp vil svekke mulighetene til et realistisk budsjett. Revisjonen legger merke til at budsjettaktørene har ulike oppfatninger når det gjelder budsjettet som styringsverktøy i planleggingen av økonomiske mål. Det utgjør etter revisjonens oppfatning en risiko for inkonsekvens i arbeidet med budsjett og budsjettering.

Når det gjelder organisering og rutiner i forbindelse med rapportering, er ikke revisjonen forelagt skriftlige rutiner relatert til innhold og gjennomføring av rapporteringen utover tertialrapporteringsskjema. Revisjonen merker seg at det også sett hen til rapportering og oppfølging av avvik finnes lite skriftlige rutiner på operativt nivå.

Vegårshei kommune slår fast at de har et system som tilfredsstillende kravene til internkontrollsystem. Revisjonen anser det som en svakhet at målene i overordnet styringskort er relativt vage, da en forutsetning for god internkontroll er tydelige retningslinjer. Revisjonen oppfatter det som påfallende at det ikke finnes konkrete retningslinjer for internkontroll og dens nærmere innhold. Kommunens ansatte har ingen mulighet til å forholde seg til prosedyrer og forventninger på området for internkontroll. Etter revisjonens vurdering er svakhetene i forbindelse med internkontroll ikke i tråd med COSOs krav om kommunikasjon og oppfølgingsaktiviteter.

Når det gjelder økonomistaben i Vegårshei understreker revisjonen at en liten økonomistab med høy grad av tilstedeværelse gjør at Vegårshei kommune får en svært sårbar økonomifunksjon. Når økonomisjefen i stor grad besitter økonomikompentansen alene, fører det til kapasitetsproblemer i forhold til økonomisjefens overordnede og reelle arbeidsoppgaver. Videre medfører en liten økonomistab til økt sårbarhet i forhold til bemanning.

Revisjonen ser det også som mangelfullt at enhetslederne som en helhetlig gruppe opplever at de verken besitter, eller at det blir tilrettelagt for at de utvikler den kompetansen lederavtalen og økonomiplan forutsetter. Revisjonen anser det også som en svakhet at enhetsledernes behov for støtte, og økonomisjefens mange oppgaver, resulterer i at ansvarsfordelingen ikke fungerer etter forutsetningene i lederavtalen.

Revisjonen konkluderer med at:

- Vegårshei kommune til en viss grad har organisert budsjettprosessen for å sikre målet om realistisk budsjett.
- Vegårshei kommune ikke har tilstrekkelige formelle rutiner i henhold til kravene til internkontroll, selv om rapporteringspraksisen fremstår som tilfredsstillende.⁴⁰
- Vegårshei kommune er svært sårbare når det gjelder kapasitet og kompetanse for å utøve god økonomistyring.

6. REVISJONENS ANBEFALINGER OG FORSLAG TIL TILTAK

- Revisjonen anbefaler at rådmannen iverksetter tiltak for å formalisere praksis i form av retningslinjer og rutiner i forbindelse med organisering av budsjettprosess, innhold i rapportering og internkontroll. En slik formalisering vil i større grad sikre ensartet praksis og felles forståelse når det gjelder både budsjettprosessen- og økonomistyringen.
- Vi anbefaler rådmannen å iverksette tiltak som kan redusere kommunens sårbarhet knyttet til økonomifunksjon og enhetsledernes økonomikompetanse. Herunder anbefales rådmannen å forholdsmessig vurdere roller, ansvar og kompetanse mellom den sentrale økonomifunksjonen og enhetslederne.

⁴⁰ Viser til revisjonens avsluttende kommentar i kapittel 6. Revisjonen bemerker at dokumentet «Budsjetttrundskriv», som ble forelagt revisjonen få dager før utsendelse av rapporten til en viss grad nyanserer svakhetene når det gjelder formaliserte rutiner. Budsjetttrundskrivet er et skriv fra rådmann, økonomisjef og kommunalsjef til enhetsledere og rådgivere. Skrivet omhandler hovedsakelig rådmannens krav og forventninger til innholdet i budsjettprosessen. Det samme gjelder tilsendt årshjul for 2016 og fremdriftsplan for budsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020.

6.1 RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rapporten gir et gjenkjennelig bilde av kommunens utfordringer knyttet til økonomistyringen.

Det pekes blant annet på at kommunen har en svært liten og sårbar økonomistab. Etter rådmannens syn er dette en klar medvirkende faktor til de øvrige manglene som påpekes i rapporten. Når vi har alvorlige utfordringer knyttet til tid og kapasitet til det løpende økonomiarbeidet, har vi ikke maktet å prioritere arbeidet med å etablere gode formaliserte systemer og rutiner.

Rådmannen tar rapportens konklusjoner og anbefalinger til etterretning, og vil iverksette tiltak for å formalisere praksis i form av retningslinjer og rutiner for budsjettprosessen, innholdet i rapporteringen på de ulike nivå og Internkontroll. Vi må vurdere om vi vil ha behov for å knytte til oss ekstern bistand til dette arbeidet.

I tillegg vil vi iverksette tiltak for å redusere sårbarheten knyttet til økonomifunksjonen så raskt som mulig. I rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan 2017 – 2020 ligger det inne en styrking på kr. 230.000 tiltenkt backup på kommunekassa/ økonomifunksjonen. I tillegg vil vi iverksette tiltak for å øke enhetsledernes økonomikompetanse slik at de blir bedre i stand til å ivareta det delegerte totalansvaret for tjenestene, herunder økonomiansvaret, på en måte som gjør at belastningen på økonomisjefen blir redusert.

Oppsummert oppleves denne forvaltningsrevisjonen som nyttig og verdifull. Vi har vært klar over at vi har hatt utfordringer på dette området i lang tid. Når svakhetene og manglene våre blir konkretisert og tydeliggjort slik det fremkommer i rapporten, blir det også enklere å identifisere tiltak som kan iverksettes for å bedre kvaliteten på dette området.

6.2 AVSLUTTENDE KOMMENTAR FRA REVISJONEN

Revisjonen mottok 14.11.2016, få dager før utsending til kontrollutvalgets sekretariat, dokumenter av betydning for vurderingene i forvaltningsrevisjonsrapporten. Dokumentene ble ikke forelagt revisjonen ved dokumentforespørsel fra revisjonen til kommunalsjef og økonomisjef før sommeren, i prosjektets oppstartsfasen.

Vi bemerker at et av de tilsendte dokumentene er «Budsjetttrunskriv i anledning arbeidet med årsbudsjett 2017 og økonomiplan 2017 – 2020» er et skriv fra rådmann, økonomisjef og kommunalsjef til enhetsledere og rådgivere. Skrivet utgjør en bestilling som er mer detaljert for kommende år enn den har vært tidligere, og omhandler hovedsakelig krav og forventninger til innholdet i budsjettprosessen. Etter revisjonens oppfatning håndterer budsjetttrunskrivet noen av de svakhetene som revisjonen påpeker i problemstilling 1.

Når det gjelder tilsendt årshjul for 2016 og fremdriftsplan for budsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020, fremstår også disse dokumentene mer detaljert og omfattende enn det revisjonen har bygget sine konklusjoner på, som i hovedsak er dokumenter for 2016.

7. LITTERATUR

Lover:

Lov 25. september 1992 nr. 107 Lov om kommuner og fylkeskommuner

Lovforarbeider:

Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner

Forskrift:

Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) 15. desember 2000 nr. 1423

Veiledning til forskrift om risikostyring og internkontroll § 6

Teori:

Bernt, Jan Fridtjof, Norsk lovkommentar, Kommuneloven

Busch, Tor *Økonomistyring i det offentlige*, 3. utgave ved Erik Johnsen og Jon Ole Vanebo (Oslo 2002)

RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon

Vedtak:

Kommunestyrets vedtak PS 147/15 – 15.12.15 – økonomiplan 2016-2019 og årsbudsjett 2016

Internett:

<http://www.vegarshei.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MIId=118&FilId=1385>

<http://www.vegarshei.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MIId=118&FilId=1377>

www.coso.org

Vedlegg 1:COSO rammeverket

Risiko etter COSO rammeverket defineres som «muligheten for at en hendelse vil inntreffe som vil ha en negativ effekt på måloppnåelsen. Risikovurdering er en dynamisk og gjentakende prosess der formålet er å identifisere og vurdere risikoer knyttet til oppnåelsen av målsettinger. Risikoer knyttet til oppnåelsen av disse målsettingene fra hele virksomheten vurderes mot etablerte risikotoleranser. Risikovurdering utgjør dermed grunnlaget for å bestemme hvordan risikoer skal håndteres.

Det er en forutsetning for risikovurdering at det etableres målsettinger som henger sammen på ulike nivåer av virksomheten. Ledelsen spesifiserer drifts-, rapporterings- og etterlevelsismålsettinger som er tydelige nok til at man kan identifisere og analysere risikoer knyttet til dem. Ledelsen vurderer også egnetheten av disse målsettingene for virksomheten. Risikovurdering krever at ledelsen vurderer konsekvensene av mulige endringer i det eksterne miljøet og i egen forretningsmodell som kan gjøre internkontrollen uhensiktsmessig og ineffektiv.»

I COSO defineres internkontroll slik:

«Internkontroll er en prosess, utført av en virksomhets styre, ledelse og øvrige ansatte, utformet for å gi rimelig sikkerhet for å gi rimelig sikkerhet for oppnåelse av målsettinger relatert til drift, rapportering og etterlevelse.»

En sammenfatning av COSO rammeverket fremstilles i kuben. Målsettingskategoriene fremstilles i kolonne. Komponentene foran på kubens side er punktene virksomheten må innfri for å oppnå tilfredsstillende kontroll. Siden av kubens side er forbeholdt den aktuelle virksomhets organisasjonsstruktur.

De fem komponentene

- **Internt kontrollmiljø**

1. Organisasjonen er opptatt av integritet og etiske verdier, og viser dette i praksis.
2. Styret er uavhengig av ledelsen og fører tilsyn med utvikling og gjennomføring av internkontrollen.
3. Ledelsen, under styrets tilsyn, etablerer strukturer, rapporteringslinjer og myndighet og ansvar som er egnet for å oppnå målsettingene.
4. Organisasjonen er opptatt av å rekruttere, utvikle og beholde kompetente medarbeidere i samsvar med målsettingene.
5. Organisasjonen holder enkeltpersoner ansvarlig for de internkontrolloppgavene de er tildelt i arbeidet med å oppnå målsettingene.



- **Risikovurdering**

6. Organisasjonen spesifiserer målsettinger som er tydelige nok til at man kan identifisere og vurdere risikoene knyttet til dem.
7. Organisasjonen identifiserer risikoer for ikke å nå målsettinger i hele virksomheten, analyserer dem og avgjør hvordan de bør håndteres.
8. Organisasjonen tar hensyn til muligheten for misligheter når den vurderer risiko for ikke å nå målsettinger.
9. Organisasjonen identifiserer og vurderer endringer som i betydelig grad kan få konsekvenser for internkontrollsystemet.

- **Kontrollaktiviteter**

10. Organisasjonen velger og utvikler kontrollaktiviteter som bidrar til at risiko for ikke å nå målsettinger reduseres til akseptable nivåer.
11. Organisasjonen velger og utvikler generelle kontrollaktiviteter vedrørende teknologi til støtte for arbeidet med å oppnå målsettinger.
12. Organisasjonen iverksetter kontrollaktiviteter gjennom retningslinjer som sier hva som forventes, og prosedyrer som setter retningslinjene ut i livet.

- **Informasjon og kommunikasjon**

13. Organisasjonen innhenter eller genererer og bruker relevant informasjon av høy kvalitet til støtte for gjennomføringen av internkontrollen.
14. Organisasjonen kommuniserer informasjon internt, herunder målsettinger og ansvar for internkontroll, som trengs for å støtte en fungerende internkontroll.
15. Organisasjonen kommuniserer med eksterne aktører om saker av betydning for internkontrollen.

- **Oppfølgingsaktiviteter**

16. Organisasjonen velger, utvikler og utfører løpende og/eller frittstående evalueringer for å fastslå om internkontrollkomponentene er til stede og fungerer.
17. Organisasjonen evaluerer og kommuniserer internkontrollmangler til rett tid til de med ansvar for å treffe korrigerende tiltak, inkludert toppledelsen og eventuelt styret.

Vedlegg 2 (tertialrapport):

TERTIALRAPPORT:	01.01.16– 30.04.16
RESULTATENHET:	
ANSVAR SOMRÅDE:	
REGNSKAPSTALL:	
OVERFORBRUK:	
KORR. FOR MOMS	

1	AVVIK BUDSJETT / REGNSKAP I FORHOLD TIL PERIODISERING:	

2	AVVIK BUDSJETT / REGNSKAP SOM FØLGE AV EKSTRA – ORDINÆRE HENDELSER:	KR.
3	AVVIK SOM FØLGE AV REELLE OVERSKRIDELSER / BESPARELSER:	KR.

4	KONKLUSJON / FORVENTET RESULTAT:	
5	BESKRIVELSE AV SITUASJONEN I ENHETEN:	

Vedlegg 3:

Utdrag fra Agenda Kaupangs rapport av 2. januar 2014, «Sammenligning av kommunenes administrative stillinger»:

3.7 Vegårshei kommune

Vegårshei er organisert etter tonivå-modellen. Rådmannsteamet består av rådmann og kommunalsjef. Kommunen har lav administrativ bemanning i sammenlikning med kommuner på samme størrelse.

Tabell 3-7 Nøkkeltall Vegårshei kommune

Vegårshei kommune

Nøkkeltall

Innbyggere pr 1.7.2013	1980
Samlet bemanning - årsverk	147,3
Administrative årsverk - til sammen	9,4
Herav årsverk til administrativ ledelse	2
Herav årsverk til stabs- og støttefunksjoner	7,4
Administrativ andel	6,38
Administrative stillinger pr 1.000 innbyggere	4,75
Antall resultatenheter	7
Samlet administrativ støtte i driftsenhetene	2,00