



Forvaltningsrevisjon | Haugesund kommune

Økonomistyring og budsjettering

Sammendrag

Deloitte har kartlagt og vurdert økonomistyringen i Haugesund kommune. Økonomistyring omfatter aktiviteter og prosesser både på strategisk og operativt nivå i kommunen. Forvaltningsrevisjonen har hatt fokus på den operative økonomistyringen som omfatter budsjettering, avviksanalyse, rapportering, og oppfølging av avvik.

Vi har gjennomgått relevante dokumenter, intervjuet rådmannen, enhetsledere og økonomisjef, samt gjennomført en spørreundersøkelse som omfattet rådmannen, ass. rådmann, kommunaldirektørene og alle enhetslederne.

Undersøkelsen viser at kommunen har en tilfredsstillende økonomistyring. Det er etablert faste rutiner for utarbeidelse av budsjett og oppfølging gjennom året, samt etablert tiltak som i det alt vesentlige ivaretar resultatenhetenes behov for kompetanse og ressurser knyttet til økonomistyring. Kommunen har organisert økonomiområdet på en hensiktsmessig måte, og har tatt i bruk tjenlige systemer og utarbeidet rutiner som beskriver hvordan økonomistyringen skal gjennomføres.

Kommunen har etablert prosesser som er med på å sikre realistiske budsjetter, og den økonomiske rapporteringen ivaretar etter vår vurdering administrasjonens behov for økonomisk styringsinformasjon og politikernes behov for innsyn i den økonomiske utviklingen gjennom året.

Det er likevel rom for forbedringer, blant annet knyttet til at:

- Kunnskapen om budsjettprosessen og budsjettverktøy kan styrkes blant enhets- og avdelingsledere.
- Dialogen mellom rådmannsnivået og resultatenhetenes kan styrkes.
- Dialogen om sammenhenger mellom aktivitet/oppgaver og økonomiske rammer kan utvikles.
- Prognosene for budsjettavvik, som for enkelte enheter fremstår som urealistiske, kan forbedres.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1. Innledning	4
1.1 Formål og problemstillinger	4
2. Metode	5
2.1 Dokumentanalyse	5
2.2 Spørreundersøkelse	5
2.3 Intervju	5
2.4 Verifisering og høring	5
3. Revisjonskriterier	6
3.1 Budsjettets realisme og fullstendighet	6
3.2 Budsjettoppfølging og rapportering	6
4. Data	8
4.1 Overordnet organisering, ansvar og ressurser	8
4.2 Budsjettprosessen	8
4.2.1 Prioriteringer og premisser	8
4.2.2 Verktøy og rutiner	9
4.2.3 Kapasitet og kompetanse	11
4.3 Elementer i økonomistyringen	12
4.3.1 Organisering og lederoppfølging	12
4.3.2 Fullmaktsforhold	13
4.3.3 Rutiner	13
4.3.4 Oppfølging av avvik	14
4.3.5 Rapportering	15
4.4 Bemanning og kompetanse i resultatene	16
5. Vurderinger	18
6. Forslag til tiltak	20
Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer	21
Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur	22

1. Innledning

Deloitte har, i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Haugesund kommune, gjennomført en forvaltningsrevisjon av økonomistyring og budsjettering i Haugesund kommune. Prosjektet er gjennomført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon¹.

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen av økonomistyring i Haugesund kommune har vært å kartlegge og vurdere om kommunen har hensiktsmessige budsjetterings- og rapporteringsrutiner. Revisjonen har vurdert Haugesund kommunes økonomistyring knyttet til den løpende driften.

Følgende problemstillinger er undersøkt:

- I hvilken grad bidrar budsjettprosessen i Haugesund kommune til et fullstendig og realistisk budsjett?
- I hvilken grad er det etablert rutiner for økonomistyring, herunder
 - budsjettoppfølging (avviksanalyser, oppfølging av avvik og korrigerende tiltak)?
 - rutiner for rapportering?
- Hvordan sikres tilstrekkelig bemanning og kompetanse til de som utøver økonomiansvar ute i enhetene?

¹ RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon

2. Metode

2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen har omfattet en gjennomgang av sentrale dokumenter, herunder regelverk, politiske saker, budsjettokumenter, reglement, tertial- og årsrapporter og rutiner.

2.2 Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse som er sendt til alle resultatenhetsledere og rådmannsgruppen (rådmann, assisterende rådmann og to kommunaldirektører). Totalt er spørreundersøkelsen sendt til 49 respondenter. Av disse svarte 41 respondenter på undersøkelsen (84 % svar). I analysene ble det skilt mellom resultatenhetsledere og rådmannsgruppen. Der det i rapporten er lagt inn figurer og oppgitt prosentfordelinger av svarene, viser dette til svarfordelingen blant resultatenhetslederne.

2.3 Intervju

Det er gjennomført intervju med rådmann, økonomisjef og to resultatenhetsledere. Referater fra intervjuene er verifisert av intervjuobjektene. Informasjonen fra de verifiserte intervjuene er benyttet i rapporten.

2.4 Verifisering og høring

Høringsutkast til rapporten er sendt til rådmannen for verifisering og uttalelse. Rådmannens uttalelse ligger som vedlegg 1.

3. Revisjonskriterier

Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. Dette omfatter lov- og forskriftskrav, retningslinjer, delegasjonsreglement, anerkjent teori og beste praksis på området.

3.1 Budsjettets realisme og fullstendighet

I kommuneloven § 46 nr. 3 går det frem at «årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.» Dette innebærer at de enkelte bevilgninger og de inntektsrammer budsjettet bygger på skal være ført opp ut fra hva som kan påregnes, og at også anslag over inntekter og utgifter skal være realistiske (jf. Ot.prp. nr. 43, 1999-2000). Budsjettet skal være fullstendig, dvs. at alle forventede inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger samt utgifter, utbetalinger og avsetninger i året skal tas med (jf. budsjettforskriften § 6).

3.2 Budsjettoppfølging og rapportering

Det er flere forhold som bidrar til god budsjettoppfølging. Dette omfatter blant annet, relevant innhold i rapporteringen og oppfølging av avvik.

Tidsriktig økonomirapportering: Overordnet administrativt nivå og politisk nivå skal få løpende informasjon om den økonomiske utviklingen. Det er krav i budsjettforskriften § 10 om at administrasjonssjefen gjennom budsjettåret "[skal] legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett."

Rapporteringsinnhold: Innholdet i rapporteringen må være nøyaktig og av god kvalitet. Dette innebærer blant annet at det bør gis så realistiske prognoser for forventet resultat ved årets slutt som mulig.

Oppfølging av avvik: Vesentlige endringer i forhold til opprinnelig budsjetterte inntekter og utgifter skal innarbeides i budsjettet. I kommuneloven § 47, punkt 2 og 3 heter det:

2. Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.

3. Får kommunestyret eller fylkestinget melding etter nr. 2 foran, skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet. Det samme gjelder når det på annen måte gjøres kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet.

Videre går det frem av forskriften for årsbudsjettet for kommuner og fylkeskommuner:

§ 10. Budsjettstyring

Dersom administrasjonssjefen eller kommune- eller fylkesrådet finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak.

§ 11. Endringer i årsbudsjettet

Det skal foretas endringer i årsbudsjettet når det må anses påkrevd. Kommunestyret skal selv foreta de nødvendige endringer i årsbudsjettet.

Ifølge kommuneloven (§ 46 nr. 6) kan ikke kommuner budsjettere med underskudd. Dette betyr at dersom enheter/områder ligger an til underskudd må det settes i verk tiltak som bringer økonomien i balanse. Dersom en enhet/ et område ikke gis ekstra rammer, må det settes i verk tiltak som begrenser utgiftene.

4. Data

4.1 Overordnet organisering, ansvar og ressurser

Haugesund kommune er organisert i to administrative myndighetsnivåer. Rådmannsnivået, med rådmannen, assisterende rådmann, to kommunaldirektører, økonomisjef og personalsjef, har det overordnede administrative ansvaret for tjenestene kommunen utfører. Nivå 2 omfatter 43 resultatenheter, og tre støtteenheter. Enhetslederne er tildelt fullmakter og selvstendig budsjettansvar, og har ansvar for å drive enheten i samsvar med lov, forskrifter og bystyrets vedtatte rammer og forutsetninger. Dette innebærer selvstendig ansvar for økonomiforvaltning, personalforvaltning, faglig forvaltning og utvikling, samt informasjonsansvar.²

Økonomifunksjonene er i stor grad samlet i økonomienheten. Økonomienheten omfatter kemner, regnskapsseksjon, lønnsseksjon og budsjettseksjon, samt økonomisjefens stab. Økonomisjefen har systemansvar for økonomisk internkontroll.

Budsjettseksjonen har oppgaver knyttet til budsjettoppfølging og økonomirapportering. Seksjonen bistår økonomisjefen og rådmannsnivået ved utarbeidelse av årsbudsjettet. Budsjettseksjonen har også en rådgiverrolle overfor resultatene, og bistår enhetene i utarbeidelse, oppfølging og rapportering av budsjett.

Økonomisjefen gir uttrykk for at det er tilstrekkelig med ressurser ved økonomiavdelingen, men at det kan være en utfordring å sørge for at man har riktig kompetanse til å dekke alle oppgaver. I forbindelse med budsjettering og budsjettoppfølging er det særlig utfordrende å klare å gjennomføre grundige og gode økonomiske analyser, og økonomisjefen ønsker å styrke ressurser og kompetanse på dette området i avdelingen.

4.2 Budsjettprosessen

4.2.1 Prioriteringer og premisser

Som innledning til budsjettprosessen arrangeres det årlig i løpet av våren dialogmøter der politikere, brukere og representanter fra rådmannen møter alle enhetene i kommunen. Dokumentasjon fra disse møtene er en del av saksgrunnlaget som legges frem i forbindelse med bystyrets kvalitetsdebatt som holdes i juni. På dette møtet får politikerne anledning til å diskutere og legge føringer for prioriteringene i budsjettet.

De folkevalgte er lite involvert i budsjettarbeidet etter kvalitetsdebatten. Budsjettarbeidet håndteres administrativt, frem til budsjettforslaget legges frem og behandles på en to dagers samling for de folkevalgte i slutten av oktober. Rådmannen mener at budsjettprosessen kunne blitt styrket ved en tidligere involvering av de folkevalgte.

Etter den politiske behandlingen av budsjettforslaget får resultatene oversendt et budsjettgrunnlag som viser foreløpige vedtatte rammer for de ulike enhetene. Rammene til de enkelte enhetene tar vanligvis utgangspunkt i fjorårets budsjett, med tillegg av forventet lønns- og prisstiging. Rådmannen avholder i denne forbindelse et budsjettmøte med alle enhetslederne og kommunaldirektørene. I møtet blir det blant annet gitt informasjon om endringer og forutsetninger i budsjettet, samt gitt instruksjoner for den videre behandlingen av budsjettet.

² Reglement, Delegering av myndighet fra rådmannen til den øvrige administrasjonen, gjeldende fra 1. april 2009.

Rådmannen har de senere årene gitt mer konkrete føringer enn det som har vært vanlig, fordi kommunen er i en prosess for å snu en vanskelig økonomisk situasjon.

4.2.2 Verktøy og rutiner

Med utgangspunkt i premissene og rammene for budsjettet har den enkelte enhetsleder ansvar for å utarbeide forslag til budsjett for sin enhet. Enhetene skal i denne forbindelse også komme med forslag til tiltak som anses nødvendige for å tilpasse driften til de årlige rammene. Forslag til tiltak blir gjenstand for videre behandling i løpet av høsten.

Budsjetteringsverktøyet Arena blir benyttet i budsjetteringsprosessen. Det er enhetslederne som har ansvar for å legge inn budsjettet i Arena, men de får hjelp av budsjettseksjonen ved behov. I intervju beskrives Arena som et nyttig budsjettverktøy.

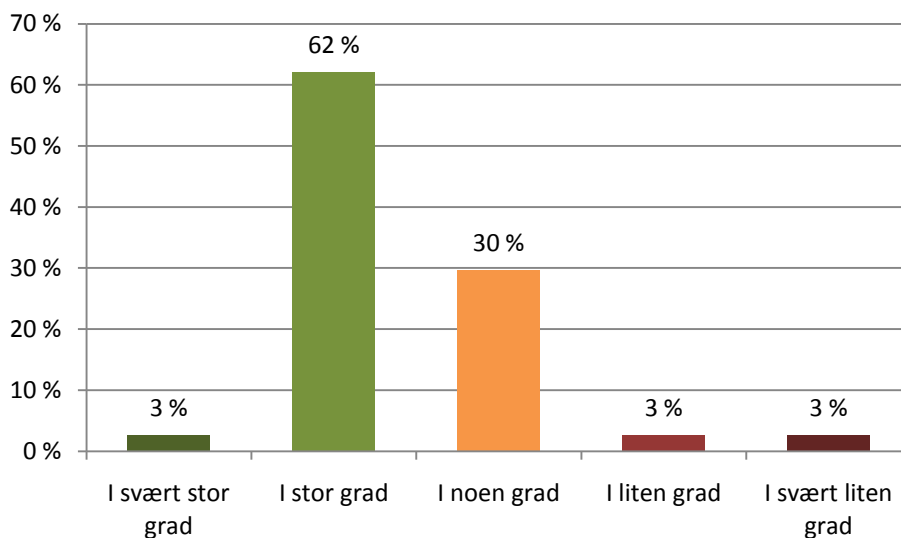
KOSTRA-data blir nå brukt mer systematisk som et ledd i kommunens evaluering av den økonomiske ressursbruken innenfor de ulike tjenesteområdene. Resultatenhetene skal i budsjetteringsprosessen benytte KOSTRA-data som referanse/informasjonsgrunnlag i større grad enn tidligere. Det skjer også en sammenligning av driften i egen enhet med andre enheter innen kommunen. En enhetsleder gir uttrykk for at møter med andre kommuner innen samme kommunegruppe har gitt bedre forståelse for grunnlaget for rapporterte data til KOSTRA, og at denne kunnskapen, sammen med KOSTRA-data, har vært nyttig å ta med inn i budsjettprosessen.

Skatteinntektene blir beregnet ut fra KS' modell, og prognosene som kommer frem av modellen vurderer kommunen i utgangspunktet gode. I 2009 og 2010 kom det imidlertid uventede og uforutsigbare negative avvik. I 2010 mistet kommunen 20 millioner fordi fordelingsnøkkelen mellom kommune/stat/trygd ble endret på bakgrunn av ligningen i 2007.

Skolene benytter en rammetimetallmodell i forbindelse med budsjetteringen. I modellen er det lagt inn beregninger som gir et anslag på hvor mye lønns- og driftsmidler den enkelte skole kan regne med å få tildelt, basert på en fast sats per elev. Skolene får informasjon i løpet av våren om hvor mange elever som skal begynne, og eventuelt antall elever som kan ha krav på spesialundervisning. Dette fører normalt til at vedtatt budsjett må revideres. I mai blir det gjennomført en regulering basert på nye innrapporterte tall for elever og tilleggsbevilgninger for spesialundervisning. Endelig revidert budsjett blir først klart i løpet av mai

Økonomisjefen mener at kommunen kan bli flinkere til å beregne de overordnede rammene for kommunen totalt sett. Det er i denne sammenheng i følge økonomisjefen et potensial for å bli bedre til å vurdere relevant statistikk (f.eks. KOSTRA-data og SSB-data). Han mener også at det er et forbedringspotensial når det gjelder å bruke informasjon fra turnusplanleggingsverktøyet Notus i forbindelse med budsjettprosessen.

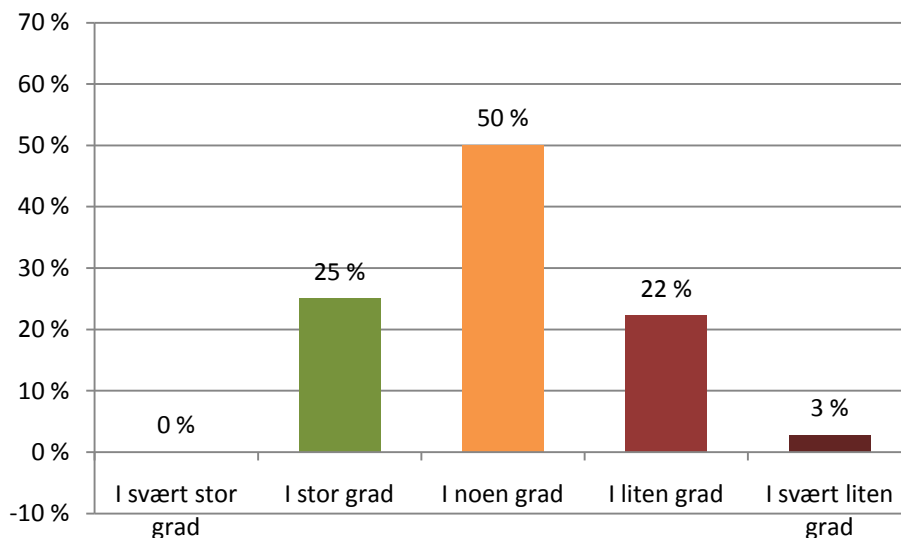
I spørreundersøkelsen går det fram at de fleste enhetslederne opplever at rutiner og retningslinjer for budsjettprosessene er tilstrekkelige (se figur 1).



Figur 1 «I hvilken grad opplever du at rutiner og retningslinjer for budsjettprosessen er tilstrekkelige?» N=37

Etter at budsjettene for resultatenehetene er ferdig og oversendt til rådmannen, utarbeider rådmanns ledergruppe et samlet budsjett for kommunen. Kommunaldirektørene gjennomfører en dialog med enhetsledere basert på budsjettforslaget fra rådmannen. Rådmannen understreker i intervju at dette er et viktig kvalitetssikringstiltak, blant annet for å få drøftet konsekvenser av reduksjoner i budsjettforslagene fra resultatenehetene. Rådmannen opplyser at det har forekommet at det har blitt gjort endringer som de berørte enhetsledere ikke har vært tilstrekkelig informert om i forkant, men at opplegget for dette nå er innskjerpet.

I spørreundersøkelsen gir 49 % uttrykk for at de opplever at budsjettprosessen i noen grad bidrar til et realistisk budsjett for sin enhet. 24 % svarer at prosessen i liten eller svært liten grad bidrar til et realistisk budsjett (se figur 2)



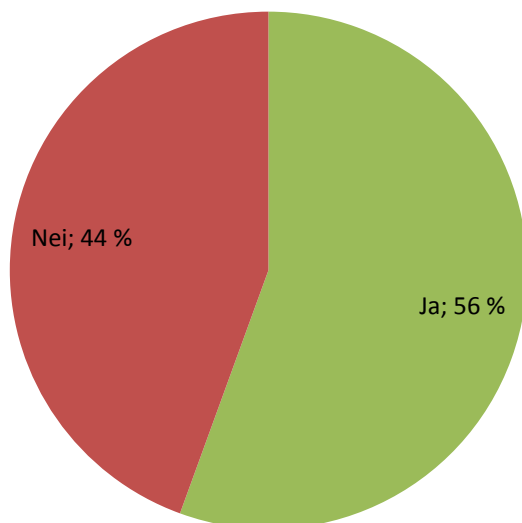
Figur 2 «I hvilken grad opplever du at budsjettprosessen bidrar til et realistisk budsjett for din enhet?» N=36³

De resultatenehetslederene som sier at budsjettprosessen i liten grad bidrar til et realistisk budsjett begrunner dette i hovedsak med at kostnader er underbudsjettet, eller at inntektene er satt for høyt. Flere gir uttrykk for at underbudsjettering i særlig grad skyldes manglende kompensasjon for nye

³ En respondent som svarte «vet ikke» er utelatt.

stillinger eller økte lønnsutgifter. Det kommer også frem gjennom spørreundersøkelsen og intervju at enkelte enhetsledere mener det er en utfordring at vedtatte endringer i stillingshjemler ikke blir fullstendig kompensert i budsjetttrammen.

På spørsmål om det er elementer i budsjettprosessen som ikke fungerer, svarer 56 % av resultatenehetslederne ja og 44 % nei (**Error! Reference source not found.**).



Figur 3 «Er det elementer i budsjettprosessen du mener ikke fungerer?» N=36

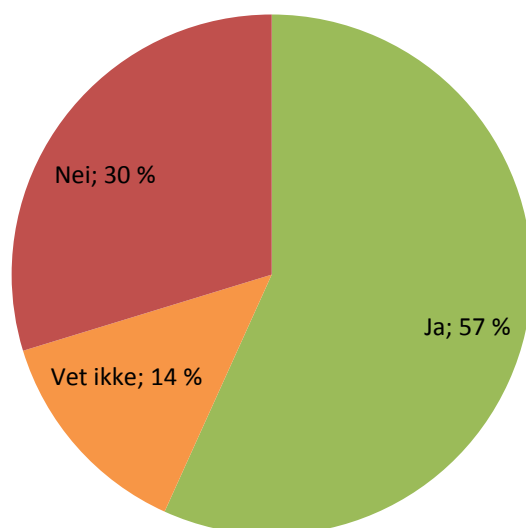
I kommentarene fra enhetslederne på spørsmålet om hva som ikke fungerer i budsjettprosessen, fremgår det blant annet at:

- enhetslederne og avdelingslederne mangler tilstrekkelig kompetanse og kunnskap om budsjettarbeidet
- rådmannsnivået i for liten grad informerer enhetene om de kuttene som gjennomført etter at enhetene har sendt sitt budsjettforslag
- enhetslederne ikke får tydelige nok tilbakemeldinger fra rådmannsnivået på enhetenes budsjettinnspill
- det gjennomgående er rom for bedre kommunikasjon med rådmannsnivået i budsjettarbeidet
- rådmannen/rådmannsnivået foretar kutt i enhetenes budsjett uten at det angis hvilke tiltak som skal kuttes (hvordan innsparing skal realiseres)
- kommunen har mangelfull innsikt i sammenhengen mellom kvalitet på tjenesteproduksjonen og ressursbehov
- det er for dårlig kommunikasjon mellom enhetslederne og rådmannsnivået om oppgaver som skal utføres og nødvendig økonomi til å gjennomføre oppgavene
- selve prosessen er god, men at enhetene får tildelt for små rammer,

Når endelig budsjett er godkjent skal budsjettpostene på de ulike områdene/enhetene fordeles på den enkelte måned i året (periodisering). Periodiseringen skal bidra til å forenkle og forbedre budsjettoppfølgingen og arbeidet med avviksanalyser. Økonomisjefen tror kommunen lykkes relativt bra med periodisering av budsjettet, men at det fortsatt er et forbedringspotensial. Etter økonomisjefens vurdering er det viktigst å ha god periodisering på lønnskostnadene, som representerer de klart største kostnadene.

4.2.3 Kapasitet og kompetanse

I spørreundersøkelsen kommer det frem at det er 56,8 % av enhetene som svarer at de har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for å sikre en tilfredsstillende budsjettprosess i enheten (figur 4).



Figur 4 «Er det på din enhet eller ditt ansvarsområde tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for å sikre en tilfredsstillende budsjettprosess?» N=37

De enhetslederne som har svart at det innenfor deres ansvarsområde er mangler i forhold til kapasitet og kompetanse for å sikre en tilfredsstillende budsjettprosess, utdyper dette med blant annet følgende kommentarer:

- ingen eller få i enheten har økonomisk utdanningsbakgrunn
- generell knapp administrativ bemanning ved enheten og særdeles stor belastning på administrasjonen/enhetsleder under budsjettprosessen
- avdelingslederne har liten eller ingen opplæring i budsjettarbeid

4.3 Elementer i økonomistyringen

4.3.1 Organisering og lederoppfølging

Den organisatoriske tonivåmodellen som er vedtatt i Haugesund kommune kan i enkelte tilfeller gjøre det mer utfordrende å sikre god dialog og styring enn i en tradisjonell etatsstruktur. Rådmannen har derfor endret organiseringen av kommunaldirektørenes ansvarsområde, slik at deres ansvarsområder nå er delt inn etter tjenesteområde. Dette gir kommunaldirektørene bedre mulighet til å få oversikt over de enhetene som rapporterer til seg, og det gir samtidig rådmannen bedre og raskere tilgang til informasjon om de ulike tjenesteområdene. Rådmannen mener at grepet med å samle tjenesteområder under kommunaldirektører gir et bedre grunnlag for oppfølgingsarbeidet.

Kommunaldirektørenes tilnærming til oppfølging av enhetene varierer, og er i utgangspunktet tilpasset de enkelte enheters behov. Et viktig felles tiltak i oppfølgingen av enhetene er at det er etablert månedlige halvdagssamlinger med enhetsledere. På samlingene har både rådmannen, kommunaldirektører, økonomisjef, personalsjef, enhetsledere og frikjøpte hovedtillitsvalgte mulighet for å ta opp viktige temaer som gjelder styring og oppfølging av enhetene.

I tillegg deltar rådmannen i noen grad på møter som kommunaldirektørene holder med "sine" enhetsledere innen de ulike sektorene (for eksempel barnehager, omsorg, skoler). Rådmannen gir i intervju uttrykk for at økonomistyring ikke bare kan baseres på rutiner og systemer, men også er knyttet til holdninger hos lederne. Rådmannen opplyser i den forbindelse at det er fokus på dette i organisasjonen.

En av enhetslederne opplyser i intervju at dialogen med avdelingslederne er svært viktig for den interne økonomistyringen i enheten.

4.3.2 Fullmaktsforhold

Enhetslederne har fullmakt til å detaljere driftsbudsjettet og foreta budsjettendringer innen sine enheter innenfor de rammer og forutsetninger som er vedtatt av bystyret. Budsjettendringer som ligger innenfor rådmannens fullmakt blir gjort fortløpende. Rådmannen kan i kurante saker overføre inntil 100 000 mellom resultatenheter.

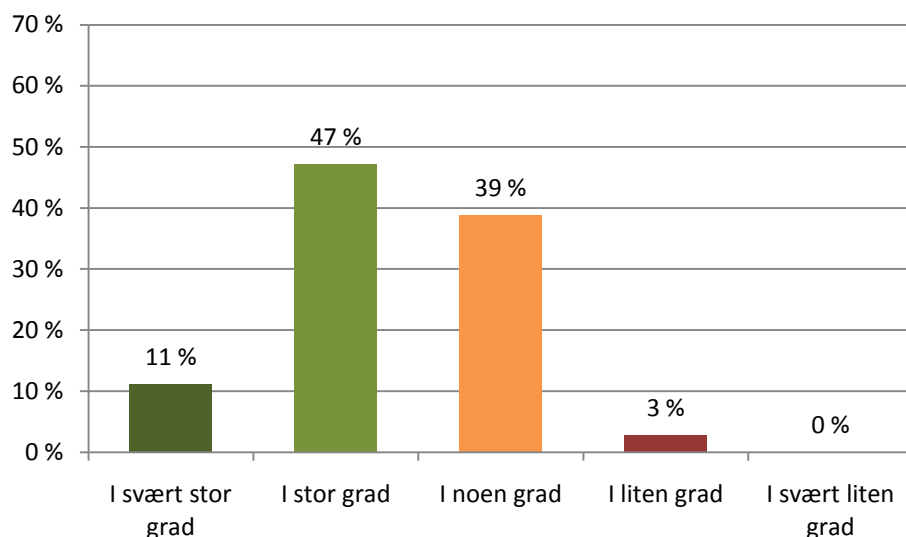
Enhetslederne kan disponere økte inntekter som genereres ved enheten i løpet av året. Enhetslederne har også fullmakt til å dekke økte driftsutgifter ved å benytte disponible fondsmidler som er avsatt ved enheten. Nevnte disponeringer forutsetter at de ikke resulterer i vesentlige endringer i forhold til vedtatte planer og ikke fører til økte netto driftsutgifter i senere års budsjett. Kommunen har også vedtatt ordninger som gjør at de enkelte enhetene får beholde overskudd og må dekke underskudd. Når kommunen går med underskudd totalt sett, blir det likevel nødvendig å trekke inn eventuelle overskudd fra den enkelte resultatenhet.

Budsjettendringer som skal vedtas politisk gjøres normalt i forbindelse med behandlingen av kvartalsrapportene.

4.3.3 Rutiner

Budsjettinformasjonen i Arena blir overført til økonomisystemet Agresso, som benyttes som verktøy i budsjettoppfølgingen. I intervju og spørreundersøkelse gir enhetsledere uttrykk for at det er et tett samarbeid mellom enheten og budsjettseksjonen i budsjettoppfølgingen, og at kontaktpersonene fra budsjettseksjonen er viktige ressurser i å veilede enhetslederne i bruk av Agresso. Det blir månedlig tatt ut rapporter fra Agresso som blir benyttet i enhetenes arbeid med å analysere avvik og vurdere tiltak.

På spørsmål om rutiner og retningslinjer for budsjettkontroll er tilstrekkelige svarer 58 % av enhetslederne at disse i svært stor eller stor grad er tilstrekkelige (figur 5).



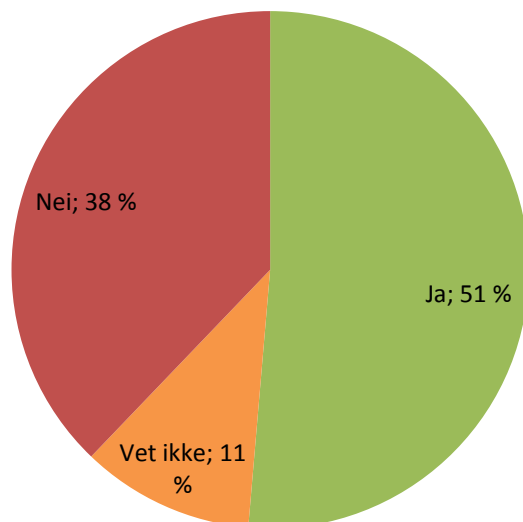
Figur 5 «I hvilken grad opplever du at rutiner og retningslinjer for budsjettkontroll (analysere budsjettavvik og iverksette tiltak) er tilstrekkelige?» N=36

For at rapporteringen gjennom året skal gi et mest mulig realistisk bilde av den økonomiske situasjonen krever dette at regnskapsdataene i Agresso er à jour og at budsjettet er periodisert mest mulig i samsvar med de reelle utgifts- og inntektsstrømmene. Det er utarbeidet rutiner for budsjettkontroll⁴ som blant annet beskriver kontroller som skal gjennomføres ukentlig for å sikre at

⁴ Budsjettkontroll i alle enheter, godkjent av rådmannen 19.01.11.

det er tilfredsstillende kvalitet på alle vesentlige regnskapsposter i enhetene. Dette skal sikre at den etterfølgende budsjettkontrollen er basert på korrekt registrerte regnskapsdata. Enhetslederne gir uttrykk for at de i hovedsak følger rutinen for budsjettkontroll. Samtidig kommer det frem at ikke alle gjennomfører ukentlig budsjettkontroll i Agresso.

På spørsmål om det på din enhet/ditt ansvarsområde er tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å gjennomføre budsjettkontroll (herunder oppfølging av eventuelle tiltak ved avvik), svarer 51 % av enhetslederne ja (figur 6).



Figur 6 «Er det på din enhet/ditt ansvarsområde tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å gjennomføre budsjettkontroll (herunder oppfølging av eventuelle tiltak ved avvik)?» N=37

4.3.4 Oppfølging av avvik

Ved hver rapportering skal alle avvik rapporteres og det skal gis inngående informasjon om årsaker. Ved negativt avvik skal det gis forslag til tiltak for å korrigere avvik. Dersom det rapporteres større avvik, analyseres disse av rådmannen/økonomienheten, og man forsøker å finne ut av årsaken til eventuelle problemer (se 4.3.5, om rapportering). Slike analyser har f.eks. ført til at kommunen nylig har gjennomført organisasjonsmessige tilpasninger i en av sektorene, og fulgt opp med et målrettet arbeid som har gjort at man er i ferd med å gå i balanse på disse tjenestene.

Kommunen opplever, i likhet med kommunesektoren for øvrig, at enkelte tjenester og sektorer har større risiko for overskridelser enn andre. Dette gjelder bl.a. sosiale tjenester, barnevern og pleie- og omsorgstjenestene. Dette er sektorer hvor behovene kan variere mye, og hvor tjenestene i stor grad er basert på enkeltpersoners lovbestemte rett til tjenester. Det er derfor utfordrende å beregne ressursbehov og økonomiske rammer, og å styre etter disse gjennom året.

Sparepakken som ble vedtatt i 2010 ble satt i verk etter rapporteringen for andre tertial, som viste at det ville bli vanskelig å komme i økonomisk balanse i løpet av året. Enhetslederne var involvert i arbeidet med å utforme sparepakken. Pakken var en konkretisering av de tiltak som måtte iverksettes for å gå i balanse for året 2010, blant annet stillingsstopp og innkjøpsbegrensninger.⁵ Den omfattet også tiltak som hadde konsekvenser for vedtatt økonomiplan i perioden 2010-2013. Sparepakken bestod både av tiltak som det ligger innenfor rådmannens delegasjon å bestemme og tiltak som måtte tas opp politisk. Økonomisjefen mener sparetiltakene har vært spesifikke og konkrete, og sier at de ikke bærer preg av å være "ostehøvelkutt", og det forventes at alle enhetsledere er lojale overfor vedtakene.

⁵ Jf. "Saksframlegg sak 2009/3392 fra rådmannen.

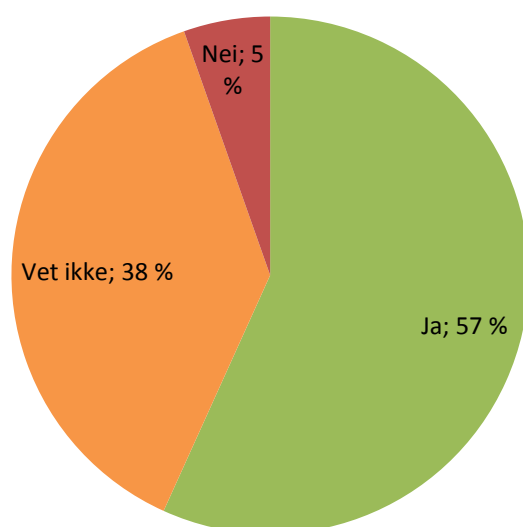
Ifølge rådmannen tar det tid før enkelte sparetiltak får full virkning på budsjettet. Det gjelder blant annet vedtak om ressursbruk/ansettelser i forhold til vedtak og lignende.

4.3.5 Rapportering

Det er etablert rutiner for skriftlig rapportering mellom administrative nivå i kommunen og for rapportering fra rådmannen til politisk nivå. Det er dessuten etablert møtestrukturer og arenaer som legger til rette for en strukturert muntlig rapportering.

I rutinen for budsjettkontroll går det frem at månedsrapport skal utarbeides i henhold til vedtatt mal og sendes til økonomienheten med kopi til kommunaldirektør.

I følge spørreundersøkelsen svarer 57 % av enhetslederne at enheten har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utføre økonomisk rapportering. Hele 38 % svarer "vet ikke" på dette spørsmålet



Figur 7 «Er det på din enhet eller ditt ansvarsområde tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for å utføre økonomisk rapportering?» N=37

Alle enheter skal rapportere prognose for årets resultat i forbindelse med månedsrapporteringen. I intervju kommer det frem at enheter innen enkelte sektorer gjennomgående rapporterer prognoser som viser forventet underskudd, men at de som regel klarer å gå i balanse på slutten av året. Andre enheter rapporterer gjennomgående prognoser som viser at de vil gå i balanse, men som ender med et regnskapsmessig underskudd.

Rådmannen mener det er et potensial i kommunen for å styrke analysearbeidet og utvikle arbeidet med prognoser. Rådmannen har en ansatt i sin stab som samarbeider med økonomienheten blant annet med KOSTRA-analyser.

Økonomienheten utarbeider kvartalsrapporter som legges frem for politisk behandling. Kommunen har gått over fra tertialrapportering til kvartalsrapportering for å få en mer hensiktsmessig og effektiv rapporteringsrutine.

I følge rutinen for budsjettkontroll skal avvik "rapporteres grundig med inngående informasjon om årsak", og ved negativt avvik skal det gis forslag til tiltak for å korrigere avvik.

Økonomisjefen har en sentral rolle i forbindelse med den kvartalsvise rapporteringen, blant annet med å identifisere og beskrive årsaker til avvik fra budsjettet. I kvartalsrapporteringen blir regnskap og budsjett presentert per område, men dersom det rapporteres vesentlige avvik vil det gå frem

hvilke enheter avvikene knytter seg til. Kvartalsrapporteringen utgjør et viktig grunnlag for politikernes prioriteringsdebatt og for enhetsledernes utviklingssamtaler med kommunaldirektør.⁶

Rådmannen har etablert månedlige enhetsledermøter, hvor man blant annet tar opp tema knyttet til budsjett, regnskap og økonomistyring. Lederne som ble intervjuet opplever dette som et viktig og nyttig treffpunkt som bidrar til god kommunikasjon mellom ledernivåene.

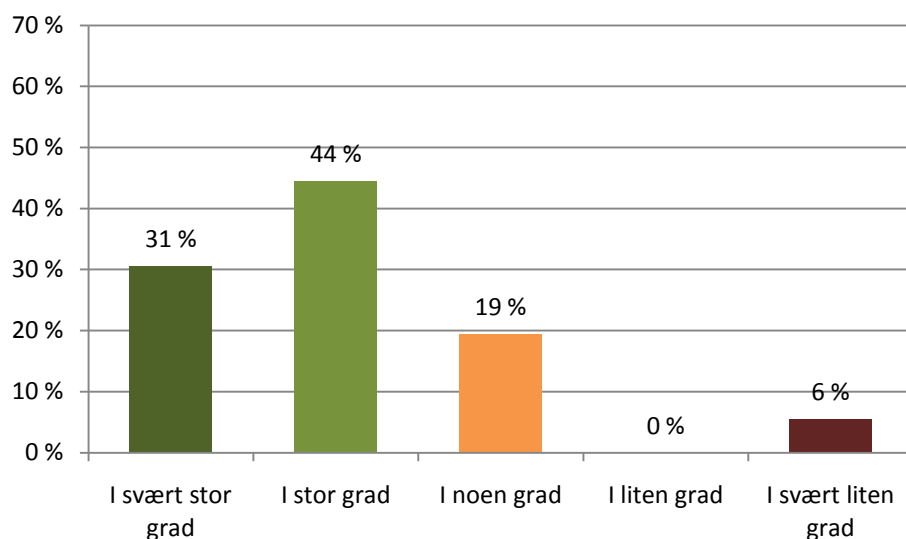
Enhetsledere gir i intervju og spørreundersøkelse uttrykk for at de ønsker større grad av oppfølging av egen enhet, blant annet i form av konkrete tilbakemeldinger på månedsrapportene.

4.4 Bemanning og kompetanse i resultatenehetene

Resultatenhetene har i liten grad egne ressurser som kan utøve økonomistyringsoppgaver, og de er derfor avhengig av veiledning og støtte fra budsjettseksjonen. Hver enhet har fått tildelt en kontaktperson fra budsjettseksjonen, og det er utarbeidet funksjonsbeskrivelse for kontaktpersonene hvor det går frem at deres hovedfunksjon er å gi råd og veiledning til enhetene i "alle typer spørsmål vedrørende budsjett, økonomi, med unntak av saker av prinsipiell karakter."

Ledernes behov for bistand er blant annet avhengig av hvor kompleks og omfattende virksomheten er innenfor deres enhet. Videre er behovet for bistand også knyttet til den enkelte leders forutsetninger for å drive økonomistyring. De færreste resultatenehetslederne har formalkompetanse knyttet til budsjett, regnskap og økonomistyring. En av de som ble intervjuet forklarer at budsjettarbeidet og økonomistyringen alltid vil være prisgitt den enkelte leders kompetanse, gitt det ansvaret som er tillagt den enkelte enhetsleder.

I spørreundersøkelsen går det frem at enhetslederne er godt fornøyd med den støtten de får fra budsjettseksjonen. Som det fremgår av grafen nedenfor er 31 % av enhetslederne svært godt fornøyd, og 44 % i stor grad fornøyd med støtten de får i forbindelse med budsjettkontrollen.

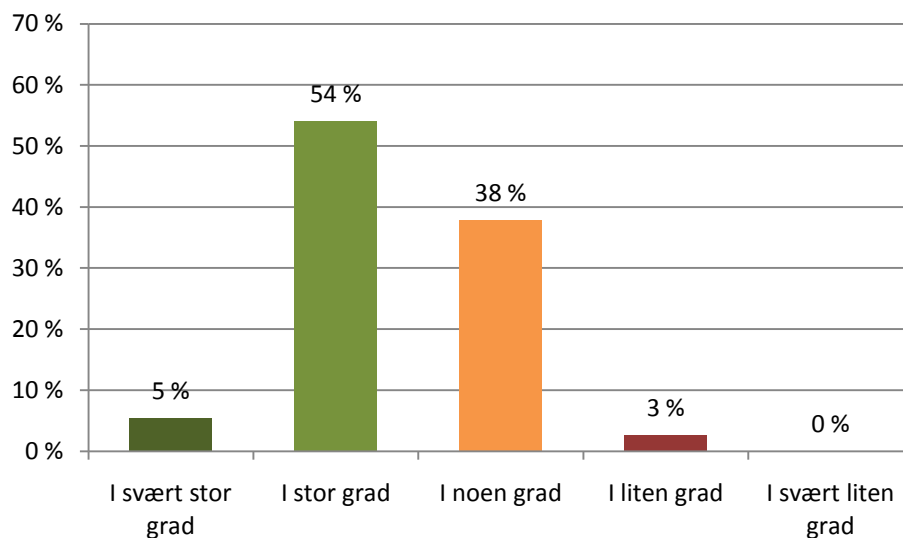


Figur 8 «I hvilken grad får du tilstrekkelig støtte fra økonomienheten i forbindelse med budsjettkontroll?» N=36⁷

I spørreundersøkelsen svarer 79 % av resultatenehetslederne at de har fått opplæring i budsjettprosessen. 57 % mener at det er tilstrekkelig kapasitet og kompetanse innen deres enhet for å sikre en tilfredsstillende budsjettprosess. Når det gjelder spørsmål om enhetslederne har fått tilstrekkelig informasjon om og rettleiding i budsjettprosessen svarer 60 % at de i svært stor og i stor grad har fått slik informasjon (se figur 9).

⁶ Jf. rutine for tertialrapportering.

⁷ En respondent som svarte «vet ikke» er utelatt.



Figur 9 «I hvilken grad får du får tilstrekkelig informasjon om og rettleiding i budsjettprosessen?» N=37

Som et ledd i å sikre og styrke kompetansen i organisasjonen, tilbyr økonomienheten resultatenehetene opplæring i Agresso. Økonomisjefen er ansvarlig for faglig innhold og gjennomføring av kursene. Alle ansatte i kommunen får tilbud om å delta på kursene.

Det kommer også frem i intervju at det har blitt gitt opplæring til alle resultatenhetsledere i bruk av Arena og Agresso, men at enkelte synes å ha behov for ytterligere opplæring.

Haugesund kommune har også tett kontakt med høgskolen, der man har kurs om integrativ ledelse som også omfatter opplæring i økonomistyring. Det er i tillegg planlagt kurs i "økonomi for ikke-økonomer".

5. Vurderinger

I hvilken grad bidrar budsjettprosessen i Haugesund kommune til et fullstendig og realistisk budsjett?

Ut fra en samlet vurdering er det vår oppfatning at Haugesund kommune har etablert prosesser som bidrar til å sikre realistiske budsjetter. Dette baserer seg blant annet på at politikerne er involvert i dialogmøter og en kvalitetsdebatt i forkant av budsjettprosessen. Dessuten at det er fastsatt en hensiktsmessig administrativ arbeidsdeling, utarbeidet skriftlige retningslinjer, tatt i bruk budsjettverktøy og -systemer og arenaer for dialog og samhandling.

Vi vurderer det som positivt og som et viktig kvalitetssikringstiltak at kommunaldirektørene gjennomfører en dialog med enhetsledere basert på budsjettforslaget fra rådmannen, blant annet for å få drøftet konsekvenser av reduksjoner i budsjettforslagene fra resultatenehetene.

Flere enhetsledere gir uttrykk for at budsjettet i liten grad er realistisk for deres enhet, og økonomirapporteringen viser også at enkelte enheter har til dels betydelige negative avvik fra budsjett. Dette kan skyldes at dialogen rådmannsnivået har med enhetslederne og dialogmøtene som involverer politisk nivå i for liten grad handler om sammenhengene mellom aktivitet og økonomiske rammer. Manglende kompetanse og ressurser i resultatenehetene knyttet til økonomistyring øker også risikoen for at enhetene i budsjettprosessen ikke klarer å fange opp og beregne den økonomiske effekten av den planlagte aktiviteten i enhetene.

Kommunen har gitt uttrykk for at de har et forbedringspotensial knyttet til å utvikle gode, økonomiske analyser, herunder bruk av KOSTRA-data i budsjettarbeidet. Det kommer også frem at det kan ligge et uutnyttet potensial knyttet til integreringen mellom ulike fagsystemer og Agresso. Erfaringer viser at det kan være komplisert og krevende å beregne forventede inntekter og kostnader på vesentlige poster og sektorer i kommunen. Det er derfor positivt at kommunen aktivt arbeider med å utvikle bruken av eksisterende verktøy og tilgjengelige interne og eksterne informasjonskilder.

I hvilken grad er det etablert rutiner for økonomistyring?

Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen har etablert rapporteringslinjer fra enhetsnivå til kommunaldirektørene. Dette styrker samhandlingen mellom rådmannsnivået og resultatenehetene, og øker mulighetene for en mer effektiv og målrettet lederoppfølging. Det er også positivt at det er etablert månedlige møter mellom rådmannsnivået og enhetslederne.

Revisjonen vurderer kommunens rutiner og systemer knyttet til økonomistyring som hensiktsmessige. Rutinene sikrer tidsmessig og relevant rapportering, gjennom månedlig administrativ rapportering, og kvartalsvis rapportering til folkevalgt nivå.

Det kommer frem i spørreundersøkelsen at flere av enhetene mener de har kompetanse og kapasitet til å rapportere, men at de ikke har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å følge opp de forhold som blir rapportert. Dette innebærer en risiko for at identifiserte forhold ikke blir håndtert eller at tiltak ikke iverksatt på et tidspunkt hvor det er størst mulighet til å påvirke utviklingen.

Det kommer også frem gjennom spørreundersøkelse og intervjuer at enkelte enhetsledere savner tilbakemelding på månedsrapportene fra rådmannsnivået. Manglende tilbakemeldinger kan gjøre det

vanskeligere å forbedre økonomistyringen i enhetene, og kan også bli oppfattet som manglende interesse for enhetens utfordringer.

Årsprognoser synes, etter det som kommer frem i forvaltningsrevisjonen, i stor grad å være påvirket av de enkelte enhetenes skjønn og vurderinger, og at prognosene i for liten grad er basert på felles metoder og prinsipper. Dette kan bety at det knytter seg betydelig usikkerhet til prognosene og at de i mindre grad er egnet som styringsindikatorer.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen ble det opplyst at det ikke er alle enheter som gjennomfører ukentlig budsjettkontroll i henhold til fastsatt rutine. Dette er et viktig tiltak for å sikre kvaliteten på regnskapsinformasjonen og det bør derfor innskjerpes at rutinen skal følges.

Det er positivt at kommunen har gått over fra tertialvis til kvartalsvis rapportering. Dette gir politikerne mulighet til raskere å fatte nødvendige beslutninger om budsjettendringer og tiltak for å sikre økonomisk balanse. Dette er spesielt viktig i den stramme økonomiske situasjonen Haugesund kommune nå opplever.

Det kan være en utfordring for resultatenehetene at de i liten grad har egne ressurser til å ivareta enhetens ansvar for økonomistyring. Dette reduserer blant annet leders styringsmulighet og fører til økte utfordringer knyttet til kommunikasjon og samhandling. Kommunen bør vurdere om resultatenehetene i dag er hensiktsmessig bemannet når det gjelder økonomiressurser.

Hvordan sikres tilstrekkelig bemanning og kompetanse til de som utøver økonomiansvar

Resultatenehetene har i liten grad egne merkantile ressurser til å ivareta enhetens økonomiansvar, men kommunen har etablert en organisering hvor økonomienheten skal bidra med støtte og hjelp til resultatenehetene. Forvaltningsrevisjonen viser at de fleste enhetslederne er fornøyd med den støtten de får fra økonomienheten.

Økonomienheten har også gitt opplæring til resultatenehetene om budsjett- og økonomisystemet, og om de viktigste økonomiske prosessene. Det er også planlagt ytterligere tiltak for å styrke kompetansen om økonomi i resultatenehetene.

Etter vår vurdering er resultatenehetene sikret tilgang til ressurser og kompetanse gjør at de kan utøve sitt økonomiansvar på en forsvarlig måte. Samtidig fremgår det av intervju og spørreundersøkelsen at enhetslederne opplever at de ikke har tilstrekkelig kunnskap om budsjettprosessen og økonomistyring. Det er viktig å få dekket dette behovet for at enhetslederne skal bli enda bedre i stand til å utøve et selvstendig økonomiansvar innenfor sine ansvarsområder.

For at økonomikompetansen skal kunne utnyttes på en best mulig måte i enhetene, er det viktig at de som utøver økonomioppgaver også har en best mulig forståelse av det fag-/tjenesteområdet enhetene har ansvar for. Økonomienheten har som målsetting å få til enda større grad av sektorfaglig spesialisering hos de økonomimedarbeiderne som bidrar med støtte og hjelp til resultatenehetene. Etter vår vurdering er det viktig at økonomienheten arbeider aktivt for å realisere denne målsettingen.

6. Forslag til tiltak

Haugesund kommune bør vurdere følgende tiltak:

1. Drøfte i hvilken grad det er naturlig og ønskelig med en sterkere politisk involvering i budsjettprosessen
2. Utvikle dialogen mellom administrativt og politisk nivå knyttet til forholdet mellom aktivitet, kvalitet og økonomi
3. Videreutvikle arbeidet med økonomiske analyser til bruk i budsjetterings- og budsjettoppfølgingsfasen
4. Utvikle felles metoder og prinsipper for utarbeidelse av prognoser
5. Kartlegge kompetansebehov knyttet til økonomistyring, og på denne bakgrunn vurdere tiltak for å:
 - a. Øke økonomikompetansen hos enhets- og avdelingslederne
 - b. Øke kunnskapen om budsjettprosessen hos enhets- og avdelingslederne
6. Vurdere om det er behov for å justere ansvar og oppgaver i budsjettprosessen for å dekke opp for manglende kompetanse og ressurser i resultatenehetene
7. Evaluere dialogen mellom rådmannsnivået og enhetene
8. Etablere en mer formalisert tilbakemelding på månedsrapportene til enhetene
9. Vurdere om resultatenehetene er hensiktsmessig bemannet når det gjelder økonomiresurser
10. Rådmannen bør følge opp svarene fra spørreundersøkelsen i en dialog med enhetslederne

Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer

Rådmannen viser til at Deloitte har kartlagt og vurdert økonomistyringen i Haugesund kommune med aktiviteter og prosesser både på strategisk og operativt nivå i kommunen. Det har vært fokus på den operative økonomistyringen som omfatter budsjettering, avviksanalyse, rapporterings og oppfølging av avvik.

Undersøkelsen viser at kommunen har en tilfredsstillende økonomistyring med faste rutiner for utarbeidelse av budsjett og oppfølging gjennom året. Kommunen har etablert tiltak som i det alt vesentlige, ivaretar resultatens behov for kompetanse og ressurser knyttet til økonomistyring.

Deloitte mener at kommunen har organisert økonomiområdet på en hensiktsmessig måte og har tatt i bruk tjenlige systemer og utarbeidet rutiner som beskriver hvordan økonomistyringen skal gjennomføres.

Videre framholder Deloitte at kommunen har etablert prosesser som er med på å sikre realistiske budsjetter. Den økonomiske rapporteringen ivaretar etter rådmannens vurdering, administrasjonens behov for økonomisk styringsinformasjon og politikernes behov for innsyn i den økonomiske utviklingen gjennom året.

Rådmannen vil gi uttrykk for at de forbedringstiltakene som revisjonen foreslår, vil bli fulgt opp. Tiltak 1 og 2 må også være ønsket fra det politiske miljøet. Tiltak 3 til 10 blir rent administrative, og rådmannen er allerede i gang med dette arbeidet.

Prognosene for budsjettavvik for enhetene kan forbedres. Det bør i større grad utarbeides felles metoder og prinsipper for dette arbeidet slik revisjonen anbefaler. Arbeidet med å forbedre periodisering vil kunne bidra til mer nøyaktige prognoser. Kommunen kan også bli bedre på å gjennomføre budsjettkorrigeringer når det blir kjent at det foreligger endringer i inntekter eller utgifter.

Rådmannen vil likevel understreke at kommunens økonomi er og har vært svært presset de siste årene. Negative budsjettavvik er krevende å håndtere og finne inndekning for når budsjettene er stramme. I tillegg til god økonomistyring og hensiktsmessig rapportering, mener rådmannen at det er nødvendig å bygge opp reserver for å takle eventuelle uforutsette utgifter.

Revisjonen har i sitt arbeid gjennomført en spørreundersøkelse blant enhetslederne. Blant annet viser undersøkelsen at flere enhetsledere ønsker kompetanseheving innen økonomi. Rådmannen vil bruke rapporten og resultatene fra undersøkelsen til å forbedre økonomienhetens arbeid med styrke enhetenes kompetanse om økonomistyring og budsjettering og å forbedre dialogen mellom enhetslederne og rådmannsnivået.

Deloitte framholder at hovedinntrykket er at det er lagt opp til gode prosesser som er med på å sikre realistiske budsjetter. Rådmannen er enig med revisjonen om at dialogen med enhetene om oppgaver og aktiviteter og økonomiske rammer kan utvikles til å bli enda bedre. Rådmannen vil i 2011 i større grad ha dialog og informere de folkevalgte om arbeidet og prosessen med rådmannens budsjettforslag for 2012 før det legges fram til politisk behandling.

Haugesund 6. juni 2011

Odd Henry Dahle
Rådmann

Vedlegg 2: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) av 15. desember 2000
- Budsjett 2010 og Økonomiplan 2010-2013 (bystyrets budsjettvedtak, 25.11.2009)
- 2. Tertialrapport 2010 (lagt fram for bystyret 24.11.2010)
- Reglement. Delegering av myndighet fra rådmannen til den øvrige administrasjonen.
- Årsmelding 2009
- Årsmelding 2008
- Rutinebeskrivelse – Budsjettkontroll i alle enheter
- Funksjonsbeskrivelser, Økonomi – Budsjett
- Bystyresak 2009/3392 Nødvendig innsparing, effektivisering og driftstilpasning
- Budsjettversjonsrapport utlevert enhetene 18. juni 2010
- Brukerdokumentasjon Arena
- Brukerdokumentasjon Agresso

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2011 Deloitte AS