



Meråker kommune

MAI 2020

FR 1091



## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Meråker kommunes kontrollutvalg i perioden september 2019 til april 2020.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (Kommuneloven §23-3 første ledd).

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Hanne Marit Ulseth Bjerkan, prosjektmedarbeider Marit Ingunn Holmvik, og kvalitetssikrere Arve Gausen og Petter Andreas Gudding. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Meråker kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon, kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs<sup>1</sup> standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001 (2011).

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no).

Stjørdal/Trondheim, 18. mai 2020

Marit Ingunn Holmvik

Oppdragsansvarlig revisor

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Prosjektleder

---

<sup>1</sup> Norges Kommunerevisorforbund, [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)

## SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Meråker kommune bestilte i sak 17/19, 12.06.19, en forvaltningsrevisjon om økonomistyring og økonomirapportering.

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

*Har Meråker kommune tilfredsstillende planlegging, rapportering og oppfølging for å gi politisk nivå relevant økonomisk styringsinformasjon?*

Denne problemstillingen er belyst gjennom følgende fire delproblemstillinger:

1. Er budsjett og budsjettprosessen i Meråker kommune i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis?
2. Har kommunen økonomi- og delegasjonsbestemmelser som sikrer en betryggende kontroll?
3. Er samspillet mellom kommunens ledelse på alle nivå tilfredsstillende for å sikre en god økonomirapportering og oppfølging i kommunen?
4. Er det tilstrekkelig kunnskap i kommunens ledelse om budsjettering og rapportering?

Forvaltningsrevisjonen har avgrenset økonomistyring til å være årsbudsjettering med økonomiplan og rapportering. Det er gjennomført dokumentanalyse av relevante dokumenter og intervjuer med ledelsen innenfor de ulike ledernivåene i kommunen.

I løpet av arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen har det vært et skifte av rådmann i kommunen. Revisor presiserer derfor at rapporten omtaler tidligere rådmann som rådmann og nåværende konstituert rådmann som kommunedirektør.

Meråker kommune utarbeider budsjett og økonomiplan i tråd med lov- og regelverk. Kommunen har et realistisk budsjett. Økonomiplanen gir en detaljert oversikt over den økonomiske tilstanden i kommunen og beskrivelse av kommunens rammebetingelser. Meråker kommune gjennomfører økonomiplanlegging ved å utarbeide en plan for prosessen som skiller mellom administrative og politiske ansvar og roller. Årshjulet i kommunen tilfredsstiller i utgangspunktet veilederen om økonomiplanlegging i kommuner, og er godt innarbeidet blant ledergruppen. Kommunen har ikke skriftlige rutinebeskrivelser på økonomiprosessene ut over økonomireglementet, årshjulet og budsjetttrundskrivet.

Kommunen har formalisert bestemmelser i forhold til økonomi og delegering gjennom økonomireglementet, finansreglementet og delegasjonsreglementet. Reglementene er godt kjent blant kommunens ledelse. Reglementene er ikke oppdatert i forhold til ny kommunelov. Kommunen har etablert lederavtaler for rådmann og sektorsjefene, mens enhetslederne per desember 2019 ikke har egen lederavtale.

Det utarbeides tre tertialrapporten som belyser kommunens inntekter og utgifter i forhold til vedtatte budsjett. Budsjettet er periodisert tilstrekkelig for å rapportere avvik. Rådmann rapporterer om avvik og forslag til nødvendige tiltak til politisk ledelse. Utenom tertialrapportene foregår det meste av rapporteringen i kommunen muntlig, og i møter mellom de ulike ledernivåene i kommunen. Praktisering med å skrive referat fra møter har vært mangelfull. Informasjon når det gjelder tilstrekkelig informasjon og kommunikasjon i forbindelse med ledernivåene i kommunen er ikke ensartet, og gjensidig forståelse og samhandling er noe manglende mellom de ulike nivåene i organisasjonen.

Samlet ledelse i kommunen har tilstrekkelig kunnskap til å vareta økonomiansvaret. Kommunen har ikke rutiner for kompetanseutvikling og kompetansesikring, men de ansatte har mulighet for kurs. Kommunens ledere har muligheter for bistand fra økonomikontoret.

Hovedkonklusjonen er at Meråker kommune har tilfredsstillende planlegging og oppfølging for å gi politisk nivå relevant økonomisk informasjon. Når det gjelder rapportering av relevant økonomisk styringsinformasjon til politisk nivå er den i hovedsak tilfredsstillende. Administrasjonen har forbedringspotensial<sup>9</sup> når det gjelder intern kommunikasjon og samhandling mellom de ulike ledernivåene.

På grunnlag av vurderingene som er gjort har revisjonen følgende anbefalinger:

- Årshjulet bør tilpasses slik at alle aktiviteter i budsjettprosessen er inkludert
- Etablere skriftlige rutinebeskrivelser på økonomiprosessene
- Oppdatere delegasjons- og økonomireglementet slik at de er i samsvar med ny kommunelov og forskrifter
- Fullføre arbeidet med lederavtaler for enhetslederne
- Administrasjonen bør sikre dokumentasjon av økonomisk rapportering i form av møtereferater på alle nivå
- Sikre god kommunikasjonsflyt mellom de ulike ledernivåene
- Etablere beskrivelser av rutiner for kompetanseheving og kompetansesikring

# INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode .....	9
1.4 Bakgrunn.....	10
1.5 Rapportens oppbygging .....	12
2 Budsjett og Budsjettprosessen .....	13
2.1 Revisjonskriterier.....	13
2.2 Data .....	13
2.2.1 Budsjett og økonomiplan.....	13
2.2.2 Budsjettprosessen .....	15
2.3 Vurdering.....	18
2.3.1 Budsjett og økonomiplan.....	18
2.3.2 Budsjettprosessen .....	18
3 Økonomi- og delegasjonsbestemmelser.....	20
3.1 Revisjonskriterier.....	20
3.2 Data .....	20
3.3 Vurdering.....	21
4 Økonomirapportering og oppfølging.....	22
4.1 Revisjonskriterier.....	22
4.2 Data .....	22
4.2.1 Tertialrapporter .....	22
4.2.2 Budsjettavvik – rapportering og tiltak.....	24
4.2.3 Løpende rapportering .....	26
4.3 Vurdering.....	28
5 Kompetanse Og kunnskap .....	29
5.1 Revisjonskriterier.....	29
5.2 Data .....	29
5.3 Vurdering.....	30
6 Høring .....	31
7 Konklusjoner og anbefalinger .....	32
7.1 Konklusjon.....	32
7.2 Anbefalinger .....	33
Kilder.....	34

Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	35
Vedlegg 2 – Høringssvar .....	41

## Tabell

Tabell 1. Netto driftsresultat i prosent av korrigerede driftsinntekter Meråker kommune .....	15
Tabell 2. Avvik mellom budsjett og regnskap for Meråker kommune 2019.....	15
Tabell 3. Tilsendte møtereferat – ikke uttømmende .....	26

## Figurer

Figur 1. Organisasjonskart Meråker kommune.....	11
Figur 2. Årshjul Meråker kommune.....	17
Figur 3. Prosessen med tertialrapportene.....	23

# 1 INNLEDNING

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

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Meråker kommune bestilte i sak 17/19, 12.06.19, en forvaltningsrevisjon om økonomistyring og økonomirapportering. Bestillingen avviker fra Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 som ble behandlet og vedtatt i kommunestyret 28.11.16 (sak 98/16). Kommunestyret har gitt kontrollutvalget myndighet til å omprioritere planen i planperioden, og internkontrollen ble spilt inn som mulig tema for forvaltningsrevisjon på møte i april 2019.

Formålet med forvaltningsrevisjonen var ikke tatt inn i bestillingen, annet enn at det var lenge siden det hadde vært en gjennomgang av den interne kontrollen og at internkontroll alltid er et viktig område for kontrollutvalget. Revisor observerer at det i tillegg har vært store utskiftninger i kommunens sentrale ledelse på kort tid, noe som innebærer en risiko for kontinuitet innen fag, og at kompetanse innen internkontroll og økonomistyring kan være endret.

Bestillingen fra kontrollutvalget kom etter ønske fra tidligere rådmann som mente at økonomistyring og økonomirapportering har forbedringspunkter med hensyn til å gi overordnet nivå relevant styringsinformasjon. Prosjektplanen har avgrenset overordnet nivå til politisk nivå, og økonomistyring til å være årsbudsjettering med økonomiplan og rapportering. Prosjektet skal også se på administrasjonens ledelseskunnskap til å håndtere disse prosessene og gi relevant styringsinformasjon.

## 1.2 Problemstillinger

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

*Har Meråker kommune tilfredsstillende planlegging, rapportering og oppfølging for å gi politisk nivå relevant økonomisk styringsinformasjon?*

For å besvare denne problemstillingen belyses følgende fire delproblemstillinger:

5. Er budsjett og budsjettprosessen i Meråker kommune i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis?
6. Har kommunen økonomi- og delegasjonsbestemmelser som sikrer en betryggende kontroll?
7. Er samspillet mellom kommunens ledelse på alle nivå tilfredsstillende for å sikre en god økonomirapportering og oppfølging i kommunen?
8. Er det tilstrekkelig kunnskap i kommunens ledelse om budsjettering og rapportering?



## 1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden september 2019 til april 2020.

Forvaltningsrevisjonen bygger på gjennomgang av dokumenter og intervjuer med ansatte på ulike ledernivåer i kommunen.

Det er gjennomført dokumentanalyse og følgende dokumenter er gjennomgått:

- Budsjett 2020 og Økonomiplan 2020-2023
- Økonomireglement
- Delegasjoner
- Lederavtaler sektorsjef
- Årshjul
- Mål- og strategidokument 2020-2023
- Tertialrapport 1. og 2. tertial 2019
- Andre dokumenter av relevans

Forvaltningsrevisjonen startet med et oppstartsmøte med rådmann, økonomisjef og fagleder for regnskap. Videre ble det gjennomført intervju med følgende personer:

- Tidligere rådmann
- Økonomisjef
- Personalleder
- Sektorsjef oppvekst og kultur
- Sektorsjef for helse, pleie og omsorg
- Sektorsjef for kommunal utvikling
- Enhetsleder sykehjem
- Enhetsleder skole

Revisor vurderte bruk av spørreundersøkelse til enhetslederne i kommunen. På grunn av behov for mer utdypende informasjon vurderte revisor det mest hensiktsmessig å intervjuer to av enhetslederne. De to enhetslederne ble valgt av revisor med bakgrunn i størrelse på budsjettet. I forkant av alle intervjuene ble det laget en intervjuguide som var tilpasset de ulike ledernivåene intervjuobjektene tilhørte. Informantene fikk ikke tilsendt spørsmålene i forkant. Referat fra oppstartsmøte og intervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle misforståelser. Revisor har i stor grad fått tilsendt etterspurt dokumentasjon.

Revisor vurderer at det er samlet inn et tilstrekkelig datagrunnlag for å gjøre vurderinger av kommunens økonomistyring og økonomirapportering. Revisors samlede vurdering er at

metodebruk og kildefang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

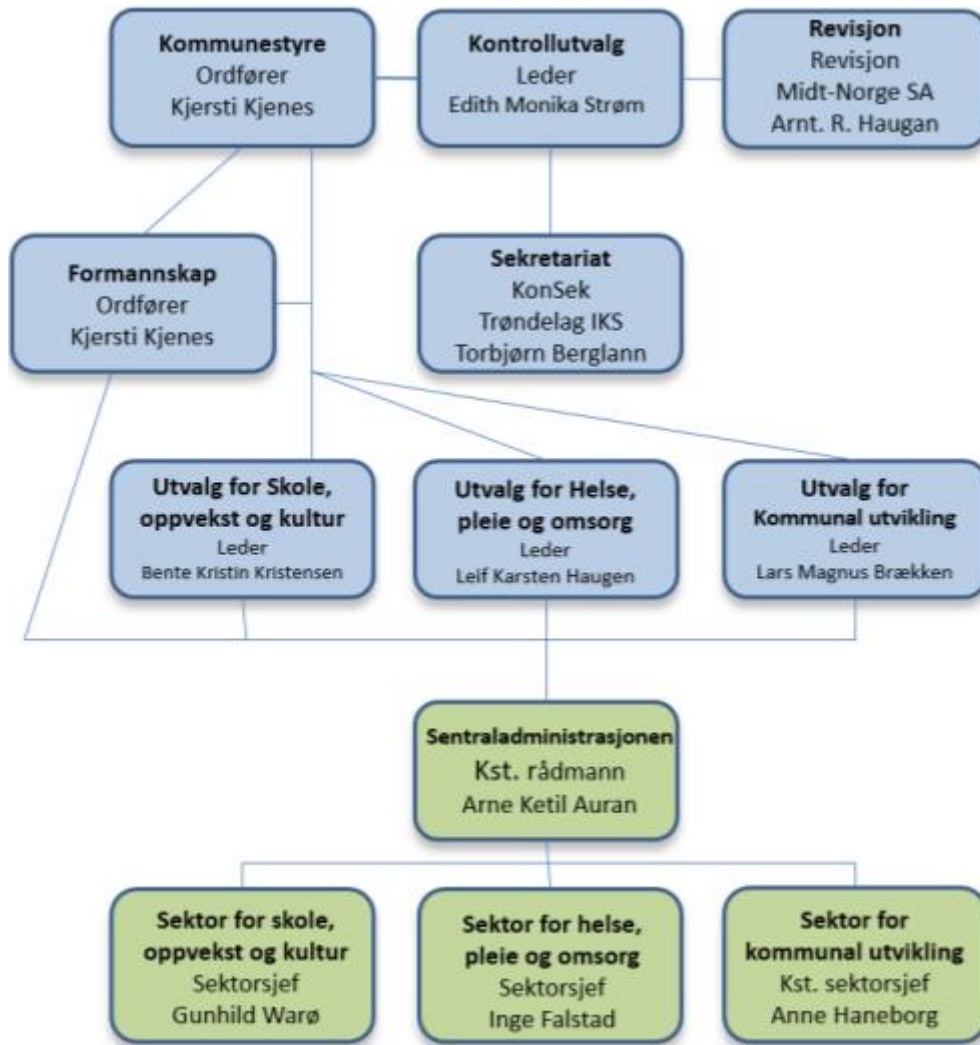
## 1.4 Bakgrunn

Økonomistyring defineres av Bush med flere (2002, 55) som ledelse rettet mot å realisere økonomiske mål. Det er adferden til de menneskene som involveres som er avgjørende for de resultatene som oppnås. Ledelse defineres i boken som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker. For at ledelsesprosessen skal fungerer skriver Busch med flere (2002, 53) at det er to betingelser som må være oppfylt. Det ene er at det foreligger tilstrekkelig med informasjon, og det andre er at det utvikles en struktur som sikrer at de beslutninger som tas settes ut i livet. Ofte er årsakene til svikt i økonomisk styring at beslutningstakeren ikke har tilstrekkelig kunnskap om det foreligger problemer.

Økonomisk styring i offentlige virksomheter er rettet mot å sikre god utnyttelse av de ressursene som settes inn. Gjennom økonomiplanlegging skal kommunen sørge for at begrensede ressurser blir anvendt så effektivt som mulig (Kommunal- og regionaldepartementet 2013). Kommunen har ansvaret for en forsvarlig økonomiforvaltning og en effektiv ressursutnyttelse som sikrer innbyggerne best mulig tjenestetilbud over tid.

Det er kommunestyret som har det øverste ansvaret for planlegging, prioritering og styring av økonomien innenfor fastsatte inntektsrammer og statlig regelverk. Økonomiforvaltningen og budsjettprosessene gjøres for at kommunen skal ha god styring av utgiftene til tjenesteproduksjon og oversiktlige rammer for den enkelte resultatenhets å styre den daglige driften etter. Kommunestyret har ansvaret for at årsbudsjettet overholdes, og iverksette tiltak i løpet av årets dersom det er nødvendig for å opprettholde budsjettbalansen.

Meråker kommune hadde ifølge økonomiplanen for 2019-2022 en periode mellom 2007 og 2014 med negativ økonomisk utvikling. Denne trenden har i de senere år snudd, blant annet på grunn av omstrukturering av tjenestetilbudet og fokus på løpende økonomistyring.



Kilde: Årsmelding 2019 Meråker kommune

Figur 1. Organisasjonskart Meråker kommune

Organisasjonskartet ovenfor er hentet fra årsmeldingen 2019 til Meråker kommune, og er fordelt etter politisk nivå og administrativt nivå.

Det overordnede politiske nivået består av kommunestyret, formannskapet og tre ulike utvalg. Utvalgene var før navneendring i 2019 tidligere komiteer. På administrativt nivå viser organisasjonskartet at rådmann er den administrative lederen. Kommunen er delt opp i tre sektorer som er direkte underlagt rådmannen, og hver sektor har sin sektorsjef.

PwC gjennomførte i 2017 en ekstern organisasjonsgjennomgang i Meråker kommune. Hovedfokuset i rapporten var organisasjon og ledelse, samt potensial for økonomisk innsparing. I rapporten kommer det fram at kommunen er god på styring og administrasjon. Uten at det er undersøkt i detalj, gir intervjuene og dokumentgjennomgangen som PwC

gjennomførte et bilde av at kommunen har gode rutiner for rapportering og god økonomistyring.

I de siste årene har det vært høy turnover i sentraladministrasjonen, med stor utskifting av sentral ledelse. Høy turnover medfører risiko for endring av kompetanse og faglig kontinuitet innen oppgavene som hører til sentral ledelse i Meråker kommune. Ny rådmann ble ansatt 1. januar 2019 og ny sektorsjef for kommunal utvikling ble ansatt fra august 2019. Kommunestyret i Meråker vedtok i sak 13/20 den 23. mars 2020 mistillit mot rådmannen, som førte til hans avgang. Ny konstituert rådmann er sektorsjef for kommunal utvikling. Meråker kommune vedtok i kommunestyremøtet 27. april 2020 å endre stillingstittel fra rådmann til kommunedirektør. Rapporten omtaler ny konstituert rådmann som kommunedirektør og tidligere rådmann som rådmann.

## **1.5 Rapportens oppbygging**

Dette innledende kapittelet har presentert bestillingen, problemstillinger, bakgrunn og metoden som er brukt i denne forvaltningsrevisjonen.

Hver av de fire delproblemstillingene har fått sitt eget kapittel, kapittel 2 til kapittel 5. I disse kapitlene presenteres revisjonskriterier, datagrunnlag og revisors vurderinger. Revisjonskriterier er utledet i vedlegg 1.

Konstituert kommunedirektør sitt hørings svar til foreløpig rapport er lagt inn som vedlegg 2.

I kapittel 7 konkluderer revisor på problemstillingene og kommer med anbefalinger.

## 2 BUDSJETT OG BUDSJETTPROSESSEN

Kapittelet gir en beskrivelse og vurdering om budsjett og budsjettprosessen i Meråker kommune er i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis.

### 2.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Meråker kommune skal vedta økonomiplan innen utgangen av året. Økonomiplanen skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden.
- Meråker kommune skal vedta årsbudsjettet innen utgangen av året.
- Årsbudsjettet skal tilfredsstillе kommunelovens krav til framstilling ved bruk av budsjettskjema, og årsbudsjettet skal være realistisk.
- Meråker kommune skal i tilknytting til årsbudsjettet gjøre rede for de grunnleggende prinsipper de har lagt vekt på ved framstilling av årsbudsjettet og en beskrivelse av organiseringen av arbeidet.
- Meråker kommune bør gjennomføre økonomiplanlegging i tråd med anbefalt praksis fra veilederen<sup>2</sup> ved å utarbeide en plan for prosessen. Planen bør være forankret politisk og ha tydelige skiller mellom administrativt og politisk ansvar og roller, samt realistiske og klare tidsfrister.
- Meråker kommune bør ha etablert rutinebeskrivelser på de viktigste økonomiprosessene.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

## 2.2 Data

### 2.2.1 Budsjett og økonomiplan

Økonomireglementet i Meråker kommune ble vedtatt i sak 19/05 i kommunestyret den 29.03.05. Reglementet definerer økonomiplanen som et instrument til hjelp for kommunen til å få en oversikt over den økonomiske handlefriheten og foreta prioriteringer av ressursbruken på ulike formål innenfor kommunelovens krav til økonomisk balanse med utgangspunkt i dagens økonomiske situasjon og realistiske anslag på framtidige inntekter og utgifter. Bruken av midler i kommunen er fastlagt i budsjettet, og endringer innenfor det vedtatte budsjettet kan foretas av den som har slik myndighet jfr. økonomireglementet. Ved behov for å gå utover budsjettet skal det først foretas budsjettendring. Økonomireglementet definerer fullmakter til

---

<sup>2</sup> KRD: veileder i Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner (2013)

formannskapet, komiteene og rådmannen til budsjettendringer i løpet av året. Budsjettet vedtas av kommunestyret ved at driftsbudsjettet vedtas med nettoramme på hvert hovedansvarsområde og investeringsbudsjett vedtas på prosjektnivå.

Meråker kommune utarbeider økonomiplanen og årsbudsjettet parallelt, og de to dokumentene behandles samtidig av kommunestyret. Budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023 ble vedtatt i sak 90/19 i kommunestyret den 09.12.19.

I økonomiplanen 2020-2023 for Meråker kommune redegjøres det generelt om økonomiplanen og hensikten med økonomiplanlegging. En egen del beskriver ansvarsforhold og den politiske saksgangen i arbeidet med økonomiplanen. Overordnede bestemmelser for utarbeidelsen av økonomiplan og budsjett er også tatt inn.

Økonomiplanen 2020-2023 for kommunen inneholder fire hoveddeler: økonomisk statusbeskrivelse, konsekvensjustert budsjettoversikt, økonomisk handlefrihet og endelig budsjettoversikt. Den økonomiske statusbeskrivelsen gir en verbal framstilling av hvordan kommunen ser på den økonomiske situasjonen per dags dato. Her presenteres blant annet avvik mellom utgifter og inntekter fra årsregnskap og regulert budsjett fremstilt ved bruk av regnskapsskjema 1A og 1B for drift fra foregående år. Det redegjøres for avvik mellom årsregnskap og regulert budsjett. Konsekvensjustert budsjettoversikt gir en oversikt over konsekvensene av å opprettholde dagens driftsaktivitet. I delen om konsekvensjustert budsjettoversikt inngår også kommunens rammebetingelser som inneholder forutsetninger om prisvekst, lønnsvekst, arbeidsgiveravgift, pensjonskostnader, anslag på skatteinntektene og anslag på rammeoverføringene herunder befolkningsutviklingen, konsesjonskraftsinntekter, eiendomsskatt og finanskostnader i planperioden.

Del III om økonomisk handlefrihet beskriver disposisjoner og driftsendringer som gjøres i planperioden. Den nye kommuneloven fastsetter i § 14-2, punkt c at kommunene skal vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Kommunene selv vedtar hvilke måltall de skal ha og hvilket nivå måltallene skal være på. Meråker kommune har bygget opp budsjettforslaget for 2020 på fire finansielle måltall. Målsetting for netto driftsresultat og målsetting for størrelsen på disposisjonsfondet er allerede vedtatt. I tillegg er det forslag om bruk av målsetting for gjeldsgrad, handlingsregel for kapitalutgifter og bruk av kraftinntekter inn i drift som måltall. Budsjettet 2020 og økonomiplanen 2020-2023 er satt i sammenheng med de overordnede økonomiske måltallene og presentert i del III. Kommunestyret vedtok i sak 52/17 den 19.06.17 overordnede mål og rammer for ønsket økonomisk utvikling i Meråker, og disse er tatt inn i økonomiplanen.

Del III inneholder også budsjett for hver sektor i planperioden. Oppbygging, organisering og bemanning av sektorene beskrives. Sektor skole, oppvekst og kultur beskriver målsettingene sine tydelig. Hver sektor presenterer samlet sektorbudsjett og budsjett for hver enhet med tilhørende kommentarer. Kommentarene beskriver endringer i budsjettet og årsak til endringene. Hver sektor beskriver også sine utfordringer i årene framover. Det presenteres investeringer for hver sektor i planperioden. Del IV inneholder budsjettskjemaene. Forskrift om årsbudsjett har krav til innhold og inndeling, og Meråker kommune har satt opp årsbudsjettet i henhold til kravene i forskriften.

Tabellen nedenfor viser netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter for Meråker kommune for de fire siste årene.

Tabell 1. Netto driftsresultat i prosent av korrigerede driftsinntekter Meråker kommune

År	2015	2016	2017	2018	2019
Meråker	3,3 %	2,6 %	5,2 %	2,0 %	2,8 %

Kilde: Årsmelding 2018 og 2019 Meråker kommune

Tabellen viser at Meråker kommune de fem siste årene har hatt et positivt netto driftsresultat i prosent av korrigerede driftsinntekter. Teknisk beregningsutvalg (TBU) anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1,75 prosent for kommunene. Årsregnskapet for 2019 viser at skatter og rammetilskudd er de største inntektskildene til kommunen og utgjorde 57,4 prosent av brutto driftsinntekter. På utgiftssiden utgjorde utgifter til lønn (inkl. sosiale utgifter) 62 prosent av totale driftsutgiftene.

Tabell 2. Avvik mellom budsjett og regnskap for Meråker kommune 2019

	Sum disponible inntekter	Netto finansutgifter	Netto avsetninger	Til fordeling drift	Mer/mindreforbruk
Budsjett	186569	-12727	4567	-177686	0
Regnskap	189578	-8188	-1453	-172704	6510
Avvik	3009	4539	-6020	4982	6510

Kilde: Årsmelding 2019 Meråker kommune

Tabellen ovenfor viser at Meråker kommune fikk et mindreforbruk på 6,5 millioner kroner i 2019. Årsregnskapet 2019 peker på mindreforbruk i sektorene og et rimeligere lønnsoppgjør. Summen av skatter, rammetilskudd, konsesjonskraftinntekter og finansposter ble bedre enn budsjettet, men samtidig ble det merutgifter til den kommunale kraftlinja.

## 2.2.2 Budsjettprosessen

Veilederen «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner» fra Kommunal- og regionaldepartementet sier at økonomiplanleggingen til kommunene vil styrkes om de tidlig på

året utarbeider en plan for gjennomføring av budsjett- og økonomiplanprosessen. Denne planen bør være forankret politisk, ha tydelige skiller mellom administrative og politiske ansvar og roller, realistiske og klare tidsfrister, samt avklare innholdsmessige ambisjoner. Veilederen gir et eksempel på et årshjul som brukes i arbeidet med budsjettprosessen. Årshjulet gir en oversikt over aktivitetene som kommunen gjennomfører for å utarbeide økonomiplan og årsbudsjett.

Rådmann har det overordnede ansvaret for budsjettprosessen i Meråker. Arbeidet skjer i samarbeid med økonomisjef, sektorsjefene og personalleder. Økonomisjefen deltar i det meste i budsjettprosessen og klargjør utgangspunktet for budsjettarbeidet.

Utgangspunkt for budsjettarbeidet er samfunnsdelen av kommuneplanen. Kommunestyret i Meråker vedtok i sak 25/19 den 29.04.19 kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2019-2035. Det er videre utarbeidet et mål- og strategidokument 2020-2023 som er grunnlaget for det videre arbeidet med økonomiplanene 2020-2023 og årsbudsjettet 2020. Kommunestyret vedtok dokumentet i sak 45/19 den 26.08.19. Dokumentet beskriver blant annet sentrale rammebetingelser for økonomiplanen og rådmanns prioriteringer. Dokumentet er grunnlag for kommunestyret sin strategidebatt for planperioden 2020-2023. Meråker kommune utarbeidet et slikt dokument første gang til budsjettet for 2018.

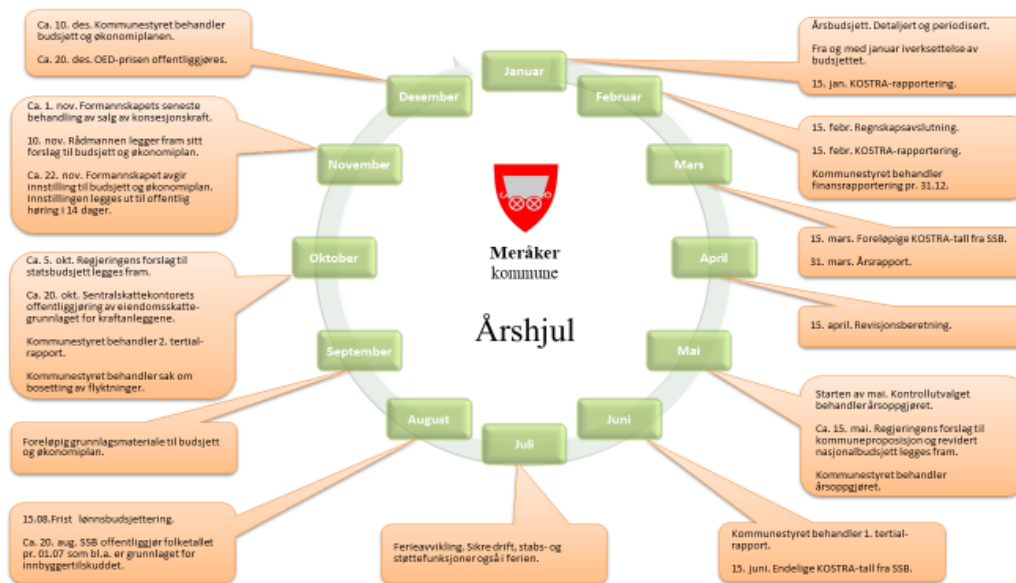
Økonomisjefen sender ut et budsjetttrundskriv til personalleder, sektorsjefene og rådmann som beskriver de ulike trinnene i budsjettarbeidet og tidsfrister for hvert trinn. Budsjetttrundskrivet inneholder også plan for politisk behandling. Det er satt frister med dato for de ulike deler av budsjettprosessen. Første trinn er lønnsark. Lønnsark inneholder blant annet informasjon om alle ansatte, stillingsprosent, pensjonskasse og årslønnsgrunnlag. Basert på registrerte opplysninger blir lønnskostnader, pensjon og arbeidsgiveravgift regnet ut. Det er personallederen som utarbeider lønnsbudsjettet for hele kommunen. Periodisering av budsjettet omtales nærmere i kapittel 4 om økonomirapportering og oppfølging.

Neste trinn i prosessen er konsekvensjustering av budsjettet. Deretter følger trinn tre som er utarbeiding av tiltak. Her melder sektorsjefene inn behov og innsparingsmuligheter fortløpende til økonomisjef med krav til opplysninger som fullstendig kontostreng, virkning for hvert år i økonomiplanperioden og kort beskrivelse av tiltak. Trinn fire er ferdigstilling av budsjettversjon i balanse, noe som betyr at alle tekstdelene må være ferdig noen dager før. Sektorsjefene skriver selv sine tekstdeler av budsjettet, og økonomisjefen setter de ulike delene sammen til ett dokument.

Meråker kommune har et årshjul som viser oversikt over aktiviteter og frister kommunen har i forbindelse med økonomiarbeidet og budsjettprosessen. Årshjulet viser frister for ulike



rapporteringer og måned for politisk behandling. Informantene sier at årshjulet er godt innarbeidet og aktivt i bruk. To av sektorene har utarbeidet eget årshjul for sin sektor. Årshjulet for en av sektorene inneholder mer enn bare økonomiarbeidet, også spesifikke aktiviteter for sektoren.



Figur 2. Årshjul Meråker kommune

Det er et ønske om å starte budsjettprosessen tidligere fra 2020. Det vil medføre noe mer usikkerhet, men samtidig vil det gi et bedre beslutningsgrunnlag for strateginotatet. Det ble opplyst om at strateginotatet skal behandles av kommunestyret i juni. Årshjulet revisor har fått tilsendt er ikke oppdatert med frister for mål- og strateginotat. Frist for lønnsbudsjettering er ifølge årshjulet 15. august, mens i budsjetttrundskrivet er fristen 29. august. Tidligere rådmann informerer om at han hadde intensjoner om å videreutvikle årshjulet i 2020 med mer detaljert og tydelig beskrivelse av budsjettprosessen.

Meråker kommune har ikke skriftlige rutinebeskrivelser for arbeidet med budsjett og tilhørende prosesser utover økonomireglementet, årshjulet og budsjetttrundskrivet. Tidligere rådmann hadde intensjoner om at skriftlige rutinebeskrivelser og systemer skulle være på plass i løpet av 2020.

Etter siste valg har kommunen operert med to budsjettutvalg; ett utvalg er formannskapet og ett utvalg hvor alle partiene er representert. Rådmannen og økonomisjefen deltar fra administrasjonen i budsjettutvalgsmøtene. Budsjettutvalgene skal komme med innspill til

rådmannen i selve budsjettprosessen, og det medfører også at det kan bli nødvendig å flytte på budsjettprosessen. Rutiner må på plass i forkant av begge budsjettutvalgene for å få tid til saksbehandling. Årshjulet inkluderer ikke oversikt over begge budsjettutvalgene, kun formannskapet. Rådmannen og økonomisjefen har ikke formalisert samarbeidet seg imellom, og har ikke etablert rutiner for samarbeid på området. Rådmannen er derfor opptatt av at administrasjonen må etablere en hensiktsmessig samhandling og arbeidsfordeling slik at forventninger om hvem som gjør hva og når, avklares.

## **2.3 Vurdering**

### **2.3.1 Budsjett og økonomiplan**

Meråker kommune vedtar både budsjett og økonomiplan innen utgangen av året. Kommunen har satt opp årsbudsjettet i henhold til kravene i forskrift om årsbudsjett. Årsbudsjettet er presentert med redegjørelse om premisser og forutsetninger som årsbudsjettet bygger på. Revisor vurderer at kommunen har et realistisk budsjett hvor økonomisk måltall for budsjettet 2020 og for planperioden 2020-2023 er inkludert etter krav i ny kommunelov. Statistikken viser at kommunen har hatt et positivt netto driftsresultat de siste årene.

Økonomiplanen gir en detaljert oversikt over den økonomiske tilstanden i kommunen og beskriver kommunens rammebetingelser. Oversikt over sannsynlige inntekter og forventede utgifter er presentert på en oversiktlig måte i økonomiplanen. Økonomiplanen beskriver utfordringer i kommunen og for sektorene. Overordnede mål og rammer for ønsket økonomisk politikk er inkludert i planen. Økonomiplanen inneholder også en generell del som beskriver ansvarsforholdet i arbeidet med planen og hensikten med økonomiplanlegging.

### **2.3.2 Budsjettprosessen**

Meråker kommune gjennomfører økonomiplanlegging i tråd med anbefalt praksis ved å utarbeide en plan for prosessen med tydelige skiller mellom administrative og politiske ansvar og roller, realistiske og klare tidsfrister, samt avklare innholdsmessige ambisjoner. Kommunen sitt årshjul tilfredsstiller i utgangspunktet veilederen sitt forslag til årshjul med oversikt over aktiviteter og frister. Årshjulet er godt innarbeidet blant ledergruppen. Ikke alle tidsfristene oppgitt i årshjulet samsvarer med tidsfristene oppgitt i budsjetttrundskrivet, men er innenfor samme måned. Årshjulet inkluderer ikke arbeidet med mål- og strateginotatet som skal foreligge i juni og ikke oversikt over politisk behandling for ett av budsjettutvalgene. Årshjulet bør tilpasses slik at alle aktiviteter i budsjettprosessen er inkludert. Revisor har fått opplyst at det skal jobbes med utvikling av årshjulet.

Meråker kommune har ikke skriftlige rutinebeskrivelser på økonomiprosessene ut over økonomireglement, årshjulet og budsjetttrundskrivet. Revisor vurderer dette som sårbart for kommunen. I forbindelse med budsjettprosessen og politisk behandling bør det være tydelig arbeidsfordeling om hvem som gjør hva i ledergruppen. Revisor har fått opplyst at det skal jobbes med rutinebeskrivelser i 2020.

### **3 ØKONOMI- OG DELEGASJONSBESTEMMELSER**

Kapitlet beskriver og vurderer om Meråker kommune har økonomi- og delegasjonsbestemmelser som sikrer en betryggende kontroll.

#### **3.1 Revisjonskriterier**

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Meråker kommune skal formalisere bestemmelser i forhold til økonomi og delegering i et reglement eller annen skriftlig nedtegnelse.
- Meråker kommune skal ha et oppdatert delegasjonsreglement på ulike nivåer med budsjettansvar som er tilgjengelig og kjent for organisasjonene.
- Meråker kommune bør ha etablert lederavtaler som tydeliggjør ansvar (økonomisk).

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

#### **3.2 Data**

Meråker kommune har delegasjonsreglement og økonomireglement. Delegasjonsreglementet i kommunen ble vedtatt av kommunestyret i sak 62/17 den 19.06.17. Økonomireglementet ble vedtatt i sak 19/05 i kommunestyret den 29.03.05. Det er utarbeidet et eget finansreglement for kommunen som ble vedtatt av kommunestyret i sak 7/03 den 27.01.03. Økonomisjefen informerer om at reglementene bør oppdateres siden noen er i utdatert i forhold til ny kommunelov og andre særlover.

Delegasjonsreglementet beskriver blant annet delegasjonen til rådmannen. I økonomisaker er delegasjonen gitt i henhold til det gjeldende økonomireglementet. Rådmann har gitt delegasjon av myndighet videre til sektorsjefene, og alle sektorsjefene har fullt budsjett- og økonomiansvar for sine sektorer. Sektorsjefene på helse og oppvekst har delegert myndighet videre til sine enhetsledere, bortsett fra tilsettingsoppgaver. Det er delte meninger om delegering av tilsettingsoppgavene. For sektor teknisk har enhetslederne per november 2019 fagmyndighet vedrørende økonomi, men de tar kontakt med sektorsjefen for forklaring av avvik og eventuelt behov for omprioriteringer.

I 2019 ble det innført egne lederavtaler for sektorsjefene. Lederavtalene inneholder krav og forventninger rådmannen har til sektorsjefene og resultatmål for 2019 og perioden 2019-2022. Et av resultatmålene i perioden 2019-2022 er levering av budsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022 i absolutt balanse. Lederavtalene inneholder en egen del om ansvaret som sektorsjef. Lederavtalene legger opp til evalueringsmøte i mars/april hvor sektorsjef og rådmann evaluerer levering av krav og forventninger. I etterkant av evalueringen gjennomføres det utviklingssamtale eller medarbeidersamtale mellom sektorsjef og rådmann.

Et av resultatmålene i lederavtalen for sektorsjefene i perioden 2019-2022 er å iverksette og implementere lederavtaler for enhetslederne i sektoren. Enhetslederne revisor har intervjuet informerer om at de per desember 2019 ikke har egne lederavtaler. En sektorsjef informerer om at lederavtalene for enhetslederne skal være målbare på en god og konstruktiv måte, og mulig være tilpasset hver enkelt enhetsleder. Sektorsjefen jobber sammen med enhetslederne for å utarbeide gode avtaler, men det er ikke satt en frist for ferdigstilling. De andre sektorsjefene opplyser om at prosessen med lederavtaler for enhetsledere skal igangsettes. Rutiner og retningslinjer, forventningsavklaring o.l. vil bli gjennomgått som en del av klargjøring av ansvaret med enhetslederne.

Informantene er kjent med reglementene i organisasjonen, herunder delegasjonsreglementet. Sektorsjefene opplever at oppgaver og ansvar er tydelig fordelt. En av enhetslederne peker på at rollen med lederansvar ikke er godt nok formalisert, og at kommunen har en utfordring med å sette kursen for sine ledere. Enhetsleder ønsker mer fokus på det langsiktige arbeidet og mener det er vanskelig å holde utviklingen i gang når dagene går med til kortsiktige driftsoppgaver. Det hjelper ikke med planverk dersom praksisen ikke er i tråd med planverket. Forankring av prosesser for å komme fram til planverket er vesentlig. En annen enhetsleder kunne tenkt seg tilgang til Arena<sup>3</sup> for å følge opp budsjettendringer etter kommunestyret sin behandling. Det ligger ingen automatikk i tilbakemeldinger til enhetslederen etter politisk behandling.

### **3.3 Vurdering**

Meråker kommune har formalisert bestemmelser i forhold til økonomi og delegering gjennom økonomireglementet, finansreglementet og delegasjonsreglementet. Reglementene er godt kjent blant ledergruppen og enhetsledere i kommunen. I tillegg har hvert ledernivå sin egen delegasjon. Revisor vurderer at reglementene bør oppdateres slik at de ikke er utdatert i forhold til kommunelov, andre særlover og god kommunal praksis.

Meråker kommune har etablert lederavtaler for rådmann og sektorsjefene som tydeliggjør ansvaret de har. Enhetslederne har per desember 2019 ingen egen lederavtale. Revisors vurdering er at arbeidet med disse bør fullføres i alle enhetene.

---

<sup>3</sup> Arena er en webløsning spesialdesignet for budsjettprosessen og budsjettoppfølgingen i en kommune.

## 4 ØKONOMIRAPPORTERING OG OPPFØLGING

Kapitlet beskriver og vurderer om samspillet mellom Meråker kommunes ledelse på alle nivå er tilfredsstillende for å sikre en god økonomirapportering og oppfølging i kommunen.

### 4.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Rådmann skal utarbeide tre tertialrapporter (inkl. årsrapporten) som belyser kommunens inntekter og utgifter i forhold til årets vedtatte budsjett.
- Budsjettet bør være periodisert for å kunne rapportere avvik.
- Rådmann skal rapportere avvik til politisk ledelse.
- Rådmann skal foreslå nødvendige tiltak ved avvik.
- Budsjettansvarlige skal sikre tilstrekkelig økonomisk rapportering.
- Kommunen bør sikre tilstrekkelig informasjon og kommunikasjon i forbindelse med økonomirapporteringen mellom ulike nivåer.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

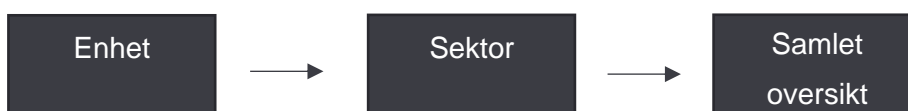
### 4.2 Data

Data fra informantene om økonomirapportering i kommunen er ikke ensartet. Revisor har derfor delt opp avsnittet etter tema for å gi en bedre oversikt over framkommet data. Vurderingene gjøres samlet.

#### 4.2.1 Tertialrapporter

Meråker kommune utarbeider tre tertialrapporter for drifts- og investeringsregnskapet, pr. 30. april, 30. august og 31. desember (årsrapporten).

Tertialrapportene beskriver aktivitet, økonomi og fravær. Tertialrapportene presenterer oversikt over økonomien i kommunen per hovedansvarsområde med avvik i forhold til periodisert budsjett. Rapportene viser avvik per tertialdato og prognose for resten av året. Det gjøres vurderinger av den økonomiske statusen for hvert hovedansvarsområde, og ved avvik blir det iverksatt tiltak for å holde økonomien i balanse. I tillegg rapporteres det om personal og fravær, og rapportene inneholder en egen del om finansrapportering per tertialdato. Rapportene bygges opp med informasjon fra enhetene til sektor til en samlet oversikt for kommunen, som illustrert i figuren nedenfor.



Figur 3. Prosessen med tertialrapportene

Periodisering av budsjett innebærer plassering av kostnader og inntekter i den riktige perioden de gjelder for. For Meråker er budsjettet for 2020 mer periodisert enn tidligere, og de store utgiftene og inntektene er periodisert til antatt riktig nøkkel, eksempelvis lønn, kommunale avgifter, rammetilskudd og konsesjonsavgifter. Avvik tilknyttet periodisering blir kommentert og forklart i tertialrapportene. Økonomisjefen uttrykker at forklaringen til avvik kan være vanskelig å forstå, og periodiseringsavvik er et eksempel på avvik som er vanskelig å forklare til de som ikke er økonomer. Økonomisjefen mener at politikerne må akseptere fagrollen, og at det innebærer at politikerne har tillit til fagpersonene.

Økonomisjefen sender ut informasjon til enhetsledere og sektorsjefer om rapporteringstidspunkt og frister for tertialrapportene i henhold til årshjulet i kommunen. En enhetsleder forteller at økonomisjefen sender ut en e-post med mal for oppsett på artsnivå og rapportering på aktiviteter og utfordringer som fylles ut. Enhetslederen skriver rapporten for sin enhet, og kommenterer tallene og forklarer mer- eller mindreforbruk. En annen enhetsleder opplever at det er vanskelig å vite hvor mye informasjon rapporten skal inneholde, og har opplevd å få tilbakemeldinger om både for mye eller for lite informasjon fra sektorsjef. Enhetsleder er derfor usikker på hva ledelsen forventer fra tertialrapporteringen.

Sektorsjefene utformer tertialrapportene etter bestemte maler og de utformes likt for hvert tertial. Sektorsjefene sammenstiller informasjon fra enhetslederne til en samlet informasjon for sektoren, og økonomisjefen bistår de med blant annet kvalitetssikring av tallene. Rapportene presenterer økonomisk status for sektorene. Statusoversikten inneholder regnskap og budsjett for tertialet, samt avvik og forbruk i prosent. To av sektorene presenterer en slik tabell per enhet, mens den tredje kun har samlet oversikt for sektoren. Alle sektorene gir en vurdering og konklusjon av den økonomiske situasjonen per tertial. Tertialrapportene presenteres av sektorsjefene i de politiske utvalgene hvor politikerne har mulighet til å stille spørsmål, og sektorsjefene er enige om at informasjonen formidles godt til politikerne.

Det er økonomisjefen som utarbeider den samlede tertialrapporten, og rapportene for sektorene danner grunnlaget for denne. I tillegg inkluderer den samlede rapporten beskrivelse av status for sentraladministrasjonen, fellesutgifter, finans og andre diverse ansvarsområder. I forbindelse med tertialrapporteringen ser rådmannen over rapporten sammen med økonomisjefen på overordnet nivå. Dersom det er noe rådmannen ikke har svar på, spør han enten økonomisjef eller sektorsjefene.

Økonomisjefen mener tertialrapporten gir god nok informasjon om den økonomiske situasjonen på rapporteringstidspunktet. Tidligere rådmann er av en annen oppfatning, og mener at tertialrapporten ikke gir god nok informasjon. Han mener rapporten i større grad burde speile økonomiutviklingen per dato og at det ikke er tilfredsstillende periodisering av de store inntektene. Rådmannen mener det er potensial for bedre prosesser i arbeidet med tertialrapportene. Rådmannen har vært inne på tanken om å innføre kvartalsrapporteringer og utfordre sine ledere ytterligere på forklaringer til årsaker til mer- eller mindreforbruk. Rådmannen mener at administrasjonen kan bli dyktigere på å forklare hovedtall og virkninger av disse i rapportene.

Tertialrapportene formidles til formannskapet og kommunestyret av rådmannen. Rådmannen sier at politikernes forståelse av tertialrapportene varierer, og det varierer om de har satt seg inn i rapporten på forhånd.

Revisor har sett opptak av kommunestyremøter hvor tertialrapportene for 1. tertial og 2. tertial for årene 2018 og 2019 behandles. Det er periodisering og sykefraværet det har blitt stilt spørsmål rundt fra kommunestyrerepresentantene. I behandlingen av 1. tertial 2019 kommer det fram at tidligere rådmann har orientert formannskapet om mer periodisering av tertialrapportene fra 2020. Økonomisjefen uttrykker ovenfor revisor at rådmannen framsto noe uklar på dette, og mener rådmannen ville at administrasjonen skulle forklare periodiseringsavvik på en mer «folkelig» måte. Økonomisjefen er usikker på hvordan dette skal gjøres, og peker på målet med tertialrapportene er at de skal være informative på et overordnet nivå for politikerne samtidig som de skal gi administrasjonen en god oversikt over tilstanden på rapporteringstidspunktet. Periodiseringsavvik fra et veldig periodisert budsjett er enda vanskeligere å forklare, og ha oversikt over, enn avvik fra et budsjett som er periodisert i 12-deler.

#### **4.2.2 Budsjettavvik – rapportering og tiltak**

Sektorsjef helse benytter maler for budsjettregulering og bilagsregulering. Ved overbelastning av en art, blir denne regulert. Økonomisjef og rådmann blir varslet ved avvik. Sektorsjefen har ekstra oppfølging på områder med negative avvik, og områder der det er feil med attestasjon og anvisning. Ved negative avvik får enhetslederne råd og veiledning fra sektorsjef, og det blir innført ekstra rapportering til politisk nivå.

Dersom det oppstår avvik, har sektorsjef oppvekst møter med aktuelle enhetsledere. Sektorsjefen opplyser om at uforutsette utgifter på enhetene blir rapportert til sektorsjef og rådmann, og tiltak kan bli iverksatt, eksempelvis vikarstopp.



Rådmannen har i e-post gitt uttrykk for at innholdet i rapporten for 2. tertial 2019 om merforbruk i enkelte sektorer kom som en overraskelse på rådmannen og formannskapet. Rapporten konkluderte med at det forventes balanse i forhold til budsjettert aktivitet ved årets slutt, men at det eksisterte noen usikkerheter rundt mulige merutgifter for en sektor, samt mindreinntekter fra integreringstilskudd. Rådmannen sier i intervjuet at han opplever å få informasjon om budsjettavvik for sent, og har behov for informasjon på et tidligere tidspunkt. Rådmannen mener at sektorsjefene har lite fokus på avvik fra budsjettet, og mener det blir tatt for lite alvorlig. Sektorsjef helse forteller om uforutsigbare hendelser som krever lovpålagte handlinger, for eksempel utagerende brukere eller terminal pleie som krever ekstra ressurser. Enkelte år vil man lykkes med dette i forhold til budsjettet, og andre år ikke.

Finansiell revisor mottar oversikt over budsjettreguleringer gjort og behandlet i formannskapet og kommunestyret i løpet av et år. Revisor ser av møteprotokoller at dette har blitt gjort.

Med bakgrunn i rapporten for 2. tertial 2019 ba rådmannen om mellomrapportering på økonomi for fire enheter i to av sektorene. E-post tilsendt revisor viser til at det på sektorsjefmøte den 21. oktober 2019 ble diskutert økonomioppfølging, økonomistyring og økonomirapportering etter rapporten for 2.tertial. Av e-posten framkommer kravet om mellomrapportering, og at e-posten ble sendt til aktuelle sektorsjefer med ledergruppen på kopi. Mellomrapporteringen følger samme modell som tertialrapporteringen med kommentarer og tiltak innenfor økonomi. Rådmannen orienterte formannskapet om mellomrapporteringen den 7. november 2019, og dette har ifølge rådmannen fungert godt.

En av enhetene som ble pålagt mellomrapporteringen har uttrykt manglende oppfølging fra ledernivåene, både på sektornivå og rådmannsnivå. Jacobsen og Thorsvik (2016, 290) peker på kommunikasjonsproblemer som kan oppstå når informasjon kommuniseres vertikalt nedover eller oppover gjennom flere hierarkiske nivåer. Et grunnleggende problem er knyttet til at hierarkiet undertrykker kommunikasjon og sosial samhandling mellom underordnede og overordnede. Effektivt lederskap innebærer blant annet at budskapet kommuniseres på en slik måte at det både blir forstått og akseptert blant medarbeiderne. Enhetslederen uttrykket i intervjuet manglende kommunikasjon i ledergruppen som gjør enhetslederen bekymret for informasjonsflyten.

I intervjuet opplyser rådmann om lite direkte dialog med enhetsledere for hans del, men at han kommuniserer med sektorsjefene. Rådmannen har i 2019 innført en ordning med samarbeidsmøter med sektorsjefene, ca. en gang i måneden. Ifølge rådmannen er det ikke alle sektorsjefene som ser verdien i disse møtene, og han mener at de opplever det som kontroll fra hans side. Han uttrykker at han har tillitt til sektorsjefene, og at dette handler om hans behov for informasjon og løpende dialog.

### 4.2.3 Løpende rapportering

#### Ledermøter

Rådmann har fra høsten 2019 justert frekvensen på ledermøter fra hver uke til hver andre uke med muligheter for ad-hoc møter i tillegg ved behov. Rådmann informerer i intervju at det ikke har vært rutiner for å rapportere økonomisk status på ledermøter, men at dette er innført fra desember 2019. Økonomisjefen rapporterer nå om økonomien på første ledermøte i måneden.

Personalleder deltar på ledermøtene og bekrefter i intervjuet at økonomi er et av temaene på ledermøtene. Tertialrapportene og årsmeldingen blir fulgt opp og gjennomgått dersom det er noen utfordringer. Personalleder sier det er fokus på avvik og at sektorsjefene melder til ledergruppen når det er avvik på deres områder, minimum i forbindelse med tertialrapporteringen. Noen ganger kan det være slik at avvikene oppdages for seint til at det er mulig å hente de inn.

Revisor har fått tilsendt et utvalg av referater fra ledermøtene, og tabellen nedenfor viser oversikt over tilsendte møtereferat. Dette er ikke en uttømmende oversikt over alle ledermøter som har vært, kun de vi har mottatt referat fra. Referat fra 16. desember 2019 viser at møtene blir omtalt som «Rådmannens strategiske ledelse». Personalleder har fått ansvaret for å skrive referat fra møtene, og saklisten til møtene er satt opp av rådmannen. Referatene skal ha en fast mal for å få de strukturert og fordeling av ansvar og få til beslutninger.

Tabell 3. Tilsendte møtereferat – ikke uttømmende

Dato	Møtetittel	Økonomisaker	Forfall
14.05.2019	Sektorsjefmøte	Ikke eget tema, orienteringssaker	
13.10.2019	Ledermøte	Ikke eget tema, budsjett under eventuelt	
16.12.2019	Rådmannens strategiske ledelse	Ikke eget tema, runde rundt bordet	Sektorsjef helse og sektorsjef oppvekst
13.01.2020	Rådmannens strategiske ledelse	Orientering fra økonomisjef	
19.02.2020	Rådmannens strategiske ledelse		Sektorsjef helse og sektorsjef oppvekst
02.03.2020	Rådmannens strategiske ledelse		Sektorsjef oppvekst

Det framkommer fra møtereferatene revisor har fått tilsendt at økonomisk status kun har vært eget tema på møtet 13. januar 2020 med en orientering fra økonomisjef. I møtet 13. oktober 2019 ble det under eventuelt meldt om savn av budsjett på saklista. Referatet 2. mars 2020 viser ingen orientering fra økonomisjefen angående økonomisk status, selv om revisor har fått informasjon om at dette skal forekomme på første ledermøte hver måned.

### Sektor helse

Sektorsjefen på helse har ukentlig gjennomgang av regnskapet, budsjettet og avvik sammen med enhetslederne. Disse ukentlige møtene følges opp med møter mellom sektorsjefene og rådmannen. Sektorsjefen sier at all rapportering foregår muntlig, og det er ikke utarbeidet referat fra møtene. Det foreligger heller ikke skriftlige retningslinjer for slik rapportering. Enhetsleder ved sektoren mener det i løpet av ett år skjer lite mellom tertialrapporteringen, og enhetsleder antar at sektorsjef følger med. Det er en tillitsbasert oppfølging som er gjensidig.

Sektorsjef opplever grei dialog mellom seg og sine enhetsledere i møtene de har. Enhetsleder rapporterer til sektorsjefen som tar dialogen med rådmannen, og har derfor ikke direkte kontakt med rådmannen. Enhetslederen er usikker på om vedkommende har rådmannens tillitt. Enhetslederen opplever at noe av informasjonen som blir gitt til sektorsjef ikke kommer videre til rådmannen. Enhetslederen beskriver dilemmaet mellom fag og økonomi, og er usikker på om rådmannen forstår disse sammenhengene. Det kan også oppleves vanskelig å sitte på mye kunnskap, uten å ha medvirkning eller mulighet til å kommunisere dette mot politisk nivå. Av og til blir enhetsleder invitert inn i utvalget for å orientere. Enhetsleder ønsker seg mer av slikt og er opptatt av at politikerne skal ha et best mulig beslutningsgrunnlag.

### Sektor teknisk

Sektorsjef teknisk har mye løpende dialog med sine enhetsledere for å skaffe seg oversikt over drift. Sektorsjefen leverer det som er vesentlig ved sin rapportering videre i systemet og mener enhetslederne gir god nok informasjon. Sektorsjefen mener kontrollmiljøet innen økonomistyring er godt, og jobben som gjøres er tilfredsstillende.

### Sektor oppvekst

Ifølge sektorsjef oppvekst har hun jevnlig møter med sine enhetsledere hvor økonomi er en del av agendaen. Ved spesielle behov gjennomføres det egne møter med de ulike lederne. Revisor har ikke fått tilsendt noe referat fra disse møtene. Enhetsleder ved sektoren forteller at i hverdagen rapporteres det løpende til sektorsjef, både muntlig og skriftlig. Sektormøter er et nytt fenomen for denne enhetslederen sin sektor, og økonomistatus er ikke et tema på disse møtene.

### Rådmannsnivået

Rådmannen er av den oppfatning om at det ikke foregår rapportering mellom de obligatoriske rapporteringstidspunktene. Fra avsnittet om ledermøter framkommer det at rådmannen har vært til stede på møter der informantene mener rapporteringen foregår, og at rapporteringen har foregått muntlig. Rådmannen håper det eksisterer rutiner for månedlig rapportering fra enhetsledere til sektorsjefer, og stoler på at sektorsjefene tar ansvar for den daglige

oppfølgingen. Tidligere har informasjonsflyten mellom de ulike ledernivåene foregått mest muntlig, og rådmannen opplever at det er en svak tilbakemeldingskultur i kommunen.

Rådmannen forteller at ut over den formelle tertialrapporteringen blir det gitt uformell informasjon om økonomi til formannskapet. Det er ikke referert detaljer, men nevnt at det er gitt informasjon.

Personalleder forteller at kommunen har strammere budsjett nå enn tidligere. Rådmann mener kommunen ikke har hatt rapportering i fokus og at det skyldes god økonomi. Personallederen mener at dersom rapporteringen gjennomføres slik det er tenkt, er dette tilfredsstillende. Revisor får opplyst i oppstartsmøte at det ikke finnes skriftlige retningslinjer for samhandling og informasjonsflyt mellom nivåene i organisasjonen.

### **4.3 Vurdering**

Revisor vurderer at kommunen tilfredsstillende kravet om utarbeidelse av tre tertialrapporter (inkl. årsrapporten) som belyser kommunens inntekter og utgifter i forhold til årets vedtatte budsjett. Selv om kun deler av budsjettet er periodisert, er de store utgiftene og inntektene periodisert til antatt riktig nøkkel. Revisor vurderer at budsjettet er periodisert tilstrekkelig for å kunne rapportere avvik.

Etter revisors vurdering rapporterer rådmannen om avvik og forslag til nødvendig tiltak til politisk ledelse. Utenom de obligatoriske tertialrapportene foregår det meste av rapporteringen muntlig og i møter mellom de ulike ledernivåene i kommunen. Praktisering med å skrive referater fra møter har vært mangelfull, og det er vanskelig for revisor å ettergå praksisen på grunn av lite dokumentasjon. På dette området har administrasjonen et forbedringspotensial i å dokumentere sin egen kontroll, og synliggjøre hva som er tatt opp i møtene.

Informasjonen revisor har fått fra informantene er ikke ensartet når det gjelder tilstrekkelig informasjon og kommunikasjon i forbindelse med økonomirapporteringen mellom ulike ledernivåer. Budskapet må kommuniseres slik at det blir forstått og akseptert av mottakerne, og det er viktig at budskapet blir formidlet til riktig mottaker. Revisor vurderer at gjensidig forståelse og samhandling er noe manglende mellom de ulike nivåene i organisasjonen.

## 5 KOMPETANSE OG KUNNSKAP

Kapittelet gir en beskrivelse og vurdering om det er tilstrekkelig kunnskap i kommunens ledelse om budsjettering og rapportering.

### 5.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen sine ledere bør ha tilstrekkelig kunnskap til å ivareta økonomiansvaret.
- Kommunen bør ha rutiner rundt kompetanseutvikling og kompetansesikring som sørger for at de ansatte har nødvendig kompetanse og får den opplæringen de trenger.
- Kommunen sine ledere bør ha mulighet for bistand fra økonomikontoret.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

### 5.2 Data

Kommunen har rutiner for innføring og opplæring i ulike administrative system, og det foreligger egen opplæringsplan for rådmann som viser 14 dager med opplæringsselementer ved hans oppstart som rådmann.

Rådmann vurderer seg selv som selv lært på kommunal økonomi. Både personalleder og økonomisjef mener at de har den kompetansen og erfaringen som trengs i arbeidet. Samtlige sektorsjefer mener de innehar den nødvendige kompetansen innenfor økonomi og økonomistyring, og en av sektorsjefene er økonomiutdannet. Enhetslederne revisor har intervjuet mener de har tilfredsstillende kompetanse, og en har videreutdanning innenfor ledelse.

I intervju sier rådmannen at det ikke er gode nok rutiner for å sikre at lederne under seg har tilstrekkelig kunnskap for å løse sine oppgaver rundt økonomistyring og rapportering. Rådmannen er ikke sikker på om de har den nødvendige kompetansen. Fagstillingene innehar den formelle kompetansen, men rådmannen kjenner ikke til hvordan kompetansen er på økonomi. Rådmannen sier i intervju at kompetansehevende tiltak har ikke vært et tema. Personallederen mener noen av lederne har et forbedringspotensial, både med å følge opp tettere slik at en unngår overraskelser og for å få oversikt. Det kan være så enkelt som å øke kunnskapen i bruk av Visma (økonomisystemet). Ifølge henne kan det være mulig at det er systembruken og kompetansen rundt det som svikter. Økonomisjefen er usikker på om økonomiforståelsen er god nok hos alle, og gir råd og veiledning til de som ber om det. En av enhetslederne er usikker på om kompetansen i ledelsen er tilstrekkelig.

En sektorsjef forteller at enhetslederne er fagpersoner som kan ha behov for mer kompetanse på området, og at de har muligheter for det. I intervju forteller en annen sektorsjef at hun har

den helhetlige oversikten, men at det er sårbart siden sektoren mangler rutinebeskrivelser for å sikre helhet og kontinuitet.

Personalleder sier at det er enkelt å melde seg på kurs ved ønske, både internt og eksternt. Det er ikke mange kurs på systemnivåene eller bruk av systemene som hjelpemiddel, og det kan være et større behov for dette. Rådmannen forteller at det eksisterer tilbud om kurs, og tenker at det kan være aktuelt å få på plass rutiner.

Flere av informantene opplyser om muligheten for bistand fra økonomisjefen ved behov for hjelp eller kompetanse. En sektorsjef forteller at det er mulighet for hjelp fra Værnesregionen, og at det er alltid noen å spørre. En enhetsleder opplever at det kan være vanskeligere å få bistand i ferietider, og at det av og til kan være kritisk.

### **5.3 Vurdering**

Samtlige av informantene i Meråker kommune oppgir at de har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å ivareta økonomiansvaret, men det er en del utsagn som kan tyde på usikkerhet knyttet til andres kompetanse. Revisor vurderer at en samlet ledelse i kommunen har tilstrekkelig kunnskap til å ivareta økonomiansvaret.

Meråker kommune har ikke rutiner for kompetanseutvikling og kompetansesikring, men det er muligheter for kurs i kommunen, og som nyansatt i kommunen ble rådmannen møtt med en opplæringsplan. Det tyder etter revisor sin vurdering på at det er praksis for å sikre nødvendig kompetanse, selv om det ikke fins skrevne rutiner. Beskrivelse av rutiner kan bli bedre.

De fleste av informantene opplever tilfredsstillende bistand fra økonomikontoret. Revisor vurderer at kommunens ledere har muligheter for bistand fra økonomikontoret.

## **6 HØRING**

En foreløpig rapport ble sendt på høring til konstituert kommunedirektør i Meråker kommune 04.05.20. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra konstituert kommunedirektør 18.05.20. Høringssvaret er vedlagt rapporten i vedlegg 2. Høringssvaret har ikke medført til endringer i rapporten.

## 7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 7.1 Konklusjon

Problemstillingen i denne forvaltningsrevisjonen har vært:

*Har Meråker kommune tilfredsstillende planlegging, rapportering og oppfølging for å gi politisk nivå relevant økonomisk styringsinformasjon?*

For å besvare denne problemstillingen har følgende fire delproblemstillinger vært belyst:

1. Er budsjett og budsjettprosessen i Meråker kommune i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis?
2. Har kommunen økonomi- og delegasjonsbestemmelser som sikrer en betryggende kontroll?
3. Er samspillet mellom kommunens ledelse på alle nivå tilfredsstillende for å sikre en god økonomirapportering og oppfølging i kommunen?
4. Er det tilstrekkelig kunnskap i kommunens ledelse om budsjettering og rapportering?

Revisor konkluderer med at budsjett- og budsjettprosessen i Meråker kommune er i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis, men at kommunen ikke har skriftlige rutinebeskrivelser på økonomiprosessene utover årshjulet og budsjetttrundskrivet.

Revisor konkluderer med at kommunen har økonomi- og delegasjonsbestemmelser som sikrer en betryggende kontroll, men at dokumentene er utdatert i forhold til ny kommunelov og at arbeidet med lederavtaler for enhetsledere bør iverksettes.

Revisor konkluderer med at samspillet er tilfredsstillende mellom administrasjonens ledere for å sikre god økonomirapportering og oppfølging i kommunen. Samtidig kan samspillet bli bedre på enkelte ledernivå i kommunen. Rapportering foregår mest muntlig i kommunen og i møter, og møtereferater har vært mangelfullt.

Revisor konkluderer med at kommunens ledelse har tilstrekkelig kunnskap om budsjettering og rapportering, men at beskrivelser av rutiner kan bli bedre.

Hovedkonklusjonen er at Meråker kommune har tilfredsstillende planlegging og oppfølging for å gi politisk nivå relevant økonomisk informasjon. Når det gjelder rapportering av relevant økonomisk styringsinformasjon til politisk nivå er den i hovedsak tilfredsstillende. Administrasjonen har forbedringspotensial når det gjelder intern kommunikasjon og samhandling mellom de ulike ledernivåene.



## 7.2 Anbefalinger

På grunnlag av vurderingene som er gjort har revisjonen følgende anbefalinger:

- Årshjulet bør tilpasses slik at alle aktiviteter i budsjettprosessen er inkludert
- Etablere skriftlige rutinebeskrivelser på økonomiprosessene
- Oppdatere delegasjons- og økonomireglementet slik at de er i samsvar med ny kommunelov og forskrifter
- Fullføre arbeidet med lederavtaler for enhetslederne
- Administrasjonen bør sikre dokumentasjon av økonomisk rapportering i form av møtereferater på alle nivå
- Sikre god kommunikasjonsflyt mellom de ulike ledernivåene
- Etablere beskrivelser av rutiner for kompetanseheving og kompetansesikring

## KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-1992-09-25-107

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83

Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner), FOR-2000-12-15-1423

Kommunal- og regionaldepartementet. 2013. Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner

Kommunal- og regionaldepartementet. 2009. Internkontroll i kommuner

Ideheftet fra KS «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?»

Busch, T., Johnsen E. og Vanebo, J. O. 2002. Økonomistyring i det offentlige. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Jacobsen, D. I, og Thorsvik, J. 2016. Hvordan organisasjoner fungerer. 4. utgave. Bergen: Fagbokforlaget

Meråker kommunes delegeringsreglement (k. sak 62/17 den 19.06.17)

Meråker kommunes økonomiplan 2019-2022, budsjett 2019 (k. sak 97/18 den 10.12.18)

Meråker kommunes økonomiplan 2020-2023, budsjett 2020 (k. sak 90/19 den 09.12.19.)

Tertialrapporter 1. og 2. tertial 2019

## VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

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

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-1992-09-25-107
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner), FOR-2000-12-15-1423
- Veileder «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner», 2013
- Rapport til kommunal- og regionaldepartementet «Internkontroll i kommuner»
- Ideheftet fra KS «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?»
- «Økonomistyring i det offentlige» Busch, Johnsen & Vanebo, 2002
- Meråker kommunes økonomireglement
- Meråker kommunes delegeringsreglement og andre relevante kommunale reglement og rutiner

### **Utledning av revisjonskriterier for delproblemstilling 1: Er budsjett og budsjettprosessen i Meråker kommune i tråd med lov- og regelverk og god faglig praksis?**

Budsjettarbeid i kommunen vurderes mot bestemmelsen i kommuneloven og forskrift om årsbudsjett. Kommunelovens § 44 sier at kommunestyret skal innen utgangen av året vedta en rullerende økonomiplan. Den skal omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Kommunen skal også vedta årsbudsjett innen årets utgang, jfr. § 45 i kommuneloven.

Årsbudsjettet skal være realistisk og fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret, jfr. § 46 nr. 3 i kommuneloven. At budsjettet skal være realistisk innebærer at de enkelte bevilgninger og de inntekter budsjettet bygger på, skal være ført opp ut fra hva som kan regnes med. Det er av stor betydning at det er sammenheng mellom de forutsetninger som ligger til grunn mellom inntekter og utgifter, for eksempel konsistens mellom anslag for skatteinntekter og lønnsutgifter i budsjettet (Ot. prop. nr. 43 (1999-2000)).

Forskrift om årsbudsjett § 6 sier noe om årsbudsjettets innhold og inndeling. Det skal gjøres rede for de grunnleggende prinsippene kommunen har lagt vekt på ved framstilling av årsbudsjettet, samt en beskrivelse av organiseringen av arbeidet med årsbudsjettet.

Veilederen «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner» fra Kommunal- og regionaldepartementet anbefaler å utarbeide en plan for gjennomføring av økonomiplan- og årsbudsjettprosessen. Planen bør være forankret politisk og ha tydelige skiller mellom administrativt og politisk ansvar og roller, samt realistiske og klare tidsfrister. Veilederen har gitt et eksempel på et årshjul som brukes i arbeidet med budsjettprosessen. Årshjulet gir en oversikt over aktivitetene som kommunen gjennomfører for å utarbeide økonomiplan og årsbudsjett. Veilederen peker på at en viktig del av prosessen med å utarbeide økonomiplan er å synliggjøre det økonomiske handlingsrommet til kommunen og hvordan ulike tiltak vil påvirke kommunens inntekter og utgifter. Stor del av inntektssiden til kommunen ligger utenfor kommunens kontroll, mens utgiftssiden har kommunen større mulighet til å kontrollere og bestemme.

PwC har utarbeidet en rapport til Kommunal- og regionaldepartementet om internkontroll i kommuner. Rapporten kommer med spesifikke tilrådinger for økonomiforvaltningen om etablering av rutinebeskrivelser på de viktigste økonomiprosessene. Det er viktig at nødvendig informasjon er identifisert, dokumentert og tilgjengelig for at aktiviteter og kontroller kan utføres slik de er ment. Mer om internkontroll vil bli gjennomgått i delproblemstilling 2.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Meråker kommune skal vedta økonomiplan innen utgangen av året. Økonomiplanen skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden.
- Meråker kommune skal vedta årsbudsjettet innen utgangen av året.
- Årsbudsjettet skal tilfredsstillе kommunelovens krav til framstilling ved bruk av budsjettskjema, og årsbudsjettet skal være realistisk.
- Meråker kommune skal i tilknytning til årsbudsjettet gjøre rede for de grunnleggende prinsipper de har lagt vekt på ved framstilling av årsbudsjettet og en beskrivelse av organiseringen av arbeidet.
- Meråker kommune bør gjennomføre økonomiplanlegging i tråd med anbefalt praksis fra veilederen<sup>4</sup> ved å utarbeide en plan for prosessen. Planen bør være forankret

---

<sup>4</sup> KRD: veileder i Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner (2013)

politisk og ha tydelige skiller mellom administrativt og politisk ansvar og roller, samt realistiske og klare tidsfrister.

- Meråker kommune bør ha etablert rutinebeskrivelser på de viktigste økonomiprosessene.

### **Utleddning av revisjonskriterier for delproblemstilling 2: Har kommunen økonomi- og delegasjonsbestemmelser som sikrer en betryggende kontroll?**

Kommunelovens § 23 nr. 2 sier at administrasjonssjefen skal sørge for å drive administrasjonen i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, samt at den er gjenstand for betryggende kontroll. Betryggende kontroll knytter seg til interkontroll, og COSO-modellen er det mest utbredte rammeverket for internkontroll. Rapporten om internkontroll i kommuner utarbeidet av PwC til Kommunal- og regionaldepartementet gir tilrådninger om hvordan kommuner kan styrke internkontrollen. Rapporten er basert på definisjon av internkontroll innplassert i helhetlig virksomhetsstyring, COSO-modellen som rammeverktøy for vurdering og utvikling av internkontroll, og egne erfaringer med internkontrollpraksis fra kommunesektorene og case-studier fra fem kommuner.

Rapporten beskriver prinsipper for god internkontroll. Rådmannens internkontroll må være formalisert. Dokumentering, avklaring av roller og ansvar, og arbeidsdeling er sentrale aspekter ved formaliseringen. For å sikre god kontroll er det viktig med beskrivelser av oppgaver, ansvar og myndighet. Dette gjelder både lederansvar, medarbeideransvar, og ikke minst, oppgave- og ansvarsdeling mellom enheter i kommunene. Ansvar må være fastsatt og dokumentert, og være kjent i organisasjonen. For en kommune er lederkontrakter, organisasjonsbeskrivelser og delegasjonsreglement eksempler på dokumenter som beskriver roller og ansvar. Rådmann må derfor sørge for at roller og ansvar i virksomheten er beskrevet og dokumentert.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Meråker kommune skal formalisere bestemmelser i forhold til økonomi og delegering i et reglement eller annen skriftlig nedtegnelse.
- Meråker kommune skal ha et oppdatert delegasjonsreglement på ulike nivåer med budsjettansvar som er tilgjengelig og kjent for organisasjonene.
- Meråker kommune bør ha etablert lederavtaler som tydeliggjør ansvar (økonomisk).

### **Utleddning av revisjonskriterier for delproblemstilling 3: Er samspillet mellom kommunens ledelse på alle nivå tilfredsstillende for å sikre en god økonomirapportering og oppfølging i kommunen?**

Kommunelovens § 47 viser til årsbudsjettets bindende virkning for underordnede organer. Ved endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter eller utgifter årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen gi melding til kommunestyret. Med bakgrunn i denne meldingen skal kommunestyret vedta nødvendige endringer i budsjettet.

I henhold til forskrift om årsbudsjett § 10 skal administrasjonssjefen gjennom budsjettåret legge fram rapporter som viser utviklingen i henhold til det vedtatte årsbudsjettet. Dersom administrasjonssjefen finner grunn til å anta at det kan oppstå avvik i forhold til vedtatt budsjett, skal det foreslås nødvendige tiltak i rapporten. § 11 i forskrift om årsbudsjett viser til at det skal foretas endringer i årsbudsjettet når dette anes som nødvendig, og det er kommunestyret som skal foreta de nødvendige endringene i årsbudsjettet. I merknaden til forskriftens §§ 10 og 11 angis uttrykkene «gjennom året» og «rapporter» slik at rapportering skal skje med jevne mellomrom og minimum to ganger per år. Mulige tiltak skal foreslås for å opprettholde balanse i budsjettet.

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

KS sin rapport om rådmanns internkontroll «Hvordan få orden i eget hus», ser blant annet på bruken av COSO-rammeverket i internkontrollen. En av tre målsetninger i rammeverket er regnskapsrapportering, og en av komponentene i rammeverket er informasjon og kommunikasjon. Det er viktig at informasjon identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid, og at de ansatte er i stand til å utføre sine ansvarsoppgaver. For å sikre en kontinuerlig og målrettet drift og styring av organisasjonen er gode informasjonssystemer viktig, blant annet for økonomi. Samtidig må organisasjonen være preget av effektiv kommunikasjon i vid forstand, dvs. ned, på tvers og opp i organisasjonen. Det må være kanaler for formidling av viktig informasjon opp i hierarkiet til ledelsen. For at virksomhetsstyring og internkontrollen

trekker i samme retning, slik at alle nivåer og virksomheter har en felles plattform og forståelse for arbeidet og arbeider for å realisere felles mål, må det være toveis kommunikasjon og informasjonsflyt mellom ulike nivåer.

Fra økonomireglementet til Meråker kommuner følger det at den anvisningsberettigede skal påse at det ikke anvises uten budsjettdekning. Videre skal det påses at disponering av budsjettmidlene er formelt, reelt og økonomisk i orden, jfr. forskrifter og veiledning for budsjettoppstilling og regnskapsføring i kommunen. Attestasjon og kontroll av regningen skal påses at de er foretatt av de personer som er tillagt denne oppgaven. Dersom ikke alle betingelser for anvisning foreligger, skal anvisning nektes. Den anvisningsberettigede skal til enhver tid sørge for å ha den nødvendige oversikt over disponeringen av budsjettet.

Økonomireglementet til Meråker kommune har bestemmelser om tertialrapportering for drifts- og investeringsregnskapet. Rådmann skal utarbeide tre ganger hvert år en enkel økonomisk rapport, pr. 30. april, 30. august og 31. desember (årsberetningen), som belyser kommunens inntekter og utgifter i forhold til årets vedtatte budsjett.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Rådmann skal utarbeide tre tertialrapporter (inkl. årsrapporten) som belyser kommunens inntekter og utgifter i forhold til årets vedtatte budsjett.
- Budsjettet bør være periodisert for å kunne rapportere avvik.
- Rådmann skal rapportere avvik til politisk ledelse.
- Rådmann skal foreslå nødvendige tiltak ved avvik.
- Budsjettansvarlige skal sikre tilstrekkelig økonomisk rapportering.
- Kommunen bør sikre tilstrekkelig informasjon og kommunikasjon i forbindelse med økonomirapporteringen mellom ulike nivåer.

#### **Utleddning av revisjonskriterier for delproblemstilling 4: Er det tilstrekkelig kunnskap i kommunens ledelse om budsjettering og rapportering?**

I rapporten om interkontroll i kommuner fra PwC er kunnskap og kompetanse et av elementene for god internkontroll. De ansatte må være i stand til å gjøre oppgavene, og tiltak for å sikre tilstrekkelig kunnskap og kompetanse kan være opplæring, etterutdanning, interne arbeidsmøter mv.

Delegasjonsreglementet til Meråker kommune gir rådmann adgang til å videredelegere internt i administrasjonen, så lenge at kommunestyret, formannskapet eller faste utvalg ikke har bestemt noe annet. Formaliseringen av denne videredelegeringen er gitt i egne delegasjoner til sektorsjefene og økonomisjefen i Meråker kommune.

Rådmann har egne lederavtaler med sektorsjefene. Ifølge lederavtalene er sektorsjefene ansvarlige for en effektiv og riktig bruk og forvaltning av tildelte økonomiske ressurser i vedtatte budsjett og i henhold til økonomireglementet. Sektorsjefene har krav om resultatmål om at budsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022 skal leveres i absolutt balanse.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen sine ledere bør ha tilstrekkelig kunnskap til å ivareta økonomiansvaret.
- Kommunen bør ha rutiner rundt kompetanseutvikling og kompetansesikring som sørger for at de ansatte har nødvendig kompetanse og får den opplæringen de trenger.
- Kommunen sine ledere bør ha mulighet for bistand fra økonomikontoret.



## VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

SV: Høringsrapport forvaltningsrevisjon økonomistyring og økonomirapportering



Auran Arne Ketil <Arne.Ketil.Auran@meraker.kommune.no>

Til Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Kopi Frengen Rune

Meråker

Du svarte på meldingen 18.05.2020 12:44.

Svar Svar til alle Videre send

man. 18.05.2020 12:20

Hei

Etter gjennomgang av høringsrapporten har vi ikke funnet behov for faktakorrigeringer eller å foreslå endring på konklusjoner eller anbefalinger. Vi har en konkret plan på oppfølging av flere punkter i rapportens anbefalinger, og vil slik bruke dette i vårt systematiske forbedringsarbeid

Med vennlig hilsen

**Arne Ketil Auran**

Konstituert kommunedirektør

Meråker kommune

Tlf: 97662840

Epost: [Arne.Ketil.Auran@meraker.kommune.no](mailto:Arne.Ketil.Auran@meraker.kommune.no)



MERÅKER KOMMUNE

# **Revisjon**

Postadresse: Brugata 2, 7715 STEINKJER

Hovedkontor: Brugata 2, 7715 Steinkjer

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