



Vestfold
og Telemark
revisjon

Budsjettoppfølging og rapportering

Forvaltningsrevisjon | Holmestrand kommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	6
1.3. Avgrensning.....	6
1.4. Metode og kvalitetssikring	6
1.5. Kommunedirektørens uttalelse.....	7
2. Organisering og budsjett 2020/2021	8
2.1. Organisering	8
2.2. Budsjett 2020	8
2.3. Budsjett 2021	10
3. Rutiner og tiltak	12
3.1. Revisjonskriterier	12
3.2. Ansvar og roller	14
3.3. Reglement og andre tiltak	15
3.4. Kompetanse	18
3.5. Revisors vurdering.....	21
4. Rapportering	23
4.1. Revisjonskriterier	23
4.2. Kommunedirektørens rapportering.....	23
4.3. Tiltak	25
4.4. Revisors vurdering.....	27
5. Konklusjoner og anbefalinger	28
5.1. Konklusjoner.....	28
5.2. Anbefalinger.....	28
Litteratur og kildereferanser	29
Vedlegg	30
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	30
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	31

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på hvilke rutiner og tiltak Holmestrand kommune har for å følge opp driftsbudsjettet sitt, og om kommunen rapporterer samsvar med gjeldende krav.

Vårt hovedinntrykk er at Holmestrand kommunen i stor grad har etablert rutiner som er egnet til å sikre at budsjettet holdes og til å gi kontroll med økonomien på programområdene. På noen områder mener vi likevel at det rom for forbedring. Vi redegjør nærmere for dette under. Vi mener videre at kommunen har rapportert om økonomi i samsvar med gjeldende krav.

2020 et krevende år for Holmestrand kommune, hvor flere forhold gjorde situasjonen mer uoversiktlig enn i et normalår. Vi tenker da på at 2020 var første år som sammenslått kommune og at flere programområder var hadde konstituert kommunesjef deler av året. I tillegg kommer de utfordringer som pandemien har medført. Dette kan ha påvirket kvaliteten i økonomi-rapporteringen.

Rutiner og tiltak for å følge opp budsjettet

Ansvar og fullmakter for kommunens budsjett er formalisert i økonomireglement og administrativt delegasjonsreglement. Kommunedirektørens fullmakter fremgår av økonomireglementet, mens kommunalsjefenes og virksomhetsledernes ansvar og fullmakter fremgår av det administrative delegasjonsreglement. I noen virksomheter har avdelingsledere fått delegert ansvar for budsjett, men deres ansvar er i liten grad formalisert. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse som viser at det er en relativt stor andel av virksomhetslederne som ikke kjenner det administrative delegasjonsreglement. Spørreundersøkelsen viser også at det er en viss usikkerhet hos noen virksomhetsledere om innholdet i fullmaktene. Det kan bety at reglementet ikke er klargjørende nok når det gjelder hvilke fullmakter som er gitt.

Kommunens rutiner for rapportering fremgår av økonomireglement, årshjul og gjennom maler og brukerveiledninger i Framsikt. Programområder og virksomheter rapporterer på økonomi ca. hver måned. Fra 2021 blir månedsrapportene publisert på kommunens hjemmeside. Månedsrapporteringen er en vesentlig del av den interne oppfølgingen av budsjettet i kommunen. Vi mener derfor at kommunen bør vurdere å inkludere føringer for månedsrapportering i økonomireglementet.

Kommunalsjefer og virksomhetsledere må ha god oversikt over og forståelse for sitt programområdes og sin virksomhets budsjett. Kommunen har, gjennom Virksomhet for økonomi, etablert flere tiltak for å bistå virksomhetene i deres arbeid med budsjettering og rapportering. Vi mener at dette er i utgangspunktet gode tiltak som vil bidra til sikre riktig rapportering, og dermed medvirke til god økonomistyring i virksomheter og programområder. Men det er forutsetning av det avsettes nok ressurser til disse oppgavene, og det siste året har det har ressursene vært reduserte. Det er viktig at tiltakene fanger opp alle som har ansvar for økonomi i kommunen.

Vi mener at kan være behov for å bedre økonomikompentansen hos de som har ansvar for budsjett og rapportering.

Rapportering

I 2020 rapporterte kommunedirektøren om økonomi hvert tertial. I 2021 skal kommunedirektøren rapportere hvert kvartal. Både tertial- og kvartalsrapportering oppfyller kravene om rapportering i kommuneloven.

Som øverste leder har kommunedirektøren det overordnede ansvaret for at hans administrasjon holder de budsjetttrammene som kommunestyret har vedtatt, og for å sette i verk tiltak dersom utviklingen viser at går mot avvik. Noen tiltak kan gjøres innenfor kommunedirektørens myndighet, for eksempel innkjøps- og ansettelsesstopp. Større tiltak, dvs. strukturtiltak og tiltak som medfører endringer i tjenestene, krever politiske vedtak.

Kommunedirektøren har plikt til å foreslå endringer i budsjettet dersom prognosene gir vesentlige avvik. Vi mener at kommunedirektøren var rask til å foreslå endringer og tiltak våren 2020 da prognosene viste at kommunen gikk mot et merforbruk. Vedtatte endringer var ikke tilstrekkelig til å oppnå budsjettbalanse, og i 1. og 2. tertialrapport fremgår det at merforbruk må dekkes av fond.

Når det gjelder Helse og velferd, ble det igangsatt et utredningsarbeid som skulle resultere i strategier som skulle gi kontroll med kostnadsveksten. Strategien «Helhellig innsatstrapp» ble vedtatt som et resultat av dette arbeidet.

Vi mener at kommunedirektøren har oppfylt kravet om å foreslå endringer og tiltak i budsjettet.

Anbefalinger

Vi mener at Holmestrand kommune

- bør sikre at ansattes roller og ansvar knyttet til budsjett er formalisert, tydelige og kjent
- bør videreføre og styrke tiltak som sikrer kompetanse i økonomiarbeidet

Bø 9. juni 2021

Vestfold og Telemark revisjon IKS

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Holmestrand kommune i sak 38/20.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. **I hvilken grad har Holmestrand kommune rutiner og tiltak for å sikre at budsjettet overholdes?**
2. **I hvilken grad rapporterer Holmestrand kommune om økonomi i samsvar med rutiner og regelverk?**

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er primært hentet fra kommuneloven. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor.

1.3. Avgrensning

I denne forvaltningsrevisjonen ser vi på tiltak, oppfølging og rapportering på kommunens driftsbudsjett. Det innebærer at vi ikke undersøker kommunens rutiner for å følge opp og rapportere på investeringsprosjekter.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Hagen Stridsklev, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet ansatte i kommunen, og gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot virksomhetsledere. I tillegg har vi gjennomgått sentral dokumentasjon.

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunedirektøren har ikke ført til endringer i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Organisering og budsjett 2020/2021

2.1. Organisering

Figuren under viser administrativ organisering pr. 1.1.21.



Som figuren viser, har kommunen fire programområder. Hvert programområde ledes av en kommunalsjef. Kommunalsjef for Strategi og samfunnsutvikling er også assisterende kommunedirektør. Under hvert programområde er det organisert flere virksomheter, som ledes av virksomhetsledere.

2.2. Budsjett 2020

Budsjettet for 2020 ble basert på rammene i gamle Sande og Holmestrand. Ifølge budsjettdokumentet tok kommunen utgangspunkt i revidert budsjett per april 2019 for de to kommunene. De to budsjettene ble omarbeidet i samsvar med nye programområder og slått sammen. Budsjettet er deretter justert for forventet pris- og lønnsvekst, innsparingskrav og nye tiltak.

Sande og Holmestrand hadde felles ledergruppe i 2019. Budsjettprosessen høsten 2019 blir av noen beskrevet som litt «armer og bein», og ifølge kommunen har flere virksomheter måttet bruke første halvår av 2020 til å rydde i budsjettene sine.

Tabellen under viser budsjett og regnskap for 2020 per programområde.

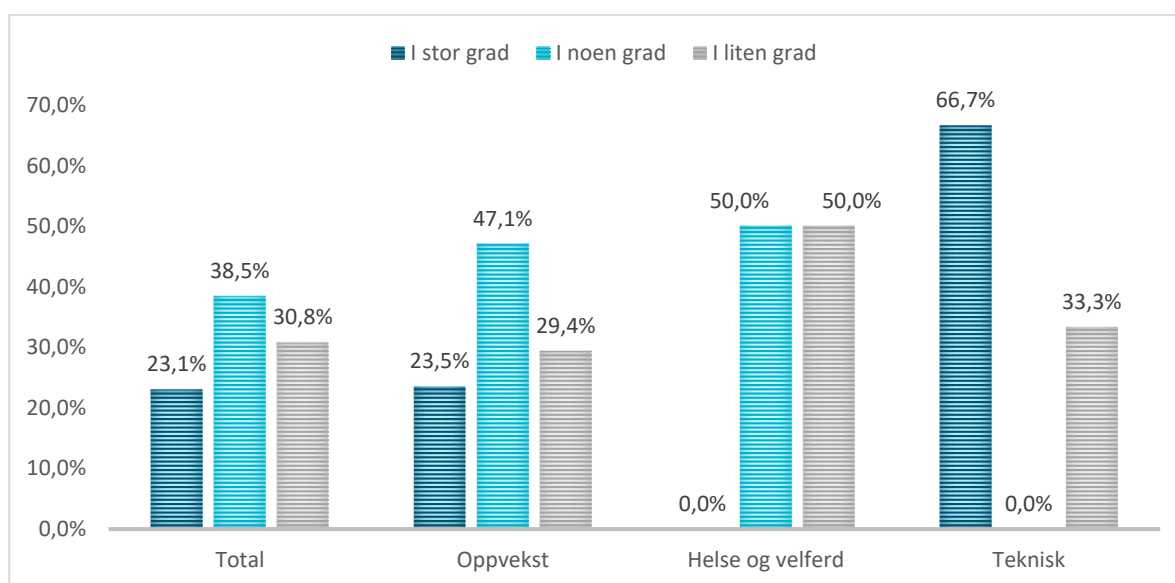
Tabell 1 Budsjett per programområde 2020

Programområde	Opprinnelig budsjett	Revidert budsjett	Årsregnskap 2020	Avvik	Avvik i %
Strategi og samfunnsutvikling	214 356	211 765	200 653	11 112	5,2
Oppvekst	584 576	579 455	560 416	19 039	3,3
Helse og velferd	484 747	488 010	546 542	- 58 532	-12,0
Teknisk	89 996	90 121	80 230	9 891	11,0

Årsregnskapet viser et samlet merforbruk på programområdene på 18,5 mill. kr.

Holmestrand hadde krevende ledersituasjon i 2020, bla. ved at programområdene for Helse og velferd og Teknisk hadde konstituerte kommunalsjefer i store deler året. Kommunalsjef for Oppvekst sluttet også høsten 2020. Ved oppstarten av 2021 hadde Helse og velferd konstituert kommunalsjef, mens Teknisk og Oppvekst hadde kommunalsjefer som nylig hadde startet i stillingene sine.

Vi har spurt virksomhetslederne i hvilken grad de mener at budsjettet for 2020 var realistisk for deres virksomhet.



Figur 1 Vurdering av budsjettrealisme – budsjett 2020²

I alle programområder er det virksomhetsledere som mener at budsjettet for 2020 i noen eller liten grad var realistisk for deres virksomhet. Andelen virksomhetsledere som mener budsjettet er urealistisk, er høyest i Helse og velferd.

² Andelen *vet ikke*-svar er tatt ut av figuren. Virksomhetslederne i Strategi og samfunnsutvikling svarte *vet ikke* på dette spørsmålet, og dette programområdet fremgår derfor ikke av figuren.

2.3. Budsjett 2021

Budsjettprosessen for 2021 blir beskrevet som mer helhetlig og systematisk enn budsjettprosessen året før.

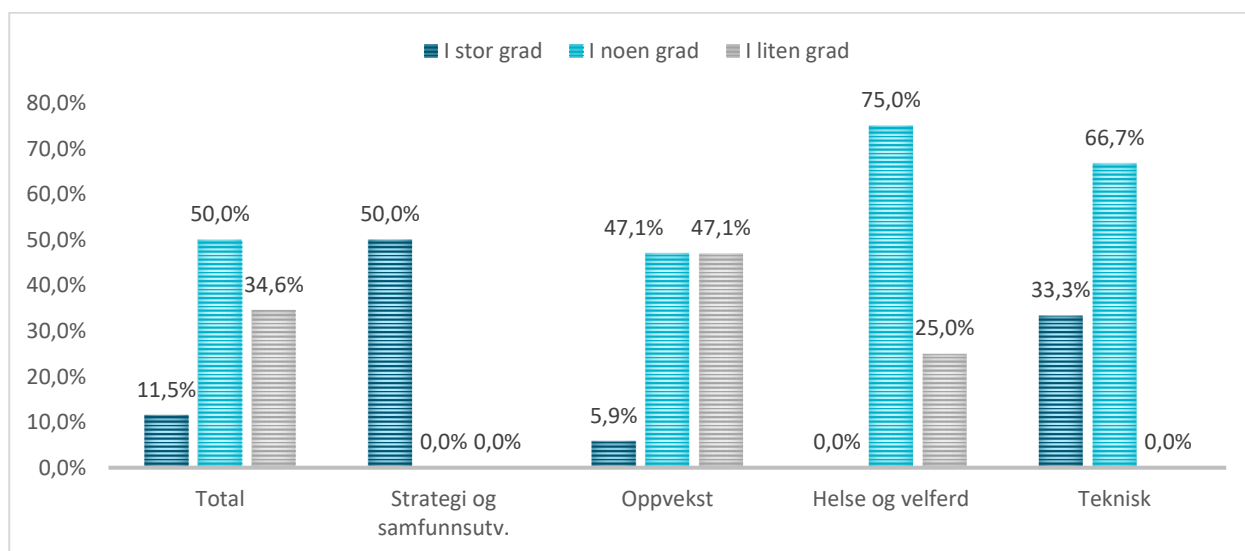
Tabellen under viser vedtatt budsjett for 2021.

Tabell 2 Budsjett 2021

Programområde	Opprinnelig budsjett
Strategi og samfunnsutvikling	207 603
Oppvekst	570 002
Helse og velferd	519 041
Teknisk	95 133

Budsjettrammen til Helse og velferd er økt med 70 mill. kr samtidig som programområdet er pålagt å spare inn 28 mill. kr. Det vil si en nettoøkning med 42 mill. kr. Budsjettrammen til teknisk er også noe økt i 2021. Oppvekst og Strategi og samfunnsutvikling har fått redusert sine budsjettrammer, sammenlignet med året før.

Vi har spurt virksomhetslederne om i hvilken grad de mener at budsjettet for 2021 er realistisk for deres virksomhet.



Figur 2 Vurdering av budsjettrealisme – 2021³

³ Andelen vet ikke-svar er tatt ut av figuren.

Oppvekst har den største andelen virksomhetsledere som mener at budsjettet i noen eller liten grad er realistisk. Virksomhetsledere i Helse og Velferd mener at 21-budsjettet er mer realistisk enn 20-budsjettet.

3. Rutiner og tiltak

I hvilken grad har Holmestrand kommune rutiner og tiltak for å sikre at budsjettet overholdes?

3.1. Revisjonskriterier

Overordnet regelverk:

Om budsjett:

Kommuneloven § 14-4:

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Kommuneloven § 14-5:

Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret, fylkestinget og underordnede organer.

Om ansvar, fullmakter og reglement:

Kommuneloven § 5-14:

Kommunestyret fastsetter selv et reglement for hvordan vedtaksrett og innstillingsmyndighet skal forvaltes. Dette skal gjøres innen 31. desember året etter at kommunestyret og fylkestinget ble konstituert. Det sist fastsatte reglementet og eventuelle andre vedtak om delegering og innstillingsrett gjelder inntil et nytt reglement er fastsatt

Kommuneloven § 13-1:

Kommunedirektøren leder den kommunale administrasjonen innenfor de de instruks, retningslinjer eller pålegg som kommunestyret gir.

Et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Kommuneloven § 14-2:

Kommunestyret skal vedta regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement).

Om internkontroll

Kommuneloven § 25-1:

Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.*

Veileder om internkontroll

KS har utarbeidet en veileder om kommunedirektørens internkontroll – *Orden i eget hus*. Ifølge veilederen er forutsetningene for god internkontroll

- at tiltak og kontrollaktiviteter er basert på en vurdering av risiko
- at ansattes ansvar og roller er formalisert
- formalisering av rutiner og prosedyrer
- formalisert rapportering
- kontrollaktiviteter gjennom daglig og faglig virksomhet
- avvikshåndtering

For å oppfylle kravet om internkontroll legger vi til grunn at kommunen må sikre at ansattes ansvar og fullmakter knyttet til budsjett er klare og formaliserte. Vi legger også til grunn at kommunen må sikre at det er tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å gjøre økonomiarbeidet. Videre bør kommunen ha rutiner og reglement for å sikre at budsjettet følges og for at avvik oppdages, herunder formaliserte rutiner for rapportering. Når det gjelder økonomireglementet, er det ikke stilt krav til innholdet i økonomireglementet. Innholdet vil bero på øvrige lov- og forskriftskrav til økonomiforvaltningen, økonomifaglige normer og en risiko- og vesentlighetsvurdering for den enkelte kommune og fylkeskommune.⁴

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen må ha formalisert ansattes ansvar og roller knyttet til budsjett.
- Kommunen må ha økonomireglement og ev. andre rutiner og tiltak for å følge opp budsjettet, herunder formaliserte rapporteringsrutiner.
- Kommunen må sikre at det er tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å gjøre økonomiarbeidet.

⁴ Prop 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner

3.2. Ansvar og roller

Delegering fra kommunestyret

Kommunestyret vedtok reglement for delegering og innstilling i sak 46/19. Kommunedirektøren får såkalt «generalfullmakt», dvs. myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, så langt det ikke fremgår av lov eller vedtak at kommunestyret selv skal fatte vedtak i saken, eller kommunestyret er pålagt ved lov eller selv har vedtatt å legge myndigheten til et annet organ. Delegeringsreglementet omtaler ikke myndighet og fullmakter knyttet til budsjett særskilt. Slike fullmakter fremgår derimot delvis av økonomireglementet. Kommunestyret vedtok økonomireglementet for Holmestrand kommune i sak 217/20. I reglementet gir kommunestyret følgende fullmakter for driftsbudsjettet:

- Kommunedirektøren har myndighet til å omdisponere bevilgninger innenfor de respektive programområdene, både på utgiftssiden og inntektssiden.
- Kommunedirektøren har myndighet til å foreta tekniske budsjettjusteringer.
- Kommunedirektøren har myndighet til å opprette og nedlegge stillinger innenfor budsjetttrammene.

Kommunestyret gir følgende fullmakter for investeringsbudsjettet:

- Kommunedirektøren gis fullmakt til å foreta budsjettendringer innen ett prosjekt under forutsetning av at rammene og finansieringsplanen holdes.
- Kommunedirektøren gis fullmakt til å rebudsjettere ubrukte bevilgninger for flerårige investeringsprosjekter i forbindelse med avslutning av årsregnskapet for det enkelte år. Finansiering innarbeides i forbindelse med 1. kvartalsrapport det påfølgende år.

Kommunestyret har ikke gitt disponeringsfullmakt til andre enn kommunedirektøren.

Økonomireglementet gjelder fra og med 2021.

Økonomireglementet gjaldt ikke i 2020, men vi får opplyst at kommunedirektøren i praksis hadde samme fullmakter i 2020 som økonomireglementet gav ham i 2021.

Administrativ delegering

Holmestrand kommune har tre ledelsesnivåer

- Kommunalsjef
- Virksomhetsleder
- Avdelingsleder

Kommunen har et administrativt delegeringsreglement som gjaldt fra 1. april 2020. Ifølge reglementet har kommunalsjefene kommunedirektørens myndighet på sitt programområde. Videre fremgår det at virksomhetslederne har ansvar for at enhetens økonomiforvaltning skjer i henhold til

økonomireglementet og for at økonomiforvaltningen skjer i henhold til budsjett- og regnskapsforskrifter og rutiner knyttet til innkjøp, anvisning og kontroll. Myndigheten til økonomiforvaltning kan helt eller delvis videredelegeres til avdelingsleder.

Holmestrand har tidligere hatt lederavtaler med kommunalsjefer og virksomhetsledere, og noen virksomhetsledere i kommunen har fortsatt slike avtaler. Formålet med lederavtalene var bla. å sikre felles forståelse av målsettinger, rammebetingelser og virkemidler. Lederavtalen supplerte arbeidsavtalen, og skulle tydeliggjøre gjensidige forventninger og forpliktelser. Kommunen planlegger å utarbeide oppdaterte lederavtaler.

Delegering av myndighet til avdelingsledere synes i liten grad å være skriftliggjort. Én kommunalsjef sier at det er inngått tilsvarende lederavtaler med avdelingslederne som det er inngått med virksomhetslederne.

Svar fra spørreundersøkelsen og intervjuene viser at virksomhetslederne i stor grad har god forståelse av hvilke fullmakter de har til å disponere og omdisponere virksomhetens budsjett. På Oppvekst er det likevel en viss usikkerhet om virksomhetsleders fullmakt. Her svarer 30 % av virksomhetslederne at de er litt usikre på hva de har fullmakt til når det gjelder budsjett.

I spørreundersøkelsen svarer litt over halvparten av virksomhetslederne at budsjettfullmaktene er gitt skriftlig, mens de øvrige virksomhetslederne svarer *nei* (23 %) eller *vet ikke* (23 %) på dette spørsmålet. Andelen virksomhetsledere som har svart *nei* eller *vet ikke* på dette er spørsmålet, er rimelig jevnt fordelt på programområdene Oppvekst, Helse og Velferd og Teknisk. Siden Oppvekst har flest virksomhetsledere, har Oppvekst flest virksomhetsledere som har svart *nei/vet ikke* på dette spørsmålet.

3.3. Reglement og andre tiltak

3.3.1. Økonomireglementet

Økonomireglementet består av flere delreglement:

- Reglement for utarbeidelse av finansielle måltall
- Reglement for økonomiplan
- Reglement for budsjett
- Reglement for budsjettoppfølgning og rapportering
- Reglement for disponeringsfullmakten
- Reglement for anvisning
- Reglement for nedskrivning av tap
- Reglement for strykninger
- Reglement for utlån

- Reglement for finansiering av investeringer

Kommunen skal også utarbeide reglement for investeringsprosjekter og gjelds- og finansforvaltning. Ifølge KST 217/20 skal disse reglementene komme til politisk behandling i 2021. Kommunen opplyser at arbeidet med disse reglementene er forsinket pga. korona-pandemien.

Om reglement for budsjettoppfølging og rapportering

Dette reglementet gir overordnede føringer for budsjettoppfølging. Ifølge reglementet skal kommunedirektøren utarbeide kvartalsrapporter med regnskapsoversikter og årsprognoser for de enkelte programområdene og for kommunen samlet. Dersom det ligger an til avvik skal dette forklares med forslag om nødvendige tiltak.

Om reglementet for anvisning

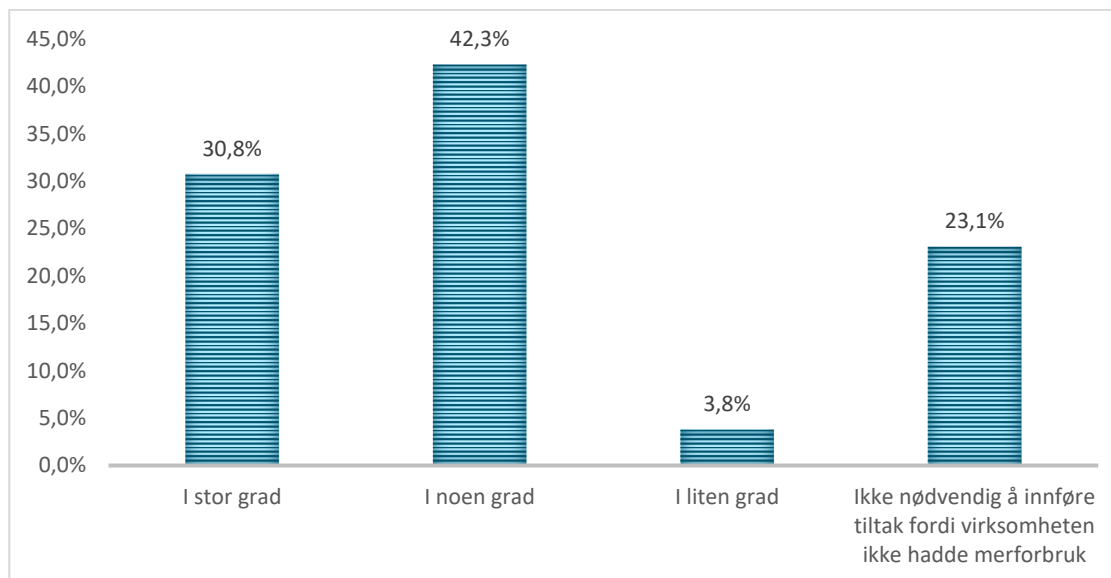
Reglementet har regler om attestasjons- og anvisningsfullmakt. Ifølge reglementet skal den som anviser påse at disponeringen av budsjettmidlene formelt, reelt og økonomisk er i orden og at det er budsjettmidler. Den som anviser skal videre påse at det foreligger en fullstendig oversikt over hvilke kontrakter som legger bindinger på budsjettbevilgningene.

3.3.2. Rapportering

Økonomireglementet omhandler kvartalsrapportering fra kommunedirektør til kommunestyret. Rapportering internt i kommunen utover kvartalsrapportering blir ikke omtalt i reglementet.

Kommunen har et årshjul som viser når det skal rapporteres internt. Avdelinger, virksomheter og programområder rapporterer på økonomi ca. hver måned. Avdelingslederne rapporterer til virksomhetsleder og virksomhetsleder rapporterer til kommunalsjef, som igjen rapporterer til kommunedirektør. Rapporteringsfristene for de ulike nivåene i administrasjonen fremgår av årshjulet. Virksomhetene rapporterer på regnskap hittil i år, årsprognose, avvik mellom årsprognose og revidert budsjett og tiltak. Kommunen bruker det digitale styringsverktøyet Framsikt når de rapporterer. Maler for rapportering ligger i Framsikt, og det er også utarbeidet en brukerveiledning for månedsrapportering i Framsikt. I brukerveiledningen gis det teknisk veiledning i bruk av systemet, og føringer om hva som skal inngå i rapportene. Les mer om Framsikt i pkt. 3.3.3.

Vi har spurt virksomhetslederne om i hvilken grad det ble gjennomført tiltak for å oppnå budsjettbalanse i 2020.



Figur 3 I hvilken grad er det iverksatt tiltak for å oppnå budsjettbalanse?

Figuren viser at flertallet av virksomhetene har iverksatt innsparingstiltak i 2020.

Kommunalsjef for Helse og velferd sier at det ikke er så lett iverksette forbedringstiltak, fordi økt tiltaksvolum i virksomhetene oftest er årsaken til merforbruket. Hun opplever likevel at budsjettdisiplinen i virksomhetene er god. Virksomhetene innen Oppvekst og Teknisk har ikke rapportert om merforbruk i samme omfang som virksomhetene i Helse og velferd. Kommunalsjefene for disse programområdene er likevel klare på at virksomheter som rapporterer om merforbruk, må iverksette innsparingstiltak.

Månedrapportene skal tas opp i kommunedirektørens ledergruppe.

Fra 2021 blir månedrappporter publisert på kommunens hjemmeside.

3.3.3. Andre tiltak

Interne møter

Bortsett fra Strategi og samfunnsutvikling, har alle programområdene faste møter med sine virksomhetsledere. Teknisk har ukentlige møter, Helse og Velferd har møter hver 14. dag og Oppvekst har møte hver måned eller oftere. Ifølge kommunalsjef for Strategi og samfunnsutvikling, har hun ikke hatt faste møter med sine virksomhetsledere på samme måte som de andre kommunalsjefene, fordi virksomhetene i programområdet er så forskjellige. De har likevel hatt noen felles møter i året som har gått. Det har vært åpen agenda på disse møtene. Kommunalsjef har én-til én-møter med virksomhetslederne i sitt programområde etter behov. Kommunalsjef planlegger å etablere ordning med flere fellesmøter etter pandemien er over, der bla. økonomi vil være fast post.

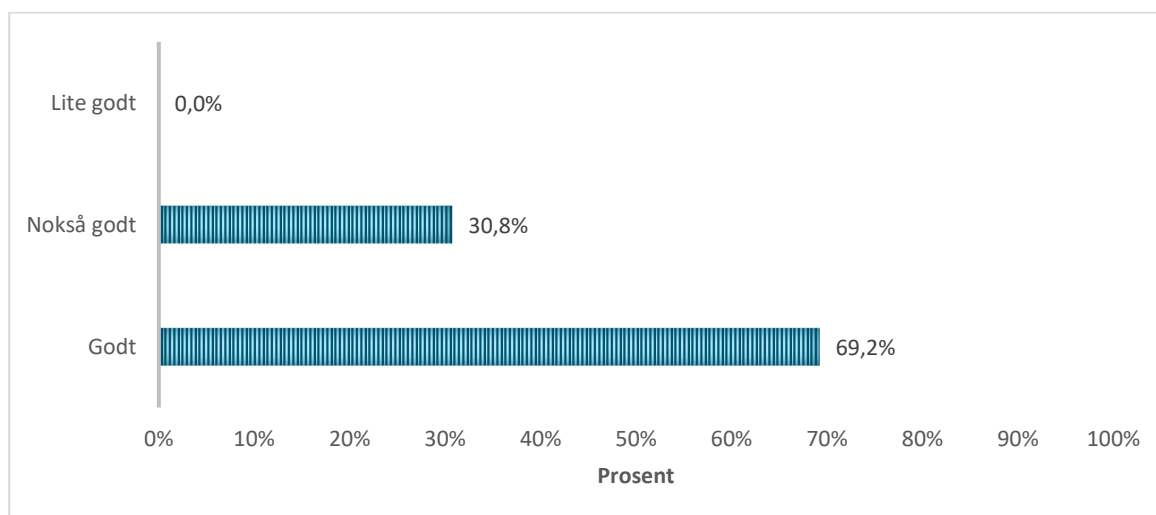
I spørreundersøkelsen og i intervjuene svarer mange virksomhetsledere at de har faste møter (hver 14. dag eller oftere) med sine avdelingsledere der budsjett er tema. Noen virksomhetsledere sier at de også har møter med tillitsvalgte der virksomhetens budsjett er tema.

Framsikt

Framsikt er et digitalt styringsverktøy med ulike moduler, bla. for årsbudsjett, økonomiplan og rapportering. Kommunen bruker Framsikt for å utarbeide årsbudsjett og økonomiplan, og til rapportering. Som nevnt over, blir måneds- og tertial/kvartalsrapporter utarbeidet i Framsikt. Kommunen har utarbeidet flere brukerveiledninger for hvordan Framsikt skal brukes. Blant annet er det utarbeidet brukerveiledning for budsjettering, periodisering og budsjettjustering og for månedsrapportering.

Framsikt er jamt over godt likt av kommunalsjefene. Ryddig og godt pedagogisk verktøy er ord som blir brukt til å beskrive systemet.

Vi har bedt virksomhetslederne vurdere hvor godt Framsikt fungerer.



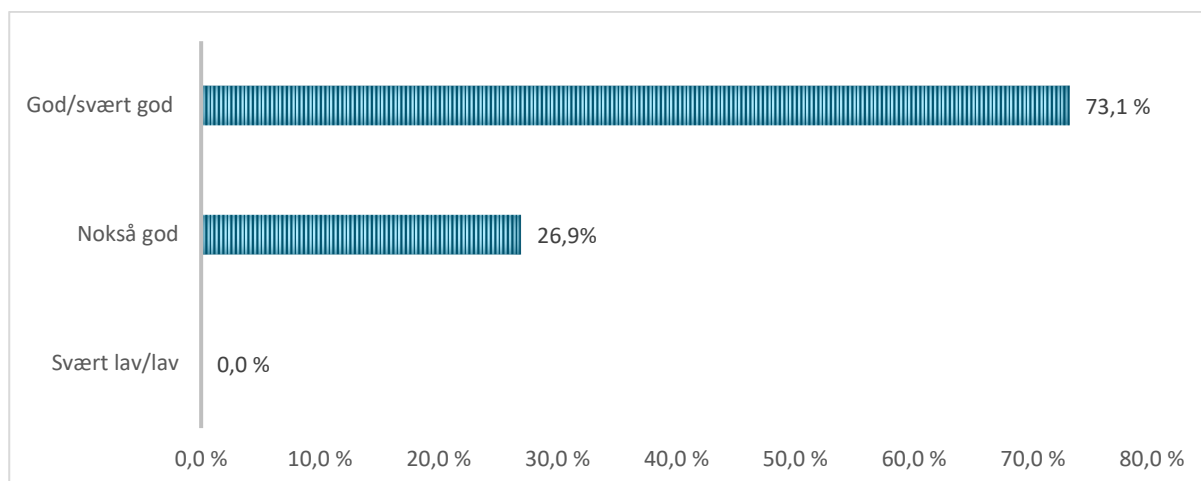
Figur 4 Hvor godt fungerer Framsikt?

Figuren viser at virksomhetslederne stort sett synes Framsikt fungerer godt.

3.4. Kompetanse

Virksomhetslederne har ansvaret for budsjett- og økonomirapportering fra sin virksomhet. Ingen av programområdene eller virksomhetsområdene har egne økonomikonsulenter eller lignende. I noen virksomheter har virksomhetsledere gitt budsjett- og rapporteringsansvar til avdelingsledere.

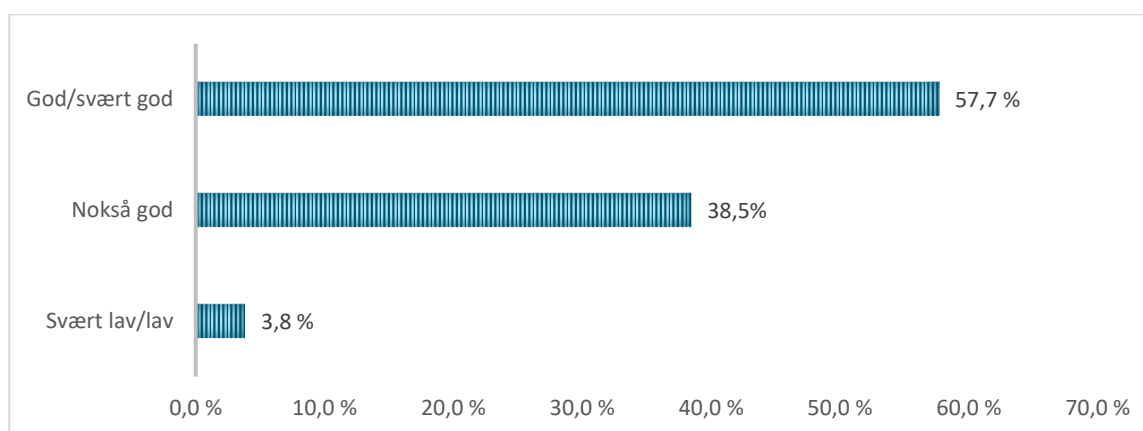
Vi har bedt virksomhetslederne om å vurdere egen kompetanse sett i forhold til det som stillingen deres krever.



Figur 5 Virksomhetsleders vurdering av egen økonomikompetanse.

Flertallet av virksomhetslederne mener at de har god økonomikompetanse. Generelt vurderer virksomhetslederne i Oppvekst egen kompetanse noe lavere enn virksomhetslederne i de andre programområdene.

Som nevnt over, bruker kommunen Framsikt i sitt budsjett- og rapporteringsarbeid. Vi har derfor spurt virksomhetslederne om hvordan de vurderer sin egen kompetanse til å bruke systemet.



Figur 6 Framsikt - vurdering av egen kompetanse.

Flertallet av virksomhetslederne mener at de har god kompetanse i å bruke Framsikt. Generelt vurderer virksomhetslederne Oppvekst egen kompetanse noe lavere enn virksomhetslederne på de andre programområdene.

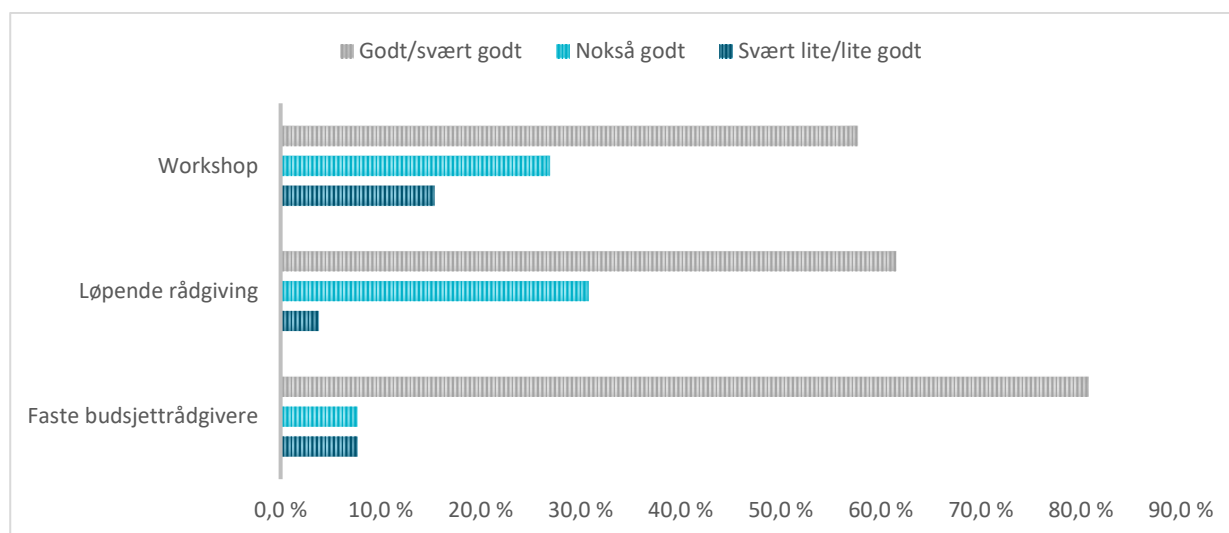
Virksomhet for økonomi har ulike tiltak for å følge opp og bistå opp virksomhetene i budsjettarbeidet. Virksomheten har tre budsjetttrådgivere, hvorav virksomhetsleder er én av budsjetttrådgiverne⁵. Virksomhetene i kommunen er fordelt mellom budsjetttrådgiverne, dvs. at

⁵ Dette gjaldt vinteren 2020/21.

virksomhetene har «sin» budsjettråd giver å forholde seg til. Kvalitetssikring av budsjetter og rapporter er en av hovedoppgavene til budsjettrådgiverne. Virksomhet for økonomi har hatt betydelig turnover de siste årene, og det har i perioder vært mindre ressurser til budsjettrådgiving pga. vakanser og permisjoner. Det er ytret bekymring knyttet til ressursene til budsjettrådgiving både fra budsjettrådgiverne selv og fra kommunalsjefene. Ifølge budsjettrådgiverne har krav om hyppigere rapportering kombinert med for dårlig bemanning, ført til at virksomhetene ikke har blitt fulgt opp så godt som ønskelig i 2020. Ass. kommunedirektør erkjenner at det i perioder ikke har vært nok kapasitet på dette området.

I forbindelse med utarbeidelse av budsjett og månedsrapporteringer, har virksomhet for økonomi gjennomført workshops og drop-ins for virksomhetsledere og avdelingsledere. Virksomhetsledere og avdelingslederne har her fått informasjon og praktisk bistand til lønns- og detaljbudsjetteringen og til månedsrapportering.

Vi har bedt virksomhetslederne om å vurdere hvordan støttetiltakene til økonomiavdelingene fungerer.



Figur 7 Vurdering av støtte fra virksomhet for økonomi

Generelt blir alle tiltak vurdert som gode. Dette gjelder særlig ordningen med at virksomhetene har faste budsjettådgivere.

Kommunen skal omorganisere virksomhet for økonomi, ved at virksomheten også skal ha ansvar for virksomhetsstyring. Det innebærer at virksomheten, i tillegg til å ha ansvar for økonomistyring, også skal analysere produksjonsdata, utvikling av brukerbehov, mm. Ressursene til budsjettådgiving skal økes noe. Nytt navn for virksomheten skal være Styring og analyse.

Kommunen ønsker å etablere en opplæringsordning for ledere i kommunen med ansvar for økonomi. Planen er at lederne skal bli «sertifisert» på økonomi. Disse planene er foreløpig utsatt pga. den pågående pandemien.

3.5. Revisors vurdering

Formalisering av ansvar

Vi mener at kommunen, gjennom økonomireglementet og det administrative delegasjonsreglementet, har formalisert hvilket ansvar og myndighet kommunedirektør, kommunesjefer og virksomhetsledere har for kommunens budsjett. I noen virksomheter har avdelingsledere fått ansvar for budsjett, men det er i liten grad formalisert hvilket ansvar som er delegert til denne gruppen ansatte ev. disse ansatte. Vi mener at kommunen bør sikre at delegering av ansvar og myndighet til dette ledernivået også blir formalisert i reglement eller på annen måte.

Det er en relativt stor andel av virksomhetslederne som ikke kjenner til det administrative delegasjonsreglementet. Det er også en viss usikkerhet hos noen virksomhetsledere om innholdet i de budsjettfullmaktene som er gitt. Kommunen bør sikre at det administrative reglementet er kjent av alle det omfatter, og samtidig vurdere om reglement i seg selv er klargjørende nok når det gjelder hvilke fullmakter som er gitt.

Reglement og andre tiltak

Kommunen har vedtatt økonomireglement slik som kommuneloven krever. Økonomireglementet inneholder flere delreglement, og det skal også utarbeides flere delreglement.

Kommunens rutiner for rapportering fremgår av økonomireglement, årshjul, og gjennom maler og brukerveiledninger i Framsikt. Vi mener at kommunen har rutiner for systematisk rapportering om økonomi. Månedrapporingen er en vesentlig del av den interne oppfølgingen av budsjettet i kommunen. Vi mener derfor at kommunen bør vurdere å inkludere føringer for månedrapporing i økonomireglementet. Prognoser må være realistiske for at rapporteringen skal ha tilsiktet virkning, dvs. føre til god budsjettstyring og kontroll. Offentliggjøring av månedrapporingene innebærer også at rapportene må ha en viss kvalitet. Kommunen må sikre at det avsettes nok ressurser til dette arbeidet.

Vi mener det er et godt tiltak at programområdene har faste interne møter der budsjett er tema. Vi har merket oss at også Strategi og samfunnsutvikling vurderer en slik ordning.

Kompetanse

Kommunalsjefer og virksomhetsledere må ha god oversikt over og forståelse for sitt programområde og sin virksomhets budsjett. Gjennomgangen av tertialrapportene for 2020, viser at det ble gjort feil både når det gjelder budsjettering og rapportering, jf. pkt. 4.4. Selv om det positivt at flertallet av virksomhetslederne vurderer sin økonomikompetanse som god, mener vi derfor likevel at det kan være behov å bedre kompetansen hos de som har ansvar for budsjett og rapportering.

Kommunen, gjennom Virksomhet for økonomi, har etablert flere tiltak for å bistå virksomhetene i deres budsjettarbeid og rapporteringsarbeid. Vi mener at dette er gode tiltak som vil bidra til sikre riktig rapportering, og dermed medvirke til god økonomistyring i virksomheter og programområder. Ordningen med faste budsjett rådgivere blir vurdert som særlig god og viktig, selv om det av ulike årsaker var reduserte ressurser til denne oppgaven i 2020. Dette tilsier at særlig ordningen med budsjett rådgivere bør styrkes og videreutvikles fremover. Det er viktig at tiltakene fanger opp alle som har ansvar for økonomi i kommunen.

4. Rapportering

I hvilken grad rapporterer Holmestrand kommune om økonomi i samsvar med rutiner og regelverk?

4.1. Revisjonskriterier

Ifølge kommuneloven § 14-5 skal kommunedirektøren minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Selv om årsbudsjettet i utgangspunktet er bindende for kommunestyret, skal kommunestyret endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunedirektøren må rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter minst to ganger i året.
- Kommunedirektøren må foreslå endringer i årsbudsjettet, hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik.

4.2. Kommunedirektørens rapportering

Tertialrapportering

Kommunedirektøren rapporterte tertialvis til kommunestyret i 2020. Kommunestyret behandlet tertialrapportene i hhv. sak 106/20 og sak 175/20. Fra 2021 går kommunen over til å rapportere til kommunestyret hvert kvartal, jf. nytt økonomireglement. Ifølge kommunen er dette et tiltak for å holde politikerne mer informert om driften gjennom året. Første tertialrapport kom som regel til behandling i juni, og kommunen mener at det er vanskeligere å iverksette korrigerende tiltak som gir effekt, når nesten halve året er gått. En kvartalsrapport vil kunne behandles anslagsvis én måned tidligere enn en tertialrapport.

Rapportering til kommunestyret 6. mai 2020

Foreløpig regnskap for Holmestrand for 2019⁶ viste et betydelig merforbruk, særlig innenfor Helse og velferd og Teknisk. Kommunedirektøren mente at den nye kommunen var i en alvorlig økonomisk situasjon, og at det var for lenge å vente til første tertialrapport kom til behandling i juni. Virksomhetene ble derfor bedt om å utarbeide prognoser for 2020, og utrede tiltak til å holde budsjetttrammene. Prognoser og forslag til innsparingstiltak ble presentert for kommunestyret 6. mai - KST 41/20 Budsjett 2020 – Oppfølging av virksomheter.

⁶ Foreløpig regnskap for Sande kommune viste at kommunen gikk mot et mindreforbruk (overskudd) i 2019.

Rapporterte avvik i 2020

Tabellen under viser hvilke avvik kommunen har rapportert gjennom året på programområdene, og i tillegg regnskapsresultatet for 2020.

Tabell 3 Rapporterte avvik 2020

Programområde	Avvik 6. 5.20	Avvik 1. tertial	Avvik 2. tertial	Regnskap 31.12.20
Strategi og samfunnsutvikling	0	1 618	6 189	11 112
Oppvekst	0	11 023	10 209	19 039
Helse og velferd	-35 000	-41 503	-46 635	-58 532
Teknisk	-4 400	596	-4 803	9 891

I tertialrapportene blir avvik (tall) rapportert per virksomhet og samlet per programområde. Avvikene blir som hovedregel kommentert på overordnet nivå, det vil si per programområde. I andre tertialrapport ble det likevel gitt en mer detaljert gjennomgang av virksomhetene i Helse og velferd i eget vedlegg.

Nedenfor redegjør kort vi for hvordan budsjettavvikene er forklart i tertialrapportene og av kommunalsjefene i intervju⁷.

Strategi og samfunnsutvikling

Strategi og samfunnsutvikling har brukt mindre enn budsjettert i 2020. Programområdet har rapportert om mindreforbruk både for første og andre tertial, og mindreforbruket har økt gjennom året. Mindreforbruket forklares med innsparinger pga. innkjøps- og ansettelsesstoppen samt lavere utgifter til NAV.

Oppvekst

Oppvekst har brukt mindre enn budsjettert i 2020. Mindreforbruket forklares med innsparinger som skyldes ansettelses- og innkjøpsstoppen, lavere utgifter til barnehagene som en følge av lavere barnetall enn forventet, og dessuten lavere utgifter til barnevern.

Kommunalsjef for oppvekst mener at innkjøps- og ansettelsesstoppen er en av årsakene til at programområdet fikk et bedre årsresultat enn hva som ble varslet ved andre tertial. Koronapandemien kan også ha påvirket resultatet.

Helse og velferd

Helse og velferd har rapportert om store merforbruk gjennom hele 2020, og merforbruket har økt fra rapportering til rapportering. Som nevnt over, er det er redegjort for årsaker til merforbruket i vedlegg til andre tertialrapport.

⁷ Intervjuene ble gjennomført før årsregnskapet for 2020 var avsluttet.

Merforbruket forklares bla. med at økte lønnsutgifter og økt innleie som en følge av økte pasientbehov, og med utgifter til kjøp av eksterne plasser til pasienter som kommunen ikke har eget tilbud til. Det blir også påpekt at konsekvensene av at betalt spisepause ble innført, ikke er innarbeidet i budsjettet.

Det er bare virksomhet for folkehelse, forebygging og frivillighet som rapporterer om at ansettelses- og innkjøpsstoppen har gitt innsparing.

Teknisk

Rapportert avvik fra Teknisk har variert mye i 2020. Programområdet rapporterte om mindreforbruk på ca. kr 600 000 for første tertial, og om merforbruk på nærmere 5 mill. kr for andre tertial. Programområdet endte med et mindreforbruk på nærmere 10 mill. kr.

Forklaringene til avvikene i tertialrapportene faller i hovedsak i tre hovedkategorier: feil i budsjettering og i fakturasystem, innsparinger og selvkostområdene. Feilbudsjettering og dobbeltfakturering av kommunale avgifter forklarer noe av avviket som ble rapport for første tertial. Avvikene som ble rapportert for andre tertial blir forklart med reduserte inntekter på plan- og byggesak, og økte utgifter på VAR-området. Mild vinter og ansettelses- og innkjøpsstopp har deretter gitt innsparinger.

Ifølge kommunalsjef for Teknisk ble det gjort feil ved rapportering for andre tertial. Feilene gjelder rapportering av resultat for samferdsel og bruk av fond på vann og avløp. Dette er noe årsaken til at programområdet fikk et såpass mye bedre årsresultat enn hva som ble varslet i ved andre tertial.

4.3. Tiltak

Vi redegjør her for de mest sentrale sakene der kommunedirektøren har foreslått endringer for å oppnå budsjettbalanse.

KST 41/20 Budsjett 2020 – oppfølging av virksomheter med merforbruk

Kommunedirektøren la fram forslag til innsparingstiltak for kommunestyret i denne saken.

Tiltakene skulle frigjøre midler fra programområdene Teknisk, Oppvekst og Strategi og samfunnsutvikling som skulle brukes til å styrke budsjettet på Helse og velferd. I sum ville tiltakene føre til at Helse og velferd ble styrket 24,5 mill.kr. Helse og velferd ville måtte finne dekning for resten av merforbruket (10,5 mill. kr). innenfor eget programområde Kommunedirektøren opplyste også om at det var lyst ut en konkurranse om bistand til å gjennomgå helse- og omsorgstjenestene. Kommunedirektørens forslag ble delvis vedtatt. Helse og velferd ble styrket med 11,5 mill. kr ved at midler ble overført fra Teknisk og Samfunnsutvikling. Innsparingstiltakene som ble foreslått for Oppvekst og Helse og Velferd ble ikke vedtatt. Kommunestyret vedtok også at det skulle foretas en grundig gjennomgang av driftsutgiftene. Gjennomgangen skulle gi tydelig svar på hva merforbruket skyldes, og dessuten hva som kunne gjøres for å kontroll på driftsutgiftene.

Kommunestyret anbefalte at dette ble gjort i sammenheng med analysen av helsesektoren, og ved bruk av ekstern kompetanse.

Kommunedirektøren informerte i samme sak om at han hadde innført innkjøps- og ansettelsesstopp.

Tertialrapportene

Det er i liten grad foreslått endringer i tertialrapporteringen i 2020. Ifølge kommunen er det stor sett foreslått og vedtatt endringer som gjelder fordeling av lønnsreserver og oppryddinger.

I *KST 106/20 – 1.tertialrapport* sier kommunedirektøren at han vil komme tilbake med til eventuell inndekning ved bruk av disposisjonsfond i forbindelse med rapporteringen for 2. tertial når prognosene er mer sikre.

I *KST 175/20 - 2. tertialrapport* sier kommunedirektøren at han velger å ikke foreslå inndekning for forventet merforbruk. Han fastslår at merforbruk bare kan dekkes av fond, men mye er fortsatt usikkert og han avventer derfor det endelige resultatet.

KST 205/20 - Helhetlig innsatstrapp i Holmestrand kommune

Agenda Kaupang fikk i mai 2020 i oppdrag om å gjennomgå virksomhetene innen Helse og velferd. Formålet med oppdraget var å utvikle strategier og tiltak som skulle gi kommunen en fremtidsrettet tjeneste som tok hensyn til demografi og nasjonale føringer. Agenda Kaupang skulle gi anbefalinger om dekningsgrader, lokasjoner, bruk av teknologi og innhold, og organisering både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv.⁸ På bakgrunn av foreløpige funn og anbefalinger, har kommunen utarbeidet strategien *Helhetlig innsatstrapp*. Denne strategien skal føre til at tiltak dreies mot mer egenmestring og forbyggende tiltak i stedet for de mer inngripende og kostnadskrevende tiltakene. Strategien skal sikre fremtidig økonomisk bærekraft i helse- og omsorgstjenestene. Tanken bak strategien er at helse- og omsorgstjenestene skal vokse «smartere», og dermed forhindre økt budsjettbehov som følge av et forventet økt tjenestebehov i befolkningen. Kommunestyret vedtok strategien i sak 205/20. Strategien skal innføres fra 2021.

I budsjettet for 2021 er det lagt inn sparingstiltak i Helse og velferd, hvorav flere er knyttet til arbeidet med Helhetlig innsatstrapp. I sum skal tiltakene gi innsparing på 28 mill. kr.

⁸ Agenda Kaupang hadde ikke avsluttet sitt arbeid, da vi jobbet denne rapporten. Vi kjenner derfor ikke deres endelige konklusjoner.

4.4. Revisors vurdering

Kommunedirektørens rapportering

Kommuneloven krever at kommunedirektøren skal rapportere om økonomi til kommunestyret minimum to ganger gjennom året. Både tertial- og kvartalsrapportering oppfyller kravene i kommuneloven.

Kommunedirektøren skal rapportere om vesentlige avvik. Kommunen må ha god oversikt over den økonomiske utviklingen for å fange opp avvikene. Prognoser må være realistiske for å vurdere behov for tiltak. Ideelt sett, bør prognosene som legges fram for første tertial samsvare med prognosene for andre tertial, som igjen bør samsvare med årsresultatet. Dersom prognosene må endres, bør det skyldes utforutsette forhold som har oppstått i perioden mellom rapporteringstidspunktene.

I Holmestrand har rapporterte avvik og prognoser variert mye gjennom 2020. For en stor del kommunale tjenester er behovet uforutsigbart, og kostnadsbildet kan derfor endre seg raskt. Dette gjelder for eksempel behov for vintervedlikehold på veiene, barnevernstiltak og diverse helse- og omsorgstjenester. Det kan også være vanskelig å forutse effekten av en ansettelsesstopp i og med at kommunen ikke nødvendigvis vet når ansatte vil slutte og dermed hvilke stillinger som kan holdes vakante. Vi synes likevel det kan være grunn til å spørre om kommunen har hatt god nok kontroll og oversikt på alle områder når de har rapportert. Vi tenker særlig på programområdene Teknisk og Helse og velferd. Vi mener samtidig at rapporteringen må ses i lys av at 2020 var et krevende år for Holmestrand kommune, hvor flere forhold har gjort situasjonen mer uoversiktlig enn i ett normalår. Vi tenker da på at 2020 var første år som sammenslått kommune og at flere programområder var uten kommunalsjef deler av året. I tillegg kommer de utfordringer som pandemien har ført med seg.

Endringer og tiltak

Som øverste leder har kommunedirektøren det overordnede ansvaret for at hans administrasjon holder de budsjetttrammene som kommunestyret har vedtatt og for å sette i verk tiltak dersom utviklingen viser at går mot avvik. Noen tiltak kan gjøres innenfor kommunedirektørens myndighet, for eksempel innkjøps- og ansettelsesstopp. Større tiltak, som strukturtiltak og tiltak som medfører endringer i tjenestene, krever politiske vedtak.

Vi mener at kommunedirektøren var rask til å foreslå endringer og tiltak våren 2020 da prognosene viste at kommunen gikk mot et merforbruk. Vedtatte endringer var ikke tilstrekkelig til å oppnå budsjettbalanse, og i 1. og 2. tertialrapport fremgår det at merforbruk må dekkes av fond.

Når det gjelder Helse og velferd, ble det igangsatt et utredningsarbeid som skulle resultere i strategier for å få kontroll med kostnadsveksten i programområdet. Strategien «Helhellig innsatstrapp» ble vedtatt som et resultat av dette arbeidet.

5. Konklusjoner og anbefalinger

5.1. Konklusjoner

I hvilken grad har Holmestrand kommune rutiner og tiltak for å sikre at budsjettet overholdes?

Vi mener at Holmestrand kommune har etablert rutiner og tiltak, som i all hovedsak, er egnet til å sikre at budsjettet holdes og som vil gi god kontroll med økonomien i programområdene. På noen områder mener vi likevel at det er rom for forbedring. Reglementer om økonomi synes ikke å være godt kjent blant alle ledere, og det er også en viss usikkerhet om hva budsjettfullmaktene innebærer. Det er etablert systematiske tiltak for å gi økonomi- og budsjett rådgiving til ledere i kommunen, men det har vært reduserte ressurser til disse oppgavene siste året. Vi mener at kan være behov for å bedre økonomikompetansen hos de som har ansvar for budsjett og rapportering.

I hvilken grad rapporterer Holmestrand kommune om økonomi i samsvar med rutiner og regelverk?

Vi mener at Holmestrand kommune har rapportert om økonomi i samsvar med gjeldende krav, dvs. minimum to ganger gjennom året. Vi mener at kommunedirektøren har oppfylt sin plikt til å foreslå endringer i årsbudsjettet når utviklingen viste vesentlige avvik.

5.2. Anbefalinger

Vi mener at Holmestrand kommune

- bør sikre at ansattes roller og ansvar knyttet til budsjett er formalisert, tydelige og kjent
- bør videreføre og styrke tiltak som sikrer kompetanse i økonomiarbeidet

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokument

Prop. 46 L (2017-2018): Lov om kommuner og fylkeskommuner

Rapportert, veiledere mv.

KS: Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder. 2020.

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren anser at rapporten om **Forvaltningsrevisjon om budsjettoppfølging og rapportering**, i det alt vesentlige stemmer overens med den kunnskapen kommunedirektøren sitter med. Kommunedirektøren ønsker innspillene fra revisjonen velkommen, og merker seg at revisjonen deler kommunedirektørens opplevelse av at budsjettavdelingen i Holmestrand kommune i dag er for knapt bemannet, sett i forhold til de krav og behov som er pålagt avdelingen, både eksternt gjennom lovkrav, internt mot ledernivåene, og i forhold til forventninger fra folkevalgt nivå. Det er derfor gledelig at revisjonen likevel konkluderer med at kommunen i hovedsak har oppfylt de kravene som stilles i forhold til de to hovedspørsmålene:

1. I hvilken grad har Holmestrand kommune rutiner og tiltak for å sikre at budsjettet overholdes?
2. I hvilken grad rapporterer Holmestrand kommune om økonomi i samsvar med rutiner og regelverk?

Som revisjonen også omtaler, har 2020 vært et veldig spesielt år for Holmestrand kommune; det er det første året i ny kommune, det har nettopp vært en kommunesammenslåing, og så kom pandemien på toppen av dette. Kommunedirektøren vil ta revisjonens tilbakemeldinger til følge, i det videre arbeidet med økonomi- og virksomhetsstyring, og internkontroll.



Janne Visnes Melgaard
Ass. kommunedirektør /
Kommunalsjef Strategi og samfunnsutvikling
Tlf. 977 47 539
holmestrand.kommune.no

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev 22. januar 2021. Oppstartsmøte ble avholdt 8. februar med kommunedirektør, ass. kommunedirektør og virksomhetsleder økonomi til stede. Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden februar – april 2021.

Innsamling av data

For å undersøke problemstillingene har vi kartlagt og gjennomgått relevant dokumentasjon, intervjuet ledere på ulike nivå i kommunen og gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot virksomhetsledere i kommunen.

Vi har gjennomgått følgende dokumenter:

Reglement og rutiner

- Økonomireglement Holmestrand kommune – vedtatt i KST 217/20
- Reglement for delegering og innstilling for Holmestrand kommune - vedtatt i sak 46/19
- Administrativt delegeringsreglement
- Diverse brukerveiledninger for Framsikt, herunder:
 - Brukerveiledning budsjettering, periodisering og budsjettjustering
 - Brukerveiledning månedrapportering

Årsmeldinger

- Årsmelding Sande kommune 2019
- Årsmelding Holmestrand kommune 2019
- Årsmelding Holmestrand kommune 2020

Handlingsprogram

- Handlingsprogram Holmestrand kommune 2020-2023
- Handlingsprogram Holmestrand kommune 2021-2024

Økonomirapportering

- 1. tertialrapport Holmestrand kommune 2019
- 1. tertialrapport Holmestrand kommune 2019
- Budsjett 2020 – oppfølging av virksomheter med merforbruk – KST 41/20
- 1. tertialrapport Holmestrand kommune 2020 – KST 106/20
- 2. tertialrapport Holmestrand kommune 2020 – KST 175/20
- Månedrapporter 2020

Vi har i tillegg fått demonstrert Framsikt og fått en innføring i hvordan budsjetterings- og rapporteringsmodulene fungerer.

Vi har intervjuet følgende ansatte:

- Assisterende kommunedirektør/kommunalsjef Strategi og samfunnsutvikling
- Kommunalsjef Oppvekst
- Kommunalsjef Teknisk
- Konstituert kommunalsjef Helse og velferd
- Virksomhetsleder Økonomi (Strategi og samfunnsutvikling)
- Konstituert virksomhetsleder Økonomi – tiltrådte mars 2021
- Virksomhetsleder Forvaltning og tjenestetildeling (Helse og velferd)
- Konstituert virksomhetsleder Hjemmebaserte tjenester (Helse og velferd)
- Virksomhetsleder Holmestrand og Hof bo- og behandlingssenter (Helse og velferd)
- Budsjettrådgivere – Virksomhet for økonomi

Alle intervjuer er gjennomført digitalt. Det er skrevet referat fra alle intervjuer som er bekreftet av kilden.

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot virksomhetsledere i kommunen.

Spørreundersøkelsen er sendt til alle virksomhetsledere som vi ikke har intervjuet, dvs. at den er ikke sendt til virksomhetsleder for Økonomi (økonomisjef) og heller ikke til tre virksomhetsledere innen programområde for Helse og velferd. Helse og velferd er det området i kommunen som hadde størst merforbruk i 2020, og vi ønsket å få mer utdypende informasjon om budsjett og budsjettoppfølging fra virksomhetene i dette programområdet enn hva spørreundersøkelsen ville gi. Vi har derfor valgt ut tre virksomheter til intervju. Vi har intervjuet én virksomhetsleder med ansvar for hjemmebaserte tjenester og én virksomhetsleder med ansvar for institusjonstjenester. Begge virksomhetene hadde merforbruk i 2020. I tillegg har vi intervjuet virksomhetsleder for Forvaltning og tjenestetildeling. Dette er en ny virksomhet. Vi valgte ut denne virksomheten fordi den er opprettet i ledd med kommunens arbeid med å få kontroll med kostnadene på programområdet.

Spørreundersøkelsen har en svarprosent på 84 %. Det innebærer at det fem virksomhetsledere som ikke har svart på undersøkelsen eller som ikke er intervjuet. De virksomhetslederne som er ikke har svart er fordelt på virksomheter i Oppvekst (3), Helse og Velferd (1) og Teknisk (1). Vi mener at den høye svarprosenten gir resultatene troverdighet og at de gir et riktig bilde på virksomhetsledernes oppfatninger.

Relevans og pålitelighet

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er pålitelig og relevant.

Relevans (gyldighet) handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene handler om. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig – at

innholdet er til å stole på. Både relevans og pålitelighet vurderes i forbindelse med kvalitetssikringen av forvaltningsrevisjonen.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor.

Vi har tatt hensyn til de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Vi mener derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen (evt. foretaket). Vi har også behandlet personopplysninger X

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd. X

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres og rapporteres i samsvar med lov og forskrift, og god kommunal revisjonsskikk, jf. kommuneloven §24-2. Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med kommuneloven, forskrift om kontrollutvalg og revisjon og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon⁹.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

⁹ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no