

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Leka kommune

Arkivsak: 21/310
Møtedato/tid: 20.10.2021 kl. 12:00
Møtested: Kommunestyresalen

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
20/21	Forvaltningsrevisjonsrapport - Økonomistyring
21/21	Godkjenning av protokoll

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS
v/ Einar Sandlund på telefon 938 97 555, eller e-post: einar.sandlund@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Steinkjer, 13.10.2021

Arve Haug (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Einar Sandlund/s/
Seniorrådgiver
Konsek Trøndelag IKS

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Forvaltningsrevisjonsrapport - Økonomistyring

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Leka kommune

Møtedato

20.10.2021

Saksnr

20/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 217, TI - &58

Arkivsaknr 20/478-7

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget slutter seg til forvaltningsrevisjonsrapporten – Økonomistyring
2. Kontrollutvalget vil komme tilbake med egen sak på utvalgets oppfølging av tiltak og planer som er beskrevet i kommunedirektørens svar, med vedlegg, av 08.10.21.
3. Saken oversendes kommunestyret med slik innstilling til vedtak:
 - 1) *Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapporten – Økonomistyring til orientering.*
 - 2) *Kommunestyret ber kommunedirektøren snarlig følge opp rapportens anbefalinger i kap. 7.2.*
 - 3) *Kommunestyret ber kommunedirektøren om skriftlig rapport til kontrollutvalget hhv. innen*
 - 31.12.21 på status oppfølging av anbefalingene i rapporten
 - 01.05.22 på hvordan anbefalingene i rapporten er fulgt opp

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport - økonomistyring

Kommunedirektørens svar til kontrollutvalget - Forvaltningsrevisjonsrapport -

Økonomistyring

Tiltaksplan virksomhetsstyring og intern kontroll - Leka kommune

Budsjettarbeid i Leka kommune med årshjul

Tidsplan virksomhetsstyring og intern kontroll

Prosjekt Compilo - Leka kommune

Statusrapport Compilo - Leka kommune

Plan videre implementering Compilo

Saksopplysninger

Kommunelovens § 23-3 sier at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen.

Kommunestyret behandlet den 29.10.20 i sak 155/20 plan forvaltningsrevisjon 2020-2024 med slik prioritering og ble forøvrig gitt fullmakt til å gjøre endringer i planen:

1. *Økonomistyring*
2. *Organisering og ledelse*
3. *Vann og avløp*
4. *Nord-Trøndelag Havn IKS*

Ut fra prioriteringen i planen gjorde kontrollutvalget i sak 25/20 slikt bestillingsvedtak:

1. *Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon med temaet økonomistyring.*
2. *Prosjektplan legges fram i neste møte.*
3. *Prosjektet bør undersøke om*
 - *økonomirapportering og budsjettkontroll fungerer i alle sektorer*
 - *budsjett blir regulert*
 - *regelverket på lønnsområdet praktiseres korrekt*
 - *administrasjonen leverer relevant, økonomisk styringsinformasjon til kommunestyret.*

Kontrollutvalget behandlet prosjektplanen i sak04/21 og fattet slikt vedtak:
Kontrollutvalget godkjenner planen for forvaltningsrevisjonsprosjektet Økonomistyring, med ferdigstillelse 01.10.2021.

Endelig rapport ble oversendt 10.09.21. Kommunedirektøren har rapporten til høring 23.08.21 avgitt høringssvar 09.09.21, jfr. vedlegg 2 i rapporten. Kommunedirektøren tar her rapporten til etterretning og er ikke uenig i revisjonens merknader. Det sies videre at alle anbefalinger vil bli fulgt opp og at flere av anbefalingene er allerede tatt tak i og at det arbeides med disse.

Kommunedirektøren har videre i brev av 08.10.21, med vedlegg, gjort rede for tiltak for rutiner for økonomistyring, samt andre administrative rutiner hva gjelder «det indre liv i Leka kommune» og planverk.

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten, jfr. vedtatt prosjektplan:

1. *Gjennomføres økonomirapportering og budsjettkontroll i alle sektorer?*
2. *Blir det foretatt budsjettreguleringer i løpet av året?*
3. *Har kommunen tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og system for å kunne overholde regelverket på lønnsområdet?*
4. *Legger beslutningsgrunnlaget i økonomisaker til rette for god politisk styring og kontroll?*

Metodene brukt for å samle data i denne forvaltningsrevisjonen er basert på dokumentgjennomgang og intervjuer. **Rettelse: Ledernivået under kommunalsjefene ble ikke intervjuet.**

Gjennomføres økonomirapportering og budsjettkontroll i alle sektorer?

Revisjonens hovedkonklusjon er at det ikke ble utøvd noen budsjettstyring av sektorenes virksomhet i løpet av de fem første månedene av 2021. I 2020 ble det ikke avlagt tertialvise økonomirapporter til kommunestyret. I første halvår 2021 ble det ikke lagt fram noen tertialrapport om budsjett situasjonen til kommunestyret. Det ble heller ikke rapportert i forhold til finansreglementet.

Rapporteringskravene har ikke blitt etterlevd, noe revisjonen finner sterkt kritikkverdig. Bestemmelsene i kommuneloven sier at rapportering skal skje minst to ganger i løpet av budsjettåret, og i kommunens økonomireglement er det angitt at det skal skje tertialvis.

Detaljbudsjettet på artsnivå ble registrert i budsjettregisteret i mai 2021. Kommunalsjefene var ikke involvert i arbeidet med å bryte budsjettvedtaket ned til detaljnivå og budsjettet var ikke periodisert til månedstall. Et detaljbudsjett bør foreligge ved starten av budsjettåret, og de som leder en sektor må kunne bruke egnede styringsverktøy. Revisjonen vurderer dette som fraværende og finner det kritikkverdig at kommunedirektøren ikke hadde tilrettelagt for at kommunalsjefene kunne utøve budsjettkontroll, og at det ikke var en systematisk rapportering innad i administrasjonen.

Ut fra dette har revisjonen anbefalt:

- *Å revidere økonomireglementet med oppdaterte bestemmelser om økonomiforvaltningen.*
- *Å påse at kommunestyret får økonomirapporter i løpet av budsjettåret, og at disse blir avlagt tidsnok til å kunne lukke budsjettavvik.*
- *Å påse at kommunestyrets budsjettvedtak blir fulgt opp ved inngangen av året med et detaljbudsjett som er tilgjengelig for ansatte med budsjettmyndighet.*
- *Å sørge for at ansatte med budsjettmyndighet får opplæring i verktøy som er nødvendig for å utøve budsjettstyring.*

Blir det foretatt budsjettreguleringer i løpet av året?

I første halvår 2021 har kommunestyret vedtatt budsjettreguleringer i enkeltsaker. Hverken i andre halvår for 2020 eller første halvår for 2021 ble det fremmet saker som viste samlet behov for endring av driftsbudsjettet. Avvikene mellom regnskap og budsjett hadde i 2020 vist at dette burde vært gjort og det kan legges til grunn at det også i 2021 har vært behov for endringer. Revisjonen finner det uklart hvilken budsjettfullmakt kommunestyret har gitt til kommunedirektøren, samt hvilke endringsbehov som følgelig må fremmes for kommunestyret.

Det er viktig at kommunedirektørens disponeringsfullmakt er avklart gjennom en entydig rammeinndeling. Kommunedirektøren har ikke etablert rutiner for å endre detaljbudsjettet i løpet av året innenfor de rammene som er vedtatt. Etter revisjonens mening er dette en nødvendig forutsetning for at budsjettet skal fungere som administrativt styringsverktøy.

Utfra dette har revisjonen anbefalt:

- *Å påse at budsjettet blir lagt frem for kommunestyret for justering når det er nødvendig for å sikre et realistisk budsjett.*
- *Å oppdatere bestemmelsene i økonomireglementet om rammeinndelingen*

Har kommunen tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og system for å kunne overholde regelverket på lønnsområdet?

Revisjonen vurderer det slik at internkontrollen på lønnsområdet ikke er fullt ut tilfredsstillende. Videre sier de at kommunen i større grad bør iverksette risikoreduserende tiltak i form av arbeidsdeling av registrerings- og kontrollfunksjoner, enhetsvise kontroller av månedlige lønnsjournaler og mer utstrakt bruk av de kontrollfunksjonene som elektroniske forsystem kan ivareta. Ved fravær av nøkkelpersonell på lønnsområdet vurderes sårbarheten som kritisk.

Det er positivt at kommunedirektøren har igangsatt arbeidet med å få revidert rutiner og retningslinjer på personalområdet.

Utfra dette har revisjonen anbefalt:

- *Å sikre bedre internkontroll på lønnsområdet.*

Legger beslutningsgrunnlaget i økonomisaker til rette for god politisk styring og kontroll?

Revisjonen er av den oppfatning at hensynet til politisk styring og kontroll over økonomien bør vektlegges sterkere i budsjettsakene. Økonomireglementet ikke har blitt ajourført de siste 10 årene, de finansielle måltallene har ikke hatt noen styrende funksjon og det eksisterer ikke noe gjennomgående system for mål- og resultatstyring.

Usikkerheten ved budsjettkalkulasjonene er ikke kommet godt nok frem for kommunestyret. Revisor ser positivt at det allerede er grepet fatt i noen av de svakhetene som er synliggjort og at en er i ferd med å innføre en løsning for samlet virksomhetsstyring.

Utfra dette har revisjonen anbefalt:

- *Å bruke de finansielle måltallene som rettesnorer under utformingen av økonomiplaner og årsbudsjett.*
- *Å påse at usikkerhet og forutsetninger ved budsjettanslagene blir tydelig angitt.*
- *Å fastsette konkrete og etterprøvbare mål for tjenesteytingen.*

Vurdering

Sekretariatet viser til den framlagte rapport og er av den oppfatning at den svarer ut de gitte problemstillinger.

Rapporten viser at det er betydelig forbedringspotensiale når det gjelder økonomirapportering, budsjettgrunnlag/-kontroll/-reguleringer og økonomisk internkontroll. Dette er av stor betydning for å sikre at kommunestyret skal ha et godt og sikkert grunnlag for, og å utøve økonomisk styring. Lønn og sosiale utgifter utgjør over

60% kommunens budsjett og det er grunnleggende for ansatte å sikre at lønn er rett.

Rapporten viser at det er satt i verk enkelte tiltak og prosesser for å rette på de avdekkede forhold. I helhet er det avgjørende viktig for kommunen at revisors anbefalinger snarlig følges opp, jfr. forslag til kontrollutvalgets innstilling pkt. 2 og 3.

Sekretariatet viser videre til kommunedirektørens høringssvar til rapporten, samt hans brev av 08.01.21 med vedlegg, med igangsatte og planlagte tiltak. Det anbefales kontrollutvalget å følge opp dette høringssvaret som vist i forslaget til vedtak pkt. 2.

Kontrollutvalget anbefales dermed å slutte seg til rapporten, samt å be kontrollutvalget om å få egen sak på hvordan de vil følge opp de planer og tiltak som beskriver sitt svar, med vedlegg, av den 08.10.21.

Saken foreslås videre oversendt kommunestyret med innstilling på å ta forvaltningsrevisjonsrapporten økonomistyring til orientering, samt å be kommunedirektøren følge opp rapportens anbefalinger i kap. 7.2. Kommunestyret anbefales til slutt å be kommunedirektøren gi skriftlig rapport til kontrollutvalget hhv. innen 31.12.20 på status oppfølging av anbefalingene og 01.05.22 på hvordan anbefalingene er fulgt opp.

FORVALTNINGSREVISJON

ØKONOMISTYRING

RAPPORT



Leka kommune

September 2021

FR 1156

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Leka kommunes kontrollutvalg i perioden fra mars 2021 til september 2021.

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, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Leidulf Skarbø, prosjektmedarbeider Mette Sandvik, og kvalitetssikrere Petter Andreas Gudding, Linda Pettersen og Marit Ingunn Holmvik. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Leka kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

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

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

Oppdal, 10.09.2021

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Prosjektet har hatt som formål å bidra til å forbedre Leka kommunes økonomistyring. For å løse dette har revisjonen kartlagt hvordan økonomistyringen foregår, og målt praksis opp mot noen av de kravene som kommunen er underlagt. Dette har vi gjort ved å undersøke kommunale dokumenter og intervju seks ledere og ansatte i organisasjonen. Basert på funnene har vi kommet med flere anbefalinger om endringstiltak.

Gjennomføres økonomirapportering og budsjettkontroll i alle sektorer?

Revisjonens hovedkonklusjon er at det ikke ble utøvd noen budsjettstyring av sektorenes virksomhet i løpet av de fem første månedene av 2021. De mest grunnleggende forutsetningene for at de nytilsatte kommunalsjefene skulle styre økonomien var ikke kommet på plass. De hadde ikke noe budsjett å styre etter i det daglige, og de var ikke satt i stand til å bruke egnede styringsverktøy. Kontroll- og rapporteringsrutinene som er beskrevet i kommunens økonomireglement ble ikke fulgt, og kommunedirektørens plikt til å rapportere til kommunestyret om budsjettutviklingen ble ikke etterlevd. Revisjonen finner dette sterkt kritikkverdig.

Utfra dette har revisjonen anbefalt kommunen å revidere økonomireglementet med oppdaterte bestemmelser om økonomiforvaltningen, og å påse at det blir avlagt økonomirapporter tidsnok til å lukke budsjettavvik. Revisjonen anbefaler i tillegg at detaljbudsjettet må bli utarbeidet og distribuert ved inngangen av året, og at ansatte med budsjettmyndighet får opplæring i verktøy som er nødvendig for å utøve budsjettstyring.

Blir det foretatt budsjettreguleringer i løpet av året?

I første halvår 2021 har kommunestyret vedtatt budsjettreguleringer i enkeltsaker. Hverken i andre halvår for 2020 eller første halvår for 2021 ble det lagt frem noen sak som viste det samlede behovet for endring av driftsbudsjettet. Avvikene mellom regnskap og budsjett i 2020 viste at dette burde vært gjort, og ettersom 2021-bevilgningene var basert på forrige års budsjett må det legges til grunn at det også i år har vært behov for endringer.

Leka praktiserer rammebudsjettering, noe som betyr at kommunedirektøren kan omdisponere innenfor den enkelte ramme som kommunestyret bevilger til ulike formål. Det er viktig at kommunedirektørens disponeringsfullmakt er avklart gjennom en entydig rammeinndeling. Budsjettdokumentet inneholder to ulike varianter, og økonomireglementet en tredje. Revisjonen finner det dermed uklart hvilken budsjettfullmakt kommunestyret har gitt til kommunedirektøren, og hvilke endringsbehov som følgelig må fremmes for kommunestyret.

Kommunedirektøren har ikke etablert rutiner for å endre detaljbudsjettet i løpet av året innenfor de rammene som er vedtatt. Etter revisjonens mening er dette en nødvendig forutsetning for at budsjettet skal fungere som administrativt styringsverktøy.

Revisjonen anbefaler kommunen å påse at budsjettet blir lagt frem for kommunestyret for justering når det er nødvendig for å sikre et realistisk budsjett, og å oppdatere bestemmelsene i økonomireglementet om rammeinndelingen.

Har kommunen tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og system for å kunne overholde regelverket på lønnsområdet?

Etter revisjonens vurdering er ikke internkontroll på lønnsområdet fullt ut tilfredsstillende. Vi mener at kommunen i større grad bør iverksette risikoreduserende tiltak i form av arbeidsdeling av registrerings- og kontrollfunksjoner, enhetsvise kontroller av månedlige lønnsjournaler, og mer utstrakt bruk av de kontrollfunksjonene som elektroniske forsystem kan ivareta. Vi vil også peke på at kommunen er svært sårbar ved fravær av nøkkelpersonell på lønnsområdet.

Vi har merket oss som positivt at kommunedirektøren allerede har igangsatt arbeidet med å få revidert rutiner og retningslinjer på personalområdet, og vil anbefale at tiltakene for å sikre bedre internkontroll på lønnsområdet følges opp.

Legger beslutningsgrunnlaget i budsjettsaker til rette for god politisk styring og kontroll?

Revisjonen mener at hensynet til politisk styring og kontroll over økonomien bør vektlegges sterkere i budsjettsakene. Dette bygger vi blant annet på funn om at:

- økonomireglementet ikke har blitt ajourført de siste 10 årene
- de finansielle måltallene blir ikke tillagt noen styrende funksjon
- kommunestyret i liten grad blir gjort oppmerksom på usikkerheten ved budsjettkalkulasjonene
- det ikke eksisterer noe gjennomgående system for mål- og resultatstyring

Revisjonen har merket seg som positivt at kommunedirektøren allerede har grepet fatt i noen av de svakhetene vi har påpekt, og at kommunen er i ferd med å innføre en løsning for samlet virksomhetsstyring. Vi vil anbefale at det blir lagt spesiell vekt på å etablere et system for mål- og resultatstyring der det fastsettes konkrete og etterprøvbare mål for tjenesteytingen.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger og avgrensninger.....	8
1.3 Metode	9
1.4 Bakgrunn.....	10
1.5 Rapportens oppbygging	11
2 Økonomirapportering og budsjettkontroll	12
2.1 Problemstilling	12
2.2 Revisjonskriterier.....	12
2.3 Faktagrunnlag	12
2.3.1 Økonomirapportering fra kommunedirektøren til kommunestyret	12
2.3.2 Kontroll- og rapporteringsrutiner for sektorene	14
2.4 Vurdering.....	20
2.4.1 Økonomirapportering fra kommunedirektøren til kommunestyret	20
2.4.2 Kontroll- og rapporteringsrutiner for sektorene	21
3 Budsjettreguleringer	22
3.1 Problemstilling	22
3.2 Revisjonskriterier.....	22
3.3 Faktagrunnlag	22
3.3.1 Budsjettavvik i 2020-regnskapet	22
3.3.2 Myndighet til å foreta budsjettendringer	23
3.3.3 Budsjettreguleringer i kommunestyret.....	25
3.3.4 Administrative budsjettreguleringer	27
3.4 Vurdering.....	28
3.4.1 Myndighet til å foreta budsjettendringer	28
3.4.2 Budsjettreguleringer i kommunestyret.....	28
3.4.3 Administrative budsjettreguleringer	29
4 Lønnsområdet	30
4.1 Problemstilling	30
4.2 Revisjonskriterier.....	30
4.3 Faktagrunnlag	30
4.3.1 Rolle- og ansvarsavklaring.....	30
4.3.2 Arbeidsdeling	32
4.3.3 System og hjelpemidler.....	34
4.4 Vurdering.....	35
4.4.1 Rolle- og ansvarsavklaring.....	35
4.4.2 Arbeidsdeling	36
4.4.3 System og hjelpemidler.....	36

5	Politisk styring og kontroll	37
5.1	Problemstilling	37
5.2	Revisjonskriterier	37
5.3	Faktagrunnlag	37
5.3.1	Overordnet styring	37
5.3.2	Usikkerhet ved budsjettanslagene	39
5.3.3	Fremstillingsmåte	42
5.3.4	Mål og premisser for bevilgningene	43
5.4	Vurdering	44
5.4.1	Overordnet styring	44
5.4.2	Usikkerhet ved budsjettanslagene	45
5.4.3	Fremstillingsmåte	45
5.4.4	Mål og premisser for bevilgningene	46
6	Høring	47
7	Konklusjoner og anbefalinger	48
7.1	Konklusjon	48
7.2	Anbefalinger	50
	Kilder	51
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	52
	Vedlegg 2 – Høringssvar	58

Tabell

Tabell 1.	Oversikt over gjennomførte intervjuer	9
Tabell 2.	Driftsregnskap for virksomhetsområdene 2020 sammenholdt med regulert budsjett	22
Tabell 3.	Vedtatte finansielle måltall for Leka kommune	38
Tabell 4.	Størrelser for finansielle måltall i budsjett og økonomiplan	38
Tabell 5.	Revisors beregnede renteforutsetninger	41
Tabell 6.	Samlede utgiftsrammer i budsjett og økonomiplan	41
Tabell 7.	Sammendrag av forslag til investeringsprogram 2021-2024	42

Figurer

Figur 1.	Organisering av Leka kommunes administrasjon	11
----------	--	----

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Leka kommune bestilte den 1. desember 2020 en forvaltningsrevisjon med tema økonomistyring. I bestillingen ble det angitt at prosjektet burde undersøke om

- Økonomirapportering og budsjettkontroll fungerer i alle sektorer
- Budsjettet blir regulert
- Regelverket på lønnsområdet praktiseres korrekt
- Administrasjonen leverer relevant, økonomisk styringsinformasjon til kommunestyret

Kontrollutvalget forankret bestillingen sin i kommunestyrets vedtatte plan for forvaltningsrevisjon³. Planen var basert på en helhetlig risiko- og vesentlighetsanalyse (HRV). I analysen ble økonomistyring vurdert som et kritisk område. Dette ble begrunnet med vakanse i stillingen som økonomileder, midlertidige ordninger, manglende økonomirapportering og mangelfull økonomistyring. «*Sannsynligheten for at ulike løsninger og manglende stabilitet vil påvirke faglig kvalitet er høy, og konsekvensene kan være alvorlige*», het det i HRV-analysen. Disse vurderingene var basert på situasjonen i februar 2020.

1.2 Problemstillinger og avgrensninger

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

1. Gjennomføres økonomirapportering og budsjettkontroll i alle sektorer?
2. Blir det foretatt budsjettreguleringer i løpet av året?
3. Har kommunen tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og system for å kunne overholde regelverket på lønnsområdet?
4. Legger beslutningsgrunnlaget i økonomisaker til rette for god politisk styring og kontroll?

I 2020 ble det vedtatt ny organisasjonsplan for Leka kommune, og denne har nylig blitt iverksatt. Hovedformålet med forvaltningsrevisjon er at prosjektene skal bidra til læring og forbedring. Derfor ønsker vi at vinklingene skal være mest mulig aktuelle, og at utfordringer hvor kommunen allerede har tatt grep ikke gis for stor oppmerksomhet. I prosjektet vil vi rette søkelys på hvordan økonomistyringen har blitt fulgt opp i den nye administrative strukturen. Dette innebærer at vi i liten grad vil berøre økonomistyringen lengre tilbake i tid.

³ Kommunestyrets sak 50/2020 av 18.06.2020: Plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2024

1.3 Metode

Data for å svare på problemstillingene er basert på dokumentgjennomgang og intervjuer. I den grad det har vært mulig er data innhentet fra ulike kilder, noe som vil bidra til å sikre pålitelighet og gyldighet.

Dokumentene har bestått av styrende dokument på økonomiområdet, samt saksfremlegg med vedlegg til budsjettbehandling, økonomirapportering, budsjettreguleringer og årsmelding. I kildehenvisningene bakerst i rapporten er det gjengitt hvilke dokumenter dette mer konkret dreier seg om.

Vi har intervjuet sentrale administrative aktører både for å få frem fakta og for å skaffe oss et innblikk i deres vurderinger om hvordan prosessene fungerer. De 7 intervjuene er gjennomført i form av videomøter, og revisjonen benyttet strukturerte intervjuguider. Spørsmålene var ikke gjort kjent for intervjuobjektene på forhånd. Det har blitt skrevet referat for alle intervjuene, og alle disse er verifisert av intervjuobjektene.

Tabell 1. Oversikt over gjennomførte intervjuer.

Dato	Intervjuobjekt
7. april 2021	Kommunedirektøren (oppstartsmøte)
26. mai 2021	Kommunalsjef for helse og velferd
26. mai 2021	Kommunalsjef for teknisk og eiendom
28. mai 2021	Kommunalsjef for oppvekst og familie
1. juni 2021	Personalkonsulenten
3. juni 2021	Økonomikonsulenten
30. juni 2021	Kommunedirektøren

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Ledernivået under kommunalsjefene har ikke blitt intervjuet, ettersom ressursrammen for prosjektet ikke tillot å gå så detaljert til verks. Man skal ikke se bort fra at dette kunne gitt verdifull informasjon, men vi har hatt størst søkelys på å få frem den generelle situasjonen for kommunalsjefenes ansvarsområder.

Samlet sett vurderer revisjonen de innsamlede data som tilstrekkelig for å besvare problemstillingene.

1.4 Bakgrunn

Økonomistyring dreier seg om tiltak for å forvalte knappe ressurser på best mulig måte. De overordnede rammene er nedfelt i kommuneloven og den tilhørende forskriften om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning⁴. Innenfor disse rammene er det i stor grad opp til kommunene selv å innrette virksomheten slik at økonomistyringen ivaretas på en hensiktsmessig og betryggende måte. Hvordan dette gjøres i den enkelte kommune vil vanligvis være beskrevet i økonomireglement, delegeringsreglement og andre styrende dokumenter for internkontrollen.

Kommuneloven sier at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid⁵. Ansvar for at kommunen lever opp til dette kravet hviler på kommunestyret. For å utøve ansvaret er kommunestyret avhengig av relevante og pålitelige beslutningsgrunnlag og rapporter fra kommunedirektøren.

I «*Veileder i økonomistyring for folkevalgte*» (Fylkesmannen i Nordland 2014) ble prosessen med økonomistyring delt inn i tre faser:

1. Planlegging og prioritering gjennom økonomiplaner og årsbudsjett.
2. Oppfølging underveis gjennom rapportering og korrigering.
3. Evaluering av oppnådde resultater i årsregnskap og årsmelding

For å få prosessene til å fungere må det etableres et samspill mellom politisk og administrativt nivå som sikrer at:

- Beslutningsgrunnlaget for å fastsette økonomiplaner og årsbudsjett er realistisk og pålitelig.
- Administrasjonen har styringsrutiner for at vedtatt budsjett skal bli overholdt, og at mål og premisser for bevilgningene skal bli innfridd og etterfulgt.
- Administrasjonen må iverksette korrigerende tiltak dersom virkeligheten i løpet av budsjettåret blir annerledes enn forutsatt.
- Kommunedirektøren må rapportere til kommunestyret om budsjettutviklingen.
- Dersom utviklingen tilsier vesentlige budsjettavvik, må kommunedirektøren foreslå endringer av årsbudsjettet.
- I årsregnskap og årsmelding må det redegjøres for driften for å skape grunnlag for læring.

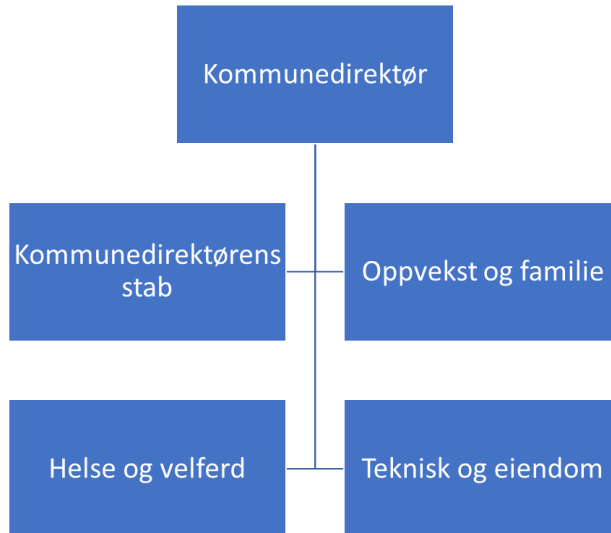
⁴ FOR-2019-06-07-714

⁵ Kommunelovens § 14-1, 1. ledd

Administrativ organisering

Leka kommune har tidligere vært organisert etter prinsippene for flat struktur. Kommunestyret behandlet i juni 2020⁶ en sak om administrativ omorganisering, og vedtok ny organisasjonsmodell.

Figur 1. Organisering av Leka kommunes administrasjon



1.5 Rapportens oppbygging

I dette innledende kapittelet har vi presentert bestillingen, problemstillinger, metoden og bakgrunnen for prosjektet. Hver av de fire problemstillingene har fått sitt eget kapittel, - kapittel 2 til kapittel 5. Der presenteres revisjonskriterier, datagrunnlag og revisors vurderinger. Kommunedirektørens uttalelse til den foreløpige rapporten vil bli omtalt i kapittel 6, mens vi i kapittel 7 drar konklusjoner og kommer med anbefalinger. Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1, mens kommunedirektørens høringssvar til den foreløpige rapporten blir lagt inn som vedlegg 2.

⁶ Kommunestyrets sak 51/2020 av 18.06.2020

2 ØKONOMIRAPPORTERING OG BUDSJETTKONTROLL

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette temaet:

Gjennomføres økonomirapportering og budsjettkontroll i alle sektorer?

2.2 Revisjonskriterier

Innsamlede data er målt opp mot disse revisjonskriteriene:

- Kommunedirektøren skal etter hvert tertial rapportere til kommunestyret om budsjettutviklingen.
- Det skal være etablert kontroll- og rapporteringsrutiner for å sikre at sektorene holder seg innenfor vedtatte budsjettrammer

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Faktagrunnlag

I dette kapitlet presenteres data om hvordan økonomirapportering og budsjettkontroll foregår i kommunen.

2.3.1 Økonomirapportering fra kommunedirektøren til kommunestyret

Styrende dokumenter

Økonomireglementet fra 2011 sier følgende om kommunedirektørens rapporteringsplikt:

- Kap. 3.3.7 Disponeringsfullmakt: «Hvert tertial rapporterer rådmannen om utviklingen i inntekter og utgifter i henhold til vedtatt budsjett til kommunestyret»
- Kap. 9.2 Budsjettoppfølgning og rapportering: «Skjer det vesentlige endringer i løpet av budsjettåret i forhold til utgifter og inntekter, skal rådmannen informere kommunestyret, slik at arbeidet med budsjettendring kan komme i gang»
- Kap. 9.4 Rapportering: «Kommunestyret skal hvert tertial få seg forelagt tilstandsrapport så langt i året som viser avvik sett i forhold til de mål og premisser som er vedtatt i årsbudsjettet. Vesentlige avvik skal kommenteres særskilt med angivelse av hvilke tiltak som blir iverksatt for at måloppnåelse skal finne sted. Prognoser for resten av året beskrives i rapporten. For investeringsprosjekter skal fremdriften og økonomiske forhold kommenteres. Investeringsprosjekter som er avsluttes skal fremlegges for kommunestyret.»

Kommunens finansreglement har følgende krav om rapportering:

- *Rådmannen skal i forbindelse med tertialrapporteringen per 30. april og per 31. august, legge frem rapporter for kommunestyret som viser status for forvaltningen av ledig likviditet og andre midler beregnet til driftsformål. I tillegg skal rådmannen etter årets utgang legge frem rapport for kommunestyret som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.*
- *Rådmannen skal i forbindelse med tertialrapporteringen per 30. april og per 31. august rapportere på status for gjeldsforvaltningen. I tillegg skal rådmannen etter årets utgang rapportere til kommunestyret med hensyn på utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.*

Økonomirapportering i 2020 og 2021

I 2020 ble det ikke avlagt tertialvise økonomirapporter til kommunestyret. I saken «revidert driftsbudsjett 2020», lagt frem for kommunestyret i sak 41/2020 den 20. mai 2020, var det vedlagt et dokument som forklarte behovene for budsjettjusteringer. Dokumentet hadde ingen sammenstilling mellom regnskap og budsjett for hvert enkelt virksomhetsområde eller for hvert enkelt investeringsprosjekt.

Regnskapet for 2020 ble avlagt til revisjon den 25. mai 2021. Fristen ifølge kommuneloven var 22. februar⁷. Årsberetningen skal avgis senest 31. mars⁸, men ble avlagt 25. mai 2021. Regnskap og årsberetning ble behandlet av kommunestyret den 17. juni, som er innenfor fristen etter kommuneloven⁹. I forordet til årsberetningen har kommunedirektøren mellom annet følgende kommentarer:

Leka kommune drives av en relativt liten bemanning og har et bredt oppgavefelt. Leka kommune har som mål å arbeide mer systematisk gjennom bruk av Kostra og Kommunebarometeret i arbeidet med økonomien. (...) Oppgaver Leka kommune skal arbeide med i framtiden vil være det å skape bedre kontroll og styring med økonomien, etablere konkrete og mer målbare mål og dermed måloppnåelse for alle tjenesteområdene i kommunen, utarbeidelse av bedre og mer helhetlige planer for styring og kontroll av de ulike virksomhetsområdene i kommunen, fokus på næringsetablering, omdømmebygging, arbeide med å få sykefraværstatistikken ned, innføring og bedre utnyttelse av teknologi og teknologiske løsninger samt fortsatt godt

⁷ Kommunelovens § 14-6

⁸ Kommunelovens § 14-7

⁹ Kommunelovens § 14-3, 2. ledd angir at årsregnskap og årsberetning skal vedtas senest seks måneder etter regnskapsårets slutt.

faglig samarbeid med kommuner Leka kommune må forholde seg til for å dekke sitt lovpålagte tjenestetilbud.

I første halvår 2021 ble det ikke lagt fram noen tertialrapport om budsjettsituasjonen til kommunestyret. Det ble heller ikke rapportert i forhold til finansreglementet. I intervju med kommunedirektøren i slutten av juni ble det opplyst at økonomirapportering for 1. halvår ville bli avlagt til kommunestyrets møte i september. Dette blir den første økonomirapporteringen til kommunestyret i 2021. For ettertiden legges det opp til tertialvis rapportering.

I kommunestyrets møteprotokoller er det angitt hvilke saker kommunedirektøren har gitt muntlig informasjon om. Relevant i denne sammenhengen er følgende:

Kommunestyrets møte 25.02.21: *Kommunedirektøren presenterte tilstandsrapport helsesenteret.*

Kommunestyrets møte 22.04.21: *Kommunedirektøren orienterte om*

- *Foreløpig regnskapstall for 2020*
- *Retaksering av eiendommer gir 1,1 mill i økt eiendomsskatt*
- *Revidert budsjett 2021 legges fram i juni. I revidert budsjett kommer prioritering av vedlikehold kommunale bygg, kommunale veger*
- *Administrasjonen tar i bruk Framsikt, et verktøy for analyse, planlegging, budsjettering, rapportering og virksomhetsstyring*

2.3.2 Kontroll- og rapporteringsrutiner for sektorene

Revisjonen har skaffet seg informasjon om rutinene gjennom intervju med kommunedirektøren og de tre kommunalsjefene, og supplert dette med gjennomgang av kommunale dokumenter.

Innfasing av ny organisasjonsstruktur

De tre kommunalsjefene er forholdsvis nyansatt. Kommunalsjefen for helse og velferd ble ansatt i slutten av september 2020, kommunalsjef for teknisk og eiendom i slutten av 2020, og i februar 2021 ble kommunalsjef for oppvekst og familie ansatt. Dette innebærer at kommunalsjefene ikke kan svare for kontroll- og rapporteringsarbeidet som ble utført i 2020. Stillingen som kommunalsjef for strategi og samfunn er ikke besatt, og kommuneplanlegger er ansatt i stedet for kommunalsjef.

Kommunedirektøren har informert om at han våren 2021 besluttet å engasjere en ansatt som controller gjennom interne omrokkinger. Vedkommende skal benytte 40 prosent av sin tid til månedlig oppfølging av økonomi mot kommunalsjefene og avdelingslederne. I tillegg vil

controlleren bistå i den regelmessige rapporteringen som skal skje. Kommunedirektøren har opplyst at vedkommende ble engasjert i mai, og starter for fullt i juli.

I forordet til årsberetningen for 2020 har kommunedirektøren følgende kommentar om budsjettstyring:

For 2020 var det for flere områder, avvik mellom budsjett og regnskap. Dette vil spesielt bli viet oppmerksomhet i det videre budsjettarbeidet med tettere oppfølging og budsjettkontroll i 2021.

Styrende dokumenter

Kommunedirektøren fortalte at det arbeides med hele planverket i Leka kommune. Kommuneplanens samfunnsdel er en av de første planene man startet opp med, og han fortalte at det arbeides kontinuerlig med økonomiplanen.

Kommunens økonomireglement er fra 2011. Selv om dokumentet ikke har blitt tilpasset ny organisasjonsstruktur, har reglementet noen generelle retningslinjer om budsjettkontroll og rapportering for nivået under kommunedirektøren:

- Kap. 3.3.7 Disponeringsfullmakt: «Rådmannen og de ansatte hun/han har videredelegert budsjettansvaret til, har etter forskriften fullmakt til å disponere bevilgningene og har ansvaret for å iverksette kommunestyrets vedtak. Med disponeringsfullmakt (anvisningsmyndighet) menes her myndighet til å disponere de bevilgningene som er ført opp i årsbudsjettet.»
- Kap. 5.5 Overskridelser: «Rådmannen skal gjennom sin budsjettkontroll føre slikt tilsyn at budsjettoverskridelser unngås. Den som har myndighet til å disponere over en bevilgning står ansvarlig i forhold til overordnet myndighet»
- Kap. 9.3 Budsjettoppfølging: «For å muliggjøre en effektiv budsjettoppfølging, skal det i størst mulig grad foretas periodisering av budsjettets driftsdel etter at kommunestyret har vedtatt budsjett. Rådmannen skal ved utgangen av hver måned gjøre nødvendige avviksvurderinger i forhold til budsjettet, og iverksette eventuelle justeringer i driften som er nødvendig for å innarbeide avvikene.»

Kommunens nye delegeringsreglement ble vedtatt i november 2020¹⁰. Kommunedirektøren har ikke utarbeidet noe skriftlig reglement der hans myndighet blir videredelegert til underliggende nivå i organisasjonen. På økonomiområdet er myndigheten delegert videre i form av en oversikt som viser hvem som har innkjøps-, attestasjons- og anvisningsmyndighet

¹⁰ Kommunestyrets sak 70/2020 av 05.11.2020.

for hvert enkelt budsjettområde. Denne oversikten er utarbeidet i Excel. Kommunedirektøren fortalte at den hadde blitt formidlet til kommunalsjefene, men i varierende grad videre til avdelingsledere og andre som skal ha ansvar for innkjøp og kontroll.

Ifølge kommunedirektøren var det ikke utarbeidet andre styrende dokument som forteller om kommunalsjefenes ansvar og myndighet for budsjettkontroll og økonomirapportering. Det var meningen at økonomireglementet og finansreglementet skal bli revidert, men arbeidet var ikke startet opp på grunn av ressurssituasjonen på økonomisiden.

Arbeidet med et årshjul for plan- og rapporteringsprosesser var igangsatt, men ikke ferdig. Ifølge kommunedirektøren blir denne jobben gjort i forbindelse med innføringen av *Framsikt* som styringsverktøy.

Kommunedirektørens oppfølging av budsjettvedtaket for 2021

Revisjonen har spurt kommunedirektøren om han har vurdert risiko og sårbarhet for budsjettavvik, og om disse vurderingene er dokumentert. Han fortalte at slike vurderinger er gjort, selv om de ikke er skriftlig nedtegnet. Kommunedirektøren fremholdt at rundt 60 % av kostnadene er knyttet til lønn, og at dette har de relativt god kontroll på. Investeringene har så langt skjedd innenfor bevilgningene, med unntak for rehabilitering av kjøkken på skolen.

Kommunedirektøren fortalte at budsjettet for 2021 ble fastsatt på ansvars- og tjenestenivå i tråd med den gamle organiseringen av administrasjonen. Budsjettet har ikke blitt omarbeidet til kontoplan etter ny struktur, og at dette ikke vil bli gjort inneværende år. Regnskapet føres også etter gammel struktur. På enkelte ansvars- og tjenestekområder vil strukturendringene få store virkninger i forhold til budsjettet etter gammel organisering, men ifølge kommunedirektøren har det ingen konsekvens for budsjetttrammene for 2021 og økonomiplanen for 2022-2024.

Detaljbudsjettet på artsnivå ble registrert i budsjettregisteret i mai. Kommunalsjefene var ikke involvert i arbeidet med å bryte budsjettvedtaket ned til detaljnivå. Ifølge intervjuet med kommunedirektøren i slutten av juni hadde ikke detaljbudsjettet blitt distribuert til kommunalsjefene, og han hadde heller ikke registrert at det var etterspurt.

Budsjettet var ikke periodisert til månedstall. På grunn av kommunen størrelse så ikke kommunedirektøren noe behov for dette, og han framholdt at det ikke hadde blitt gjort på mange år. Ved utgangen av første halvår var det ikke laget noen regnskapsprognose for året som helhet, men kommunedirektøren opplyste at dette vil bli utarbeidet. Prognosen vil bestå av regnskapet så langt og budsjett for resten av året. Kommunedirektøren understreket at

prognosen dermed ikke blir noen «vitenskap», og at det ikke blir foretatt noen nøye gjennomgang av hver enkelt budsjettpost.

I første halvår ble det ikke avlagt noen økonomirapport fra kommunalsjefene til kommunedirektøren. Kommunedirektøren fortalte at han selv hadde skaffet seg oversikt over budsjettutviklingen. Han laget rapport i Excel med bakgrunn i regnskapsrapport ved utgangen av mai. Det samme ble gjort etter utgangen av juni.

Han fortalte at kommunalsjefene skal utøve budsjettstyring ved hjelp av applikasjonen og styringssystemene i *Framsikt*, som er under implementering. Dette blir kommunens nye elektroniske verktøy for arbeidet med alt av planer. Derfor har ikke kommunalsjefene fått opplæring i budsjett- og regnskapsapplikasjonen *Visma*. Kommunedirektøren skal legge bearbeidede Visma-rapporter over til Framsikt, hvor kommunalsjefene skal gjøre notater og vurderinger rundt budsjettoppfølgningen. Dette vil første gang skje i august. Da er det også planlagt opplæring i bruk av applikasjonen i regi av leverandøren.

Virksomhetsområdet for oppvekst og familie

Kommunalsjefen ble intervjuet den 28. mai. Han begynte i stillingen i februar, og deltok følgelig ikke med budsjettarbeidet for 2021. I slutten av mai hadde kommunalsjefen enda ikke fått noe budsjett for virksomhetsområdene han har ansvaret for. Han opplyste at budsjettet var sterkt etterspurt fra skole og barnehage, ettersom de ønsket å kunne kontrollere regnskapet mot budsjett. De fører skyggeregnskap for sine områder. Kommunalsjefen var ikke fornøyd med dette som system, noe han hadde formidlet til kommunedirektøren. Kommunalsjefen hadde ventet på fordelingen av den vedtatte budsjetttrammen siden mars. Siste informasjon fra kommunedirektøren på intervjutidspunktet var at det var ferdig, og at det skulle avholdes møte i nærmeste fremtid der budsjettet ble gjennomgått.

Ut fra den informasjonen han satt på var budsjetttrammen for 2021 basert på 2020-budsjettet med et påslag på 1,7 prosent. Kommunalsjefen hadde ikke grunnlag for å si om budsjettet var realistisk og fullstendig. Han hadde ikke fått noe dokument som viste grunnlaget fra 2020-budsjettet. Kommunalsjefen sa at det var mulig han kunne ha etterspurt og skaffet seg dette selv, men han hadde stolt på at budsjettkontroll blir gjort av skole og barnehage.

Kommunalsjefen hadde ikke fått noen opplæring i dataløsningen for budsjett og regnskap, men hadde fått signal om at dette skulle skje. Anvisning av regninger for skole og barnehage ble gjort av rektor og barnehagestyrer, mens kommunalsjefen anviste alle øvrige utgifter.

Kommunalsjefen var ikke kjent med noen skriftlige reglement eller rutinebeskrivelser for budsjettstyring. Dette hadde han fått for personalområdet, men ikke for økonomi.

Kommunalsjefen tok forbehold om at dette sikkert kunne finnes i systemet, men han hadde ikke søkt etter det. Han opplevde å ha fått lite tydelig informasjon fra kommunedirektøren om budsjettstyring, - kun noe muntlig etter forespørsel.

Kommunalsjefen hadde ønske om at budsjettet skulle bli periodisert til månedstall, slik at det blir enklere å sammenholde regnskap mot budsjett. Han hadde ingen konkrete planer om å lage prognoser for året som helhet, og hadde skjøvet dette foran seg fordi han manglet nødvendige styringsverktøy.

Kommunalsjefen var ikke kjent med økonomireglementet, eller om det var utarbeidet noe årshjul for plan- og rapporteringsprosessene. Han antok at han hadde myndighet til å overføre budsjett mellom enhetene som sorterer under sektoren, men visste det ikke med sikkerhet. Ettersom budsjettet ikke hadde blitt utarbeidet, hadde han så langt ikke hatt mulighet til å utøve kontroll med at budsjettet ble overholdt.

Så langt hadde ikke kommunalsjefen rapportert om budsjettoverholdelse til kommunedirektøren. Det var heller ikke etablert rutiner for rapportering fra enhetene til kommunalsjefen. Dette ønsket kommunalsjefen å få på plass når han får det han trenger av styringsverktøy.

Virksomhetsområdet for helse og velferd

Kommunalsjefen for helse og velferd ble intervjuet den 26. mai 2021. Hun startet i den nyopprettede stillingen i slutten av september 2020, og fortalte at hun så langt hadde fokusert mest på å få på plass rutiner for å gi riktige helsetjenester. Hun opplevde disse som mangelfulle da hun startet.

Som følge av at hun kom inn i stillingen på høsten, deltok hun bare overflatisk i budsjettarbeidet for 2021. Hun oppfatter budsjettallene som en kopi av 2020-budsjettet, og fant det vanskelig å si om dette ga et realistisk budsjett. Bortsett fra rammebevilgningen i kommunestyrets budsjettvedtak, hadde hun på intervjuetidspunktet ennå ikke fått noe budsjett å styre etter. Av denne grunn hadde hun ikke kunnet kontrollere regnskap mot budsjett, og hadde ingen kontroll på budsjettoverholdelsen. Hun oppfatter dette som lite tilfredsstillende, og fortalte at hun hadde sagt fra til kommunedirektøren flere ganger om at hun ønsker å ha kontroll på budsjettet. Kommunedirektøren hadde gitt tilbakemelding om at arbeidet med å legge inn detaljbudsjett snart var ferdig. Kommunalsjefen hadde imidlertid forventet at hun skulle være mer delaktig i fordelingen av budsjettrammen for sin sektor.

Kommunalsjefen fortalte at hun får god hjelp fra økonomiavdelingen når hun henvender seg dit. Hun hadde ikke fått noen opplæring i bruken av dataløsningen for budsjett og regnskap,

men hadde kunnskap om det samme systemet fra tidligere. Ettersom detaljbudsjettet ennå ikke var registrert, ville bruken av systemet uansett ikke gitt mulighet for budsjettstyring. Hun hadde erfaring om budsjettstyring fra sin tidligere stilling som avdelingsleder i en annen kommune, hvor det var kvartalsvis gjennomgang med økonomiavdelingen, periodiserte budsjettall, månedlig rapportuttak på lønnsutbetalinger og tertialvis rapportering. Gjennom dette opplevde hun å ha kontroll.

Kommunalsjefen ble spurt om hvor budsjettmyndigheten hennes var beskrevet. Hun sa at hun fant dette uklart, og at det var behov for noen avklaringer mellom henne og kommunedirektøren. Hun fortalte at delegeringsreglementet var gjennomgått på husmøter og på møter med kommunalsjefene. Kommunalsjefen var ikke helt sikker på om hun hadde myndighet til å foreta omdisponeringer innenfor totalrammen, eller om hun måtte holde budsjettene for de ulike tjenesteområdene adskilt fra hverandre. Hun kjente ikke til noen skriftlige rutiner som omhandlet budsjettkontroll.

Kommunalsjefen anviste alle driftsutgifter og lønn til legene, men ikke lønn til de andre i sektoren. Avdelingslederne kontrollerer variable lønnsutgifter i forsystemet «Min vakt», og sender det videre til økonomiavdelingen for utbetaling. Kommunalsjefen skulle gjerne hatt tilgang til lønssystemet for å sjekke lønnsgrunnlagene og følge med på variable lønnsutgifter. Hun fortalte at dette snart vil bli ivarettatt.

Kommunalsjefen hadde ikke oversikt over om det fantes noen skriftlige rutiner for budsjettreportering, og hadde heller ikke mottatt noen muntlig informasjon om dette. Hun var ikke kjent med hvordan rapporteringen til kommunestyret var ment å foregå. Hun hadde så langt ikke rapportert om budsjettoverholdelse til kommunedirektøren, ettersom hun ikke hadde noe å rapportere ut fra. Det var heller ikke etablert noen rutiner for rapportering fra avdelingslederne til kommunalsjefen, ettersom driftsbudsjettet ikke var lagt inn og gjort tilgjengelig.

Virksomhetsområdet for teknisk og eiendom

Det ble gjennomført intervju med kommunalsjefen for teknisk og eiendom den 26. mai. Kommunalsjefen begynte i stillingen 1. november 2020, og deltok derfor i svært liten grad i budsjettarbeidet for 2021. Han hadde gått gjennom foreløpige regnskapstall for 2020, og sammenlignet tallene med budsjetttrammen for inneværende år. Kommunalsjefen fortalte at han hadde vært forsiktig med investeringer på grunn av manglende oversikt.

Kommunalsjefen ble spurt om han var fornøyd med støttesystemene for å utøve budsjettstyring. Han fortalte at han hadde fått regnskapsrapporter etter forespørsel. Han hadde ikke blitt satt i stand til å ta egne utskrifter på grunn av mange andre gjøremål. Kommunalsjefen

så fram til å være med på revideringen av budsjettet, og å få mer innføring i bruken av støttesystemene.

Kommunalsjefen forholdt seg til en netto driftsramme på rundt 9,5 millioner kroner, og fortalte at fordelingen av midler på inntekts- og utgiftsarter ennå ikke var gjennomført. Midlene var imidlertid fordelt på ansvarsområdenivå, og regnskapsrapport fra 2020 hadde blitt brukt som erfaringstall for 2021. Selv om han ikke hadde detaljoversikt, mente han at forbruket så langt i året lå godt innenfor totalrammen for første halvår.

Kommunalsjefen fortalte at han ikke har noen stillingsinstruks som klargjør budsjettmyndigheten. Jobbinnholdet har vært preget av at det er en nyopprettet stilling, men han opplevde at ansvarsområdet var definert og på plass. Kommunalsjefen fortalte at han hadde myndighet til å omdisponere midler innenfor den totalrammen som var fastsatt av kommunestyret til teknisk og eiendom. Han kjente ikke til noen skriftlige rutiner for budsjettkontroll. Budsjettet var ikke periodisert til månedstall. Kommunalsjefen hadde ikke laget noen prognoser for året som helhet, men ville gjøre dette i forbindelse med budsjettrevideringen i juni.

Kommunalsjefen fortalte at det ikke forelå noen skriftlige rutiner for budsjett rapportering, hverken oppover til kommunaldirektøren eller nedover i forhold til sine medarbeidere. Han hadde fått varsel fra kommunedirektøren om at det skulle bli utsendt en mal for tertialvis rapportering. Innen vann og avløp var det en fast medarbeider som fulgte opp selvkostområdene.

2.4 Vurdering

2.4.1 Økonomirapportering fra kommunedirektøren til kommunestyret

Dataene i avsnitt 2.3.1 har vi vurdert opp mot følgende revisjonskriterium:

Kommunedirektøren skal etter hvert tertial rapportere til kommunestyret om budsjettutviklingen.

Rapporteringskravene har ikke blitt etterlevd, noe revisjonen finner sterkt kritikkverdig. Bestemmelsene i kommuneloven sier at rapportering skal skje minst to ganger i løpet av budsjettåret, og i kommunens økonomireglement er det angitt at det skal skje tertialvis.

Etter revisjonens vurdering er gode system og rutiner rundt tertialrapportering ett av de viktigste elementene for kommunens økonomiske internkontroll. Ved siden av at rapportering er en lovbestemt plikt, vil vi peke på at systematisk, periodisk informasjonen om budsjettutviklingen har avgjørende betydning for kommunestyrets mulighet til å utøve

overordnet økonomistyring. Informasjonen bør være mest mulig oppdatert, og komme tidsnok i budsjettåret til at kommunestyret kan vedta tiltak for å rette opp en uønsket utvikling.

2.4.2 Kontroll- og rapporteringsrutiner for sektorene

I dette avsnittet har vi vurdert dataene i avsnitt 2.3.3 opp mot følgende revisjonskriterium:

Det skal være etablert kontroll- og rapporteringsrutiner for å sikre at sektorene holder seg innenfor vedtatte budsjettrammer.

På grunnlag av intervjuer med de tre kommunalsjefene i slutten av mai, er det revisjonens vurdering at kommunen ikke lever opp til de krav og forventninger som stilles til budsjettstyring av sektorenes virksomhet. Forutsetningene for å kunne utøve budsjettstyring var ennå ikke kommet på plass etter fem måneder i budsjettåret. Etter revisjonens vurdering burde kommunedirektøren holdt bedre fremdrift med å etablere nye kontroll- og rapporteringsrutiner, og i mellomtiden sørget for at gjeldende bestemmelser i kommunens økonomireglement ble praktisert.

Et detaljbudsjett bør foreligge ved starten av budsjettåret, og de som leder en sektor må kunne bruke egnede styringsverktøy. Revisjonen vurderer dette som fraværende. Det er også vårt hovedinntrykk at bestemmelsene om budsjettoppfølgning i kommunens økonomireglement ikke har blitt praktisert, og at kommunalsjefene var svært usikre på hvordan kontroll og rapportering var ment å foregå.

Revisjonen har forståelse for at det er mye som må på plass før en ny organisasjonsmodell er innfasert, og at de nyansatte kommunalsjefene har hatt mange oppgaver å sette seg inn i. Vi finner det likevel kritikkverdig at kommunedirektøren ikke hadde lagt forholdene bedre til rette for at kommunalsjefene kunne utøve budsjettkontroll, og at han ikke hadde sørget for en systematisk rapportering innad i administrasjonen.

3 BUDSJETTREGULERINGER

3.1 Problemstilling

Blir det foretatt budsjettreguleringer i løpet av året?

3.2 Revisjonskriterier

Dataene har blitt sammenholdt med følgende målestokker:

- Myndigheten til å foreta budsjettendringer skal være tydelig avklart.
- Kommunedirektøren skal foreslå budsjettreguleringer som er nødvendig for å oppfylle kravet til realisme og balanse.
- Dersom sektorenes budsjetttramme skal disponeres på en annen måte enn forutsatt, bør detaljbudsjettet endres.

Utlæningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Faktagrunnlag

For å gi en pekepinn på om kravene til realisme og fullstendighet var ivaretatt i revidert budsjett for 2020, gjengir vi innledningsvis budsjettavvikene i 2020-regnskapet. Deretter har vi undersøkt hva kommunens dokument sier om myndigheten til å endre budsjettet, og hva som ble gjort av reguleringer i 2020 og 1. halvår i 2021.

3.3.1 Budsjettavvik i 2020-regnskapet

Tabell 2. Driftsregnskap for virksomhetsområdene 2020 sammenholdt med regulert budsjett¹¹

	Regnskap	Regulert budsjett	Budsjettavvik	Prosentvis budsjettavvik
Politisk virksomhet	2.815.564	2.450.820	- 364.744	- 14,9 %
Kommunedirektøren med stab	12.680.613	9.908.297	-2.772.316	- 28,0 %
Oppvekst og familie	16.869.653	16.078.331	-791.322	- 4,9 %
Helse og velferd	28.200.540	26.013.893	-2.186.647	- 8,4 %
Teknisk og eiendom	7.880.333	6.794.606	-1.085.727	- 16,0 %
Sum	68.446.702	61.245.947	-7.231.725	- 11,8 %

¹¹ Kilde: Regnskapet for Leka kommune 2020, bevilgningsoversikt drift.

Budsjettavvikene er forklart i kommunedirektørens årsberetning for 2020, hvor det også heter:

For 2020 var det for flere områder, avvik mellom budsjett og regnskap. Dette vil spesielt bli viet oppmerksomhet i det videre budsjettarbeidet med tettere oppfølging og budsjettkontroll i 2021. På grunn av tilførsel på disposisjonsfondet spesielt fra «Havbruksfondet», har kommunens økonomi balansert.¹²

Investeringsregnskapet for 2020 viste at det var kostnadsføringer på 15 prosjekter. For 12 av disse var det ifølge regnskapsskjemaet ikke bevilget midler i regulert budsjett. For de 3 øvrige holdt 2 seg innenfor bevilgningene.

3.3.2 Myndighet til å foreta budsjettendringer

Driftsbudsjettet

I økonomiforskriften¹³ er det angitt hvordan bevilgningsoversikten for driftsbudsjettet skal stilles opp og vedtas av kommunestyret. Alle budsjettjusteringer som medfører endring av denne oversikten, må vedtas av kommunestyret selv. Det er angitt følgende om hvordan bevilgninger til driftsformål skal spesifiseres¹⁴:

Bevilgninger til de enkelte budsjettområdene i økonomiplanens driftsdel og driftsbudsjettet skal stilles opp i samsvar med det som er bestemt av det organet som har budsjettmyndighet.

Kommunestyrets budsjettvedtak for 2021 henviste til kommunedirektørens forslag. Bevilgningsoversikten i kommunedirektørens forslag anga bevilgninger i form av netto utgiftsrammer til fem virksomhetsområder:

- Politisk virksomhet
- Kommunedirektøren med stab
- Oppvekst og familie
- Helse og velferd
- Teknisk og eiendom

I tillegg inneholdt kommunedirektørens forslag en mer detaljert bevilgningsoversikt, hvor de fem utgiftsrammene var spesifisert på ansvars- og tjenesteområdenivå. Også denne oversikten var angitt som netto utgiftsrammer, men fremstilte bevilgningene i 49 ulike deler i

¹² Leka kommune: Årsberetning 2020, s. 3

¹³ Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner

¹⁴ Økonomiforskriftens § 5-4, 2. ledd.

stedet for 5. Ifølge kommunalsjefen fastsatte kommunestyret budsjettet på dette nivået. Dette innebærer at alle omdisponeringer mellom de 49 driftsrammene må vedtas av kommunestyret selv. Kommunedirektøren ønsket å innføre rammebevilgning fra kommunestyret på 6 områder fra og med neste budsjettår.

Kommunens økonomireglement er fra 2011. Der er det i pkt. 3.3.4 om årsbudsjettets innhold og inndeling beskrevet at årsbudsjettet skal vedtas som nettorammer på ansvars/tjenesteområdenivå med noen konkret angitte sammenslåinger. Økonomireglementet angir at kommunestyret skal fastsette 24 netto utgiftsrammer. I reglementet heter det:

Rådmannen har fullmakt til å fordele vedtatte rammer på arter. Det skal utarbeides et detaljbudsjett etter kommunens vedtatte kontoplan¹⁵.

Investeringsbudsjettet

Økonomiforskriftens § 5-5, 1. ledd angir punktvis hvordan bevilgningsoversikten for investeringer skal settes opp. Dette er en obligatorisk oppstilling med 25 punkter som skal vedtas av kommunestyret. § 5-5, 2. ledd sier følgende:

Bevilgninger til investeringer i varige driftsmidler, tilskudd til andres investeringer, investeringer i aksjer og andeler, og utlån av egne midler, skal stilles opp i samsvar med det som er bestemt av organet som har budsjettmyndigheten. Oppstillingen av bevilgningene skal inneholde bruttobeløp.

Bevilgningsoversikten for investeringer i kommunedirektørens forslag til årsbudsjett for 2021 er ikke satt opp i henhold til regelverket. I stedet er det satt opp en oversikt for investeringsbudsjettet etter de gamle forskriftskravene. Utgiftsrammer for det enkelte prosjekt mangler. Det er satt opp en egen tabell under avsnittet for investeringer, men den er ikke tallmessig avstemt mot den økonomiske oversikten. Differansen indikerer at tabellen angir beløp eksklusiv merverdiavgift etter nettoprinsippet. I kommunestyrets budsjettvedtak ble det angitt beløp for lånefinansiering av det enkelte prosjekt, uten at det var angitt brutto utgiftsramme for prosjektene. Kommunedirektøren fortalte at han har endret rutinen, og satt bevilgningsoversikten for investeringer opp etter gjeldende forskriftskrav. Det var planlagt å legge dette frem for kommunestyret i september.

Hverken kommunens økonomireglement eller delegeringsreglement gir kommunedirektøren noen myndighet til å vedta endringer av investeringsbudsjettet.

¹⁵ Økonomireglement vedtatt i kommunestyrets sak 50/2011, kap. 3.3.4

3.3.3 Budsjettreguleringer i kommunestyret

Budsjettreguleringer i 2020

- *Sak 1/20 av 30.01.20: Bemanningsøkning pleie og omsorg januar 2020*
Rammen for pleie og omsorg ble økt med kr 1.900.000, og økte utgifter ble vedtatt dekket ved bruk av disposisjonsfond.
- *Sak 20/20 av 26.03.20: Fiberutbygging trinn 2 – Haug og Solsem*
Det ble bevilget kr 5.188.000 til investeringsprosjekt 100 Bredbåndsutbygging med tilhørende finansiering.
- *Sak 30/20 av 26.03.20: Leka kommune – medlemskap i Namdalskysten Næringsforening.*
Medlemskontingent for 2020 på kr 39.000 ble regulert inn i budsjettet, og dekket gjennom bruk av disposisjonsfond.
- *Sak 38/20 av 30.04.20: Dekning av kostnader ved inngåelse av forlik – klagesak behandlet i KOFA 2020/286.*
Det ble bevilget kr 200.000 med finansiering gjennom bruk av disposisjonsfond.
- *Sak 41/20 av 20.05.20: Revidert driftsbudsjett 2020.*
Kommunedirektørens forslag til revidert driftsbudsjett ble vedtatt. Forslaget var presentert i et eget vedlegg, hvor endringene var angitt på bruttonivå pr ansvarskapittel. I tillegg var det utarbeidet et kommentarvedlegg.
- *Sak 43/20 av 20.05.20: Omsorgsbolig Gutvik Gutvikveien.*
Investeringsprosjektet ble tilført kr 380.500, finansiert gjennom bruk av disposisjonsfond.
- *Sak 48/20 av 18.06.20: Regnskap 2019.*
Regnskapsmessig merforbruk i driftsregnskapet på kr 328.117 og regnskapsmessig udekket finansieringsbehov i investeringsregnskapet på kr 331.412 ble vedtatt dekket ved bruk av disposisjonsfond.
- *Sak 53/20 av 18.06.20: Parkeringsplasser i tilknytning til turløyper og attraksjoner.*
Prosjekt 155 *anlegg av parkeringsplass i Vassdalen* ble tilført kr 20.000, finansiert gjennom bruk av bundet driftsfond. Oppgradering av parkeringsplass Rossvikveien ble vedtatt gjennomført med en kostnad på kr 10.000, som skulle dekkes over driftsbudsjett for område 413 samferdsel
- *Sak 55/20 av 27.08.20: Ventilasjonsanlegg garderober og svømmehall Leka Barne- og Ungdomsskole.*

Det ble vedtatt at estimert utgift til ventilasjonsaggregat på kr 500.000 skulle dekkes ved bruk av disposisjonsfond.

- Sak 56/20 av 27.08.20: *Reguleringsplan Skei havneområde – oppstart og finansiering.*
Det ble vedtatt at prosjektet skulle opprettes med en total kostnadsramme på kr 250.000, og at kostnaden skulle dekkes ved bruk av disposisjonsfond.
- Sak 61/20 av 24.09.20: *Kjøp av ny bil på teknisk avdeling.*
Det ble vedtatt en bevilgning på kr 50.000, med finansiering gjennom bruk av disposisjonsfond.
- Sak 62/20 av 24.09.20: *Leknes gamle skole – tilbud om vederlagsfri overdragelse til Leka kommune.*
Det ble vedtatt en bevilgning på kr 30.000 til innleie av plankompetanse, med finansiering gjennom bruk av disposisjonsfond.
- Sak 65/20 av 05.11.20: *Leka barnehage – utvidelse av vognbod.*
Det ble vedtatt en bevilgning på kr 77.000 til prosjektet, med finansiering gjennom bruk av disposisjonsfond.
- Sak 66/20 av 05.11.20: *Universell utforming av hovedinngangen til Leka Barne- og Ungdomsskole.*
Budsjettområdet for skole ble tilført kr 65.000, med finansiering gjennom bruk av disposisjonsfond. Under revideringen av 2020-regnskapet ble det avdekket at finansieringen ved en feil var dobbeltregistrert i budsjettregisteret.

I revisjonsberetningen for 2020¹⁶ ble det tatt forbehold om kommunens internkontroll. I beretningen av 26. mai 2021 ble det pekt på mangler ved registrering av vedtatte budsjettendringer, noe som ble gjentatt i nummerert brev fra revisjonen til kontrollutvalget.¹⁷ Der heter det:

Revisjonen har avdekket at kommunen ikke har internkontroll som sikrer at vedtatte budsjettendringer blir riktig regulert. Vår kontroll avdekket mangler ved budsjettreguleringene i Visma regnskap. På den bakgrunn har vi tatt forbehold om internkontrollen i revisjonsberetningen. Det vesentligste av disse feilene er korrigert i budsjettkolonnene i offentlig regnskap.

¹⁶ Revisjon Midt-Norge SA: Uavhengig revisors beretning 2020 av 26.05.2021

¹⁷ Nummerert brev nr. 5 fra Revisjon Midt-Norge SA av 26. mai 2021.

Kommunedirektøren fortalte at han ikke var enig med finansiell revisor om dette. Likevel var rutinene gjennomgått, og mal foreligger i Excel som vil bli tatt inn i *Framsikt*.

I løpet av 1. halvår 2021 har kommunestyret behandlet 5 saker hvor budsjettet har blitt regulert.

- *Sak 8/21 av 25.02.21: Formannskapets disposisjonsfond – budsjettregulering.*
Budsjetterte utgifter for økonomisk støtte etter formannskapets bestemmelse ble økt med kr 300.000. Utgiftsøkningen ble finansiert gjennom bruk av disposisjonsfond.
- *Sak 15/21 av 18.03.21: Kommunalt næringsfond – tilføring av midler.*
Tilskudd fra næringsfondet ble tilført kr 3.000.000 med finansiering gjennom bruk av disposisjonsfond. I vedtaket heter det: *Tilførte midler på kr. 3 millioner tilbakeføres disposisjonsfondet når næringsfondet på nytt fylles opp iht. vedtatte finansieringskilder i retningslinjer for kommunalt næringsfond.*
- *Sak 26/21 av 22.04.21: Nytt alarmsystem Leka sykestue.*
Investeringsprosjekt 426 *Helsetun Leka* ble tilført kr 800.000 med finansiering gjennom lån. I tillegg heter det i vedtaket: *Driftskostnader på kr 7.000 pr måned legges inn i revidert budsjett for 2021.* Det ble ikke angitt inndekning for denne tilleggsbevilgningen.
- *Sak 27/21 av 22.04.21: Kjøp av boliger - finansiering.*
Investeringsprosjekt 431 *bygging 4-mannsbolig for utleie* ble tilført kr 6.000.000 med finansiering gjennom lån.
- *Sak 33/21 av 17.06.21: Regnskap 2020*
Udekket finansieringsbehov i investeringsregnskapet på kr 1.823.735 ble vedtatt dekket med bruk av disposisjonsfond.

Det ble ikke blitt lagt fram noen samlet sak om regulering av driftsbudsjettet i løpet av første halvår av 2021.

3.3.4 Administrative budsjettreguleringer

Kommunedirektøren har ansvaret for å påse at det blir utarbeidet et detaljbudsjett på arts- og formålsnivå innenfor de rammene som kommunestyret har fastsatt for drifts- og investeringsbudsjettet. Kravet til realisme og fullstendighet innebærer at det må fattes administrative beslutninger om endringer innenfor den enkelte ramme når det er nødvendig.

Kommunen har ingen rutiner for administrative budsjettreguleringer. Hverken i 2020 eller i 1. halvår 2021 ble det foretatt slike endringer. Kommunedirektøren fortalte at han ikke hadde sett

behov for dette så langt, men rutiner ville bli laget når rammebudsjettering på et grovere nivå ble innført.

3.4 Vurdering

3.4.1 Myndighet til å foreta budsjettendringer

Vi har vurdert om kommunen tilfredsstiller følgende krav:

Myndigheten til å foreta budsjettendringer skal være tydelig avklart

Etter revisjonens vurdering lever ikke kommunen opp til dette kravet. Avklaringene har sin naturlige plass i kommunens økonomireglement. I Leka kommune sitt økonomireglement fra 2011 er det gitt uttømmende og tydelige regler for nivået for kommunestyrets bindende rammer, og hvilken myndighet rådmannen har til å omdisponere bevilgningene. Det er angitt 24 rammeområder. I ettertid har både forskriftskrav og kommunens organisering blitt endret, uten at dette har blitt reflektert i økonomireglementet.

Revisjonen finner det uklart om kommunestyret har gitt kommunedirektøren myndighet til å disponere innenfor 5 utgiftsrammer til driftsformål, - slik som det er angitt i den forskriftsbestemte bevilgningsoversikten, eller om den mer spesifiserte oppstillingen med 49 rammer i samme dokument er bindende. Vi har registrert at kommunedirektøren forholder seg til at sistnevnte er tilfelle. En av kommunalsjefene mente derimot at han kunne omdisponere innenfor totalrammen for sin sektor, mens de to andre uttrykte usikkerhet.

3.4.2 Budsjettreguleringer i kommunestyret

For å vurdere om kommunedirektøren etterlever bestemmelsene i kommuneloven, har vi benyttet følgende revisjonskriterium:

Kommunedirektøren skal foreslå budsjettreguleringer som er nødvendig for å oppfylle kravet til realisme og balanse.

Etter revisjonens vurdering har ikke kommunedirektøren innfridd dette kravet. Dette bygger vi på at regnskapet for 2020 viste betydelige avvik både i drifts- og investeringsdelen, og at det ikke ble lagt frem noen forslag til samlet regulering av driftsbudsjettet hverken i 2. halvår 2020 eller 1. halvår 2021. Noe av 2020-avvikene skyldtes forhold som kommunedirektøren ikke hadde herredømme over eller kunne forutse, og vi har sett at kommunestyret regulerte budsjettet i 14 saker. Etter revisjonens vurdering ble avvikene likevel så store at de burde vært hanket inn gjennom budsjettjusteringer.

I første halvår 2021 har budsjettet blitt justert i 5 enkeltsaker, men det har ikke blitt lagt frem noen samlet sak for kommunestyret med regulering av driftsbudsjettet. Vi har ikke data over avvik mellom regnskap og budsjett som tilsier at dette burde vært gjort. Men ettersom 2021-budsjettet var basert på foregående års budsjett, har vi grunn til å anta at kravet til realisme tilsier at budsjettjusteringer burde vært foreslått.

3.4.3 Administrative budsjettreguleringer

Vi har vurdert om administrasjonen lever opp til følgende revisjonskriterium:

Dersom sektorenes budsjettamme skal disponeres på en annen måte enn forutsatt, bør detaljbudsjettet endres.

Etter revisjonens vurdering lever ikke kommunen opp til dette. Det eksisterer ingen rutiner for å justere detaljbudsjettet i løpet av året innenfor de rammene som kommunestyret har fastsatt.

Budsjettet skal både fungere som politisk styringsdokument gjennom bevilgning av utgiftsrammer, og som administrativt verktøy for å holde kontroll på den mer detaljerte ressursbruken. Dette innebærer at administrasjonen må bryte rammene ned til et atsnivå som det styres etter i det daglige. Dersom detaljbudsjettet skal fungere som administrativt styringsverktøy, er det etter revisjonens vurdering nødvendig å foreta justeringer innenfor gitte rammer når utviklingen får et annet forløp enn forutsatt.

4 LØNNSOMRÅDET

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette temaet:

Har kommunen tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og system for å kunne overholde regelverket på lønnsområdet?

4.2 Revisjonskriterier

I vedlegg 1 har vi utledet følgende revisjonskriterier til denne problemstillingen:

- Rolle- og ansvarsfordelingen på lønnsområdet skal være tydelig avklart.
- Samlet kompetanse og kapasitet på lønnsområdet skal være tilstrekkelig til å ivareta kravet om arbeidsdeling mellom den som registrer lønnsdata og den som kontrollerer.
- Kommunen skal ha hjelpemidler og rutinebeskrivelser på lønnsområdet som sikrer at regelverket overholdes.

4.3 Faktagrunnlag

Fakta om internkontrollen på lønnsområdet er basert på intervjuer med kommunedirektør, personalkonsulent og økonomikonsulent, samt kommunens styrende dokument «lønnsrutiner»¹⁸ og «personalhåndbok»¹⁹

4.3.1 Rolle- og ansvarsavklaring

Styrende dokumenter

I kommunens styrende dokument «lønnsrutiner» er følgende ansvars plassering nedfelt:

- *Arbeidsavtaler:* Alle typer arbeidsavtaler skal utarbeides ved personalkontoret.
- *Lønnsmeldinger:* Servicekontoret fyller ut lønnsmelding ved endringer som følge av lokale forhandlinger. Lønnsansvarlig utfører endringer knyttet til ansiennitetsopprykk, opphør, permisjoner o.l.
- *Variabel lønn:* Skal kontrolleres ved tjenesteområdet av vedkommende som har attestasjonsmyndighet. Den som anviser skal påse at bilagene er behørig attestert og at fullstendig dokumentasjon for timer, reiser og utlegg er lagt ved.

¹⁸ Vedtatt av kommunestyret i sak 36/15

¹⁹ Vedtatt av kommunestyret i sak 36/15 av 16.06.2015

- *Reiseregninger*: Den enkelte ansatte har ansvar for å legitimere kravene, og å benytte fastsatt skjema.
- *Lønnsforskudd*: Skal attesteres av den enkeltes overordnede før utbetaling kan skje.
- *Lønnsregistreringer*: All registrering av bilag og endringer foregår ved økonomiavdelingen.
- *Overføring til regnskap*: Økonomiavdelingen overfører posteringer til regnskapet etter lønnskjøring, og gjennomfører alle lønnstransaksjoner.
- *Refusjonskrav*: Krav om sykepenger skal håndteres av økonomiavdelingen. Andre refusjonskrav skal sendes fra det enkelte tjenesteområde, med kopi til økonomiavdelingen.
- *Permisjoner*: Avgjøres av nærmeste overordnede. Melding om permisjoner som medfører trekk i lønn skal sendes til lønnsavdelingen.
- *Rapporteringsrutiner*: Fraværstatistikk skal føres av servicekontoret. Lønnsavdelingen utfører ajourhold av PAI-registeret, innmelding/utmelding i pensjonskassene og endringer i AA-registeret.
- *Kontroll av bokførte lønnsutgifter*: Skal utføres ved hvert tjenesteområde. Eventuelle uoverensstemmelser skal rapporteres.

Kommunedirektøren har informert om at kommunen har startet med innføring av internkontrollsystemet Compilo. De har også leid inn ekstern ressurs for å gå gjennom alt av rutiner på området for personaladministrasjon. Intensjonen er å få revidert alt av rutiner og styrende dokument slik at de kommer i overensstemmelse med gjeldende regelverk. Kommunedirektøren fortalte at ledere, tillitsvalgte og verneombud settes sammen i arbeidsgrupper som skal komme med forslag til endringer.

Praksis

Personalkonsulenten fortalte at hun gjør alt det praktiske arbeidet i forbindelse med ansettelser, og utarbeider alle arbeidsavtaler. Dette gjør hun på bestilling og etter fullmakt fra kommunalsjefene. I ansettelsessaker forholder hun seg til ansettelsesreglementet, som er tatt inn som en del av kommunens personalhåndbok. Kopi av nye arbeidsavtaler går til økonomiavdelingen for registrering i lønns- og personalsystemet.

Økonomikonsulenten fortalte at hun forholder seg til arbeidsavtalene som kommer ferdig utarbeidet fra personalkonsulenten, og registrerer disse i lønssystemet. Når ansatte slutter, er det mer tilfeldig hvordan beskjedene kommer. Hun har opplevd at hun ikke har fått de nødvendige beskjeder, og stoler ikke helt på at hun får alle endringsopplysninger. Økonomikonsulenten var usikker på hvem som har ansvaret for at dette skal bli gjort. Hun

fortalte at det uansett blir hennes oppgave å rette opp feil, og at hun derfor prøver å skaffe seg oversikt på annen måte.

Ettersom de skriftlige lønnsrutinene beskriver at alle lønnsbilag skal inneholde tilstrekkelige opplysninger for lønnsutbetaling, mente økonomikonsulenten at hun ikke skulle vært nødt til å etterlyse disse. Hun fortalte at det har oppstått noen uklarheter etter hvert, blant annet som følge av at noen opplysninger ligger i turnussystemet *Visma Ressursstyring*. Det har vært ulike syn på hvem sin oppgave det er å hente frem disse opplysningene. Økonomikonsulenten fortalte at hun ikke har mulighet til selv å hente disse opplysningene, og som følge av dette tror hun ikke at alle har fått riktig tilleggslønn.

4.3.2 Arbeidsdeling

Prinsippet om arbeidsdeling innebærer at en og samme person ikke skal utføre både aktiviteten og kontrollen.

Det styrende dokumentet *lønnsrutiner* har følgende bestemmelser knyttet til dette:

- Ved hvert tjenesteområde kontrolleres bokførte lønnsutgifter. Eventuelle uoverensstemmelser rapporteres.
- Ved hver lønnskjøring kontrollerer to personer at alle bilag er registrert i henhold til anvisning.

Kontrollrutiner

Økonomikonsulenten fortalte at fast lønn ikke anvises, men at hun mottar kopi av arbeidsavtaler og vedtak som grunnlag for registrering i lønnssystemet. For variabel lønn har hvert område en ansatt som attesterer og en som anviser. Ved fravær eller inhabilitet utføres attestasjonen av personalkonsulenten. Personalkonsulenten supplerte med opplysninger om at hun også har attestasjonsmyndighet på variabel lønn for en av enhetene innen teknisk og eiendom; vaktmester og renhold. Dette dreier seg om manuelle lister, og etter attestering går de til kommunedirektøren for anvisning. Økonomikonsulenten fortalte at hun har tillit til at de som attesterer utfører de nødvendige kontrollene, men at hun ikke trodde at de som anviser gjennomfører noen reell kontroll.

Økonomikonsulenten fortalte at det iblant skjer at hun kontrollerer anviste bilag før de blir registrert i lønnssystemet. Dette gjelder eksempelvis renholdere, hvor det skrives timer på manuelle lister. Her kan summering av timer og fordeling på områder være feil. Dette skjer ikke ofte, men hender seg noen ganger. Økonomikonsulenten sjekker også bilagene på bakgrunn av at hun vet at det har forekommet feil tidligere for den aktuelle ansatte.

Personalkonsulenten fortalte at hun i begrenset grad deltar i kontrollarbeid på selve lønnsområdet. Det har vært intensjonen at hun skulle være med å kontrollere lønnsbilagene før utbetaling, men det har ofte blitt så hektisk at det ikke har vært mulig. Både personalkonsulenten og økonomikonsulenten fortalte at dette løses ved at en annen kollega i stedet deltar i kontrollarbeidet.

Økonomikonsulenten utfører både registrering, utbetaling og avstemming. Kontroll av lønnsjournal skjer sammen med en kollega før utbetaling. Økonomikonsulenten registrerer også alle opplysninger som har med pensjon og sykefravær å gjøre, og hun administrerer lønssystemet gjennom funksjonen som superbruker.

De månedlige lønnsjournalene blir ikke sendt ut til enhetene for kontroll hverken før eller etter månedlig utbetaling. Økonomikonsulenten fortalte at lønnsjournalen sendes ut om lag en gang i året, spesielt for å kontrollere at fast lønn er kontert på korrekt område.

Kommunedirektøren fortalte at han hadde vurdert tiltak for å få bedre arbeidsdeling på lønnsområdet. Han pekte på at en liten kommune har begrenset med ressurser for å redusere sårbarheten for fravær av nøkkelpersonell. Han var bevisst på at lønnsområdet var veldig sårbart, da de bare har én ansatt ved økonomiavdelingen som utfører lønnsarbeid. Risikoen for feil vurderte han som lav, mens konsekvensene kan være store for ansatte hvis de får for lite lønn. Han mente at engasjementet av controller i 40 % stilling var et tiltak som ville bidra til å redusere denne sårbarheten, og at de i «verste tenkelige fall» kan kontakte Nærøysund kommune for assistanse.

Kompetanse og kapasitet

Etter økonomikonsulentens oppfatning var enhetenes kompetanse på lønnsområdet bedre før. Dette så hun i sammenheng med at noen av oppgavene var flyttet til økonomiavdelingen og personalkonsulenten. Hun trakk frem som eksempel at ferieavviklingen ikke blir meldt inn, noe som har betydning for trekkberegningen. Hun må ofte drive oppsøkende virksomhet for å få inn alle opplysninger.

Økonomikonsulenten bruker ofte løsningen Visma Community, hvor hun kan sende inn spørsmål om lønn til andre brukere av lønnsapplikasjonen. I tillegg har hun en kollega i en nabokommune som hun kan kontakte. Leverandøren av lønnsapplikasjonene har benyttet web-opplæring i mange år. Økonomikonsulenten har deltatt på en del av kursene, men fortalte at hun kanskje burde deltatt på flere.

Personalkonsulenten skulle ønske at det var mer formell kompetanse på lønnsområdet i staben, og at de skulle hatt mer tid til å oppdatere seg. Hun fortalte at kommunalsjefene støtter

seg på hennes kompetanse rundt personalforvaltning. På turnusområdet mente hun at avdelingene har fått god opplæring i bruk av turnusapplikasjonen.

Alt lønnsarbeid ved økonomikontoret utføres av økonomikonsulenten. Arbeidet utgjør om lag 40-50 prosent av stillingen, og har økt noe de siste årene på grunn av ansvaret for å registrere refusjonskrav for sykepenger. Hun var usikker på om noen andre i kommunen kunne ta over lønnsarbeidet dersom hun skulle bli fraværende, men de skriftlige rutinebeskrivelsene hun hadde utarbeidet hadde dette som formål.

Personalkonsulenten fortalte at det har vært snakket om en backup-løsning i form av en avtale med Nærøysund kommune, men at dette ikke har blitt noe av. Nabokommuner bruker samme lønssystem, og økonomikonsulenten fortalte at dette åpner muligheter for bistand ved fravær. Dette har så langt ikke vært aktuelt, men hun er bevisst på at kommunen er svært sårbar for fravær under lønnskjøringene.

Økonomikonsulenten opplyste at mer permanente samarbeidsløsninger med andre kommuner på lønnsområdet ikke hadde blitt vurdert. Kommunedirektøren fortalte at han var åpen for kommunesamarbeid på lønnsområdet, men at han ikke trodde at det var politisk ønskelig.

4.3.3 System og hjelpemidler

Rutinebeskrivelser

Dokumentet «Lønnsrutiner», som ble vedtatt av kommunestyret i 2015, angir hvordan internkontrollen på lønnsområdet skal utføres. I tillegg har økonomikonsulenten utarbeidet mer detaljerte rutinebeskrivelser knyttet til lønnskjøring og etterarbeid. Disse beskriver hvordan de ulike arbeidsprosessene skal utføres. Ifølge økonomikonsulenten skal rutinebeskrivelsene være så detaljerte at noen andre skal kunne ta over hvis hun skulle bli fraværende. Noen oppgaver kan likevel ikke gjøres av andre, som eksempelvis å hente inn skattekort.

Økonomikonsulenten opplevde det som et problem at hun ofte må mase på enhetene for å få grunnlagene tidsnok til lønnskjøringen. Hun fortalte at tidsfristene kanskje ikke er kommunisert tydelig nok, og at det er mange nye områdeledere som ikke har fått god nok informasjon om fristene.

Elektroniske løsninger

Personalkonsulenten kunne tenke seg å få all variabel lønn digitalisert. Oppvekst, samt helse og velferd bruker digitale forsystem for lønnsberegning, men hun var i tvil om systemene brukes helt riktig. Egenmeldt fravær kommer sammen med lønnsfilene fra applikasjonen for

oppvekst, men har ikke blitt registrert inn i personalsystemet. Dermed blir fraværstatistikken feil. Legemeldte fravær og oppfølging av refusjoner fungerer som det skal. Personalkonsulenten fortalte også at hun sliter med å få tatt ut gode rapporter fra lønssystemet.

Økonomikonsulenten fortalte at det brukes mye manuelle skjemaer til lønn. For oppvekstsektoren og turnusområdene benyttes det elektroniske forsystem, mens alt utenom er skjema- eller meldingsbasert. Ved siden av skjemabaserte opplysninger kommer beskjedene til økonomikonsulenten i form av eposter og kopi av arbeidsavtaler. Løsninger for elektroniske reiseregninger og lønnsmeldinger er ikke anskaffet. Økonomikonsulenten savner systemer for å kunne kontrollere bedre. -Dette gjelder spesielt for renhold og teknisk sektor. Disse lønnsutgiftene skal fordeles og konteres på mange områder, og summering og beregning av variable tillegg er komplisert. Økonomikonsulenten trodde heller ikke at de elektroniske systemene de bruker utnyttes fullt ut.

Ifølge økonomikonsulenten har det vært diskutert om kommunalsjefene skal ha tilgang til det elektroniske lønns- og personalsystemet. På grunn av risikoen for feilregistreringer, har det blitt bestemt at de ikke skal ha slike tilganger. Kommunalsjefene tar kontakt med økonomiavdelingen eller personalkonsulenten for å få ut rapporter som gjelder sine ansatte.

Økonomikonsulenten fortalte at leverandøren av lønnsapplikasjonen gir løpende beskjed om endringer i lover og retningslinjer, og at systemene oppdateres automatisk.

Kommunedirektøren var bevisst på at det fortsatt er mange manuelle rutiner på lønnsområdet, og at man kan spare tid og øke sikkerheten ved å ta i bruk flere elektroniske forsystem. For å innføre nye løsninger kreves det tid og ressurser, og han hadde ikke sett mulighet til å få gjort noe med dette så langt.

4.4 Vurdering

4.4.1 Rolle- og ansvarsavklaring

Fakta i avsnitt 4.3.2 er vurdert opp mot følgende:

Rolle- og ansvarsfordelingen på lønnsområdet skal være tydelig avklart.

Etter revisjonens vurdering angir det styrende dokumentet «*lønnsrutiner*», - som ble vedtatt av kommunestyret i 2015, en tilstrekkelig avklaring av hvem som har ansvaret for hva under lønnsarbeidet. Vi har imidlertid fått indikasjoner på at har oppstått noen uklarheter etter hvert som dataløsninger og organisasjonsstruktur har endret seg, og mener derfor at det er behov

for å revidere det styrende dokumentet. Slik vi har oppfattet kommunedirektøren er dette arbeidet allerede igangsatt.

4.4.2 Arbeidsdeling

Vi har vurdert om kommunen lever opp til følgende revisjonskriterium:

Samlet kompetanse og kapasitet på lønnsområdet skal være tilstrekkelig til å ivareta kravet om arbeidsdeling mellom den som registrer lønnsdata og den som kontrollerer.

Selv om en annen medarbeider deltar i kontrollen av registrerte lønnsdata, blir kravet om arbeidsdeling etter vår vurdering ikke tilstrekkelig ivaretatt. Vi vurderer det som kritisk at kommunen bare har én ansatt med kompetanse til å gjennomføre systemadministrasjon, lønnskjøringer og etterarbeid. Vi vil peke på at risikoen for feil kunne vært redusert dersom lønnsjournalene ble sendt til enhetene for kontroll før utbetaling ble gjennomført.

4.4.3 System og hjelpemidler

Systembeskrivelsene i avsnitt 4.3.3 er vurdert opp mot dette revisjonskriteriet:

Kommunen skal ha hjelpemidler og rutinebeskrivelser på lønnsområdet som sikrer at regelverket overholdes

Etter revisjonens vurdering ville mer utstrakt bruk av elektroniske løsninger på lønnsområdet redusert risikoen for feil. Vi har fått inntrykk av at mye av lønnsgrunnlaget er basert på manuelle skjemaer og meldinger. Ulike elektroniske forsystem til den dataløsningen som kommunen benytter, - slik som eksempelvis for reiseregninger, timelønn og lønnsmeldinger, har kontrollfunksjoner for at grunnlaget er fullstendig og korrekt registrert.

Kommunens rutinebeskrivelser på lønnsområdet bidrar etter revisjonens vurdering til å redusere risikoen for feil, og til å gi en viss beredskap mot fravær av nøkkelpersonell. Vi vurderer likevel sårbarheten ved fravær av nøkkelpersonell som kritisk.

5 POLITISK STYRING OG KONTROLL

5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette temaet:

Legger beslutningsgrunnlaget i økonomisaker til rette for god politisk styring og kontroll?

Vi har i all hovedsak avgrenset undersøkelsen til beslutningsgrunnlaget som forelå til behandlingen av budsjettet for 2021 og økonomiplanen for 2021-2024.

5.2 Revisjonskriterier

I vedlegg 1 har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunestyret skal vedta finansielle måltall, økonomireglement og finansreglement.
- Usikkerheten ved budsjettanslagene skal angis.
- Budsjett- og økonomiplandokumentene skal være satt opp på en oversiktlig måte.
- Mål og premisser for bevilgningene skal være angitt.

5.3 Faktagrunnlag

5.3.1 Overordnet styring

I ny kommunelov er det tatt inn en generalbestemmelse om at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid²⁰. Loven har noen minimumskrav om obligatoriske verktøy som skal bidra til dette²¹. Ved siden av økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsmelding skal kommunestyret selv vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi, økonomireglement og finansreglement.

Finansielle måltall

I kommunestyrets budsjett- og økonomiplanvedtak den 17. desember 2020²² ble det fastsatt tre finansielle måltall, slik som vist i tabell 3.

²⁰ Kommunelovens § 14-1

²¹ Kommunelovens § 14-2

²² Kommunestyrets sak 85/20

Tabell 3. Vedtatte finansielle måltall for Leka kommune

Netto driftsresultat i % av driftsinntekter	>1,75 %
Disposisjonsfond i % av driftsinntekter	>5 %
Netto lånegjeld i % av driftsinntekter	<80 %

I budsjettdokumentet ble det presentert data for hvordan de tre finansielle måltallene ville utvikle seg med kommunedirektørens budsjett- og økonomiplanforslag:

Tabell 4. Størrelser for finansielle måltall i budsjett og økonomiplan²³

	Budsjett		Økonomiplan			
	2020	2021	2022	2023	2024	Mål
Nto. driftsresultat i % av driftsinntekter	14,33%	3,88%	10,33%	-3,17%	7,27%	>1,75%
Disp. fond i % av driftsinntekter	42,8%	41,4%	37,6%	42,3%	37,4%	>5,0%
Netto lånegjeld i % av driftsinntekter	76,0%	119,6%	140,5%	161,0%	144,5%	<80,0%

I budsjettdokumentet er det ikke gitt noen begrunnelse for de måltallene som er valgt. Det er fastsatt et mål om at netto lånegjeld ikke skal være høyere enn 80 % av driftsinntektene. Tabellen i kommunens budsjettdokument viser at lånegjelden vil bli vesentlig høyere enn dette. Budsjettdokumentet sier følgende om lånegjelden:

Med en ekspansiv plan for investeringer i hele planperioden, vil også kommunens gjeldsgrad øke. Alle budsjettede investeringer i perioden, foreslås finansiert med opptak av gjeld.

Revisjonen har spurt kommunedirektøren om hvorfor det ble lagt frem et forslag til økonomiplan hvor måltallet for utviklingen i lånegjelden ikke ble overholdt. Han mente at de finansielle måltallene ikke er forpliktende, og fortalte at de er hentet fra statsforvalteren sine anbefalinger. Ifølge kommunedirektøren vil det bli avlagt tertialvis rapportering på det første måltallet, og årlig for de to øvrige.

²³ Budsjett 2021, økonomiplan 2021-2024, s. 10

Økonomireglement

Kommunestyret selv skal vedta et økonomireglement²⁴, som må oppdateres jevnlig og ved behov²⁵. Leka kommunes økonomireglement er fra 2011²⁶. Hverken endringer i rammeverket for kommunal økonomiforvaltning de siste 10 årene, eller kommunens egne organisatoriske endringer har dermed blitt fanget opp.

Finansreglement

Kommunestyret har plikt til selv å vedta et finansreglement²⁷, samt rutiner for gjelds- og finansforvaltning. Krav til innhold er gitt i en egen forskrift²⁸. Leka kommune vedtok et finansreglement i 2013²⁹. I reglementetets pkt. 6.5 er det beskrevet at rådmannen skal legge frem tertialvise og årlige rapporter for statusen på forvaltningen.

5.3.2 Usikkerhet ved budsjettanslagene

Vi har undersøkt om beslutningsgrunnlaget for *budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024* inneholder opplysninger om usikre inntekts- og utgiftsanslag og presiseringer av hvilke forutsetninger som er lagt til grunn for kalkulasjonene.

I innledningen til budsjettdokumentet heter det:

Kommunens handlingsrom avhenger av

- *Utviklingen i havbruksfondet herunder fordelingen mellom havbruksfondet (midler beregnet basert på endring i volum produsert laks og ørret) og arealavgiften (beregnet på grunnlag av utnyttede havområder for produksjon av laks og ørret).*
- *Folketallet. Endringer i folketallet vil gi effekt på rammetilskudd og skatteinntang.*
- *Alderssammensetningen. Med økt gjennomsnittlig alder vil pensjonskostnadene øke.*
- *Investeringsbehov i forhold til lovpålagte tjenesteområder*
- *Risiko for plutselige, store kostnader til ressurskrevende brukere*
- *Renteendring*

²⁴ Kommunelovens § 14-2, pkt. d)

²⁵ NOU 2016:4 Ny kommunelov

²⁶ Kommunestyrets sak 50/2011

²⁷ Kommunelovens § 14-2, pkt. e)

²⁸ Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner.

²⁹ Kommunestyrets sak 31/2013.

Budsjettdokumentet inneholder ingen tallfesting av kommunens følsomhet for disse risikofaktorene.

Kommunens frie inntekter

Tallfestingen av rammetilskudd og skatt på inntekt og formue er basert på KS sin prognosemodell. Tallene for den enkelte komponent i inntektssystemet er gjengitt i budsjettdokumentet. Følgende er presisert om forutsetningene bak tallene:

- Estimaten for innbyggertall er basert på oppdaterte befolkningsprognoser fra SSB
- Tallene er oppgitt i 2020-kroner uten oppjustering av lønns- og prisvekst
- Inntektssystemet holdes uendret i perioden
- Ingen endring av andre faktorer enn befolkningsendring og alderssammensetning

Budsjettdokumentet inneholder ingen presisering av hvilke forutsetninger skatteanslaget er basert på, og heller ingen kommentarer om usikkerheten og budsjettfølsomheten for skatteanslaget på makro- eller kommunenivå.

Havbruksfondet

Det er opplyst om at kommunens budsjettall er hentet fra beregninger utført av Telemarksforskning. Videre heter det:

Havbruksfondet er kommet for å bli. Det hefter imidlertid usikkerhet knyttet til hvor mye havbrukskommunene får tildelt årlig fra havbruksfondet. I tillegg er det et politisk spørsmål hvordan sammensetningen av fondet vil bli seende ut i årene som kommer.

Eiendomsskatt

Av budsjettopstillingene fremgår det at inntektsanslaget er økt med kr 224.000 fra 2020 til 2021. Eiendomsskattesatsene for 2021 ble vedtatt av kommunestyret i sak 83/2020 med en økning av satsen for bolig- og fritidseiendommer på 1. promille. Det ble opplyst i saksfremlegget at denne endringen ville gi en inntektsøkning på rundt kr 200.000.

Lønns- og prisvekst, pensjonskostnader og arbeidsgiveravgift

I budsjettdokumentet er det opplyst hvilke prosentforutsetninger kalkylene er basert på. Det er ikke gitt noen nærmere informasjon om hvilke kilder man har støttet seg på, om det er usikkerhet ved forutsetningene, eller hvor følsom budsjettet er for svikt i disse.

Revisjonen har også merket seg opplysningene om at lønns- og prisveksten på kommunal tjenesteyting er satt til 2,0 % i økonomiplanperioden. Av bevilgningsoversikten fremgår det at virksomhetsområdene har fått dimensjonert sine rammer etter denne vekstforutsetningen.

Samtidig har vi sett at kommunens frie inntekter er fremskrevet i faste 2020-kroner, hvor det ikke er tatt hensyn til at staten kompenserer for lønns- og prisvekst.

Renteutgifter

Budsjettkommentarene henviser til at finansreglementets sammensetning av fast og flytende rente er overholdt, og angir størrelser for fremskrevet langsiktig gjeld. Det er ikke angitt hvilke renteforutsetninger som er lagt til grunn, eller hvilken risiko som er knyttet disse forutsetningene.

På grunnlag av budsjettoppstillingene har revisjonen gjort egne beregninger av hvilken gjennomsnittrente kommunen må oppnå for at kalkylene skal holde.

Tabell 5. Revisors beregnede renteforutsetninger

	2021	2022	2023	2024
Langsiktig gjeld 01.01	52,5 mill	86,5 mill	110,4 mill	107,1 mill
Budsjetterte renteutgifter	0,88 mill	1,15 mill	1,22 mill	1,18 mill
Beregnet renteforutsetning	1,67 %	1,33 %	1,11 %	1,10 %

Avdragsutgifter

Kommuneloven har bestemmelser om pliktige minimumsavdrag på lånegjelden³⁰. I budsjettdokumentet er det ingen opplysninger om hvordan de oppførte avdragsbeløpene forholder seg til denne bestemmelsen.

Renteinntekter og utbytte

Budsjettdokumentet har ingen informasjon om forutsetninger og usikkerhet knyttet til disse inntektspostene.

Utgiftsrammer for virksomhetsområdene

Tabell 6. Samlede utgiftsrammer i budsjett og økonomiplan³¹

	Rev. bud 2020	Budsjett 2021	Øk.plan 2022	Øk.plan 2023	Øk.plan 2024
Sum	82,76 mill	76,14 mill	77,11 mill	78,65 mill	80,24 mill
Endring		-8,0 %	+1,3 %	+ 2,0 %	+2,0 %

³⁰ Kommunelovens § 14-18

³¹ Kilde: Leka kommune, budsjett 2021, økonomiplan 2021-2024, s, 17

Om reduksjonen i utgiftsrammer fra 2020 til 2021 er det i budsjettkommentarene henvist til at ny organisering vil ha effekt på utgiftssiden. I kommentarene fra kommunedirektøren heter det:

- *Tre nye kommunalsjefer samt opprettelse av en traineestilling vil isolert sett bety en økning i utgifter til lønn og sosiale kostnader*
- *Funksjonen for økonomistyring (økonomileder) inngår per dato i stillingen til kommunedirektøren. Dette innebærer sparte utgifter til lønn, pensjon og andre sosiale kostnader.*
- *Ny organisering betyr også strammere og bedre styring med ressursbruken i kommunen. Dette vil ha åpenbare effekter bl.a. overtidsbruk samt bruk av vikarer og konsulenter. Det må forventes at utgiftene vil gå drastisk ned.*
- *Bruken av juridisk bistand forutsettes redusert betydelig.*
- *Arbeidsmiljøtiltak med oppstart i 2020 videreføres i 2021 til å gjelde i hele organisasjonen. Det forventes at dette har en helsegevinst med en effekt på utgiftene ved at disse reduseres.*

Budsjettdokumentet gjengir aldersgrupperte befolkningsprognoser, men inneholder ingen analyser av utviklingen i utgiftsbehovet som følge av demografiske endringer.

Investeringer

Budsjett- og økonomiplandokumentet har et kapittel som omtaler prosjektene som er tatt inn i kommunedirektørens forslag.

Tabell 7. Sammendrag av forslag til investeringsprogram 2021-2024

	2021	2022	2023	2024
Antall prosjekter	15	4	1	2
Sum investeringer	38,37 mill.	29,25 mill.	2,1 mill.	2,1 mill.

Kommentarene rundt det enkelte prosjekt omhandler i all hovedsak hvilke behov som skal løses. De viser at de fleste prosjektene er i tidligfasen. Kommentarene inneholder ingen vurdering av usikkerheten ved kostnadsanslagene eller realismen til fremdriftsplanene.

5.3.3 Fremstillingsmåte

Saksdokumentene som ble fremlagt for kommunestyret under sluttbehandlingen av årsbudsjettet for 2021 og økonomiplanen for 2021-2024 bestod av følgende:

- Hoveddokument med forslag til vedtak og gjengivelse av lovkrav
- Budsjettdokument over 19 sider, bestående av følgende kapitler:
 - *Forord*; overordnede kommentarer fra kommunedirektøren.
 - *Innledning*; redegjørelse for regjeringens kommuneopplegg, prosess og forutsetninger.
 - *Kommunens rammebetingelser*; befolkningsutvikling og prognoser for denne.
 - *Finansieringskilder*; Gjennomgang av kommunens generelle inntekter.
 - *Lønns- og prisvekst, pensjonskostnader og arbeidsgiveravgift*.
 - *Hovedtrekkene i den økonomiske utviklingen*; Finansielle indikatorer og oppsummering for driftsbudsjettet.
 - *Investeringer*; Investeringsprogram og kommentarer til prosjektene
 - *Tallbudsjett*; Budsjettoppstillinger

Kravene til obligatoriske talloppstillinger følger av økonomiforskriften³². Bevilgningsoversikten for investeringer er ikke satt opp etter gjeldende regelverk.

Budsjettdokumentet inneholder ingen omtale av de tjenesteproduserende enhetene.

5.3.4 Mål og premisser for bevilgningene

Bevilgningene i driftsbudsjettet er fastsatt som netto utgiftsrammer. Budsjettdokumentet for 2021 inneholder ingen målformuleringer eller resultatindikatorer for hva kommunen vil oppnå med disse bevilgningene. Rammestyring er ikke til hinder for at kommunestyret kan fastsette premiss for hvordan bevilgningene skal brukes, eksempelvis for å sikre seg at politisk prioriterte satsinger innenfor et virksomhetsområde blir ivaretatt. Budsjettdokumentet og budsjettvedtaket inneholder ikke noen slike presiseringer. I omtalen for investeringsprosjektene for økonomiplanperioden er det angitt hvilke behov som skal løses og hva som er formålet med bevilgningene.

I intervjuet med kommunedirektøren ble det bekreftet at kommunen ikke bruker noe verktøy for mål- og resultatstyring av virksomheten, annet enn at det styres etter tre finansielle nøkkeltall. Andre mål er ikke operasjonalisert, og det er ikke gjort noe arbeid knyttet til mål- og resultatstyring for tjenesteytingen. Det ble informert om at det arbeides med plansystemet, og at løsningen *Framsikt*³³ vil bli tatt i bruk. Intensjonen er at økonomiplanarbeidet høsten 2021 skal skje med støtte fra dette systemet, og at systemet for mål- og resultatstyring skal

³² § 5-4 Bevilgningsoversikt drift, § 5-5 Bevilgningsoversikt investering, § 5-6 Økonomisk oversikt etter art – drift, § 5-7 Oversikt over gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser

³³ Et styringsverktøy for analyse, planlegging, budsjettering, rapportering og virksomhetsstyring

gjennomgå i høst. Kommunaldirektøren fortalte at det for hvert enkelt kommunalsjefsområde, - samt områdene innenfor «samfunn og strategi», vil bli utarbeidet mål, strategier og målekriterier. Han understreket at dette er et stort arbeid som det vil ta tid å få gjennomført, men hadde som klar målsetning at dette er noe Leka kommune skal få på plass.

Kommunedirektøren informerte også om at en del av planverket, - slik som eksempelvis kommuneplanens samfunnsdel, aldri har vært utarbeidet i Leka kommune. Han har nedsatt en egen strategi- og samfunnsgruppe i staben, hvor 4 personer skal arbeide med alle deler av planverket. Planstrategi er utarbeidet og har vært ute på høring, og ble godkjent av kommunestyrets møte den 17. juni 2021.

5.4 Vurdering

5.4.1 Overordnet styring

Revisor har undersøkt om kommunen innfrir kommunelovens krav til hvilke styringsverktøy som skal være på plass ved siden av budsjett og økonomiplan. Funnene er målt opp mot følgende revisjonskriterium:

Kommunestyret skal vedta finansielle måltall, økonomireglement og finansreglement.

Kommunestyret har vedtatt alle disse styringsverktøyene, men revisjonen har fått indikasjoner på at de ikke brukes aktivt.

Finansielle måltall ble vedtatt under budsjettbehandlingen. Det er valgt 3 ulike indikatorer, som etter revisjonens vurdering til sammen dekker opp det hensynet som lovkravet er ment å ivareta. Vi har imidlertid merket oss at måltallet for utvikling i kommunens langsiktige lånegjeld ikke har vært retningsgivende for investeringsprogrammet i økonomiplanperioden.

Kommunens økonomireglement ble vedtatt i 2011. Et 10 år gammelt reglement tilfredsstillende etter revisjonens vurdering ikke kommunelovens bestemmelser. En rekke av de lov- og forskriftskravene som reglementet bygger på, har blitt endret. Også kommunens organisering og økonomiprosesser har blitt endret uten at det har blitt reflektert i økonomireglementet. Kommunedirektøren har informert om at han vil sørge for at økonomireglementet blir revidert.

Finansreglementet ble vedtatt i 2013. Ettersom kravene til tertialvis rapportering ikke har blitt etterlevd, later det til at kommunen ikke har noe aktivt forhold til dette reglementet.

5.4.2 Usikkerhet ved budsjettanslagene

Ifølge kommuneloven skal budsjettet gi en realistisk og fullstendig oversikt over påregnelige inntekter og utgifter. Kommunens utgifter og inntekter fremover i tid har en rekke ukjente faktorer som kommunen ikke har herredømme over. Det er viktig at kommunestyret får informasjon om denne usikkerheten. Forutsetningene som ligger til grunn, bør være tydelig presisert i beslutningsgrunnlaget. Vi har målt informasjonen i budsjettdokumentet for 2021 opp mot dette revisjonskriteriet:

Usikkerheten ved budsjettanslagene skal angis

Etter vår vurdering er dette svakt ivaretatt i budsjettdokumentet. Det er i liten grad presisert hvilke basisforutsetninger som er lagt til grunn for kalkulasjonene, og hvilken risiko som er knyttet til usikre forhold.

Revisor er opptatt av at man skal kunne etterprøve og tallfeste effekten for kommunens økonomiske handlingsrom dersom basisforutsetningene svikter. Etter vår vurdering kunne budsjettfølsomheten for de mest sentrale forutsetningene vært angitt. Vi sikter eksempelvis til hva det betyr dersom renten øker med 1 prosentpoeng, eller dersom kommunesektorens skatteinntekter svikter like mye.

5.4.3 Fremstillingsmåte

For at beslutningsgrunnlaget i økonomisaker skal tjene som et godt verktøy for politisk styring og kontroll, må dokumentmengden og fremstillingene være tilpasset informasjonsbehovet til målgruppen. Vi har vurdert om fremstillingene i budsjettdokumentet tilfredsstiller kommunelovens krav³⁴ til dette:

Budsjett- og økonomiplandokumentene skal være satt opp på en oversiktlig måte

Etter vår vurdering er dokumentene oversiktlig og leservennlig strukturert, og omfanget er så vidt lite at dokumentmengden heller ikke skaper terskler for det politiske arbeidet. På den andre siden kan et knapt beslutningsgrunnlag føre til at kommunestyret ikke får informasjon som er vesentlig for budsjettvedtaket. Vi sikter spesielt til informasjon om enhetenes virksomhet, som ikke er omtalt i dokumentet.

Bevilgningsoversikten for investeringer er ikke satt opp i tråd med økonomiforskriften, noe som innebærer at investeringsbudsjettet fremstår som lite oversiktlig.

³⁴ Kommunelovens § 14-4, tredje ledd

5.4.4 Mål og premisser for bevilgningene

Vi har vurdert om beslutningsgrunnlaget opp mot følgende målestokk:

Mål og premisser for bevilgningene skal være angitt

Etter revisjonens vurdering lever ikke kommunen opp til dette. Kommunestyret skal ikke bare bevilge midler til ulike formål, men også fastsette hvilke mål og premisser som ligger til grunn. System og verktøy for mål- og resultatstyring er fraværende i Leka kommune. Dermed mangler kommunestyret en grunnleggende forutsetning for å kunne utøve overordnet politisk styring og kontroll med forvaltningen av kommunens ressurser.

Revisjonen har merket seg som positivt at kommunedirektøren ha grepet fatt i dette, og at kommunen er i ferd med å etablere system, rutiner og dataløsninger for mål- og resultatstyring.

6 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren i Leka kommune 23.08.2021.

I høringssvar av 09.09.2021 heter det:

Kommunedirektøren tar rapporten til etterretning og er ikke uenig i revisjonens merknader. Alle anbefalinger vil bli fulgt opp. Flere av anbefalingene er allerede tatt tak i og det arbeides med disse.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Gjennomføres økonomirapportering og budsjettkontroll i alle sektorer?

Etter revisjonens oppfatning utførte de tre kommunalsjefene i realiteten ingen budsjettkontroll og økonomirapportering for sine sektorer i løpet av de fem første månedene av 2021. De mest grunnleggende forutsetningene for at de nytilsatte kommunalsjefene kunne styre økonomien var ved utgangen av mai ennå ikke kommet på plass. Kontroll- og rapporteringsrutinene er beskrevet i kommunens økonomireglement fra 2011, men rutinene har ikke blitt fulgt. Heller ikke kommunedirektørens plikt til å rapportere til kommunestyret om budsjettutviklingen i løpet av året har blitt ivaretatt.

Vi har full forståelse for at Leka er en liten kommune med begrensede ressurser, at ny organisasjonsstruktur er i støpeskjeen, og at kommunalsjefene er nytilsatte. Likevel finner vi det kritikkverdig at kommunalsjefene etter fem måneder i budsjettåret ikke hadde noe budsjett å styre etter i det daglige, at de ikke var satt i stand til å bruke egnede styringsverktøy, at de ikke hadde gjennomført noen økonomirapportering, og at de var ukjente med skriftlige reglement og rutiner rundt budsjettstyringen. Det er kommunedirektørens ansvar å få dette på plass.

Kommuneloven sier at kommunedirektøren minst to ganger i løpet av budsjettåret skal rapportere til kommunestyret om budsjettsituasjonen. Leka kommune sitt økonomireglement angir at dette skal skje tertialvis. Samme rapporteringsplikt har kommunedirektørene etter kommunens eget finansreglement. Det har det ikke blitt avlagt slike rapporter. Å legge frem årets første økonomirapport i september er etter vår mening ikke tilfredsstillende.

Blir det foretatt budsjettreguleringer i løpet av året?

Protokollene fra kommunestyret viser en rekke saker hvor budsjettet har blitt justert. Hensikten med slike justeringer er å sikre et realistisk budsjett, og å gi kommunedirektøren fornyede fullmakter for hvordan midlene kan disponeres. Etter vår mening har ikke disse formålene blitt ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

Regnskapet for 2020 viste at justeringene i løpet av året ikke var tilstrekkelige for å sikre et realistisk budsjett. Det ble ikke fremmet noen sak om endring av driftsbudsjettet i andre halvår 2020, til tross for at utviklingen tilsa at dette var nødvendig. I første halvår 2021 har det ikke blitt fremmet noen samlet budsjettregulering. Ettersom årets bevilgninger var basert på

framskriving av tall som har vist seg å være urealistiske, må det kunne legges til grunn at det har vært behov for å gjøre endringer.

Etter revisjonens mening fremstår det som uklart hvilke disponeringsfullmakter kommunestyret har gitt til kommunedirektøren, og hvilke endringsbehov som følgelig må fremmes for politisk behandling. Bevilgninger til driftsformål er ifølge bevilgningsoversikten i budsjettet fordelt på 5 virksomhetsområder, men samtidig angir en annen budsjettoversikt 49 utgiftsrammer. Beskrivelsen i kommunens økonomireglement om årsbudsjettets inndeling blir ikke fulgt i noen av tilfellene. Oppstillingen for investeringsbudsjettet følger ikke gjeldende forskrift, og mangler angivelse av utgiftsramme for det enkelte prosjekt.

Kommunedirektøren har ikke etablert rutiner for å endre detaljbudsjettet i løpet av året innenfor de rammene som er vedtatt. Etter revisjonens mening er dette en nødvendig forutsetning for at budsjettet skal fungere som et administrativt styringsverktøy.

Har kommunen tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og system for å kunne overholde regelverket på lønnsområdet?

Etter vår mening har ikke kommunen fått på plass tilfredsstillende internkontroll på lønnsområdet. Revisjonen er innforstått med at en kommune av Lekas størrelse har begrensede muligheter for kompetanseoppbygging, arbeidsdeling og utfasing av manuelle løsninger. Vi mener likevel at kommunen i større grad bør iverksette risikoreduserende tiltak i form av arbeidsdeling av registrerings- og kontrollfunksjoner, enhetsvise kontroller av månedlige lønnsjournaler, og mer utstrakt bruk av de kontrollfunksjonene som elektroniske forsystem kan ivareta. Vi vil også peke på at kommunen er svært sårbar ved fravær av nøkkelpersonell på lønnsområdet.

For å sikre at kommunen har oppdaterte og tilfredsstillende styrende dokument for internkontrollen, mener vi at rutinebeskrivelsene fra 2015 bør gjennomgås og revideres. Vi har merket oss som positivt at kommunedirektøren allerede har igangsatt arbeidet med å få revidert rutiner og retningslinjer på personalområdet.

Legger beslutningsgrunnlaget i budsjettsaker til rette for god politisk styring og kontroll?

Vi mener at hensynet til politisk styring og kontroll over virksomheten bør vektlegges sterkere. Dette bygger vi på at økonomireglementet ikke har blitt ajourført de 10 siste årene, at de finansielle måltallene ikke blir tillagt noen styrende funksjon, at kommunestyret i liten grad blir gjort oppmerksom på usikkerheten ved budsjettkalkulasjonene, at det ikke eksisterer noe

gjennomgående system for mål- og resultatstyring, og at bevilgningsoversikten for investeringer ikke er satt opp på en korrekt måte.

Vi finner det spesielt betenkelig at budsjettdokumentet ikke inneholder noen redegjørelser og målsetninger for tjenesteproduksjonen. Å fastsette konkrete og etterprøvbare mål for hva bevilgningene skal brukes til er etter vår mening en kjerneoppgave for kommunestyret. For å utøve denne oppgaven bør det etableres et gjennomgående system for mål- og resultatstyring.

Etter vår mening har kommunen gode forutsetninger for å rette på manglene. Det kan bygges videre på et beslutningsgrunnlag som er leservennlig strukturert, og hvor det allerede er etablert noen overordnede finansielle indikatorer. Vi har også merket oss som positivt at kommunedirektøren allerede har grepet fatt i noen av de svakhetene vi har påpekt, og at kommunen er i ferd med å innføre en løsning for samlet virksomhetsstyring.

7.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler Leka kommune:

- Å revidere økonomireglementet med oppdaterte bestemmelser om økonomiforvaltningen.
- Å påse at kommunestyret får økonomirapporter i løpet av budsjettåret, og at disse blir avlagt tidsnok til å kunne lukke budsjettavvik.
- Å påse at kommunestyrets budsjettvedtak blir fulgt opp ved inngangen av året med et detaljbudsjett som er tilgjengelig for ansatte med budsjettmyndighet.
- Å sørge for at ansatte med budsjettmyndighet får opplæring i verktøy som er nødvendig for å utøve budsjettstyring.
- Å påse at budsjettet blir lagt frem for kommunestyret for justering når det er nødvendig for å sikre et realistisk budsjett.
- Å sikre bedre internkontroll på lønnsområdet.
- Å bruke de finansielle måltallene som rettesnorer under utformingen av økonomiplaner og årsbudsjett.
- Å påse at usikkerhet og forutsetninger ved budsjettanslagene blir tydelig angitt.
- Å fastsette konkrete og etterprøvbare mål for tjenesteytingen.

KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) LOV-2018-6-22-83

Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner FOR-2019-06-07-714

Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner FOR-2019-11-181520

Kommunenes Sentralforbund (2020): Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll.

Kommunal- og regionaldepartementet (2009): 85 tilrådninger for styrkt egenkontroll i kommunane.

PwC (2009): Internkontroll i kommuner. Rapport til Kommunal- og regionaldepartementet.

Fylkesmannen i Nordland (2014): Veileder i økonomistyring for folkevalgte

NOU 2016:4: Ny kommunelov

Mauland, Helge og Mellemvik, Frode (2004): Regnskap og økonomistyring i staten. Oslo: Cappelen, Akademisk Forlag.

Revisjon Midt-Norge SA (26.05.2021): Uavhengig revisors beretning 2020

Revisjon Midt-Norge SA (26.05.2021): Nummerert brev nr. 5 til kontrollutvalget i Leka

Leka kommune (2011): Økonomireglement

Leka kommune (2013): Reglement for finansforvaltningen

Leka kommune (2015): Personalhåndbok

Leka kommune (2015): Lønnsrutiner

Leka kommune (2020): Delegeringsreglement

Leka kommune: Rutinebeskrivelse lønnskjøring

Leka kommune: Årsberetning 2020

Leka kommune: Årsregnskap for Leka kommune 2020

Leka kommune: Budsjett 2021. Økonomiplan 2021-2024

Leka kommune: Protokoller fra kommunestyrets møter 2020-2021

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for det enkelte revisjonsprosjektet. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83
- Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. Veileder fra KS, versjon 3, april 2020.
- Veileder «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner». Kommunal- og regionaldepartementet 2013.
- Leka kommunes økonomireglement. Vedtatt i kommunestyrets sak 50/2011.

Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 1: Gjennomføres økonomirapportering og budsjettkontroll i alle sektorer?

Kommunelovens § 14-5, tredje ledd sier at

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet.

Mauland og Mellemvik (2004) angir tre siktemål med budsjettkontrollen:

1. Å kontrollere at aktiviteten innenfor de ulike sektorer holdes innenfor de rammene kommunestyret har vedtatt i budsjettet.
2. Å få bedre oversikt over inn- og utbetalingsstrømmen samt løpende vurdering av budsjettets inntekts- og utgiftsside.
3. Å få en samlet oversikt over budsjettsituasjonen på gitte tidspunkt i løpet av budsjettåret.

Avvik skal rapporteres på det samme nivået som kommunestyret har fastsatt budsjettet på. Loven stiller krav om rapporteringsrutiner som sikrer at kommunestyret får kjennskap til slike forhold. Budsjetttrammene skal overholdes for året som helhet. Kommunen må dermed ha et system som sikrer at vesentlige avvik for året som helhet blir avdekket tidligst mulig. Å avdekke avvik for årsbudsjettet basert på periodiske tall stiller krav til gode prognoseverktøy.

Rutiner for å avdekke og rette opp budsjettavvik faller inn under kommunens internkontrollsystem. Den nye kommunelovens kap. 25 om internkontroll trådte i kraft fra 1. januar 2021. Overgangsreglene i § 31-3 har tilsvarende innhold som internkontrollbestemmelsene i den gamle kommunelovens § 23 pkt. 2, *at kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.*

Fra de bakenforliggende kriteriekildene i kommuneloven om budsjettoppfølgning og internkontroll vil vi bruke KS-veilederen «*Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll*» som kilde. Veilederen peker på at det er tre vilkår som må være til stede for å ha betryggende kontroll.

- **En risikobasert tilnærming.** I arbeidet med internkontrollen bør det fokuseres mest på de hendelsene som har de alvorligste negative konsekvensene.
- **Internkontrollen må være formalisert.** Organisering, ansvar og rutiner må være nedfelt i styrende dokumenter.
- **Kontrollaktiviteter må gjennomføres.** Kontroll og avvikshåndtering må følges opp gjennom handlinger som kan forbedre svakheter.

I Leka kommunes økonomireglement heter det om dette temaet:

- *Bevilgninger i drifts- og investeringsbudsjettet skal ikke overskrides før det i tilfellet er gitt tilleggsbevilgning.*
- *Rådmannen skal gjennom sin budsjettkontroll føre slikt tilsyn at budsjettoverskridelser unngås.*
- *Den som har myndighet til å disponere over en bevilgning står ansvarlig i forhold til overordnet myndighet.*
- *For å muliggjøre en effektiv budsjettoppfølgning, skal det i størst mulig grad foretas periodisering av budsjettets driftsdel etter at kommunestyret har vedtatt budsjettet.*
- *Rådmannen skal ved utgangen av hver måned gjøre nødvendige avviksvurderinger i forhold til budsjettet, og iverksette de eventuelle justeringer i driften som er nødvendig for å innarbeide avvikene.*
- *Kommunestyret skal hvert tertial få seg forelagt tilstandsrapport så langt i året som viser avvik sett i forhold til de mål og premisser som er vedtatt i årsbudsjettet. Vesentlige avvik skal kommenteres særskilt med angivelse av hvilke tiltak som blir iverksatt for at måloppnåelse skal finne sted. Prognoser for resten av året beskrives i rapporten.*

Fra ovennevnte kilder vil vi utlede følgende revisjonskriterier for problemstilling 1:

- Kommunedirektøren skal etter hvert tertial rapportere til kommunestyret om budsjettutviklingen.

- Det skal være etablert kontroll- og rapporteringsrutiner for å sikre at sektorene holder seg innenfor vedtatte budsjettrammer.

Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 2: Blir det foretatt budsjettreguleringer i løpet av året?

I tilknytning til kommunedirektørens rapporteringsplikt, heter det i kommunelovens § 14-5:

Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Om kommunestyrets oppgave heter det i samme paragraf:

Kommunestyret eller fylkestinget skal endre budsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav til realisme og balanse.

Endrede forutsetninger og uforutsette forhold kan gjøre det nødvendig å justere budsjettet i løpet av året. Kommunestyret skal bevilge netto utgiftsrammer for det enkelte virksomhetsområde. Dersom disse skal endres, må det vedtas av kommunestyret selv. Dette forutsetter at det er tydelig avklart hvilket nivå kommunestyret skal fastsette bevilgningene på. Tilsvarende gjelder for investeringsprosjekter. Investeringsbudsjettet er årsavhengig, noe som betyr at budsjettet også må justeres for prosjekter som får en annen fremdrift enn forutsatt.

Innenfor den enkelte sektor sin utgiftsramme blir det fastsatt et detaljbudsjett. Detaljbudsjettets funksjon er å ha tilfredsstillende administrativ styring med inntekter og utgifter. En sektor kan holde seg innenfor nettorammene selv om det er store avvik på detaljpostene. Dette forutsetter at avvikene oppveier hverandre. Det følger av kommunelovens internkontrollbestemmelser at dette bør dokumenteres og formaliseres gjennom administrative budsjettreguleringer.

Leka kommune sitt økonomireglement sier følgende om budsjettreguleringer:

- *Ved fare for overskridelser på den budsjettrammen som det enkelte nivå har fått seg tildelt, skal det fremmes sak for formannskapet og kommunestyret som skal ta stilling til den budsjettjusteringssak som fremmes.*
- *Forslag om tilleggsbevilgninger og omdisponeringer på budsjettet fremmes i så god tid at de som senere skal behandle forslaget får rimelig tid til å vurdere nødvendigheten av den foreslåtte bevilgning og mulighetene for å dekke den.*
- *Myndighet til omdisponering av bevilgninger er gitt i oversikt over delegering av budsjettansvar fra rådmannen. Delegert myndighet i budsjettsaker må ikke anvendes slik at kommunestyrets forutsetninger og premisser i årsbudsjettet undergraves. Omdisponeringer må skje med dekning innenfor de rammer som er fastsatt.*

Om delegering av budsjettmyndighet i driftsbudsjettet, sier økonomireglementets kap. 5.3:

Kommunestyret fastsetter årsbudsjettet med netto ramme, og det er dette vedtatte budsjettet som er bindende for underliggende organer i forhold til kommunelovens bestemmelser. Det vedtatte budsjettet er spesifisert ytterligere av de underliggende organer. Budsjettfullmaktene tar derfor utgangspunkt i nivået for kommunestyrets bindende rammer, jf pkt 3.3.4 og knytter myndighet til å gjøre omdisponeringer ut fra dette.

- *Myndighet til omdisponering av bevilgninger er gitt i oversikt over delegering av budsjettansvar fra rådmannen.*
- *Delegert myndighet i budsjettsaker må ikke anvendes slik at kommunestyrets forutsetninger og premisser i årsbudsjettet undergraves.*
- *Omdisponering må skje med dekning innenfor de rammer som er fastsatt.*

Ut fra dette vil vi benytte følgende revisjonskriterier for denne problemstillingen:

- Myndigheten til å foreta budsjettendringer skal være tydelig avklart.
- Kommunedirektøren skal foreslå budsjettreguleringer som er nødvendig for å oppfylle kravet til realisme og balanse.
- Dersom sektorenes budsjettamme skal disponeres på en annen måte enn forutsatt, bør detaljbudsjettet endres.

Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 3: Har kommunen tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og system for å kunne overholde regelverket på lønnsområdet?

Kommunal- og regionalutvalget nedsatte en arbeidsgruppe som i 2009 kom med anbefalinger om tiltak for å styrke egenkontrollen i kommunene. Blant 85 anbefalingene fra utvalget³⁵ heter det:

Tilråding 20: Prinsippet om arbeidsdeling innebærer at en og samme person ikke skal være ansvarlig for både aktiviteten og kontrollen.

Tilråding 21: Kommunene bør ha en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring, gjennom opplæringstiltak, informasjon og ved rekruttering.

³⁵ «85 tilrådninger for styrkt egenkontroll i kommunane». Kommunal- og regionaldepartementet 2009.

Som et ledd i forarbeidet engasjerte departementet PwC for å frembringe bakgrunnskunnskap. I rapporten³⁶ heter det blant annet om området for personalforvaltning:

Personalområdet inkludert lønn er et område med stor iboende risiko, og der terskelen for vesentlighetsbetraktninger knyttet til feil er spesielt lav. Dette medfører at et minimum av kontrollaktiviteter bør innføres uavhengig av kommunens størrelse og organisering.

Det må være en tydelig fordeling av roller og ansvar knyttet til personalforvaltning. For å sikre kvalitet, oppfyllelse av lov- og avtaleverk og enhetlig behandling i personalsaker, bør kommunen ha klare retningslinjer for når personalstaben skal kontaktes og hva som kan behandles desentralt ute i enhetene.

Områder som ansettelsesprosessen, lønnsfastsettelse og registrering av fast og variabel lønnsdata, tilgang til lønnssystem, kontroll av lønnskjøring og lønnsutbetalinger er risikoområder der det må etableres kontrollaktiviteter.

Basert på disse kildene vil vi benytte følgende revisjonskriterier:

- Rolle- og ansvarsfordelingen på lønnsområdet skal være tydelig avklart.
- Samlet kompetanse og kapasitet på lønnsområdet skal være tilstrekkelig til å ivareta kravet om arbeidsdeling mellom den som registrer lønnsdata og den som kontrollerer.
- Kommunen skal ha hjelpemidler og rutinebeskrivelser på lønnsområdet som sikrer at regelverket overholdes.

Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 4: Legger beslutningsgrunnlaget i økonomisaker til rette for god politisk styring og kontroll?

Kommuneloven har som ett av sine formål «å legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse»³⁷. Noen av de viktigste verktøyene for politisk styring og kontroll er å behandle og vedta årsbudsjett og økonomiplan. For at budsjettene skal fungere som politiske styringsverktøy må beslutningsgrunnlaget holde tilfredsstillende kvalitet.

I ny kommuneloven er det tatt inn en generalbestemmelse³⁸ om at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. I forarbeidet (NOU

³⁶ «Internkontroll i kommuner». Rapport til Kommunal- og regionaldepartementet. PwC 2009.

³⁷ Kommunelovens § 1

³⁸ Kommunelovens § 14-1, 1. ledd

2016:4) ble det pekt på at det har blitt vanligere at kommunene benytter finansielle måltall som rettesnorer i økonomiplan- og budsjettarbeidet. Formålet med finansielle måltall er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, og benytte dette som en del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosessen. Finansielle indikatorer som det settes måltall for kan eksempelvis være driftsmarginer, gjeldsgrad og fondsbeholdning i forhold til inntektene.

I den nye kommunelovens § 14-2 har økonomireglement kommet inn som et obligatorisk dokument som skal vedtas av kommunestyret. I forarbeidet til loven³⁹ ble det lagt vekt på at behovet for at kommunene fastsatte utfyllende bestemmelser til kommuneloven utfra de lokale forholdene. Hensikten med lovforslaget var også at kommunene skulle vurdere behovet for å oppdatere eksisterende økonomireglement. «Økonomireglementet må oppdateres jevnlig og ved behov», heter det i lovforarbeidet. I tillegg ble kravet om finansreglement videreført i den nye loven.

Rådmannens ansvar for å påse at saker som legges frem for politiske organer er forsvarlig utredet er nedfelt både i gammel og ny kommunelov. Frem til 1. januar 2020 gjennom den gamle kommunelovens § 23, pkt. 2. I den nye kommuneloven fremgår bestemmelsen av § 13-1, 3. ledd, hvor det heter:

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Av kravet til en forsvarlig utredning utleder revisjonen at usikkerhet i budsjettforutsetningene skal være kartlagt, vurdert og synliggjort i beslutningsgrunnlaget.

At det er rettslige grunnlag for å treffe vedtak innebærer at kommunelovens krav til dokumentenes innhold må være tilfredsstillt. Kravene fremgår av lovens § 14-4 med tilhørende økonomiforskrift. Dokumentene skal være satt opp på en oversiktlig måte. Det er også et lovkrav at mål og premisser knyttet til bevilgningene skal være angitt.

Basert på ovenstående har vi utledet følgende revisjonskriterier for denne problemstillingen:

- Kommunestyret skal vedta finansielle måltall, økonomireglement og finansreglement.
- Usikkerheten ved budsjettanslagene skal angis.
- Budsjett- og økonomiplandokumentene skal være satt opp på en oversiktlig måte.
- Mål og premisser for bevilgningene skal være angitt.

³⁹ NOU 2016:4 Ny kommunelov

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

SV: Høring Forvaltningsrevisjon Økonomistyring Leka kommune

Oddvar Aardahl <Oddvar.Aardahl@leka.kommune.no>

to. 09.09.2021 14:10

Til: Leidulf Skarbø <leidulf.skarbo@revisjonmidt norge.no>

Hei

Her er en korrigert utgave. Rettet for skrivefeil:

Kommunedirektøren tar rapporten til etterretning og er ikke uenig i revisjonens merknader. Alle anbefalinger vil bli fulgt opp. Flere av anbefalingene er allerede tatt tak i og det arbeides med disse.

Vennlig hilsen

Oddvar Aardahl
Kommunedirektør

Epost: oddvar.aardahl@leka.kommune.no

Telefon: 902 53 969





Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Fra: [Oddvar Aardahl](#)
Til: [Einar Sandlund](#)
Kopi: arvehaug1949@gmail.com; [Torbjørn Berglann](#); [Elisabeth Helmersen](#); mari-anne_hoff@hotmail.com
Emne: SV: Forvaltningsrevisjonsrapport - Økonomistyring
Dato: 8. oktober 2021 17:20:58
Vedlegg: [image001.png](#)
[image002.png](#)
[0. Tiltaksplan virksomhetsstyring og intern kontroll - Leka kommune.pdf](#)
[1. Budsjettarbeid i Leka kommune med årshiul.pdf](#)
[2. Tidsplan virksomhetsstyring og intern kontroll.pdf](#)
[3. Prosjekt Compilo - Leka kommune.pdf](#)
[4. Statusrapport Compilo - Leka kommune.pdf](#)
[5. Plan videre implementering Compilo.pdf](#)

Vedlagt følger vårt opplegg for hvordan vi arbeider med rutiner for økonomistyring samt andre administrative rutiner hva gjelder «det indre liv i Leka kommune».

Det som ikke er beskrevet i vedleggene er arbeidet vi er i gang med hva gjelder planleggingen i Leka kommune:

- Planstrategi: Ferdig – nå på høring
- Kommuneplanens samfunnsdel: Arbeidet påstartet
- Kommuneplanens arealdel: Arbeidet ikke påstartet. Her benyttes i dag planen fra 2013.
- Arealstrategi. Et pilotprosjekt der Leka blant flere kommuner i Norge deltar
- Reguleringsplan Skei Havneområde. Legges fram for kommunestyret 22.10.2021 for godkjenning i forhold til at denne planen kan legges ut på høring
- Temaplaner, ajourføring av eksisterende samt utarbeidelse av nye. Arbeidet ikke påstartet.
- ROS-analyser i plansammenheng. Ikke påstartet per dato

Vennlig hilsen

Oddvar Aardahl
Kommunedirektør

Epost: oddvar.aardahl@leka.kommune.no
Telefon: 902 53 969



Fra: Oddvar Aardahl
Sendt: fredag 8. oktober 2021 07:13
Til: Einar Sandlund <Einar.Sandlund@konsek.no>

Kopi: arvehaug1949@gmail.com; Torbjørn Berglann <Torbjorn.Berglann@konsek.no>

Emne: SV: Forvaltningsrevisjonsrapport - Økonomistyring

Hei

Jeg er i gang med å lage en plan for hvordan avhjelpe de tiltak forvaltningsrevisjonen i sin rapport om Økonomistyring i Leka kommune, har pekt på og anbefalt. Jeg fikk frist til i går – men har ikke blitt ferdig. Arbeidet er noe større enn det rapporten peker på da vi nå tar med alt av regler, retningslinjer og rutiner vi jobber med for å få oppdatert.

Kontrollutvalget vil motta planen i dag – etter at jeg er ferdig med lokale lønnsforhandlinger.

I prinsippet er vel det viktigste at vi har utarbeidet en plan som er realistisk i gjennomføring. Det krever litt tankevirksomhet.

Vennlig hilsen

Oddvar Aardahl
Kommunedirektør

Epost: oddvar.aardahl@leka.kommune.no

Telefon: 902 53 969



Fra: Oddvar Aardahl

Sendt: fredag 1. oktober 2021 10:14

Til: Einar Sandlund <Einar.Sandlund@konsek.no>

Kopi: arvehaug1949@gmail.com; Torbjørn Berglann <Torbjorn.Berglann@konsek.no>

Emne: SV: Forvaltningsrevisjonsrapport - Økonomistyring

Viser til mail nedenfor.

Kommunedirektøren vil komme med en skriftlig uttalelse på innholdet i rapporten med tiltak som er planlagt gjennomført og som i noen grad også er i ferd med å bli gjennomført.

Vennlig hilsen

Oddvar Aardahl
Kommunedirektør

Epost: oddvar.aardahl@leka.kommune.no
Telefon: 902 53 969



Fra: Einar Sandlund <Einar.Sandlund@konsek.no>

Sendt: torsdag 30. september 2021 12:34

Til: Oddvar Aardahl <Oddvar.Aardahl@leka.kommune.no>

Kopi: arvehaug1949@gmail.com; Torbjørn Berglann <Torbjorn.Berglann@konsek.no>

Emne: Forvaltningsrevisjonsrapport - Økonomistyring

Vedlagt er forvaltningsrevisjonsrapport økonomistyring.

Kontrollutvalget skal behandle denne i sitt møte den 20.10.21.

Eventuell skriftlig uttalelse til rapporten må være oss i hende innen torsdag 07.10.21.

Mvh
Einar Sandlund
Seniorrådgiver
Konsek Trøndelag IKS
Telefon: 938 97 555
www.konsek.no





Tiltaksplan virksomhetsstyring og intern kontroll

1. Innledning

RM Revisjon Midt-Norge har på oppdrag fra Leka kommunes kontrollutvalg gjennomført en forvaltningsrevisjon for perioden mars 2021 til september 2021. Revisjonen har omfattet periodene 2020 og 2021.

Kommunedirektøren er enig i flere av de kommentarer og anbefalinger som forvaltningsrevisjonen har kommet med i sin rapport, etter bl.a å ha intervjuet kommunedirektøren, kommunalsjefene og ansvarlig for lønnsområdet.

Kommunedirektøren har allikevel følgende kommentarer:

- Revisjonen kommer for sent. I dette ligger det faktum at Leka kommune kompetanemessig over tid har gjort det vanskelig å etterleve alle lover og regler som et administrasjon med økonomi og lønn, er pålagt å overholde. Leka kommune har hatt en relativt utstabil ressurs på ledernivå økonomi. Dette har med stor sannsynlighet også bidratt til at rutiner mv. ikke har blitt revidert og fulgt opp.
- Revisjonen kommer for tidlig. Også en måte å se det på i lys av at endringsprosesser har blitt påstartet hva gjelder etablering, revidering og etterlevelse av nødvendige rutiner innenfor budsjett, rapportering, rutiner, intern kontroll m.v. Revisjonen burde ha blitt gjennomført etter at endringsprossene var avsluttet og har fått virket en stund.

2. Rutiner for oppdatering, implementering og oppfølging

På neste side følger en oversikt over planlagte aktiviteter for å komme på det nivå kommuneloven krever i forhold til budsjett, regnskap, rapportering og økonomistyring.

3. Øvrige "ikke-økonomiske" rutiner

Det er satt i i gang et stort arbeide hva gjelder ajourføring og utarbeidelse av retningslinjer og rutiner. Prosjektet har fått navnet "Implementering prosjekt Compilo". Comilo er et system for avvikshåndtering. I prosjektet har Leka kommune engasjert en ekstern ressurs. Kristin Skillingstad har erfaring fra denne typen arbeide i Nærøysund kommune. Prosjektet ble påstartet våren 2021 og vil gå fram til våren 2022. Arbeidet er omfattende. Implementeringen er påstartet og den interne kontrollen mht etterlevelse og oppfølging av avvik gjenstår.

Viser til vedlegg som i korte trekk beskriver arbeidet så langt, hvilke rutiner/reglement som er arbeidet med og hva som gjenstår. Det tas forbehold om at listen ikke er uttømmende. Erfaringer med hva vi bør arbeidet med for ajourhold, varierer fra gang til gang gruppen i Leka kommune arbeider med dette. Gruppen består av kommunedirektør, kommunalsjefer, Verneombud, Hovedtillitsvalgt og i noen sammenhenger enhetsledere/avdelingsledere.

4. Ressurssituasjonen

For å gode prosesser rundt utarbeidelse av det økonomiske handlingsprogrammet (budsjett, økonomiplan med mål og strategier knyttet opp mot økonomi) samt regnskapsoppfølging og rapportering, må ressursene være på plass. Ressursene må være dedikerte og tiden må være tilstrekkelig. Kommunedirektøren ambisjoner om at det ikke skal ansettes egen økonomisjef, må justeres. Det vil ikke bli ansatt en egen økonomisjef, men følgende tiltak vil bli vurdert etter gjennomført analyse:

- A: Vurering av ressursituasjonen intern i dagnes organisasjon
- B: Ansette ny ressurs - på prosjektbasis over en periode på to år, med muligheter for fast ansettelse.

Vedlagt følger en presentasjon av denne problemstillingen.

Forkortelser som er benyttet i tabellen nedenfor.

Forkortelser:	
FS	Formannskap
KS	Kommunestyret
FRAMSIKT	Sysetem for "helhetlig virksomhetsstyring



Tiltaksplan virksomhetsstyring og intern kontroll

5. Tiltaksplan rutiner handlingsprogram økonomi (virksomhetsstyring) og avvikshåndtering i Compilo

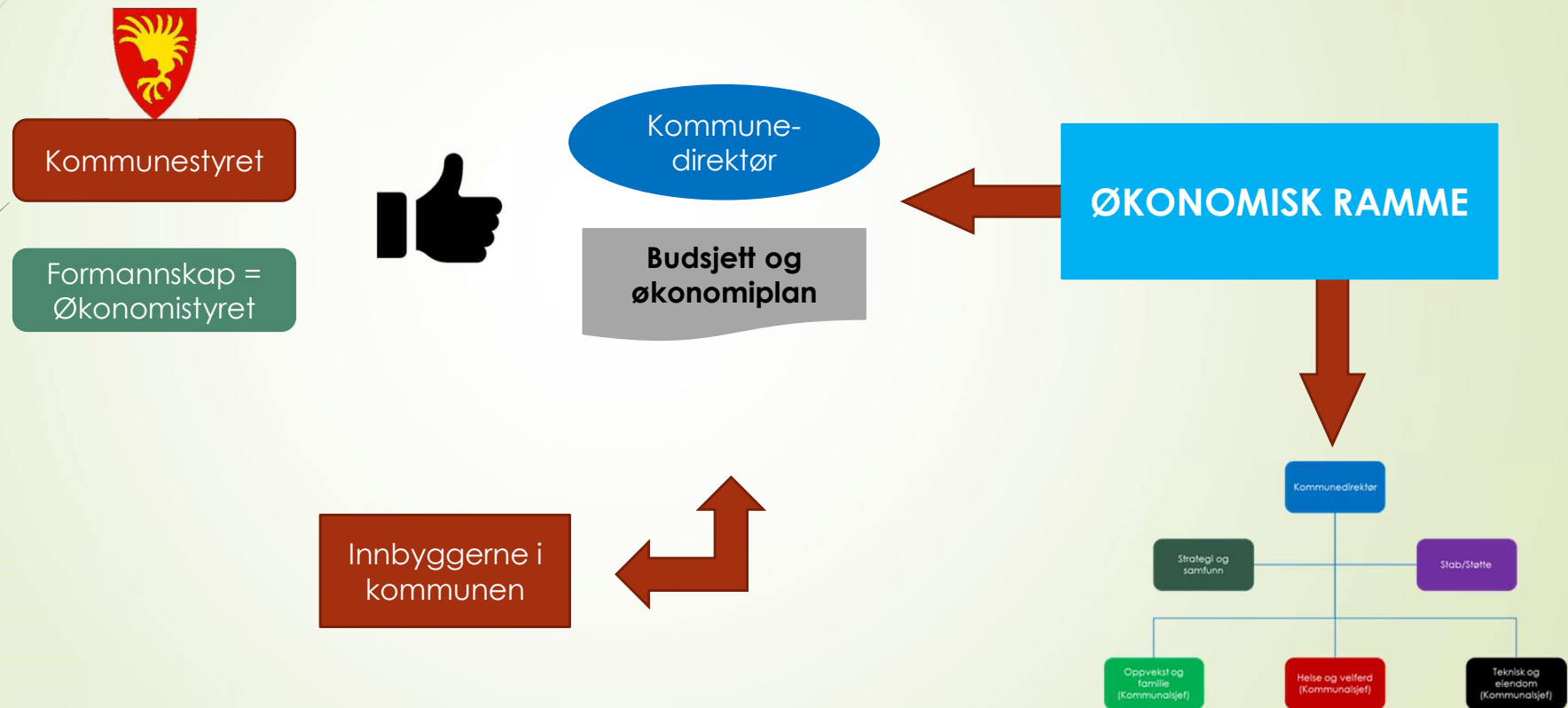
Nedenfor listes opp de områdene kommunedirektøren mener bør være på plass for at kravene til styring og kontroll kan sies å være tilfredsstillende.

Sak	Tema	Beskrivelse	Ansvarlig	Status	Fedig	Merknader	Intern kontroll	System
Reglement økonomi	Økonomireglement	Økonomireglementet må oppdateres.	Beathe Mårvik	Under arbeid	30.10.2021	Oppdaters med nye bestemmelser om økonomiforvaltningen.	Årlig	
	Finansreglement	Finansreglementet må oppdateres.	Oddvar Aardahl	Ikke påstartet	30.10.2021		Årlig	
	Eierskapsmelding	Eierskapsmeldingen må utarbeides.	Beathe Mårvik	Ikke påstartet	30.11.2021	Eierskapsmeldingen har vært helt eller delvis fraværende.	Årlig	
Rutiner økonomi	Målarbeid - økonomi	Økonomien i budsjett og økonomiplan (handlingsprogram) knyttes opp mot mål og strategier.	Kommunalsjefer	Under arbeid. Kurs gis av FRAMSIKT.	Årlig	Bruk av økonomiske ressurser skal være "linket" opp til konkrete målsettinger slik kommuneloven krever. Arbeidet utføres i forbindelse med arbeidet med budsjett og økonomiplan. Kommunalsjefene får ansvaret for sine områder, sammen med sine respektive avdelingsledere. Handlingsprogrammet skal være så konkret at målene for tjenesteytingen skal være etterprøvbare.	Årlig i forbindelse med årlig budsjettarbeid	FRAMSIKT
	Budsjettrutiner	Utarbeidelse av budsjett og økonomiplan.	NY PERSON	Årlig	30.10.åå	Rammebudsjettering på ulike kommunalområder. Se årshjul for detaljer.	Årlig	FRAMSIKT
		Bruk av vedtatte økonomiske nøkkeltall.	NY PERSON	Årlig	30.10.åå	Vedtatte økonomiske nøkkeltall benyttes i forbindelse med utarbeidelse av budsjett og økonomiplan. Alternativt av nøkkeltallene må endres med endrede politiske uttalte forutsetninger.	Årlig	FRAMSIKT
	Budsjettbrev	Forutsetninger for forslaget til budsjett og økonomiplan med analyser av usikkerheten i budsjett og økonomiplan (sensitivitetsanalyse).	Komunedirektør	Årlig	31.10.åå.	Budsjettbrevet omhandler en beskrivelse av hvordan overordnet visjon og målsettinger skal løses i sammenhengen budsjett og økonomiplan. Herunder beskrives forutsetninger for budsjett og økonomiplan samt en beskrivelse av hvilke usikkerhetsmomenter forslagene i budsjett og økonomiplan som kan gjøres gjeldende (sensitivitetsanalyse).	Årlig	FRAMSIKT
	Budsjettjusteringer	Budsjettreguleringer når nødvendig.	NY PERSON	Løpende	-	Budsjettreguleringer løftes FS og i noen tilfeller KS for godkjenning.	-	-
		Registrering av budsjettreguleringer	NY PERSON	Løpende	-	Budsjettreguleringer knyttes opp mot vedtak i FS/KS på en oversiktelig og lett etterkontrollerbar måte. Budsjettet i Visma ajourføres.	Løpende	FRAMSIKT Visma Regnskap
	Regnskapsrutiner	Ajourføring av regnskapet skjer månedlig.	Siv Aune	-	15.	Regnskapet skal være ferdig 12 - 15 virkedager etter månedsslutt.	Månedlig	Visma Regnskap
	Analysearbeid	Regnskapsanalyser	NY PERSON	Løpende	20.	Analyser utføres mot etablerte og vedtatte nøkkeltall. Hypighet varierer.	Ved terskelverdier	FRAMSIKT
		KOSTRA-analyser	NY PERSON	Løpende	20.	Analyser utføres mot sammenlignbare kommuner i KOSTRA.	Løpende	FRAMSIKT
	Lønnsrutiner	Lønnsrutinen må ajourføres og oppdateres.	Siv Aune	Under arbeid	30.10.2021	Ledere på avdelingsnivå vil få et kontrollansvar.	Halvårlig	Visma Lønn
	Rapportering på økonomi	Status økonomi rapporteres kommunalsjefer	NY PERSON	Under arbeid	Månedlig	Med FRAMSIKT vil det være mulig å rapportere månedlig mot budsjett.	Månedlig	FRAMSIKT
		Status økonomi rapporteres komm.dir.	NY PERSON	Under arbeid	To-månedlig	Med FRAMSIKT vil det være mulig å rapportere hver 2. måned	To-månedlig	FRAMSIKT
		Status økonomi rapportes FS og KS *)	NY PERSON	Under arbeid	Tertialvis	Rapportering til FS/KS skjer 1. tertial og 2. tertial.	Tertial	FRAMSIKT
		Oppfølging budsjettvedtak - særskilt.	NY PERSON	Under arbeid	Løpende	Budsjettvedtak følges opp budsjettmessig for de områder vedtaket berører.	Løpende	FRAMSIKT
	Årshjul	Årshjul for rapportering plan og økonomi.	Oddvar Aardahl	Ferdig	30.11.åå	Ajourføres årlig. Bekjentgjøres kommunalsjefer ved årets begynnelse.	Årlig	PowerPoint
	Opplæring	Alle med budsjett- og rapporteringsansvar	Oddvar Aardahl	Under arbeid	30.10.åå	Alle med ansvar for budsjett og rapportering av økonomisk informasjon, skal kurses i teori om virksomhetsstyring (mål - strategi - handling med økonomisk effekt) samt i hvordan systemet FRAMSIKT fungerer.	Årlig og etter behov	FRAMSIKT
Øvrige rutiner	HR/Personell VO	Rutiner som ikke direkte har med økonomi og rapportering på økonomi å gjøre.	Alle	I arbeid	Løpende	Et stort arbeide er på gang. Det vises til eget notat angående dette.		
		Kontroll av etterlevelse	NY PERSON	I arbeid	-	Det må lages et opplegg for kontroll mht etterlevelse av rutinene, herunder rutiner for håndtering av avvik.	Løpende	Compilo

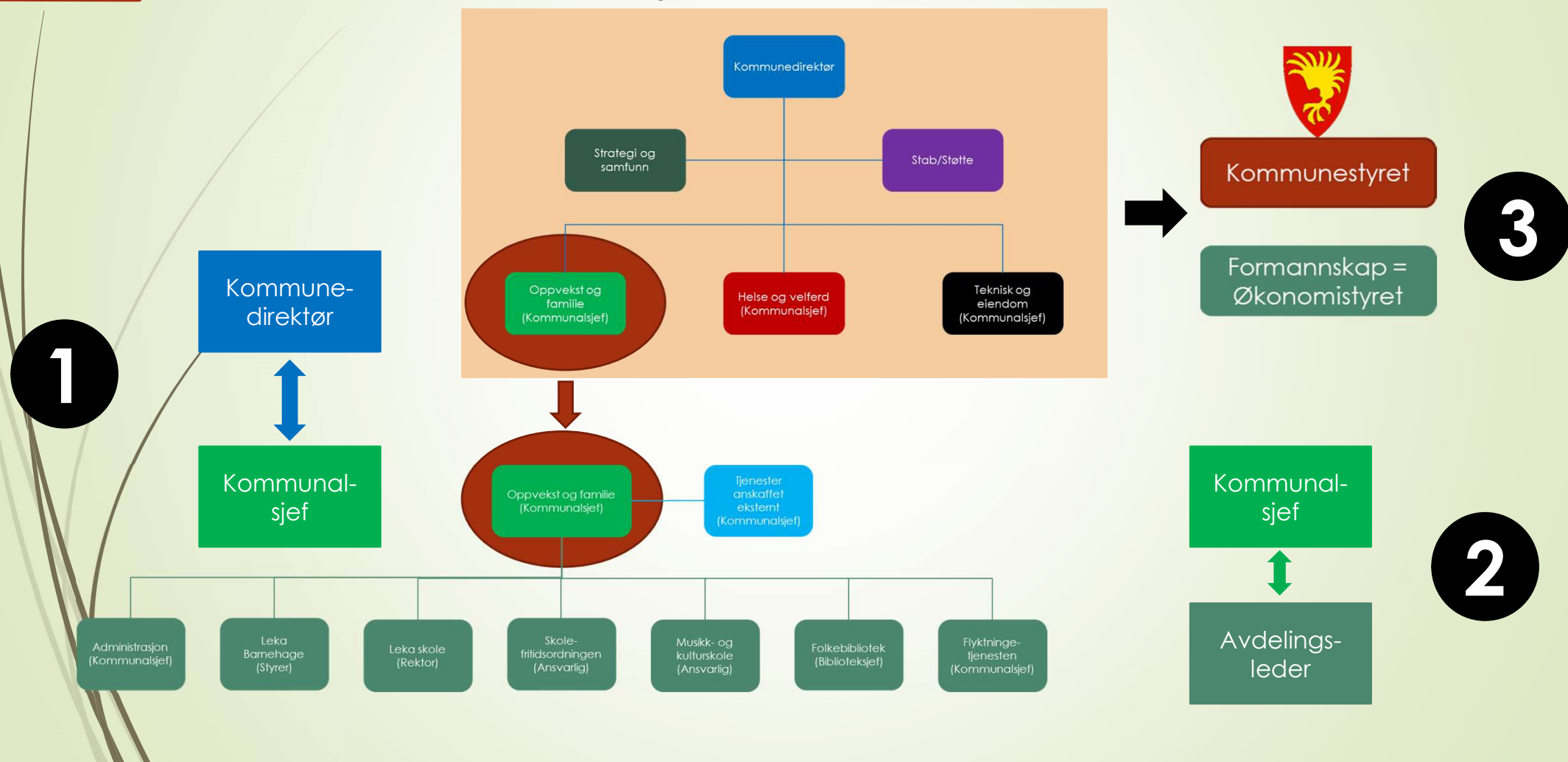
Budsjettarbeid i Leka kommune



Rammebudsjettering



Kommunebudsjettet vedtas på rammenivå

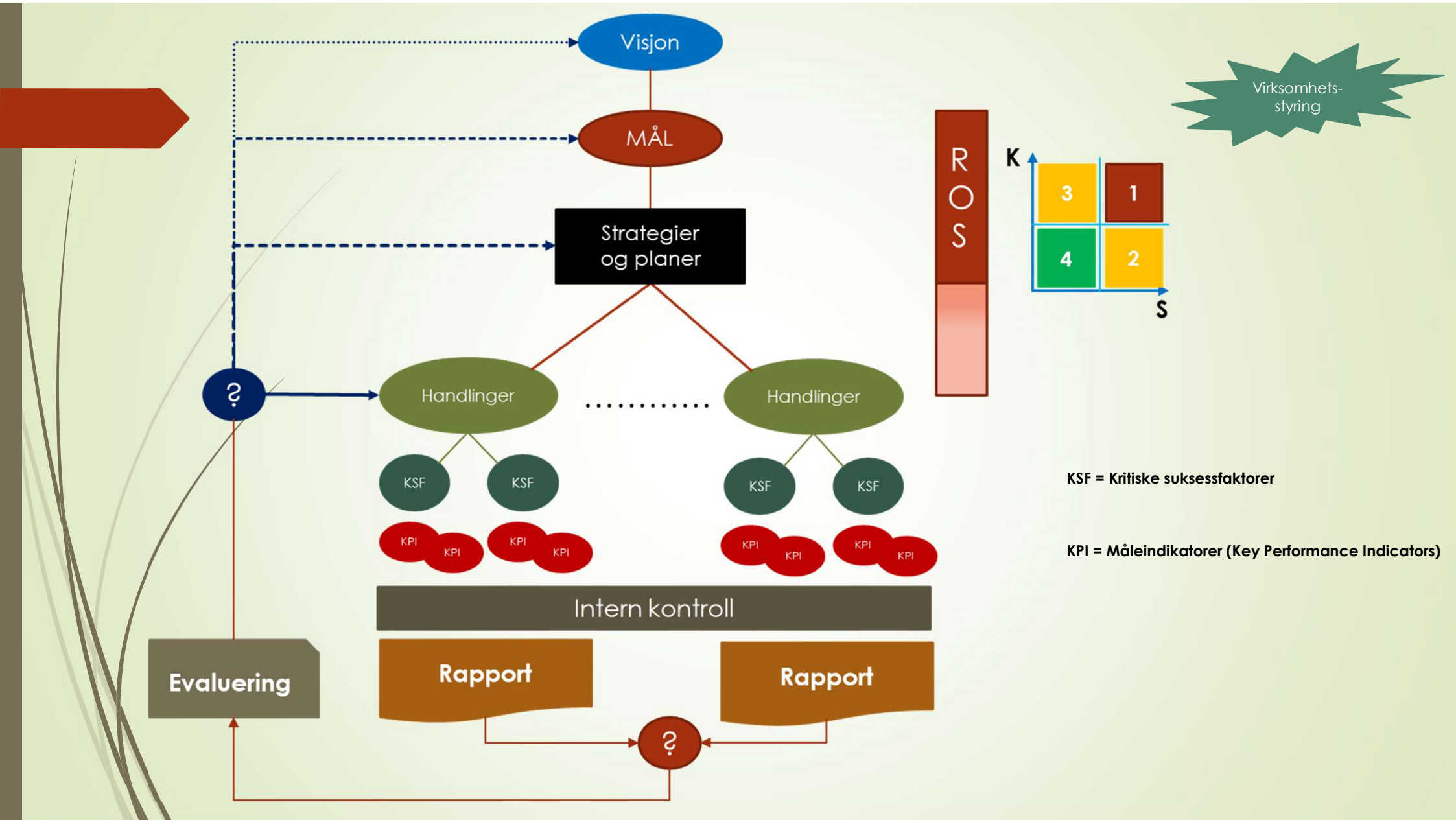


Type budsjett	Drift	Oppr.budsj.
		2020
Radetiketter	Artsnavn	Summer av OB-Årets
⊗ Politisk virksomhet		2 349 773
⊗ 101 POLITISK VIRKSOMHET		1 371 136
⊗ 102 KONTROLL OG TILSYN		511 064
⊗ 103 UNGDOMSRÅD		4 204
⊗ 104 LEKA ELDRERÅD		12 765
⊗ 105 LEKA FUNKSJONSHEMMEDES RÅD		6 306
⊗ 180 POLITISK SEKRETERIAT		444 298
⊗ Kommunedirektøren med stab		12 053 182
⊗ 111 ADMINISTRATIV LEDELSE		4 675 614
⊗ 112 INVESTERING		0
⊗ 141 STAB-/STØTTEFUNKSJON		4 592 717
⊗ 143 LEKAPOSTEN		75 321
⊗ 144 IT - TJENESTER		2 137 000
⊗ 145 EIENDOMSSKATT		212 817
⊗ 211 SKOLE - KOMMUNENIVÅ		50 000
⊗ 431 MILJØ		72 908
⊗ 432 PLAN OG UTVILKING		806 995
⊗ 450 PROSJEKTER LANDBRUK		0
⊗ 451 LANDBRUK		463 855
⊗ 452 VETERINÆRYAKTTJENESTE		-5 143
⊗ 454 VILTFORVALTNING		161 071
⊗ 470 REISELIVSUTVIKLING		171 000
⊗ 471 NÆRING		465 762
⊗ 473 NYN, NÆRINGSUTVIKLING		0
⊗ 491 KULTUR		481 262
⊗ 800 FINANSIERINGSTRANSAKSJONER		-2 307 996
⊗ Oppvekst og familie		17 653 054
⊗ 211 SKOLE - KOMMUNENIVÅ		1 251 324
⊗ 221 LEKA BARNE OG UNGDOMSSKOLE		9 725 166
⊗ 225 SKOLELUNSJ		212 922
⊗ 241 LEKA BARNEHAGE		4 420 956
⊗ 281 BIBLIOTEK		324 283
⊗ 355 FLYKTNINGTJENESTE		1 178 402
⊗ 361 BARNEVERN		540 000

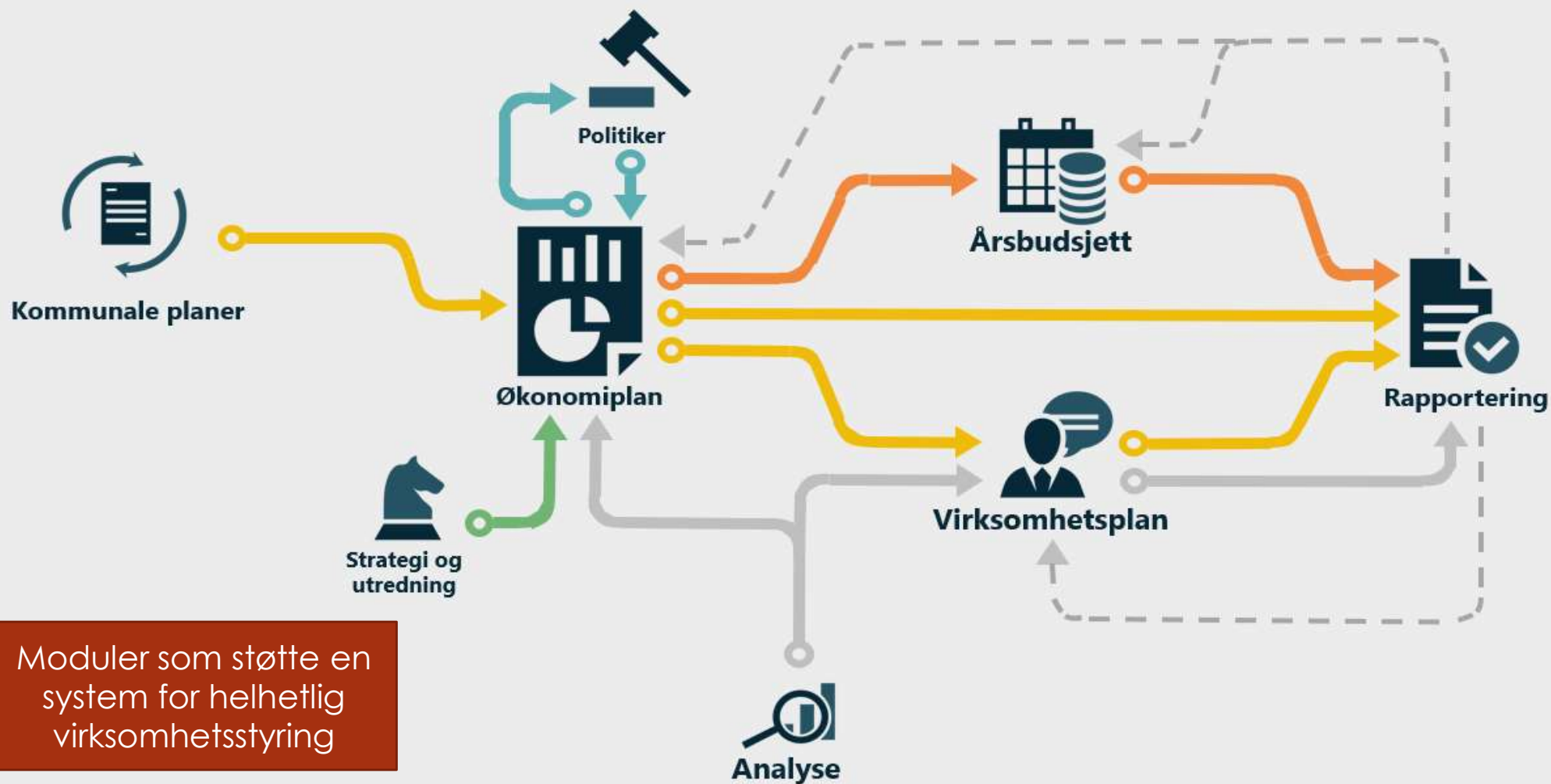
Kommunal-
sjef



Avdelings-
leder



Framsikt: System for planlegging og øk.styring



Årshjulet – tidsplan handlingsprogram

Måned	Frist	Tema	Beskrivelse	Politisk/Adm.
Januar	-	Årshjul – politisk behandling	• Århjulet vedtas politisk (både i FS og KS)	Politisk
Februar	-	Virksomhetsplan per virksomhet	• Utarbeidelse/rullering av virksomhetsplanene	Administrativt
		Rapportering og resultat foregående år	• Foreløpig resultat for foregående år presenteres	Administrativt
	22.02	Årsregnskapet	• Årsregnskapet avlegges	Administrativt
Mars	-	Strategiseminar handlingsprogrammet	• Strategisk behandling av mål, strategier, økonomiplan og budsjetter	Politisk
	-	Årsrapport	• Årsrapporten ferdigstilles for gjennomgang	Administrativt
	-	Årsberetning	• Årsberetningen ferdigstilles for gjennomgang	Administrativt
April	-	Ledelsens gjennomgang	• Ledelsen på overordnet nivå gjennomgår årsrapport og årsberetning	Administrativt
Mai	-	Tertialrapport nr. 1	• Administrasjonen ferdigstiller tertialrapporten	Administrativt
		Strategisk mål og økonomiske rammer for handlingsprogrammet	• Administrasjonen arbeider ut/reviderer mål og økonomiske rammer	Administrativt
		Seminar handlingsprogram	• Administrasjonen avholder seminar med handlingsprogrammet som tema	Administrativt

Årshjulet – tidsplan handlingsprogram

Måned	Frist	Tema	Beskrivelse	Politisk/Adm.
Juni	-	Tertialrapport nr. 1	• Politisk behandling av tertialrapporten	Politisk
		Strategisk mål og økonomiske rammer for handlingsprogrammet	• Politisk behandling av handlingsprogrammet	Politisk
		Årsrapport	• Politisk behandling av årsrapporten	Politisk
		Årsregnskap og årsberetning	• Politisk behandling av årsregnskap og årsberetning	Politisk
		Handlingsprogram	• Kommunedirektørens forslag til handlingsprogram	Administrativt
AUGUST – Ingen aktivitet				
September	17.09	Budsjettrammene for driftsbudsjettet	• Kommunedirektørens forslag til økonomiske rammer for handlingsprogrammet. Oversendes kommunalsjefene • Pris- og deflatorvekst	Kommunal-områdene
	17.09	Pris- og deflatorvekst	• Pris- og deflatorvekst ajourføres i Framsikt	Økonomi
	17.09	Finansbudsjett	• Vurder renter og avdrag	Økonomi
	17.09	Investeringsbudsjett	• Oppstart investeringsbudsjettet	Økonomi
	-	Handlingsprogram	• Områdene arbeider med handlingsprogram	Administrativt
	-	Tertialrapport nr. 2	• Administrasjonen ferdigstiller tertialrapporten	Administrativt

Årshjulet – tidsplan handlingsprogram

Måned	Frist	Tema	Beskrivelse	Politisk/Adm.
Oktober	28.10	Detaljerte budsjett med evt. innsparingskrav	- Kommunalsjefene utarbeider et detaljbudsjett som er samsvarende med de gitte økonomiske rammene gitt fra kommunedirektøren - Lage tiltak på eventuelle innsparinger - Utarbeide mål og oppdrag	Kommunal-områdene
	28.10	Mål og oppdrag	Kommunalsjefene beskriver mål og oppdrag med økonomiske konsekvenser innenfor sine respektive kommunalområder	Kommunal-områdene
	28.10	Investeringsbudsjett	Ferdigstille investeringer	Økonomi
	28.10	Kommunedirektørens budsjettbrev	Kommunedirektøren skriver overordnet om visjon, overordnede målsettinger, KOSTRA-analyse, forventede endringer mv.	Administrativt
	28.10	Statsbudsjettet	- Kommunedirektøren vurderer økonomiske konsekvenser av statsbudsjettet - Utarbeidelse av eventuelle nye tiltak	Administrativt
	28.10	Tillitsvalgte	Drøftingsmøte om handlingsprogrammet i budsjett- og økonomiplanperioden	Administrativt
	-	Regnskapsrevisjon	Regnskapsrevisor gjennomfører revisjon	Administrativt
	28.10	Handlingsprogrammet	- Siste arbeid med handlings- og økonomiplanen. - Kvalitetssikring og klargjøring av presentasjon	Administrativt
	xx.11	Presentasjon folkevalgte m/vara	Presentasjon av handlingsprogrammet	Administrativt
	xx.11	Folkemøte	Presentasjon av handlingsprogrammet	Administrativt

Årshjulet – tidsplan handlingsprogram

Måned	Frist	Tema	Beskrivelse	Politisk/Adm.
November	16.11	Handlingsprogrammet – politisk behandling	Kommunedirektørens forslag til handlingsprogram med eventuelle tilleggsinnstillinger behandles politisk	Formannskap
	-	Høringsperiode	Handlingsprogrammet legges fram for høring i 2 uker	Administrativt
	-	Brukerundersøkelser	Gjennomføres for ansatte	Administrativt
	-	Medarbeiderundersøkelser	Gjennomføres for ansatte	Administrativt
Desember	09.12	Handlingsprogrammet – politisk behandling	Kommunedirektørens forslag til handlingsprogram med eventuelle endringer behandles politisk	Kommune-styret
	12.12	Oppdragsbrev	Kommunedirektøren skriver oppdragsbrev til kommunalsjefene – som grunnlag for iverksettelse av handlingsprogrammet	Administrativt



Tiltaksplan virksomhetsstyring og intern kontroll

1. Innledning

RM Revisjon Midt-Norge har på oppdrag fra Leka kommunes kontrollutvalg gjennomført en forvaltningsrevisjon for perioden mars 2021 til september 2021. Revisjonen har omfattet periodene 2020 og 2021.

Kommunedirektøren er enig i flere av de kommentarer og anbefalinger som forvaltningsrevisjonen har kommet med i sin rapport, etter bl.a å ha intervjuet kommunedirektøren, kommunalsjefene og ansvarlig for lønnsområdet.

Kommunedirektøren har allikevel følgende kommentarer:

- Revisjonen kommer for sent. I dette ligger det faktum at Leka kommune kompetanemessig over tid har gjort det vanskelig å etterleve alle lover og regler som et administrasjon med økonomi og lønn, er pålagt å overholde. Leka kommune har hatt en relativt utstabil ressurs på ledernivå økonomi. Dette har med stor sannsynlighet også bidratt til at rutiner mv. ikke har blitt revidert og fulgt opp.
- Revisjonen kommer for tidlig. Også en måte å se det på i lys av at endringsprosesser har blitt påstartet hva gjelder etablering, revidering og etterlevelse av nødvendige rutiner innenfor budsjett, rapportering, rutiner, intern kontroll m.v. Revisjonen burde ha blitt gjennomført etter at endringsprossene var avsluttet og har fått virket en stund.

2. Rutiner for oppdatering, implementering og oppfølging

På neste side følger en oversikt over planlagte aktiviteter for å komme på det nivå kommuneloven krever i forhold til budsjett, regnskap, rapportering og økonomistyring.

3. Øvrige "ikke-økonomiske" rutiner

Det er satt i i gang et stort arbeide hva gjelder ajourføring og utarbeidelse av retningslinjer og rutiner. Prosjektet har fått navnet "Implementering prosjekt Compilo". Comilo er et system for avvikshåndtering. I prosjektet har Leka kommune engasjert en ekstern ressurs. Kristin Skillingstad har erfaring fra denne typen arbeide i Nærøysund kommune. Prosjektet ble påstartet våren 2021 og vil gå fram til våren 2022. Arbeidet er omfattende. Implementeringen er påstartet og den interne kontrollen mht etterlevelse og oppfølging av avvik gjenstår.

Viser til vedlegg som i korte trekk beskriver arbeidet så langt, hvilke rutiner/reglement som er arbeidet med og hva som gjenstår. Det tas forbehold om at listen ikke er uttømmende. Erfaringer med hva vi bør arbeidet med for ajourhold, varierer fra gang til gang gruppen i Leka kommune arbeider med dette. Gruppen består av kommunedirektør, kommunalsjefer, Verneombud, Hovedtillitsvalgt og i noen sammenhenger enhetsledere/avdelingsledere.

4. Ressurssituasjonen

For å gode prosesser rundt utarbeidelse av det økonomiske handlingsprogrammet (budsjett, økonomiplan med mål og strategier knyttet opp mot økonomi) samt regnskapsoppfølging og rapportering, må ressursene være på plass. Ressursene må være dedikerte og tiden må være tilstrekkelig. Kommunedirektøren ambisjoner om at det ikke skal ansettes egen økonomisjef, må justeres. Det vil ikke bli ansatt en egen økonomisjef, men følgende tiltak vil bli vurdert etter gjennomført analyse:

- A: Vurering av ressursituasjonen intern i dagnes organisasjon
- B: Ansette ny ressurs - på prosjektbasis over en periode på to år, med muligheter for fast ansettelse.

Vedlagt følger en presentasjon av denne problemstillingen.

Forkortelser som er benyttet i tabellen nedenfor.

Forkortelser:	
FS	Formannskap
KS	Kommunestyret
FRAMSIKT	Sysetem for "helhetlig virksomhetsstyring



Tiltaksplan virksomhetsstyring og intern kontroll

5. Tiltaksplan rutiner handlingsprogram økonomi (virksomhetsstyring) og avvikshåndtering i Compilo

Nedenfor listes opp de områdene kommunedirektøren mener bør være på plass for at kravene til styring og kontroll kan sies å være tilfredsstillende.

Sak	Tema	Beskrivelse	Ansvarlig	Status	Fedig	Merknader	Intern kontroll	System
Reglement økonomi	Økonomireglement	Økonomireglementet må oppdateres.	Beathe Mårvik	Under arbeid	30.10.2021	Oppdaters med nye bestemmelser om økonomiforvaltningen.	Årlig	
	Finansreglement	Finansreglementet må oppdateres.	Oddvar Aardahl	Ikke påstartet	30.10.2021		Årlig	
	Eierskapsmelding	Eierskapsmeldingen må utarbeides.	Beathe Mårvik	Ikke påstartet	30.11.2021	Eierskapsmeldingen har vært helt eller delvis fraværende.	Årlig	
Rutiner økonomi	Målarbeid - økonomi	Økonomien i budsjett og økonomiplan (handlingsprogram) knyttes opp mot mål og strategier.	Kommunalsjefer	Under arbeid. Kurs gis av FRAMSIKT.	Årlig	Bruk av økonomiske ressurser skal være "linket" opp til konkrete målsettinger slik kommuneloven krever. Arbeidet utføres i forbindelse med arbeidet med budsjett og økonomiplan. Kommunalsjefene får ansvaret for sine områder, sammen med sine respektive avdelingsledere. Handlingsprogrammet skal være så konkret at målene for tjenesteytingen skal være etterprøvbare.	Årlig i forbindelse med årlig budsjettarbeid	FRAMSIKT
	Budsjettrutiner	Utarbeidelse av budsjett og økonomiplan.	NY PERSON	Årlig	30.10.åå	Rammebudsjettering på ulike kommunalområder. Se årshjul for detaljer.	Årlig	FRAMSIKT
		Bruk av vedtatte økonomiske nøkkeltall.	NY PERSON	Årlig	30.10.åå	Vedtatte økonomiske nøkkeltall benyttes i forbindelse med utarbeidelse av budsjett og økonomiplan. Alternativt av nøkkeltallene må endres med endrede politiske uttalte forutsetninger.	Årlig	FRAMSIKT
	Budsjettbrev	Forutsetninger for forslaget til budsjett og økonomiplan med analyser av usikkerheten i budsjett og økonomiplan (sensitivitetsanalyse).	Komunedirektør	Årlig	31.10.åå.	Budsjettbrevet omhandler en beskrivelse av hvordan overordnet visjon og målsettinger skal løses i sammenhengen budsjett og økonomiplan. Herunder beskrives forutsetninger for budsjett og økonomiplan samt en beskrivelse av hvilke usikkerhetsmomenter forslagene i budsjett og økonomiplan som kan gjøres gjeldende (sensitivitetsanalyse).	Årlig	FRAMSIKT
	Budsjettjusteringer	Budsjettreguleringer når nødvendig.	NY PERSON	Løpende	-	Budsjettreguleringer løftes FS og i noen tilfeller KS for godkjenning.	-	-
		Registrering av budsjettreguleringer	NY PERSON	Løpende	-	Budsjettreguleringer knyttes opp mot vedtak i FS/KS på en oversiktelig og lett etterkontrollerbar måte. Budsjettet i Visma ajourføres.	Løpende	FRAMSIKT Visma Regnskap
	Regnskapsrutiner	Ajourføring av regnskapet skjer månedlig.	Siv Aune	-	15.	Regnskapet skal være ferdig 12 - 15 virkedager etter månedsslutt.	Månedlig	Visma Regnskap
	Analysearbeid	Regnskapsanalyser	NY PERSON	Løpende	20.	Analyser utføres mot etablerte og vedtatte nøkkeltall. Hypighet varierer.	Ved terskelverdier	FRAMSIKT
		KOSTRA-analyser	NY PERSON	Løpende	20.	Analyser utføres mot sammenlignbare kommuner i KOSTRA.	Løpende	FRAMSIKT
	Lønnsrutiner	Lønnsrutinen må ajourføres og oppdateres.	Siv Aune	Under arbeid	30.10.2021	Ledere på avdelingsnivå vil få et kontrollansvar.	Halvårlig	Visma Lønn
	Rapportering på økonomi	Status økonomi rapporteres kommunalsjefer	NY PERSON	Under arbeid	Månedlig	Med FRAMSIKT vil det være mulig å rapportere månedlig mot budsjett.	Månedlig	FRAMSIKT
		Status økonomi rapporteres komm.dir.	NY PERSON	Under arbeid	To-månedlig	Med FRAMSIKT vil det være mulig å rapportere hver 2. måned	To-månedlig	FRAMSIKT
		Status økonomi rapportes FS og KS *)	NY PERSON	Under arbeid	Tertialvis	Rapportering til FS/KS skjer 1. tertial og 2. tertial.	Tertial	FRAMSIKT
		Oppfølging budsjettvedtak - særskilt.	NY PERSON	Under arbeid	Løpende	Budsjettvedtak følges opp budsjettmessig for de områder vedtaket berører.	Løpende	FRAMSIKT
	Årshjul	Årshjul for rapportering plan og økonomi.	Oddvar Aardahl	Ferdig	30.11.åå	Ajourføres årlig. Bekjentgjøres kommunalsjefer ved årets begynnelse.	Årlig	PowerPoint
	Opplæring	Alle med budsjett- og rapporteringsansvar	Oddvar Aardahl	Under arbeid	30.10.åå	Alle med ansvar for budsjett og rapportering av økonomisk informasjon, skal kurses i teori om virksomhetsstyring (mål - strategi - handling med økonomisk effekt) samt i hvordan systemet FRAMSIKT fungerer.	Årlig og etter behov	FRAMSIKT
Øvrige rutiner	HR/Personell VO	Rutiner som ikke direkte har med økonomi og rapportering på økonomi å gjøre.	Alle	I arbeid	Løpende	Et stort arbeide er på gang. Det vises til eget notat angående dette.		
		Kontroll av etterlevelse	NY PERSON	I arbeid	-	Det må lages et opplegg for kontroll mht etterlevelse av rutinene, herunder rutiner for håndtering av avvik.	Løpende	Compilo

Prosjekt Compilo Leka kommune

Oppstartsmøte 14.04.2021

Prosjektleder

- Hva er det jeg skal bidra med ?
- Variert utdanningsbakgrunn
- Variert og lang erfaring i forhold til ledelse og prosjektarbeid
- Lang erfaring i jobbe med og lede mennesker



Hva er Compilo?

- Compilo er et elektronisk verktøy der ansatte finner dokumenter som gjelder hele kommunen. Disse er samlet i et elektronisk bibliotek og blir årlig revidert.
- De ansatte finner hele tida oppdaterte lover og forskrifter, planer, retningslinjer, prosedyrer og andre ulike hjelpemiddel som gjelder i arbeidet med tjenester og forvaltningsoppgaver i kommunen.
- I Compilo ligger også et elektroniske avvikssystem. Avvik som blir meldt her, er grunnlag for kvalitetsforbedringer innenfor tjenesteproduksjon, HMS-arbeid, GDPR og andre forhold innenfor organisasjonen.

Oversikt over de ulike modulene som er kjøpt

Dokumentmodul:

- All kvalitetsdokumentasjon bidrar til å sikre at Leka kommune har oppdaterte lovpålagte prosedyrer og dokumentasjon tilgjengelig.
- Dette gir ledere fullstendig oversikt, kontroll og myndighet over hvilke dokumenter, endringer og revisjoner som legges inn i kvalitetssystemet.
- Systemet gir automatisk revisjonskontroll og full historikk på alle dokumenter og flytkart.
- I kvalitetssystemet kan ledere opprette leseliste for ansatte eller grupper.
- Det sikrer også at ledelsen er oppdatert på hvilken dokumentasjon og kompetanse de ansatte behøver.
- I kvalitetssystemet fra Compilo kan man bygge prosessflytkart direkte i programvaren

Oversikt over de ulike modulene som er kjøpt

Avviksmodul

- Avvikssystem er intuitivt, tilgjengelig og effektivt
- Avvik som oppstår skal rapporteres, behandles og lukkes på lavest mulig nivå i organisasjonen.
 - Definere alvorlighetsgrad
 - Definere prosjekt, pasient, enhet eller utstyr
 - Definere riktig kategori fra struktur (HMS, interne forhold, tjenesteleveranser, GDPR, leverandører, kunder etc.)
 - Beskrive avviket
 - Foreslå forslag til endring
 - Legge ved bilder/illustrasjoner eller dokumenter
- Avvikssystemet fungerer også på alle plattformer som er tilknyttet internett (mobil, nettbrett, desktop osv.) og er en egen modul i kvalitetssystemet.

Avviksmodul

- Meldingsflyt – hvem melder til hvem
- Alvorlighetsgrad – lav, middels, høy
- Hendelsestidspunkt
- Beskrivelse – fritekst
- Hendelsestype – HMS, personvern/GDPR, kvalitet på tjenester, ytre miljø
- Konsekvenser – fritekst
- Forbedringsforslag

14.04.2021

Oversikt over de ulike modulene som er kjøpt

GDPR modul

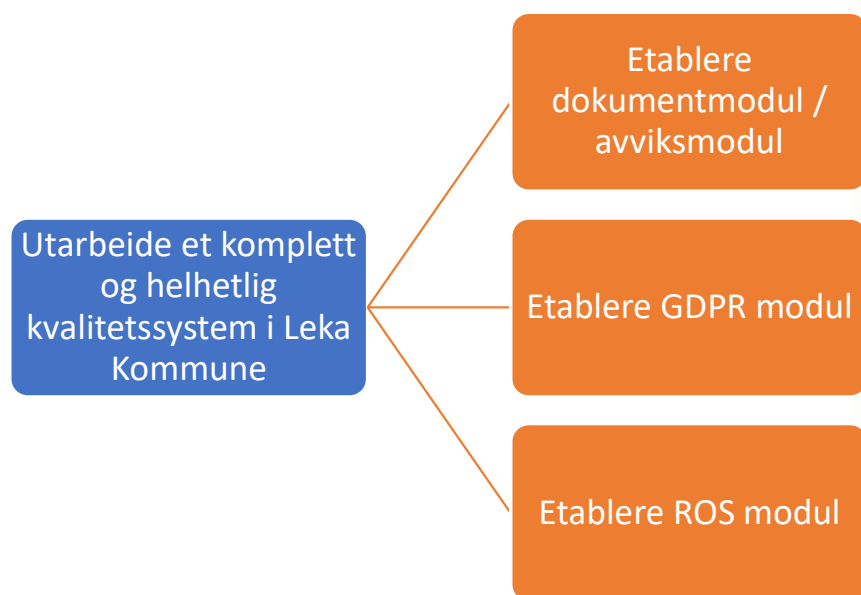
- Lover og forskrifter GDPR
- Prosedyrer GDPR
 1. Styrende
 2. Kontrollerende
 3. Gjennomførende
 4. Administrative
 5. Daglige
- Sjekklistor, skjema og maler
- Dokumentasjon
- Her finner en prosedyrer for alle nivå i kommunen basert på hvilket ansvar en har til GDPR.
- Avviksmodulen har egne kategorier for registrering av avvik knyttet til informasjonssikkerhet og personvern
- Personvernombudet kan settes opp med lese-/ innsynsrett til disse
- Ros modulen innehar matriser for risikovurdering knyttet mot GDPR

Oversikt over de ulike modulene som er kjøpt

Ros modul

- Compilos programvare gir deg enkel, oversiktlig og visuell systematikk for risikoanalyse.
- I modul for Risikoanalyse benytter man en metodikk med forkortelse “SWIFT”

Hovedmål og delmål – prosjekt Compilo Leka Kommune – forslag



Dokumentmodul

LEDELSESPROSESSER

Lover og forskrifter

Politisk styring og kontrollorganer

Strategi og planer

Organisasjon

HOVEDPROSESSER

Covid 19 dokumenter

Oppvekst og familie

Helse og velferd

Teknisk og eiendom

STØTTEPROSESSER

Personalhåndbok

Flytkart

Kommune-
direktørens stab

Personvern
informasjons-
sikkerhet /GDPR

Dokumentmodul – eksempel Oppvekst og familie

LEDELSESPROSESSER

Lover og forskrifter
oppvekst og familie

Strategi og planer
oppvekst og familie

HOVEDPROSESSER

Leka Skole

Leka barnehage

Musikk- og
Kulturskole

Skole-
fritidsordning

Voksen-
opplæring

Folkebibliotek

Flyktninge-
tjenesten

Dokumentmodul – eksempel personalhåndbok

LEDELSESPROSESSER

Lederhåndbok

Avtaler

HOVEDPROSESSER

HMS

Reglement

STØTTEPROSESSER

Nettadresser/mal
er/skjema

Presentasjon av delprosjektene

Avviksmodul – hvem skal med ? Oppstart ?

Dokumentmodul – hvem skal med ? Oppstart ?

GDPR modul – hvem skal med ? Oppstart ?

ROS modul – hvem skal med ? Oppstart ?

Fremdriftsplan

- Milepæler ?
- Oppstart april 2021 -

14.04.2021



Fyr-Utbikling Folk er alt

14

Statusrapport prosjekt Compilo Leka kommune

Det er avholdt 4 møter i prosjektgruppen Compilo Leka der vi har gjennomgått følgende dokumenter:

- Sykefraværsoppfølgingsrutine
- Arbeidsreglement
- Permisjonsreglement

Det er i gjennomgangen av de øvrige dokumentene kartlagt at følgende dokumenter/skjemaer må utarbeides videre:

- Skjema for egenmelding – lages digitalt og legges på hjemmeside og Compilo.
- Skjema for oppfølgingsplaner
- Prosedyre for å betvile en sykemelding – har utkastet fra Nærøysund kommune, ikke redigert
- Utarbeide rutine/prosedyre for oppfølging av prøvetid og utarbeide mal for oppfølging som skal dokumenteres i Elements
- Utarbeide rutine/prosedyre for egenerklæring ang tuberkulose og MRSA
- Utarbeide reglement for innhenting av og krav om politiattest
- Utarbeide rutiner for ansatte vedr pensjonsspørsmål
- Utarbeide nytt reglement for markering av tjenestetid og åremålsdager
- Utarbeide nytt reglement for flyttegodtgjørelse
- Utarbeide nytt reglement for fleksibel arbeidstid
- Utarbeide nytt reglement for Seniorpolitiske tiltak – (ekstra ferie?)
- Utarbeide kommunikasjonsstrategi
- Utarbeide retningslinje for ferie - ferieavvikling
- Utarbeide retningslinje for advarsel og mal for skjema som skal brukes
- Utarbeide retningslinje for tilrettevisning og mal for skjema som skal brukes
- Utarbeide retningslinjer for HMS arbeid og rutiner
- Utarbeide personvernerklæring for ansatte Leka kommune
- Utarbeide reglement for bruk av tjenestebil/leiebil
- Utarbeide telefonreglement

- Søknadskjema om permisjon må lages og utbedres etter nytt og gjeldende reglement – vurdere om dette skulle ha blitt digitalisert
- Det må utarbeides rutine for saksbehandling av svar inn og ut på permisjonssøknad
- Søknadskjema om permisjon må lages og utbedres etter nytt og gjeldende reglement – vurdere om dette skal digitaliseres.
- Det må utarbeides rutine for saksbehandling av svar inn og ut på permisjonssøknad.
- Det må utarbeides permisjon skjema for videreutdanning – digitaliseres.
- Ang pkt Del 4: Permisjon ved overgang til annen stilling/permisjon ved andre behov gjelder dette alle stillinger? hva med lederstillinger? kommunalsjefsnivå, kommunedirektør – hvem skal fatte beslutning? - står det noe om dette i arbeidsavtalen? **Dette er det ikke tatt stilling til.**

Plan videre implementering prosjekt Compilo

Lønnspolitiske retningslinjer, Prosjektgruppen har kommet med innspill på utkastet som ble presentert 28.09.2021. Oddvar og Kristin tar utgangspunkt i innspillene og ferdigstiller dokumentet.

Ledergruppen kaller inn Kristin til møte i ledergruppen, for å gjennomgå og prioritere videre arbeid ut fra den listen som er utarbeidet tidligere.

Følgende dokumenter er ferdigstilte og klare for å sendes ut til drøfting med arbeidstakerorganisasjonene. Oddvar gjennomfører drøftingsmøte i forkant av AMU og det skrives protokoll fra drøftingsmøte som blir med i sakspapirene både til AMU og ADU/formannskap og kommunestyre

- Arbeidsreglement
- Etiske retningslinjer
- Permisjonsreglement
- Retningslinje for oppfølging av sykmeldt

Kirsti sender ut innkalling til AMU. Kristin forbereder saksfremlegg ang HMS og ny struktur, verneområder, HMS møter og overordnet HMS mål for Leka kommune. Kristin deltar på AMU

I forkant av ADU og formannskapsmøte 16.11.2021, skal det gjennomføres en forhåndskonferanse. Oddvar og Kristin gjennomfører denne forhåndskonferansen. Kristin forbereder fremlegg basert på de dokumentene som skal behandles og tar gjennomgangen med de som møter. De må få tilsendt dokumentene i sin helhet i forkant

- 16.11.2021 ADU
- 25.11.2021 Kommunestyremøte

Avvikssystemet

Forslag til Leka kommunes overordnet mål for HMS arbeid

- Sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet.
- Sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet.
- Legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten.
- Legge til rette for tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon.

- Gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet.
- Bidra til et inkluderende arbeidsliv.

Forslaget til overordnet mål for HMS arbeid i Leka kommune legges frem for AMU
06.10.2021

Struktur/kategoribyggingen i Compilo

- Denne strukturen innebærer endringer på systemnivå og endret inndeling i verneområder, legges frem i AMU av Oddvar, Kristin bistår i AMU møte 06.10.2021. Kristin lager saksfremlegg og sender Oddvar/Kirsti

Plan opplæring ansatte i Compilo og avviksmodul – (tidsplan)

- Januar 2022 – mars 2022
 - Utpeke superbrukere, hver kommunalsjef utpeker en på sitt område. Kjetil Bjørnstad utpekes som administrasjonens superbruker
 - Superbruker skal være den ansatt kontakter for bistand i innlogging, nytt passord, hvordan skrive avvik
- Avdelingsvisopplærings møter med ansatte
 - Oppvekst/familie – 1 møte barnehageansatte, 1 møte ansatte skole
 - Helse og velferd – 2 møter for ansatte institusjon, 1 møte for hjemmebasert omsorg der øvrige ansatte innen helse møter
 - Teknisk - 1møte
 - Administrasjon – 1 møte

Lag informasjonsvideoer, brukerveiledningsvideoer;

- Hvordan logge inn og skaffe nytt passord
- hvordan registrere et avvik
- hvordan behandle avvik
- hvordan gjennomføre HMS møter

Godkjenning av protokoll

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Leka kommune

Møtedato

20.10.2021

Saknr

21/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 21/310 - 1

Forslag til vedtak

Protokollen godkjennes.

Saksopplysninger

Protokollen gjennomgås i møtet.

Vurdering

Protokollen anbefales godkjent