Vestfold og Telemark revisjon

# Internkontroll økonomi

Forvaltningsrevisjon | Midt-Telemark kommune

2021:3817 401

# Innhold

**Sammendrag** ..... **3**

**1. Innledning** ..... **4**

**1.1. Kontrollutvalgets bestilling** ..... **4**

**1.2. Problemstilling og revisjonskriterier** ..... **4**

**1.3. Avgrensning** ..... **4**

**1.4. Metode og kvalitetssikring** ..... **4**

**1.5. Kommunedirektørens uttalelse** ..... **5**

**2. Om kommunen** ..... **6**

**3. Økonomistyring og rapportering** ..... **8**

**3.1. Internkontroll** ..... **8**

**3.2. Rapportering til kommunestyret** ..... **20**

**4. Budsjettering** ..... **24**

**4.1. Revisjonskriterier** ..... **24**

**4.2. Fakta om budsjettering** ..... **25**

**4.3. Revisors vurdering av budsjettering** ..... **32**

**5. Konklusjoner og anbefalinger** ..... **34**

**5.1. Konklusjoner** ..... **34**

**5.2. Anbefalinger** ..... **34**

**Litteratur og kildereferanser** ..... **35**

**Vedlegg** ..... **36**

**Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse** ..... **36**

**Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring** ..... **37**

# Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt arbeidet med økonomistyring og budsjettering i Midt-Telemark kommune. Hovedvekt er på de systemer og rutiner kommunedirektøren har etablert i forbindelse med økonomiarbeidet. Vi har særlig sett på området helse og omsorg.

## Økonomistyring og rapportering

Våre undersøkelser viser at kommunen i all hovedsak har etablert tiltak for å sikre god økonomistyring.

Kommunen har overordnede styringsdokument, bl.a. økonomireglement, som det er krav om i kommuneloven.

Roller og ansvar i økonomiarbeidet er avklart, men ikke alt er formalisert gjennom skriftlig delegering.

Kommunen har etter vår vurdering rutiner, systemer og maler som er egnet til å sikre ensartet og korrekt rapportering av økonomisk informasjon.

Kommunedirektøren rapporterte om utviklingen i kommunens inntekter og utgifter to ganger til kommunestyret i 2021. Det er i tråd med krav i kommuneloven. Etter vår vurdering kunne kommunedirektøren vært tydeligere på å fremme forslag til korrigeringer i budsjettet der det lå an til vesentlige avvik.

## Budsjettering

Etter vår vurdering har kommunen en ryddig budsjettprosess med rutiner og tiltak som er egnet til å sikre realistisk budsjettering Til tross for dette indikerer vår undersøkelse at det innenfor helse- og omsorgssektoren er risiko for at budsjettet for 2021 på enkelte områder ikke er realistisk.

## Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- sørge for at det foreligger skriftlig delegering av budsjettmyndighet
- følge opp signalene om delvis urealistiske budsjetter ved å se på ressursprioriteringen og avklare ønsket driftsnivå

Skien, 31. mai 2021

Vestfold og Telemark revisjon IKS

# 1. Innledning

## 1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Midt-Telemark kommune i sak 18/20. Bakgrunn for bestillingen er plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023.

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

## 1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. **Har Midt-Telemark kommune tiltak for å sikre god økonomistyring?**

2. **Har Midt-Telemark kommune tiltak for å sikre realistisk budsjettering?**

Revisjonskriteriene[1] i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra ny kommunelov med aktuelle forskrifter. Videre har Kommunenes Sentralforbunds rapport *Orden i eget hus – kommune-direktørens internkontroll* (april 2020) vært en kilde til revisjonskriterier. Andre kilder til revisjonskriterier har også vært benyttet. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor.

## 1.3. Avgrensning

I rapporten ser vi på kommunens arbeid med budsjettering og økonomirapportering; organisering av arbeidet, tidsplaner, reglement, rutiner og maler m.m. Vi har undersøkt budsjetteringen opp mot budsjettåret 2021. For rapportering har vi undersøkt gjeldene rutiner, mens omtale av rapportering til formannskap og kommunestyre gjelder året 2020.

Det er særlig søkelys på kommunalområdet Helse og omsorg, men vi har ikke undersøkt virksomheten og kostnadsnivå i Helse og omsorg.

## 1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har gått gjennom rutiner og reglement og annen sentral dokumentasjon som gjelder budsjettering og rapportering. Videre har vi intervjuet ledere i helse- og omsorgssektoren i kommunen.

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

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

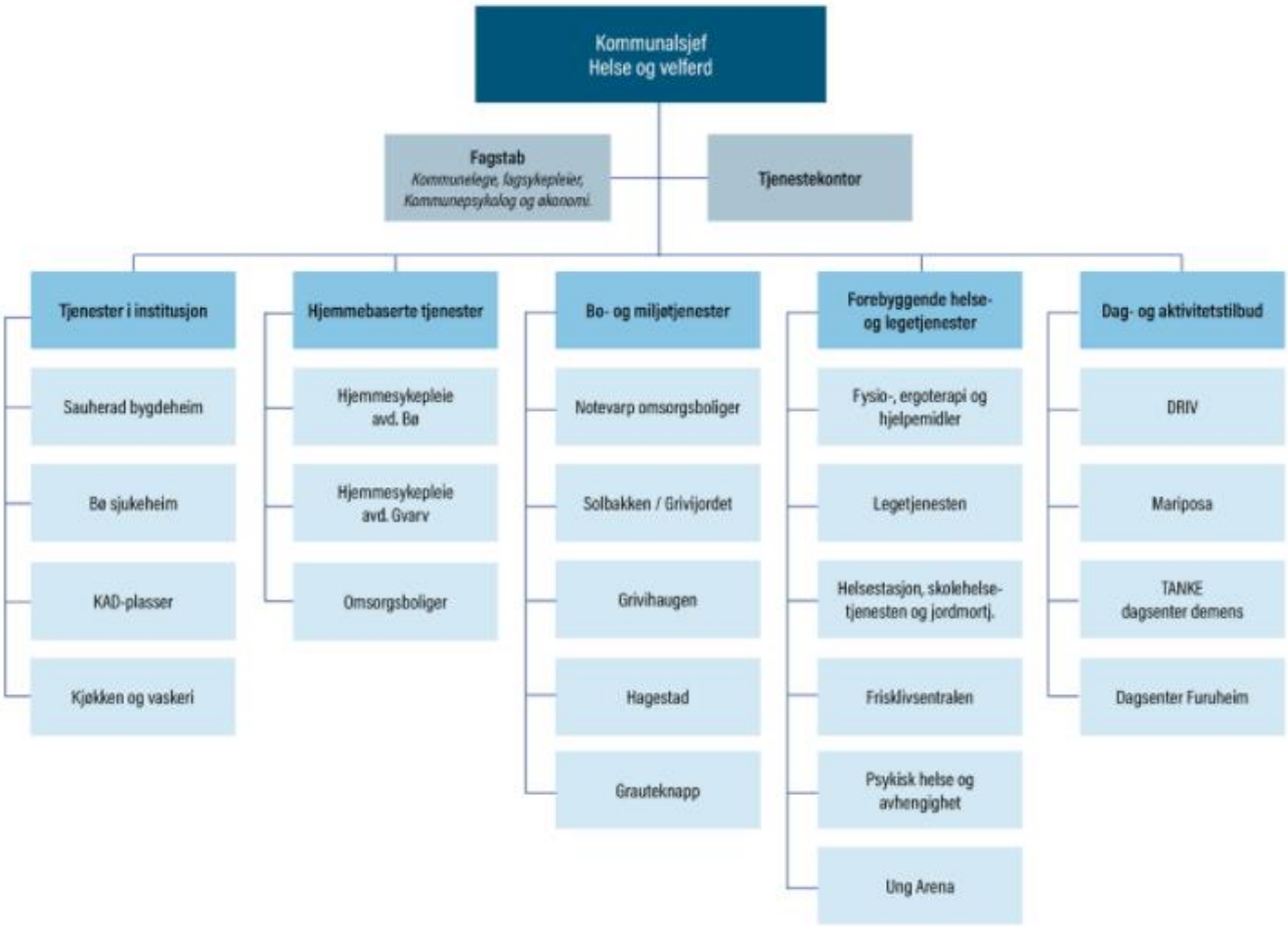
## 1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt kommunedirektøren til uttalelse 12. mai 2021, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunedirektøren har ikke ført til endringer i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

# 2. Om kommunen

Kommunene Bø og Sauherad slo seg sammen til Midt-Telemark kommune fra og med 2020. Kommunen har tre kommunalområder/sektorer (oppvekst, helse og omsorg og teknisk) med hver sin sektorsjef som rapporterer til kommunedirektøren. I tillegg rapporterer assisterende kommunedirektør som er leder av fagstab/fellesfunksjoner direkte til kommunedirektøren.

Sektor helse og omsorg er den største sektoren målt i antall årsverk og størrelse på driftsbudsjett. Sektoren ledes av en kommunalsjef. Sektoren er delt inn i seks enheter (inkl. fagstab/tjenestekontor). Hver enhet er delt inn i avdelinger. Helse og omsorg har slik organisering:




Kommuneloven og tilhørende forskrifter fastslår at kommunestyret selv skal vedta kommunens årsbudsjett og endringer i årsbudsjettet. Kommunestyret i Midt-Telemark kommune vedtar netto driftsramme (brutto utgifter fratrukket brutto inntekter) for seks definerte sektorer eller rammeområdene hvorav sektor 3 er helse og omsorg.

Midt-Telemark kommune fikk i 2020 samlet sett et negativt netto driftsresultat på kr 29 millioner kroner.[2] Av dette var om lag 18,5 millioner kroner knyttet til driften i sektor helse og omsorg. Tabellen under viser regnskapstall mot justert budsjett for 2020 pr. enhet i sektor helse og omsorg:

| Enheter i helse- og omsorgssektoren | Regnskap 2020 | Justert budsjett 2020 | Samlet merforbruk (+)/mindre-forbruk (-) | Korona-utgifter |
|---|---|---|---|---|
| **Felles** | 10 812 | 1 048 | 9 764 | 3 566 |
| **Tjenestekontor** | 4 172 | 4 259 | -87 | |
| **Institusjon** | 91 661 | 89 680 | 1 981 | 3 254 |
| **Hjemmetjenester** | 45 383 | 43 524 | 1 859 | 789 |
| **Bo og miljøtjenester** | 61 921 | 61 218 | 703 | 906 |
| **Forebyggende helsetj.** | 59 013 | 53 927 | 5 086 | 1 545 |
| **Arbeid og aktivitet** | 10 429 | 11 070 | -641 | 3 |
| **Totalt** | **283 391** | **264 727** | **18 664** | **10 062** |

[2] Regnskapet for 2020 er ikke vedtatt i kommunestyret

# 3. Økonomistyring og rapportering

Vi vil her se på kommunens budsjettoppfølging og rapportering, og hvilke rutiner og prosesser som er etablert for å ivareta kravene til budsjettstyring som følger av lovverk, vedtak og andre bestemmelser. Utgangspunktet er de systemer som foreligger i Midt-Telemark kommune pr. i dag.

## 3.1. Internkontroll

### 3.1.1. Revisjonskriterier

| |
|---|
| Har Midt-Telemark kommune etablert tiltak for å sikre god økonomistyring? |

Kommuneloven kapittel 25 handler om internkontroll. Kommunene skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges.[3] Det er kommunedirektøren som er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold (§ 25-1[4]).

Ved internkontroll etter § 25-1 skal kommunedirektøren:

- utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- dokumentere internkontrollen i den form og omfang som er nødvendig
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

I idéheftet om rådmannens internkontroll «Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll»[5] har KS gjort et utvalg av reglementer og retningslinjer som de peker på at kommunen bør ha på plass, bl.a. delegeringsreglement og reglement for økonomi og finansforvaltning. KS mener at det å ha reglement «på plass» innebærer både å utarbeide, oppdatere, å gjøre kjent i organisasjonen og å sikre at det blir fulgt.

Ifølge kommuneloven § 14-2 skal kommunene ha regler for økonomi-forvaltningen (økonomireglement).

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

For problemstillingen om økonomistyring og rapportering har vi utledet disse revisjonskriteriene:

[3] Lov 22. juli 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner.
[4] Kommuneloven § 25-1 trådte i kraft 1.1.2021. Fram til da var denne plikten regulert av kommuneloven § 31-3.
[5] Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf (ks.no)

- **Midt-Telemark kommune bør ha overordnede styringsdokument for arbeidet med budsjett og rapportering.**
- **Midt-Telemark kommunen bør ha avklart roller og ansvar for økonomiarbeidet.**
- **Midt-Telemark kommune bør ha rutiner, systemer og maler som sikrer ensartet og korrekt rapportering av økonomisk informasjon.**

### 3.1.2. Fakta om overordnede styringsdokument

**Delegeringsreglement**
I mars 2020 vedtok kommunestyret *Delegeringsreglement* (K-sak 19/20) Reglementet bestemmer hvilke lover/områder som kommunestyret selv skal fatte beslutninger etter, og for hvilke lover/områder andre folkevalgte organ og kommunedirektøren har fått delegert myndighet.

Reglene om delegert budsjettmyndighet er ikke en del av delegeringsreglementet, men ligger i kommunens økonomireglement, som er beskrevet nærmere nedenfor.

**Økonomireglement**
Midt-Telemark kommune vedtok i mars 2020 *Økonomireglement* (K-sak 20/20). Reglementet består av en sammenstilling av fem separate reglement, der disse tre er de mest relevante i denne sammenheng:

- Reglement for delegering av myndighet i budsjett- og økonomisaker
- Reglement for budsjett og økonomiplan
- Reglement for attestasjon og anvisning

**Kommunedirektørens sektorovergripende internkontroll**
Dokumentet *Kommunedirektørens sektorovergripende internkontroll* ble gjort gjeldende fra 2021. Den sektorovergripende internkontrollen gjelder et utvalg av områder som kommunedirektøren har identifisert om utfordrende. Kommunedirektørens ledergruppe har utarbeidet en risikomatrise etter følgende system:

| Sannsynlighet | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **5** | 5 | 10 | 15 | 20 | 25 |
| | **4** | 4 | 8 | 12 | 16 | 20 |
| | **3** | 3 | 6 | 9 | 12 | 15 |
| | **2** | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 |
| | **1** | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| | | Konsekvens | | | | |

| | |
|---|---|
| **15-20: Kritisk risiko** | Risikoreduserende tiltak iverksettes |
| **5-15: Betydelig risiko** | Risikoreduserende tiltak vurderes |
| **1-5: Ubetydelig risiko** | Ikke nødvendig med tiltak |

For økonomiområdet var det pr 25. februar 2021 identifisert slik risiko for merforbruk på budsjettet for 2021:

| **Hva kan gå galt** | **Hvor galt kan det gå** | | | **Hva er gjort for å unngå det** | **Er det nok** | | | **Oppfølging** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Identifisert risiko | Iboende risiko | | | Etablerte kontroller/tiltak for å redusere risiko | Rest risiko | | | Nye eller endrede internkontroll aktiviteter | | |
| | S | K | Risiko | | S | K | Risiko | Hva | Ans. | Frist |
| Overforbruk budsjett 2021 | 5 | 4 | 20 | Budsjettkontroll hver måned.<br>Etablering av opprettingsplaner.<br>Oppfølging i KLG hver måned.<br>Prosjekt PØB | 4 | 4 | 16 | Lederopplæring<br>Lederstøtte<br>**Informasjonstiltak** | NN | 10.10.21 |

Risikomatrisen følges opp i kommunedirektørens ledergruppe en gang pr. måned. I disse ledermøtene vurderes nye tiltak, og risikomatrisen blir oppdatert dersom risikobildet endrer seg.

### 3.1.3. Fakta om roller og ansvar

Disponeringsfullmakt er ifølge reglement for delegering av myndighet i budsjett og økonomisaker myndighet til å disponere de bevilgninger som er ført opp i årsbudsjettet, begrenset av kommunestyrets fordeling. Begrepet omfatter både anvisningsmyndighet og myndighet til å justere budsjettet innen gitt nettoramme i løpet av året.

Med budsjettansvar følger også arbeidet med å foreslå/legge budsjett for eget/egne rammeområder og enheter, og oppfølging/rapportering gjennom året. I budsjettarbeidet foregår dialogen mellom kommunedirektør og sektorsjefen i helse og omsorg. Videre er det dialog mellom sektorsjefen og enhetslederne. Selv om avdelingsledere ikke har budsjettansvar oppgir alle enhetslederne vi har snakket med at det er et tett samarbeid med avdelingslederne både i budsjettprosessen og i forbindelse med rapportering.

Ifølge Reglement for attestasjon og anvisning skal den som anviser utbetalinger gå god for at det er dekning på anvisers budsjettområde, og at disponeringen av budsjettmidlene er formelt, reelt og

økonomisk i orden. Videre skal anviser se til at attestasjon og kontroll er foretatt av personer som er tillagt denne oppgaven og har nødvendig fullmakt

I forbindelse med overgangen til ny kommune ble det utarbeidet et dokument, *Organisering og ledelse*, som la rammer for organisering i den nye kommunen. Det ble det lagt opp til slik organisering:

Kommunedirektøren er den øverste lederen for den samlede kommunale administrasjonen. Ifølge kommuneloven og Reglement for delegering av myndighet i budsjett- og økonomisaker skal all delegering av budsjettmyndighet fra kommunestyret (eller andre politiske organer) til administrasjonen skje til kommunedirektøren. Kommunedirektøren avgjør selv om han/hun vil delegere slike fullmakter videre til andre i administrasjonen. Kommunedirektøren kan også godkjenne at den han/hun delegerer fullmakt til kan delegere den videre til andre.

Dette er gjentatt i dokumentet *Organisering og ledelse:*

> *Rådmann er øverste leder, med de unntak som følger av lov og opererer innenfor de rammer kommunestyret gir. Rådmannen delegerer sin fullmakt videre til kommunalsjefene fastsatt i et delegeringsreglement*

Vi finner ikke eksplisitt noe sted i Reglement for delegering av myndighet i budsjett- og økonomisaker at kommunedirektøren har fått myndighet til å disponere det vedtatte budsjettet.

Budsjettmyndigheten på kommunalområdene er delegert fra kommunedirektør til kommunalsjefer og NAV-leder i et notat (datert 14. april 2021) fra kommunedirektøren.

Kommunalsjef for Helse og omsorg opplyser at det (pr 7. mai 2021) ikke foreligger skriftlig delegering av budsjettmyndighet til enhetslederne i kommunalområdet. Hun viser til at kommunen skal ta i bruk elektronisk delegeringsreglement, KF Delegeringsreglement[6], og at delegering av budsjettmyndighet for enhetsledere i Helse og omsorg mest sannsynlig vil være på plass før sommeren 2021.

Vi har spurt lederne på helse- og omsorg om hvordan de oppfatter sin rolle. Både kommunalsjef for helse og omsorg og enhetslederne i kommunalområdet oppfatter at de har fått delegert budsjettansvar, men er usikre på om det foreligger skriftlig delegering. Kommunalsjef mener hun har anledning til å omdisponere budsjettmidler innenfor rammen til kommunalområdet. Også enhetsledere oppfatter at de har mulighet for å omdisponere budsjettmidler innenfor enhetens rammer, men at dette i tilfelle gjøres i samråd med kommunalsjef.

### 3.1.4. Fakta om rutiner, system og maler for rapportering

**Rapportering**

Overordnet arbeid med rapportering er beskrevet i kommunens reglement for budsjett og økonomiplan. Om økonomistyring og rapportering heter det:

> *Kommunedirektøren skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i henhold til det vedtatte årsbudsjett, jf. forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner § 10. Det skal rapporteres som følger på økonomisk status:*
>
> *• Kommunestyret skal vert tertial få seg forelagt tilstandsrapport så langt i året. Rapporten skal vise avvik sett i forhold til de mål og premisser som er vedtatt i årsbudsjettet. Rapporten innbefatter rapportering fra de interkommunale samarbeidene samt andre større utviklingsprosjekter kommunen gjennomfører.*
>
> *• Vesentlige avvik skal kommenteres særskilt, med beskrivelse av årsak og hvilke tiltak som blir iverksatt for at måloppnåelse skal finne sted.*
>
> *• Prognoser for resten av året beskrives i økonomirapporten.*
>
> *• For investeringsprosjekter skal det rapporteres på økonomisk status og prognose for året, samt for hele prosjektet. Avvik skal forklares. Ved vesentlige avvik skal det legges frem forslag til budsjettendring eller endring av prosjektets innhold.*

[6] KF Delegeringsreglement er et elektronisk verktøy levert av Kommuneforlaget

> *• Investeringsprosjekter som er avsluttet skal fremlegges for kommunestyret med sluttregnskap. For prosjekter med total investeringsramme på mer enn kr 10 mill. skal sluttrapport legges frem som egen sak. For mindre investeringsprosjekt avlegges det sluttregnskap samlet ved nærmeste årsoppgjør. Dersom kommunedirektøren ser at det kan være rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller justert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak; gjenopprettingsplaner og/eller budsjettendring.*

Fra og med 2021 har kommunedirektøren innført månedlig rapportering på økonomi fra kommunalområdene.[7] Det er utarbeidet en brukerveiledning for månedsrapportering.[8] Ifølge veiledningen er prosedyrene for en månedsrapportering slik:

- Rapporten kjøres av økonomiavdelingen. Lagres under Arkiverte og Felles slik at alle kan hente den fram og kommentere/legge inn prognoser på respektive enheter og sektorer i henhold til interne frister. Det sendes e-post fra økonomiavdelingen når rapportgrunnlaget er klart.
- Når fristen for enhetsleder er ute, gjennomgår kommunalsjef enhetsrapportene. Kommunalsjefen skriver egen oppsummering på sektornivå.
- Når fristen for kommunalsjefer er ute, låses rapporten for endringer.
- Kommunedirektør orienterer formannskapet hver måned om resultatet fra siste rapportering. Hvert tertial utarbeides en mer omfattende rapport til behandling i formannskap og kommunestyret.
- Ved neste månedsrapportering kjøres rapporten på nytt. Den enkelte enhetsleder vurderer igjen prognosen pr 31.12., og legger inn nødvendige justeringer og kommentarer.

I begynnelsen av mars 2021 gikk det ut skriv fra økonomirådgiver til kommunedirektørens utvidete ledergruppe med informasjon om framdrift og innhold i den første månedsrapporteringen i 2021, rapportering pr 1. mars 2021.

Kommunen bruker modulen Visma virksomhetsrapportering på web i forbindelse med månedsrapporteringene. Dette verktøyet brukes for å anslå inntekter og kostnader for regnskapsår basert på faktiske regnskapstall og kunnskap om forventet utvikling framover. Månedsrapporteringen har søkelys på resultatet pr 31.12 det aktuelle regnskapsåret.

Månedsrapportene blir lagt fram for formannskapet. I møtene 1. mars og 10. mai ble det gitt en muntlig orientering fra administrasjonen basert på månedsrapportene fra sektorene/enhetene. I

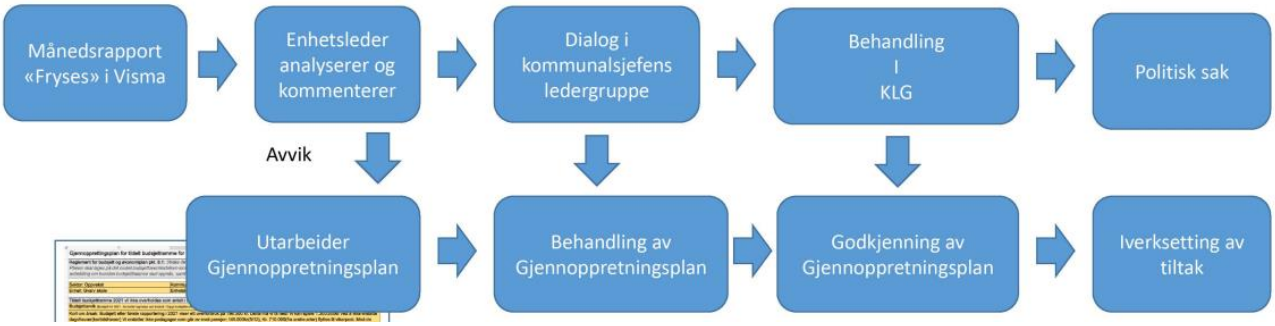
[7] Startet i februar 2021. Det er ikke månedsrapportering de måneden det er tertialrapportering.
[8] Månedsrapportering brukerveiledning – januar 2021 – versjon 1

sakspapirene til møtet 19. april fulgte også en skriftlig rapport og kommunedirektørens PowerPoint-presentasjon.

**Gjenopprettingsplaner**
Dersom det ligger an til budsjettavvik, skal det lages gjenopprettingsplaner, jf. reglement for budsjett og økonomiplan:

> *Straks det er konstatert at et gitt budsjett ikke kan holdes, skal det lages en gjenopprettingsplan. Planen skal lages på det nivået budsjettoverskridelsen inntreffer, og godkjennes av kommunalsjef for rammeområdet. Planen skal være en konkret anbefaling om hvordan budsjettbalanse skal oppnås, samt tidsplan for tiltak som igangsettes.*

Gjenopprettingsplanen oversendes fra enhetsleder til egen kommunalsjef. Kommunalsjefen vurderer foreslåtte tiltak, eller mangel på tiltak, og vurderer muligheten for inndekking av merforbruket opp mot hele sektorens budsjettramme. Nødvendig administrativ budsjettjustering gjennomføres av kommunalsjef. Dersom enhetsleder eller kommunalsjef ikke finner dekning for budsjettoverskridelse innenfor den aktuelle sektorrammen, blir saken løftet inn i kommunedirektøren ledergruppe. Tiltak som krever endringer mellom rammeområdene skal til politisk behandling, og skal følges opp av kommunalsjef for stab.



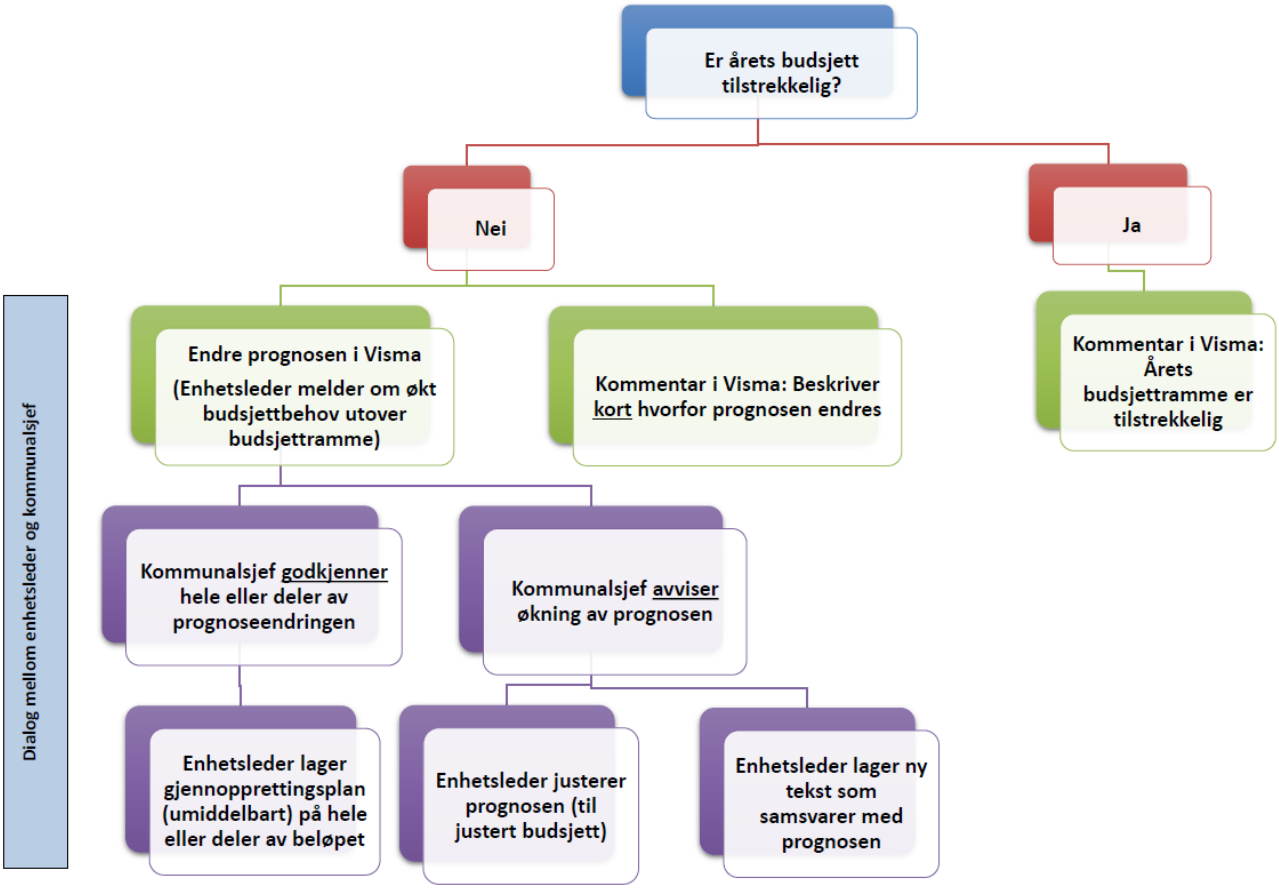

Enhetsledere har tilgang til en Excel-mal for å lage gjenopprettingsplaner. Her skal en redegjøre for årsak til avvik fra budsjett, forslag til tiltak, tidspunkt for iverksetting av tiltak og hvilken økonomisk effekt tiltaket er ventet å få.

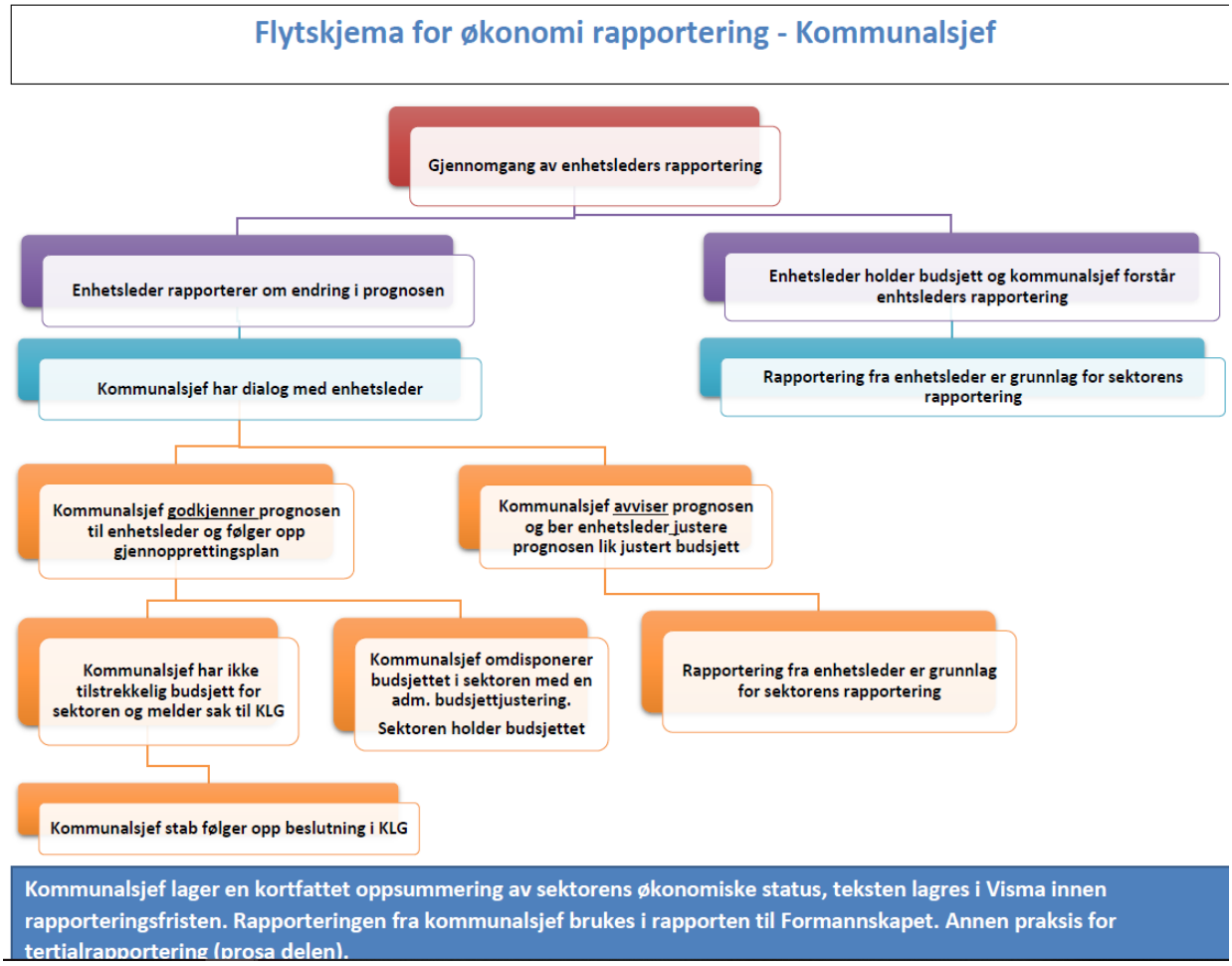
| **Gjennopprettingsplan for tildelt budsjettramme for enheten** | | **Dato:** |
|---|---|---|
| **Reglement for budsjett og økonomiplan pkt. 8.1:** *Straks det er konstatert at et gitt budsjett ikke kan holdes, skal det lages en gjenopprettingsplan. Planen skal lages på det nivået budsjettoverskridelsen inntreffer, og godkjennes av kommunalsjef for rammeområdet. Planen skal være en konkret anbefaling om hvordan budsjettbalanse skal oppnås, samt tidsplan for tiltak som igangsettes.* | | |
| **Sektor:** | **Kommunalsjef:** | |
| **Enhet:** | **Enhetsleder:** | |
| **Tildelt budsjettramme 2021 vil ikke overholdes som avtalt i lederavtale.** | | |
| **Prognoseendring (Budsjett for 2021 - forventet regnskapsresultat ved årsslutt. Oppgi prognoseavviket i kronebeløp):** | | |
| **Kort om årsak:** | | |
| **Forslag til tiltak:** | **Tidspunkt for iverksetting:** | **Økonomisk effekt av tiltaket i 2021 (kronebelø** |
| | | |
| **Kommunalsjefens kommentar:** | | |
| **Kommentarer**<br>- Dersom enhetsleder endrer prognosen vesentlig (ulik vurdering i forhold til enehetens ramme) må gjenopprettingsplan utarbeides umiddelbart. Prognoseendring må vurderes ut fra et vesentlighet. Prognosen endres uansett ikke for beløp under kr 100.000. Gjenopprettsingsplan oversendes egen kommunalsjef.<br>- Kommunalsjefen vurderer foreslått tiltak, eller mangel på tiltak og vurderer muligheten for inndekking av merforbruket opp mot hele sektorens budsjettramme. Nødvendig administrativ budsjettjustering gjennomføres av kommunalsjef.<br>- Dersom enhetsleder eller kommunalsjef ikke finner dekning for budsjettoverskridelse innenfor egen sektorramme, skal saken umiddelbart meldes til<br>- Titak som krever politisk behandling følges opp av kommunalsjef stab. | | |
| *Gjenopprettingsplanen er ment som en hjelp til økonomistyring for sektoren. Skal bidra til å ha fokus på budsjettbalanse i sektoren gjennom året, samt tidlig igangsetting av mulige tiltak.* | | |

Rutinen med gjenopprettingsplaner er tatt i bruk, og det er vist til gjenopprettingsplaner i forbindelse med månedsrapporteringene så langt i 2021.

Det er utarbeidet flytskjema som viser gangen i økonomirapporteringen, og kommunikasjonen mellom henholdsvis enhetsleder og kommunalsjef og kommunalsjef og kommunedirektør:

## Flytskjema for økonomi rapportering - Enhetsleder






**Budsjettjusteringer**

Kommunedirektøren og den han delegerer slik myndighet, kan omdisponere midler innenfor et rammeområde. Det foreligger maler for budsjettjusteringer som fylles ut i den aktuelle enheten og sendes økonomiavdelingen. Det er ansatte i økonomiavdelingen som gjør selve budsjettjusteringene i Visma.

**Målkort**

Helse og omsorgssektoren har innført en ordning med såkalte målkort.[9] Dette er et Excel-regneark som brukes som støtte i forbindelse med samtaler mellom enhetsledere og avdelingsledere. Målkortet fylles ut av avdelingsledere (eventuelt sammen med enhetsleder) hver måned. Utgangspunktet er budsjettmål og mål for sykefravær, og arbeidsmål leder har satt seg. Målkortet er med på å synliggjøre eventuelle avvik fra mål som er satt, og konkretisere hvilke beslutninger som må foretas for å korrigere.

Enhetslederne i Helse og omsorg sier de har faste samtaler med sine avdelingsledere med utgangspunkt i målkortet. Samtalene skjer gjerne i forbindelse med månedsrapporteringen.

[9] Sauherad kommune har tidligere brukt tilsvarende målkort.

**Opplæring**
Kommunen bruker ulike verktøy for i budsjett- og rapporteringsarbeidet. Særlig aktuelt er Visma regnskapssystem med ulike moduler. Kommunen v/økonomiavdelingen har hatt ulike tiltak for å lære opp og oppdatere medarbeidere i disse systemene.

Kommunen utarbeidet i mars 2020 en brukerveiledning for dagligrapportering og søkefunksjon.

Brukerveiledningen for månedsrapport ble utarbeidet og publisert i mars 2020, og oppdatert i januar 2021

I oktober 2020 ble det holdt halvdagskurs for attestanter og anvisere om spørring/rapportering i Visma, riktig bruk av art/funksjon, krav til reiseregninger og dokumentasjon m.m.

I februar 2021 hadde økonomiavdelingen en gjennomgang/opplæring i bruk av verktøyet Visma virksomhetsrapportering på web.

Både kommunalsjef og enhetsledere i helse og omsorg sier de får god hjelp av økonomiavdelingen dersom det er spørsmål om arbeid med økonomistyring.

### 3.1.5. Revisors vurdering av internkontroll

**Overordnede styringsdokument**
Midt-Telemark kommune har delegeringsreglement som, med unntak av delegering av budsjettmyndighet, viser hvilken myndighet som er delegert fra kommunestyret til underliggende politiske organ og til kommunedirektøren.

Kommunen har økonomireglement, og oppfyller med det kravet i kommuneloven § 14-2 om å ha regler for økonomiforvaltningen. Økonomireglementet består av flere reglement, bl.a. Reglement for delegering av myndighet i budsjett- og økonomisaker og Reglement for budsjett og økonomiplan.

**Roller og ansvar**
Vi legger til grunn at kommunestyret har ment å delegere budsjettfullmakt til kommunedirektøren. Dette framgår ikke eksplisitt av reglementet. Vi mener reglementet bør være klart på dette punktet.

Delegering av budsjettmyndighet fra kommunedirektør til kommunalsjef for helse og omsorg skjedde i april 2021. Delegering av budsjettmyndighet videre nedover i organisasjonen er pr i dag ikke formalisert gjennom et skriftlig administrativt delegeringsreglement

Ideelt sett burde all delegasjon været formalisert fra det tidspunktet kommunene Bø og Sauherad formelt ble slått sammen til Midt-Telemark kommune.

**Rutiner, system og maler for rapportering**
Vi mener at kommunen har rutiner for systematisk oppfølging og rapportering på økonomi. Kommunens rutiner for rapportering går fram av økonomireglement, tidsplaner og informasjon/skriv fra økonomiavdelingen. Videre er det laget maler og brukerveiledninger som er tilgjengelig for de aktuelle medarbeiderne.

Kommunen har fra 2021 innført månedsrapportering på økonomi. Etter vår vurdering er dette et tiltak som styrker arbeidet med budsjettkontroll og oppfølging. En viktig del av måneds-rapporteringen er kravet om gjenopprettingsplaner. Kommunedirektørens praksis med å legge fram månedsrapportene for formannskapet gir etter vår vurdering god styringsinformasjon til politisk nivå.

Det er vårt inntrykk at det i kommunalområdet Helse og omsorg arbeides systematisk med oppfølging av budsjettet gjennom interne møter, bruk av målkort, prognoseverktøy og gjenopprettingsplaner, alt i samsvar med rutinene.

Kommune har det siste året sørget for informasjon og opplæring i de viktigste systemer og verktøy som brukes i økonomistyringen.

Oppsummert mener vi at kommunen har etablert rutiner og tiltak som er godt egnet til å sikre god budsjettoppfølging.

## 3.2. Rapportering til kommunestyret

### 3.2.1. Revisjonskriterier

Kommuneloven krever tidlige grep hvis regnskapet viser merforbruk (§ 14-5):

> *Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.*
>
> *Hvis årsregnskapet legges fram med et merforbruk i driftsregnskapet, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årets budsjett. Saken skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget senest 30. juni.*

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

Kommunedirektøren har plikt til å foreslå endringer på inneværende års budsjett hvis utviklingen i inntekter eller utgifter tilsier at det vil oppstå vesentlige budsjettavvik. Bestemmelsen innebærer at det ikke er tilstrekkelig for kommunedirektøren å bare melde fra om at det må forventes avvik.[10]

For å kunne gi et riktig bilde av den økonomiske situasjonen er det rimelig å mene at administrasjonen må ha oppdatert oversikt og være a jour med administrative budsjettjusteringer. Informasjonen i rapporteringa må være pålitelig, relevant og være uttrykt på en oversiktlig måte.

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

### 3.2.2. Fakta om rapportering til kommunestyret

Det ble i 2020 levert to tertialrapporter til kommunestyret, 1. tertial basert på regnskapsdata per 1. mai og 2. tertial basert på regnskapsdata per 1. september.

Både formannskapet og kommunestyret fikk i tillegg til de to tertialrapportene enkelte orienteringssaker om budsjettsituasjonen, og saker om justeringer i budsjettene.

*Tabell 1 Oversikt over rapporteringer på budsjettet og saker vedr. budsjettjusteringer til formannskapet og kommunestyret i 2020*

| Utvalg | Dato | Sakstittel | Saksnr. |
|---|---|---|---|
| **Formannskapet** | 02.03.2020 | Budsjettjusteringssak nr. 1 drift og investering | 28/20 |

[10] Prop 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Kommunestyret** | 09.03.2020 | Budsjettjusteringssak nr. 1 drift og investering | 17/20 |
| **Formannskapet** | 20.04.2020 | Munnleg orientering om økonomisk status<br>Budsjettjusteringssak nr. 2 drift og investering | 40/20<br>43/20 |
| **Kommunestyret** | 27.04.2020 | Munnleg orientering om økonomisk status<br>Budsjettjusteringssak nr. 2 drift og investering | 35/20<br>38/20 |
| **Formannskapet** | 07.05.20 | Munnleg orientering om økonomisk status | 71/20 |
| **Formannskapet** | 11.06.2020 | Munnleg orientering om økonomisk status | 120/20 |
| **Formannskap** | 15.06.2020 | Rapport 1. tertial 2020<br>Budsjettendringssak nr. 3 – Drift<br>Budsjettendringssak nr. 4 – Drift, øremerkede tilskudd | 74/20<br>75/20<br>119/20 |
| **Kommunestyret** | 22.06.2020 | **Rapport 1. tertial 2020**<br>Budsjettendringssak nr. 3 – Drift<br>Budsjettendringssak nr. 4 – Drift, øremerkede tilskudd | 74/20<br>75/20<br>76/20 |
| **Formannskapet** | 31.08.2020 | Munnleg orientering om økonomisk status<br>Budsjettendringssak nr. 5 - Næringsfond | 129/20<br>130/20 |
| **Kommunestyret** | 07.09.2020 | Budsjettendringssak nr. 5 - Næringsfond | 179/20 |
| **Kommunestyret** | 14.09.2020 | Budsjettendringssak nr. 5 - Næringsfond | 132/20 |
| **Formannskapet** | 12.10.2020 | Rapport 2. tertial 2020 | 151/20 |
| **Kommunestyret** | 19.10.2020 | **Rapport 2. tertial 2020** | 148/20 |
| **Formannskapet** | 23.11.2020 | Munnleg orientering om økonomisk status<br>Budsjettendringssak nr. 6 2020 - investering | 176/20 |
| **Kommunestyret** | 07.12.20 | Budsjettendringssak nr. 6 – investering<br>Budsjettendringssak nr. 7 – investering, oveført prosjekt | 174/20<br>175/20 |

Ifølge reglement for delegering av myndighet i budsjett- og økonomisaker er det kun kommunestyret som kan foreta budsjettendringer, og det skal bare unntaksvis reises spørsmål

om budsjettendringer utenom tertialrapporteringene. Dersom kommunedirektøren finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdig avvik i forhold til vedtatt årsbudsjett, skal det i nærmeste tertialrapport foreslås nødvendige tiltak.

Tertialrapport nr. 1 for 2020 (sak 74/20) besto av saksframlegg fra kommunedirektøren og en skriftlig tertialrapport nr. 1. Det rapporteres på økonomi, finans og HMS. Videre fulgte det i saken med oversikt over årsverksutvikling i Bø og Sauherad kommune, samt en oversikt over detaljbudsjett og regnskap for kommunen ved utgangen av april 2020. Prognosene i tertialrapporten viste et samlet merforbruk pr 31.12.2020 på nær 21 millioner kroner i driften. Av disse var 15,5 millioner kroner knyttet til sektor helse og omsorg. I rapporten pekes det på ulike forslag til tiltak på sektornivå.

- Ikke innleie ved ledighet i stillinger i fagstab og lederstillinger
- Restriktiv i tilsetting av stillinger utover turnusstillinger i alle enheter
- Vurdere innleie og vikarbehov opp mot tjenestebehov og forsvarlighet i alle avdelinger pleie og omsorg
- Restriktiv bruk av driftsmidler i alle enheter

I saken om tertialrapport nr. 1 blir det vist til egen sak (sak75/20) med nødvendige budsjettjusteringer.

Budsjettendringssak nr. 3 (sak 75/20) ble behandlet i samme møte som 2. tertialrapport. I tråd med kommunedirektørens innstilling gjorde kommunestyret slikt vedtak

Det foretas følgende budsjettendringer:

*Finans*
Renteutgifter: 15000 870 6010, reduseres med kr. - 2.600.000,-
Avdragsutgifter: 15100 870 6020, reduseres med kr. - 2.200.000,-
Renteinntekter: 19000 870 6010, reduseres med kr. 1.000.000,-

*Frie inntekter*
Skatt på inntekt og formue: 18700 800 6210, reduseres med kr. 5.000.000,-
Statlig rammetilskudd: 18000 840 6220, økes med kr - 2.304.000,-

*Sektorene*
Sektor 1, enhet 170, Interkommunal skatteoppkrever, styrkes med kr. 750.000,-
Sektor 2, kompensasjon for tap av inntekt fra foreldrebetaling i SFO og barnehager, kr. 1.855.000,-
Lønnsjusteringspott, 10140, 150,1520, reduseres med kr. -7.300.000,-

*Interne finanstransaksjoner*
Avsetning til disposisjonsfond, 15400, 650, 6510, økes med kr. 5.799.000,-
Nødvendig avsetning for å dekke opp påløpte utgifter knyttet til «Koronapandemien», prosjekt D352.

Sak om tertialrapportering nr. 2 inneholdt saksframlegget til kommunedirektøren og skriftlig tertialrapport nr. 2. Med saken fulgte også justert oversikt over budsjett 2020[11].

Prognosene i tertialrapport nr. 2 viser et samlet merforbruk pr 31.12.2020 på om lag 15,5 millioner kroner i driften. Av disse var om lag 13,5 millioner kroner knyttet til sektor helse og omsorg. I saksframlegget foreslo ikke kommunedirektøren budsjettendringer i forbindelse med tertialrapporteringen. I saken ble det konkludert slik:

> *Reduserte utgifter til pensjon forventes å redusere meldt merforbruk med om lag kr 11 mill.*
>
> *Som følge av stor usikkerhet rundt bla skatteanslaget foreslås det ingen budsjettendringer hverken i drifts- eller investeringsbudsjettet i samband med fremleggelse av Tertialrapport 2.*

### 3.2.3. Revisors vurdering av rapportering til formannskap og kommunestyre

Kommunedirektøren rapporterte i 2020 to ganger til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter. Tertialrapportene viser til prognoser pr 31.12. det aktuelle året, sammenholdt med det vedtatt årsbudsjettet. Dette er i tråd med kravet i kommuneloven § 14-5.

I begge tertialrapportene i 2020 viste kommunedirektøren til forventet avvik fra justert budsjett pr 31.12.2020. Ifølge kommuneloven har kommunedirektøren har plikt til å foreslå endringer på inneværende års budsjett hvis utviklingen i inntekter eller utgifter tilsier at det vil oppstå vesentlige budsjettavvik. Bestemmelsen innebærer at det ikke er tilstrekkelig for kommunedirektøren å bare melde fra om at det må forventes avvik.

I tertialrapport nr. 1 ble det anslått et merforbruk på rammeområdene på nær 21 millioner kroner, det meste på helse- og omsorg. Det ble foreslått budsjettjusteringer i forbindelse med tertialrapport nr. 1, men ikke på helse- og omsorg. Etter vår vurdering svarer ikke disse endringene opp det merforbruket som ble meldt for rammeområdene.

I tertialrapport nr. 2 ble det meldt om et forventet merforbruk på rammeområdene ved årets slutt på over 15 millioner kroner, av dette over 13 millioner på sektor helse og omsorg. Dette blir kommentert og det ble pekt på mulig løsning, men ikke foreslått budsjettendringer.

Etter vår vurdering kunne kommunedirektøren vært tydeligere på å foreslå endringer i budsjettene i forbindelse med tertialrapporteringene.

[11] Tekniske endringer med bakgrunn i ny forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning

# 4. Budsjettering

**Har Midt-Telemark kommune tiltak for å sikre realistisk budsjettering?**

## 4.1. Revisjonskriterier

I kommuneloven kapittel 14 er det stilt grunnleggende krav til økonomiforvaltningen i kommunene, jf. § 14-1:

> *Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.*
>
> *Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.*
>
> *Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.*

Ifølge kommuneloven § 14-4 andre ledd skal økonomiplanen og årsbudsjettet vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger, og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret. Og videre i paragrafens tredje ledd:

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

I lovforarbeidene til ny kommunelov det redegjort nærmere for hva som ligger i kravet om realisme i budsjettet:[12]

> *Det framgår av lovforarbeidene at inntekter og utgifter skal innarbeides med det som sannsynlig må påregnes, ut fra alminnelige forventninger om utviklingen i eksterne faktorer og ut fra de bevilgninger og tiltak som kommunestyret eller fylkestinget vedtar i økonomiplanen og årsbudsjettet. Realismekravet innebærer blant annet at det må gjøres en vurdering av sentrale premisser for utarbeidelse av økonomiplanen og årsbudsjettet, eksempelvis utviklingen i innbyggertall, priser og renter, for å unngå at inntekter overvurderes og utgifter undervurderes. Som en følge av at årsregnskapet skal sammenholdes mot årsbudsjettet, jf. §*

[12] Prop 46 L (2017-2018) kap. 30

> *14-6 andre ledd andre punktum, er det et premiss at periodiseringen av inntekter og utgifter i årsbudsjettet følger periodiseringsreglene for årsregnskapet.*

Det vil si at inntekter og utgifter settes opp med det som sannsynlig må påregnes ut fra alminnelige forventninger om utviklingen i eksterne faktorer og ut fra de bevilgninger og tiltak som kommunestyret eller fylkestinget vedtar i økonomiplanen og årsbudsjettet. Kravet om realisme innebærer at det må gjøres en vurdering av sentrale premisser for utarbeidelse av økonomiplanen og årsbudsjettet, eksempelvis når det gjelder utviklingen i innbyggertall, priser og renter, for å unngå at inntekter overvurderes og utgifter undervurderes.

Med balanse menes at all bruk av midler i et budsjettår skal ha dekning i det aktuelle årets tilgang på midler. Arbeidet med å beregne kommunens totale inntekter er derfor av stor betydning. I kommuneproposisjonen (som kommer på våren forut for budsjettåret) legger staten føringer for det økonomiske opplegget for kommunesektoren. Endelig vedtak om nivået på kommunens frie inntekter, rammetilskudd og skatt, skjer i statsbudsjettet som kommer i oktober forut for budsjettåret. Andre inntekter til kommunene er eiendomsskatt og en del generelle driftsinntekter. For Midt-Telemark kommune er de viktigste generelle driftsinntektene vertskommunetilskudd, integreringstilskudd og tilskudd til enslige mindreårige.

Økonomiplanen skal deles inn i en driftsdel og en investeringsdel. Årsbudsjettet skal deles inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett, og stilles opp på samme måte som økonomiplanen.

Ifølge kommunelovens § 14-3 skal kommunestyret vedta økonomiplanen for de neste fire årene og årsbudsjettet for det kommende året før årsskiftet. Formannskapet skal innstille til vedtak om økonomiplan og årsbudsjett.

Innstillingen til økonomiplan og årsbudsjett, med alle forslag til vedtak som foreligger, skal offentliggjøres minst 14 dager før kommunestyret behandler saken. Dette gjelder ikke for innstillinger om endringer i vedtatt økonomiplan eller årsbudsjett.

På dette grunnlaget har vi utledet følgene revisjonskriterier for problemstillingen om budsjettering:

- **Midt-Telemark kommune bør ha tiltak og rutiner for å sikre realistisk budsjettering**

## 4.2. Fakta om budsjettering

I dette kapitlet ser vi i på arbeidet med økonomiplan 2021-2024 og gjeldende reglement, rutiner og system.

**Premisser for budsjettet**
Kommunens forventede inntekt er utgangspunktet for kommunens tjenesteproduksjon. Det er kommunedirektøren/økonomiavdelingen som klargjør premisser og rammer for budsjettarbeidet. Sentralt i dette arbeidet er:

- Kommunens vedtatte langtidsbudsjett som gir føringer for framtidige prioriteringer.
- Kommuneproposisjonen i mai som legger føringer for kommuneøkonomien.

Midt-Telemark kommune har sammen med 21 andre kommuner i Vestfold og Telemark en rammeavtale med Telemarksforsking om bistand på økonomifeltet. Telemarksforsking gir bl.a. råd om hva som er realistiske anslag for frie inntekter i kommunens økonomiplan og årsbudsjett. De er oppdatert på hvilke midler (ordninger) som i kommuneopplegget over statsbudsjettet er trukket ut eller innlemmet i rammetilskuddet. Analyse av KOSTRA-tall er en del av dette arbeidet.

I forbindelse med sammenslåingen av de to kommunene ble det våren 2020 også laget en analyse (utarbeidet av Framsikt AS), som med bakgrunn i tall fra de to gamle kommunene gjorde beregninger av sentrale nøkkeltall og indikatorer for ny sammenslått kommune.

I budsjettdokumentet 2021-2024 som ble lagt fram til politisk behandling var det gjort greie for de analyser, beregninger og vurderinger som ligger til grunn for inntektssiden av budsjettet.

Kommunens inntekter er grunnlaget for bevilgningen til rammeområdene. I økonomiplanen skriver kommunedirektøren at budsjettrammene for sektorene i 2021 tar utgangspunkt i rammene for opprinnelig vedtatt budsjett 2020. Rammene justert noe for prognostisert driftsresultat i 2020, og for reduksjonstiltak som ble fremmet i utfordringsnotat vedtatt av kommunestyret i K-sak 110/20. Rammene er ytterligere justert ned som følge av lavere anslåtte pensjonsutgifter for 2021. I tillegg er det justert for endringer i tjenestevolum, innsparingstiltak og endringer fra statsbudsjettet. Rammene er ikke justert for lønnsvekst i 2020.

**Budsjettprosessen**
Beregninger av utgifter på rammeområdene er basert på anslag fra budsjettansvarlige ute på de ulike tjenesteområdene på hva den planlagte driften reelt sett er forventet å koste.

Reglement for budsjett og økonomiplan gir de viktigste rammene for arbeidet med budsjett og økonomiplan. Reglementet beskriver ansvar og prosess på et overordnet nivå. I korte trekk er prosessen som følger:

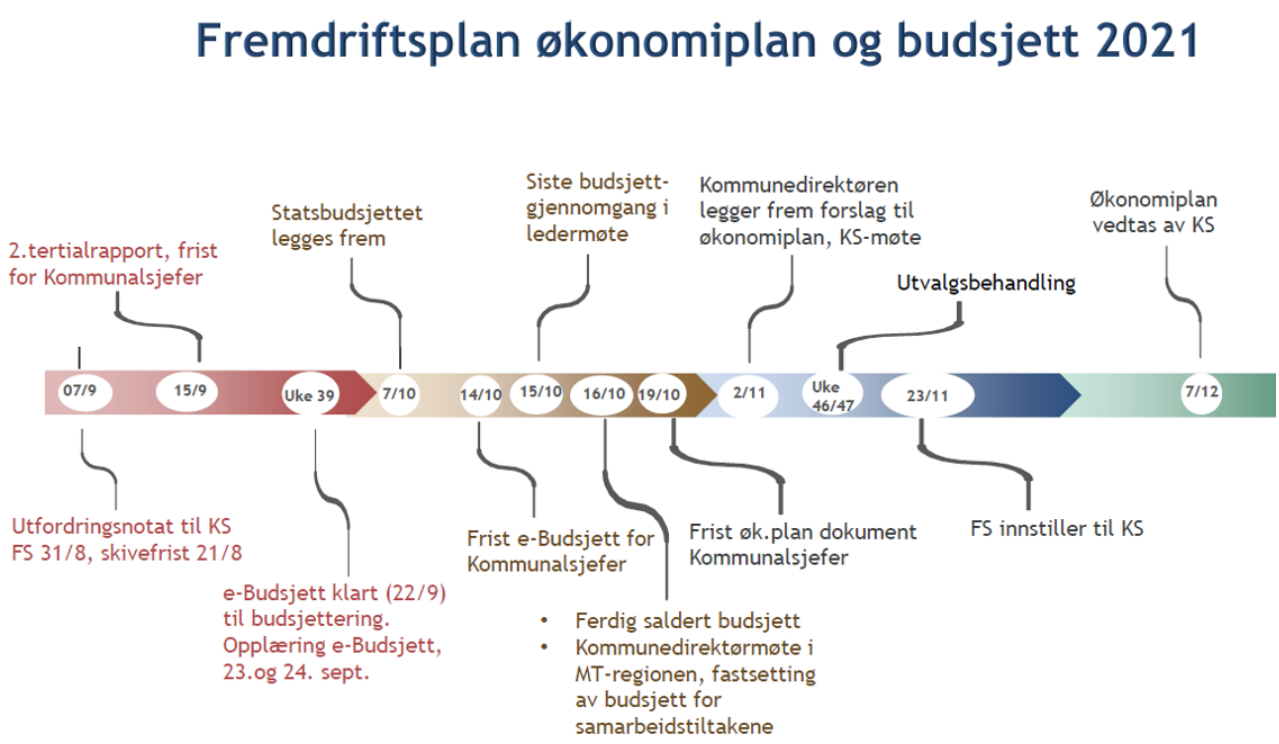
> *Fra 2021 gjennomføres en todelt budsjettprosess for årsbudsjett og økonomiplan. Politiske innspill, signaler og strategiske valg sammen med sentrale politiske vedtak og signaler utgjør det foreløpige grunnlaget for økonomiplanen og legger føringer på arbeidet med årsbudsjettet. Disse rammene kan justeres ved nye/endrede forutsetninger i løpet av året. Endelig økonomiplan og årsbudsjett vedtas i kommunestyrets møte i desember.*
>
> *Økonomiplanens år to-fire vedtas i faste priser i årsbudsjettets prisnivå. For investeringsprosjekter vedtas total ramme for prosjektet, prisstigning for prosjektperioden skal dermed inntas i budsjettrammen.*

> *Kommunedirektørens forslag til årsbudsjett og økonomiplan gir råd til formannskapet. Forslaget legges frem for uttale i alle hovedutvalg, eldrerådet og råd for funksjonshemmede, før kommunestyret selv fatter endelig vedtak i sitt møte i desember.*

Økonomiavdelingen hadde laget seg slik intern framdriftsplan for arbeidet med eBudsjett fram mot 2021.

| AKTIVITET | START | SLUTT |
|---|---|---|
| Prosjektstart | 03.09.2020 | |
| Klargjøre e_budsjett | 31.08.2020 | 08.09.2020 |
| Formler | 06.09.2020 | 13.09.2020 |
| Områdestruktur | 06.09.2020 | 13.09.2020 |
| Kontroll av tilganger i e-Budsjett | 15.09.2020 | 17.09.2020 |
| Kontroll av Arter og beskrivelse | 31.08.2020 | 31.08.2020 |
| Kontrollere at interne arter er knyttet til kostrakoder | 31.08.2020 | 31.08.2020 |
| Periodisering av budsjett | 06.09.2020 | 06.09.2020 |
| Import av lønnsfi | 11.09.2020 | 11.09.2020 |
| Import av justert budsjett 2020 | 11.09.2020 | 11.09.2020 |
| Konsolidering ++ | 22.09.2020 | 02.10.2020 |
| e_budsjett klart til enhetene | 22.09.2020 | 22.09.2020 |
| Opplæring i e-Budsjett | 23.09.2020 | 24.09.2020 |
| Frist e_budsjett for kommunalsjefer | 14.10.2020 | 14.10.2020 |
| Ferdig saldert budsjett | 16.10.2020 | 16.10.2020 |
| Frist øk.plan dokument Kommunalsjefer | 19.10.2020 | 19.10.2020 |
| Økonomiplan i FS-møte | 13.11.2020 | 13.11.2020 |
| Økonomiplan vedtas av KS | 07.12.2020 | 07.12.2020 |

Kommunedirektørens utvidete ledergruppe (kommunalsjefer og enhetsledere) hadde 28. august 2020 møte om økonomiarbeidet høsten 2020 (budsjettoppfølging 2020 og budsjettlegging fram mot 2021). Her ble det gjort greie for det politisk arbeidet med budsjettet, (arbeidsmøter med utvidet formannskap, utfordringsnotat m.m.) og rammer for det administrative arbeidet fram mot endelig budsjettframlegg. Det ble vist til slik fremdriftsplan for arbeidet fram mot budsjettframlegg som skjedde i desember 2021:




Det ble lagt opp til innledende politiske drøftinger av budsjett og økonomiplan for neste periode i formannskapet. Dette skjedde 31. august 2020. Med saken fulgte bl.a. kommunedirektørens utfordringsnotat, oppsummering av politiske arbeidsmøter og *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.*

Presentasjon av rammeforutsetninger skjedde i kommunedirektørens utvidet ledermøte 23. september. Notat om budsjettarbeidet ble gjennomgått. Her ble det gjort greie for hovedtrekk i tidsrammene for arbeidet og struktur i eBudsjett i Visma. Videre ble det gjort greie for grunnlaget for budsjettutkastet som enhetene skulle arbeide videre med. Arbeidsoppgaver og tips/råd i forbindelse med budsjettarbeidet er beskrevet. Med notatet fulgte disse vedleggene:

- eBudsjett_B2021_brukerhåndbok
- Arter og noe bistand til budsjettering 2021
- Ansatte med tilgang til eBudsjett
- eBudsjett fra Visma

I notat fra økonomisjef til kommunedirektørens ledergruppe (28. september 2020) ble det gitt ytterligere informasjon om rammer og krav til innhold i budsjettdokumentet. Det ble vist til hvor i Teams aktuelle dokumenter/verktøy til bruk i budsjettarbeidet var å finne.

Kommunedirektørens forslag til økonomiplan 2021-2024 ble ferdigstilt 2. november og offentliggjort den samme dag. Forslaget ble behandlet i formannskapet 9. november (sak 173/20) og 23. november 2020 (sak 179/20) og endelig vedtak skjedde i kommunestyremøte 7. desember 2020 (sak 176/20).

I 2020 var disse sakene vedr. økonomiplan 2021-2024 til behandling i diverse utvalg, formannskap og kommunestyre:

| Utvalg | Dato | Sakstittel | Saksnr. |
|---|---|---|---|
| **Formannskapet** | 31.08.2020 | Utfordringsnotat- Økonomiplan 2021-24 | 146/20 |
| **Formannskapet** | 09.11.2020 | Økonomiplan 2021-2024 | 173/20 |
| **Hovedutv./eldreråd/arbeidsmiljøutv** | November | Økonomiplan 2021-2024 | div |
| **Formannskapet** | 23.11.2020 | Økonomiplan 2021-2024 | 179/20 |
| **Kommunestyret** | 07.12.2020 | Økonomiplan 2021-2024 | 176/20 |

**Verktøy/opplæring**
Midt-Telemark Kommune bruker modulen Visma Enterprise eBudsjett for å legge inn tallbudsjettet. Programvaren presenteres slik på leverandørens nettsider:[13]

> *eBudsjett i Visma Enterprise er en løsning for budsjettregistrering på web som er tilrettelagt for brukere som ikke jobber i den sentrale administrasjonen. Dermed kan de levere innspill til budsjettet elektronisk, noe som forenkler og effektiviserer budsjettprosessen i virksomheten.*

Kommune periodiserer i liten grad budsjettene.[14] Økonomirådgiver sier at med unntak av lønn, blir andre utgifter (og inntekter) fordelt likt utover året. Dette fordrer at de budsjettansvarlige har oversikt over når utgifter/inntekter faktisk påløper når en skal holde oversikt over forbruk. Fokus skal være på regnskap mot budsjett pr 31.12. Hun mener en fullstendig periodisering vil bety en del merarbeid, og at det i liten grad vil bety bedre kontroll.

Kommunen hadde opplæring i bruk av eBudsjett for ledere 20. og 21. januar 2020.

I september 2020 ble det igjen gitt opplæring av kommunalsjefer og enhetsledere i bruk av Visma eBudsjett. Til hjelp i budsjettleggingen hadde Økonomiavdelingen laget en veileder for bruk av modulen Visma eBudsjett. Det ble også gitt tilgang til Vismas kurshefte *Grunnopplæring i eBudsjett*.

Det foreligger et støtteark for riktig artsføring som gjelder både for lønn og generell drift.

**Særlig om Helse og omsorg**

[13] produktark_ebudsjett.pdf (visma.no)
[14] Periodisering innebærer at man budsjetterer de kostnadene og inntektene man forventer i den riktige perioden (måneden) de forventes å komme.

Både Sauherad og Bø kommuner hadde i 2019 merforbruk på rammeområdene som omfattet helse og omsorgstjenester.

| Kommune | Regnskap 2019 | Justert budsjett 2019 | Samlet mer-/mindreforbruk * |
|---|---|---|---|
| **Bø** | 205 089 303 | 180 543 000 | 24 546 303 |
| **Sauherad** | 117 094 675 | 104 920 000 | 12 174 675 |

*Sosialtjenesten/NAV var organisert i helse og omsorg i de to kommunene og inngår i tallene i tabellen ovenfor. Sosialtjenestene/NAV i Sauherad hadde i 2019 et merforbruk på kr 2 177 127 og sosialtjenestene/NAV i Bø hadde merforbruk på kr 2 617 809.

Regnskapet for Midt-Telemark kommune for 2020 viser dette resultatet for enhetene i kommunalområdet Helse og omsorg:

| Enheter i helse- og omsorgssektoren | Regnskap 2020 | Justert budsjett 2020 | Samlet merforbruk (+)/mindre-forbruk (-) | Korona-utgifter |
|---|---|---|---|---|
| **Felles** | 10 812 | 1 048 | 9 764 | 3 566 |
| **Tjenestekontor** | 4 172 | 4 259 | -87 | |
| **Institusjon** | 91 661 | 89 680 | 1 981* | 3 254 |
| **Hjemmetjenester** | 45 383 | 43 524 | 1 859 | 789 |
| **Bo og miljøtjenester** | 61 921 | 61 218 | 703* | 906 |
| **Forebyggende helsetj.** | 59 013 | 53 927 | 5 086 | 1 545 |
| **Arbeid og aktivitet** | 10 429 | 11 070 | -641 | 3 |
| **Totalt** | **283 391** | **264 727** | **18 664** | **10 062** |

*ville vært et mindreforbruk uten koronautgifter

Kommunen har ikke utarbeidet noen spesifikke retningslinjer eller reglement for budsjettprosessen i helse- og omsorgsektoren. Kommunens økonomihåndbok og de føringer som meldes ut fra kommunedirektør/økonomiavdeling er styrende for arbeidet i sektoren. Både sektorsjef og enhetsledere sier selve prosessen (framdriftsplan, verktøy og dialog m.m.) foregår på en tilfredsstillende måte, men alle peker på at stramme økonomiske rammene er svært utfordrende.

I enheten Felles (fagstab/tjenestekontor) i kommunalområdet Helse og omsorg er det en medarbeider som særlig skal bistå enhetene med økonomispørsmål, budsjett og økonomistyring. Blant annet har flere av avdelingene komplisert lønnsbudsjettering på grunn av turnus, bruk av helgevakter, ekstravakter m.m. På grunn av pandemien har denne medarbeideren i 2020 i all

hovedsak jobbet med koronarelaterte oppgaver, og ikke kunnet bidra ute i enehete/avdelingen i den grad det var tenkt.

Kommunalsjefen for Helse og omsorg har sektormøter med alle enhetslederne hver annen uke. Budsjett og økonomioppfølging er blant temaene på disse møtene. Fire ganger i året er det utvidet ledermøte der avdelingsledere også er deltar.

Selv om det er enhetsledere som har budsjettansvar for avdelingene, er det et tett samarbeid mellom enhetsledere og avdelingsleder.[15] Alle enhetsledere har faste møter med avdelingslederne der budsjettarbeid og budsjettoppfølging er tema. I tillegg til fellesmøtene oppgir enhetslederne at de jevnlige har møter/samtaler med sine virksomhetsledere der en diskuterer økonomi og faglige spørsmål som er mer spesifikke for den enkelte avdeling.

Enhetslederne peker på at driften det første året (2020) som ny kommune har vært krevende fordi det gjennom hele året har vært tilpasninger/endringer som følge av kommunesammenslåingen, og fordi koronapandemien har forstyrret normal drift. For noen enheter har dette gjort at det var vanskelig å bruke erfaringstall fra 2020 inn i budsjettet for 2021.

Vi har spurt enhetslederne om i hvilken grad de mener budsjettene for 2021 er realistiske. Det er særlig tre forhold som enhetslederne trekker fram som utfordrende i kommunalområdet Helse og omsorg:

- Behovet for tjenester endrer seg, og endringene er som oftest behov for økte tjenester (både antall og innhold). Dette er ofte lovpålagte tjenester, og kommunen er pliktige til å følge opp med de nødvendige ressursene. Det er ingen buffer i budsjettrammene for å møte slike endringer.

- En annen generell utfordring i helse og omsorg er økte utgifter til vikarer, ekstrahjelp og overtid i forbindelse med sykefravær, vakanser m.m.  Høye vikarutgifter har særlig vært et problem i legetjenesten der det over en lengre periode har vært avhengig av på leie inn legevikarer.

- For enkelte av enhetene er det i budsjettet for 2021 lagt inn reduksjoner i enhetsrammene, med en forutsetning om bemanningsreduksjoner. Reduksjonen i stillinger har imidlertid ikke skjedd før en går inn i det nye budsjettåret. Graden av effekt vil derfor være avhengig av når i budsjettåret dette skjer, og/eller om det er mulig å få til flytting av overtallige personer til ledige stillinger/oppgaver. Flere enhetsledere peker på at det er lite realistisk at effekten blir som forutsatt i budsjettet.

[15] Enhet felles og tjenestekontor har ikke avdelingsledere

Risikoen som enhetslederne har pekt på er synliggjort i økonomiplandokumentet. Det er i form av en tabell gitt kommentarer til tiltak/endringer i sektorens rammer. Slike tiltak/endringer gjelder både utgiftsøkninger og utgiftsreduksjoner.

Fem av seks utgiftsøkninger er karakterisert med høy risiko. Den sjette er karakterisert med lav risiko. Med risiko menes at den foreslåtte økningen i rammene ikke vil være tilstrekkelig for å dekke de reelle kostnadene som vil påløpe.

Av de ti utgiftsreduksjonene som forutsettes gjennomført, er det tre som har høy risiko, to som har moderat/høy risiko, to som har moderat risiko og to som har liten risiko. Med risiko menes her at utgiftsreduksjonen som er lagt inn i budsjettet ikke lar seg gjennomføre, eller bare delvis gir effekt.

## 4.3. Revisors vurdering av budsjettering

Formannskapets innstilling til økonomiplan 2021-2024 ble gjort offentlig 14 dager før formannskapets møte. Endelig vedtak skjedde i kommunestyret etter innstilling fra formannskapet, og vedtak ble fattet før årets utgang. Etter vår vurdering er økonomiplanen behandlet i tråd med kommunens økonomireglement og reglene i kommuneloven.

Etter vår vurdering har kommunen gjort de nødvendige beregninger og vurderinger av hvilke inntekter kommunen kan regne med for budsjettåret 2021 og videre i økonomiplanperioden. Bakgrunn og premisser for beregningene av inntektene er også beskrevet i selve budsjett-dokumentet.

Vi mener kommunen rent teknisk sett har en ryddig prosess med rutiner, verktøy og maler som er egnet til å budsjettere riktig. Våre undersøkelser indikerer imidlertid at det er risiko for at budsjettet i 2021 for Helse og omsorg vil være for lavt i forhold til hva den planlagte driften reelt sett vil koste.

De to siste årene har helse og omsorgssektoren hatt merforbruk. Merforbruk kan være en indikasjon på svak budsjettdisiplin. De budsjettansvarlige vi har intervjuet mener imidlertid at overskridelsene i Helse og omsorg i 2020, ved siden av omstilling til ny kommune og koronapandemien, også var et resultat av at budsjettet er urealistisk, og at det ikke er rom for eventuelle lovpålagte endringer i tjenestene.

Enhetsledere vi har snakket med sier at budsjettprosessen (rutiner, verktøy, maler m.m.) verktøy isolert sett fungerer tilfredsstillende, men at rammene de har til rådighet i 2021 tilsier høy risiko for merforbruk. Flere enhetsledere peker på urealisme i tiltak som er vedtatt i budsjettet.

Urealistisk budsjett og begrensede inntekter kan kreve tilpasning av ressursbruk, driftsnivå eller kvalitet. Enhetsledere vi har snakket med peker på at det jobbes med tilpasninger, og at en opptatt av å utnytte ressursene på mer fleksible måter.

Midt-Telemark kommune har i budsjettdokumentet vist til ulike tiltak (både økninger og reduksjon i rammene) i budsjettet for 2021, og anslått risiko for i hvilken grad en får effekten av tiltakene. Etter vår vurdering indikerer de risikovurderingene som kommunen har gjort samlet sett at det det er begrenset realisme i budsjettet.

Vi viser også til kommunedirektørens risikomatrise der kommunens ledergruppe allerede i februar 2021 vurderer at det er stor risiko for overskridelser i budsjettet for 2021.

På grunnlag av dette synes ikke årsbudsjettet i kommunalområdet Helse og omsorg å være realistisk på alle punkter.

# 5. Konklusjoner og anbefalinger

## 5.1. Konklusjoner

### Økonomistyring og rapportering

Våre undersøkelser viser at kommunen i all hovedsak har etablert tiltak for å sikre god økonomistyring.

Kommunen har overordnede styringsdokument, bl.a. økonomireglement, som det er krav om i kommuneloven.

Roller og ansvar i økonomiarbeidet er avklart, men ikke alt er formalisert gjennom skriftlig delegering.

Kommunen har etter vår vurdering rutiner, systemer og maler som er egnet til å sikre ensartet og korrekt rapportering av økonomisk informasjon.

Kommunedirektøren rapporterte om utviklingen i kommunens inntekter og utgifter to ganger til kommunestyret i 2021. Det er i tråd med krav i kommuneloven. Etter vår vurdering kunne kommunedirektøren vært tydeligere på å fremme forslag til korrigeringer i budsjettet der det lå an til vesentlige avvik.

### Budsjettering

Etter vår vurdering har kommunen en ryddig budsjettprosess med rutiner og tiltak som er egnet til å sikre realistisk budsjettering. Til tross for dette indikerer vår undersøkelse at det innenfor helse- og omsorgssektoren er risiko for at budsjettet for 2021 på enkelte områder ikke er realistisk.

## 5.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- sørge for at det foreligger skriftlig delegering av budsjettmyndighet
- følge opp signalene om delvis urealistiske budsjetter ved å se på ressursprioriteringen og avklare ønsket driftsnivå

# Litteratur og kildereferanser

## Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

## Offentlige dokument

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

## Kommunens dokumenter

Midt-Telemark kommune - Delegeringsreglement
Midt-Telemark kommune - Økonomireglement
Midt-Telemark kommune - Økonomiplan 2021-2024

## Elektroniske kilder

Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf (ks.no)

produktark_ebudsjett.pdf (visma.no)

# Vedlegg

## Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

SV: Forvaltningsrevisjon - rapport til uttalelse

MS

Mona Slaaen <skokms@mt.kommune.no>
Til Dag Oftung
Kopi VTRev-Post

image001.wmz
1 KB

Hei.

Midt-Telemark kommune har ingen merknader til utkast forvaltningsrevisjonsrapport.

Takk for godt samarbeid, og gode tilbakemeldinger fra dere.

**Mona Slaaen**

ass. Kommunedirektør/
kommunalsjef
Midt-Telemark kommune
M. 40871029
E. skokms@mt.kommune.no

Vi skaper framtida saman

www.midt-telemark.kommune.no - Midt-Telemark kommune, Pb 83, 3833 Bø i Telemark – 35 05 90 00

# Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

**Den praktiske gjennomføringen**
Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev 12. mars 2021. Oppstartsmøte ble holdt på Teams 14. april med kommunedirektør, kommunalsjefene for stab og helse og omsorg, og en økonomirådgiver til stede.

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden april - midten av mai 2021.

**Innsamling av data**
Vi har sett på årsmeldinger og regnskap, økonomiplaner, aktuelle tertialrapporter og politiske saker i hovedsak for 2020 og deler av 2021.

Vi har intervjuet kommunalsjef for stab og økonomirådgiver (samlet). Videre har vi intervjuet kommunalsjef og fem enhetsledere i kommunalområdet Helse og omsorg. Alle intervjuer er gjennomført digitalt. Fra alle intervjuene er det skrevet referat, som er bekreftet av kilden.

Vi har fått tilsendt en rekke dokumenter som er relevante for arbeidet med budsjettering og rapportering:

- rundskriv (gjerne i form av e-poster fra rådmann/økonomisjef til kommunalsjefer/ledergruppe)
- reglement
- maler
- oversikter
- presentasjoner

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

Relevans (gyldighet) handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene handler om. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig – at innholdet er til å stole på. Både relevans og pålitelighet vurderes i forbindelse med kvalitetssikringen av forvaltningsrevisjonen.

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

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

**Personopplysninger**

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi kun behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen.

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

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

**God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring**

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.[16]

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.[17] Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

[16] God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

[17] ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester

# På vakt for fellesskapets verdier

**Rapporten er utarbeidet av**
**Vestfold og Telemark revisjon IKS**

**Har du spørsmål til rapporten?**
**Ta kontakt med oss:**
**Telefon: 33 07 13 00**
**E-post: post@vtrevisjon.no**

**www.vtrevisjon.no**