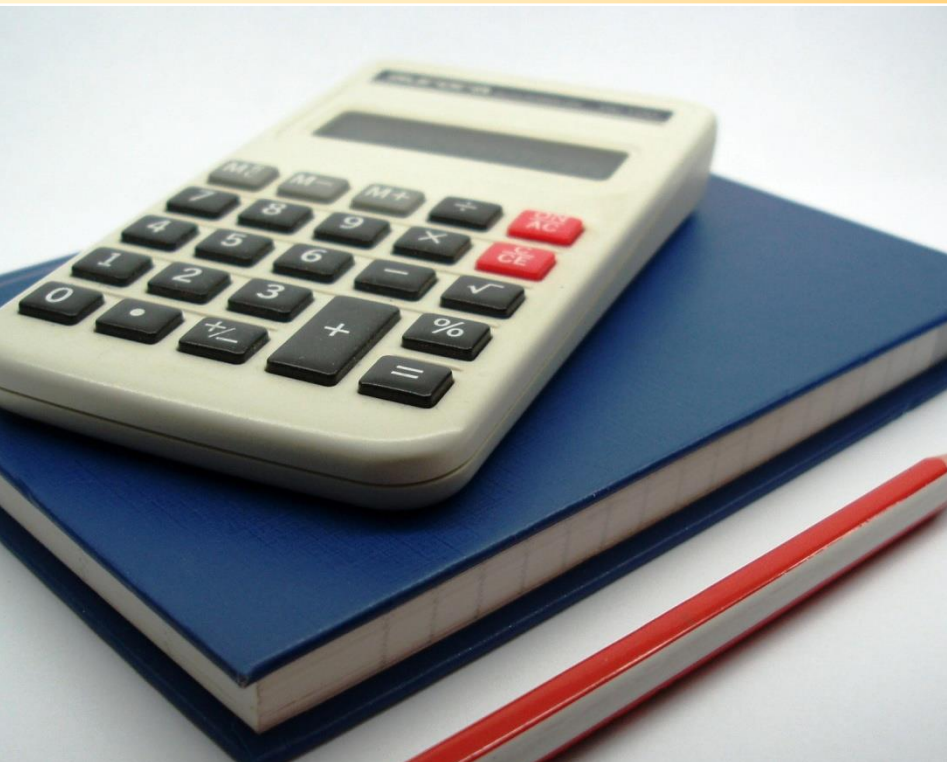


FORVALTNINGSREVISJON AV
ØKONOMISTYRING



BJERKREIM KOMMUNE
OKTOBER 2014

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer.
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg.

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	6
Rapporten	8
1 Innledning	9
1.1 Formål og problemstillinger	9
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	9
2 Faktabeskrivelse og vurderinger	11
2.1 Oppfølging av forvaltningsrapport fra 2011	11
2.2 Styringsverktøy	12
2.3 Pensjonsutgifter	14
2.4 Realistiske budsjett for avdelingene/ budsjettprosessen	15
2.5 Budsjettoppfølgning overfor avdelingene	20
2.6 Rapportering til folkevalgte.....	20
2.7 Månedsrapportering til formannskapet.....	23
3 Oppsummering og anbefalinger	24
Vedlegg	26

SAMMENDRAG

Formålet med dette prosjektet har vært å gjennomgå kommunens økonomistyring for å vurdere om budsjetteringen er realistisk og om det blir foretatt nødvendig budsjettoppfølgning. I tillegg skulle en undersøke om det som var påpekt i forvaltningsrevisjonsrapport vedrørende budsjettstyring fra 2011, er fulgt opp.

Tidligere forvaltningsrevisjon

I forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2011 anbefalte Rogaland Revisjon IKS kommunen å utarbeide rutiner for budsjettprosessen og for risikovurderinger. Vår gjennomgang har avdekket at vedtak fra kontrollutvalget ikke er fulgt opp.

Styringsverktøy

Kommunen benytter Visma som styringsverktøy. Kommunen kan i større grad ta i bruk muligheten til å periodisere budsjettet og på den måten ta ut bedre økonomirapporter.

Pensjonsutgifter

Bjerkreim kommune har i årene 2011 - 2013 budsjettert med 3-4 millioner kroner høyere pensjonsutgifter enn det regnskapet har endt på. Kommunen budsjetterer pensjonsutgifter fast med 17% av lønnskostnadene. For kommende budsjetter anbefaler vi kommunen å enten bruke en lavere proSENTSATS eller budsjettere med utgangspunkt i satser oppgitt fra KLP og SPK.

Realistiske budsjett

Budsjettene til avdelingene fremstår i stor grad som realistiske. Noen avdelinger fremstår som noe overbudsjettert og i forbindelse med budsjettprosessen bør en i større grad undersøke dette. Noen få avdelinger fremstår som underbudsjettert. Når kommunen er i en presset økonomisk situasjon, anbefaler vi at det legges opp til en grundigere budsjettprosess internt, med større mulighet til drøftinger og vurderinger. De folkevalgte i kommunen blir noe sent involvert i budsjettprosessen, og Rogaland Revisjon IKS anbefaler at budsjettprosessen starter tidligere, fortrinnsvis med en rammesak til kommunestyret før sommerferien.

Budsjettoppfølgingen

Kommunen har en god budsjettoppfølgning ovenfor enhetene, og jevnt over virker det som det er god budsjett disiplin. Den økonomiske situasjonen tas jevnlig opp på ledermøter og i rådmannens ledergruppe. Når kommunens økonomi er stram, anbefaler vi at budsjettet periodiseres i større grad, slik at det kan tas ut reelle avviksrapporter direkte fra økonomisystemet. Da kan lederne lettere følge med, og en kan sette i gang tiltak på et tidligere tidspunkt dersom avdelinger styrer mot et overforbruk. Vi anbefaler at en utarbeider skriftlige rutiner for dette, jfr. forvaltningsrevisjonen fra 2011.

Rapportering til folkevalgt nivå

Bjerkreim kommune legger frem tertialrapporter to ganger i året, i tillegg til årsregnskap. Vi anbefaler noen endringer i tertialrapporten for å gjøre denne mer leservennlig og forståelig for de folkevalgte og ledere. Dette går på at budsjettet bør periodiseres i større grad, at avvik bør komme tydeligere frem, og at det bør komme tydeligere frem hvordan den totale økonomiske situasjonen er. Videre anbefaler vi kommunen å være tidligere ute med å sette i gang tiltak når en ser at avdelinger eller kommunen styrer mot et overforbruk, og fremlegge forslag til tiltak i tertialrapporten. Kommunen bør også gjennomføre budsjettendringer gjennom året for investeringsregnskapet.

Månedrapportering til formannskapet

Kommunen har startet med månedrapportering, noe som ser ut til å fungere fint. Det kan være nyttig for de folkevalgte at rapporten er sendt dem i forkant av møtet.

OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Vi anbefaler Bjerkreim kommune å:

- Følge opp forvaltningsrapporten i fra 2011 og utarbeide skriftlige rutiner for budsjettering og for risikovurderinger.
- Vurdere en annen måte å budsjettere pensjonsutgifter.
- Legge opp til en grundigere budsjetteringsprosess, der en i større grad vurderer om det er forhold som gjør at budsjettet for noen avdelinger bør økes eller reduseres i forhold til inneværende årsbudsjett.
- Gjennomføre budsjettendringer for investeringsregnskapet.
- Utarbeide bedre oversikter i tertialrapporten der det fremkommer periodisert budsjett og avvik i kroner og på et tidlig tidspunkt iverksette tiltak dersom avdelinger eller kommunen totalt sett ikke ligger an til å overholde budsjettet.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannen har gitt følgende uttalelse, datert 11.11.14:

«Det ble påpekt, med rette, at forvaltningsrapporten fra 2011 ikke er godt nok fulgt opp. Derfor blir denne gjennomgått og foreslåtte tiltak vil bli implementert i den grad det er enighet i forslagene. Interne rutiner ved budsjett og regnskap vil bli fremlagt på formannskapets første møte i 2015.

Mangel av mål eller at mål settes slik at man har noe å rapportere etter, ser vi er mangelfullt og man ønsker at dette kommer på plass i neste prosessrunde. Dette vises igjen på årsmelding da man skal etterprøve budsjett og forklare bruken av midler.

Ved bruk av Visma som styringsverktøy blir det gitt opplæring ved behov. Nå er det seks år siden kommunen skiftet styringsverktøy så opplæring blir gjort en til en ved nyansettelser. Ved oppfrisking eller nye versjoner blir det holdt kurs. En forutsetning er at kursdeltakere må bruke systemet i ettertid. Her kan det være en svakhet som ikke økonomiavdelingen er herre over, men som vi erfarer svikter.

Det blir bl.a. satt fokus på bedre periodisering av budsjettet og ved bedre budsjettering vil ledere enklere kunne ta ut rette rapporter. Slik periodiseringen er per dags dato 80 % av utgiftene er periodisert. Lønnsmidlene, som utgjør 63 % av budsjettet, er periodisert etter helt ordinær og vanlig periodisering. De resterende 17 prosentpoengene er utgifter som budsjetteres og blir regnskapsført på arten 11 og 12. Resterende utgifter kan i noen tilfeller ha en annen periodisering enn det som ligger inne. Likevel er det så få ansvarsområder og personer dette gjelder, slik at som leder kan man enkelt se dette selv ut fra egne rapporter. Inntekter ute på avdelingene er periodisert med en jevn fordeling da disse inntektene er små ute på tjenesteområdene

Når det gjelder budsjettering av pensjon og pensjonsutgifter er dette et tilbakevendende spørsmål – hva skal man budsjettere med forhold til forventet resultat ute på tjenestene. Alt som er betalt skal fordeles ut på tjenestene og da blir årets premieavvik det som viser hva som føres på arten 1090. Da må man begynne med å budsjettere med premieavvik på lik linje som alt annet. Organisasjonens dilemma da blir tall fra pensjonsfirmaene har avvik på 1,3 millioner i forhold til estimat og endelig regnskap i 2013. Økonomisjefens vurderinger, også risiko, gjør at vi budsjetterer med mer enn vi kanskje antar blir resultatet, for at da heller legge tilbake midler enn å trekke inn mer.

Når det gjelder budsjettprosess og eventuelle endringer her, er dette også en politisk prosess på hvordan kommunestyret vil ha denne. Ønskes endringer – oppfylles disse.

Det er iverksatt endrede rutiner for tilbakemeldinger til avdelinger og folkevalgte (her formannskapet) med tett oppfølging ved at rapporter tas ut og sendes ut. Likevel forventes det at budsjettansvarlige holder seg og følger opp ansvar innenfor eget område.

Investeringsregnskap og -budsjett trengs en gjennomgang på prosess. Her tas de anbefalinger som kommer til orientering og disse vil bli innarbeidet i våre rutiner og arbeidsprosesser.»

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Med bakgrunn i gjeldende plan for forvaltningsrevisjon, bestilte kontrollutvalget i Bjerkreim kommune den 25.11.13 et forvaltningsrevisjonsprosjekt om økonomistyring. Prosjektets formål er å gjennomgå kommunens økonomistyring for å vurdere om budsjetteringen er realistisk og om det blir foretatt nødvendig budsjettoppfølging. I tillegg skal en undersøke om de anbefalinger som fremgår av forvaltningsrevisjonsrapport vedrørende budsjettstyring i 2011 er fulgt opp. Kontrollutvalget vedtok i møtet 17.02.2014 en justering i bestillingen.

Det fremgår av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan har utviklingen vært i forhold til de problemområdene som kommer frem i forvaltningsrapport vedrørende budsjettstyring fra 2011?
- Hvilke styringsverktøy har kommunen til rådighet og hvilke benyttes?
- Er det mulig for kommunen å få en bedre oversikt over forventede årlige pensjonsutgifter?
- Er budsjettene til ansvarene/virksomhetene realistiske?
- Er budsjettoppfølgingen overfor ansvarene/virksomhetene gode nok?
-Den månedlige/tertialvise budsjettoppfølgingen.
-Avviksrapporteringen.
-Prognoser for resten av året.
- Hvordan fungerer rapportering til folkevalgt nivå? Hvordan utøves politisk styring?
- Hvilke muligheter er det for månedsrapportering til formannskapet?

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriteriegrunnlag anvendt:

- KommuneLOVEN kap. 1, 4 og 8
- Forskrift om årsbudsjett
- Politiske vedtak

- Sammenligning med andre kommuner
- Reelle hensyn

Aktuelt regelverk er satt opp i de enkelte delkapitlene og brukt som revisjonskriterie.

For å samle inn data gjennomførte vi intervjuer av rådmannens ledergruppe, gjennomførte en spørreundersøkelse blant de politiske gruppelederne, rutinekartlegging, dokumentgransking og sammenligning med andre kommuner. En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens vedlegg.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget etterspør.

2 FAKTABESKRIVELSE OG VURDERINGER

2.1 OPPFØLGING AV FORVALTNINGSRAPPORT FRA 2011

I 2011 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon av budsjettstyring i Bjerkreim kommune. Formålet med denne var å vurdere internkontroll og risikohåndtering knyttet til økonomistyring og overholdelse av vedtatte budsjetter. Rapporten konkluderte med at Bjerkreim kommune har gode overordnede virkemidler i budsjettstyringen, men at det bør settes enda mer fokus på budsjettstyring og risikovurderinger, særlig med henblikk på å skriftliggjøre og oppdatere eksisterende rutiner.

Rapporten ble lagt frem for kontrollutvalget 21.02.11, og kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

«Kommunestyret i Bjerkreim tar den framlagte forvaltningsrapporten «Styringsystemer» til etterretning.

Kommunestyret merker seg den store risikoen knyttet til manglende skriftlige rutiner og risikovurderinger, og forventer at arbeidet med å skriftliggjøre og oppdatere eksisterende rutiner settes i gang snarest. Kommunestyret ber spesielt om at det foretas risikovurderinger i saker som har stor økonomisk betydning.

Rapporten oversendes rådmannen, som bes om å rapportere til kontrollutvalget om status sett opp mot rapportens konklusjoner og anbefalinger innen 1. april 2012.»

Den 22.02.11 sendte Rogaland kontrollutvalgssekretariat brev til rådmannen der de ba om å rapportere til kontrollutvalget om status sett opp mot rapportens konklusjoner og anbefalinger innen 1. april 2012. Saken ble lagt frem for kommunestyret 27.04.11 som referatsak (KST-020/11), og den ble tatt til etterretning.

Vår gjennomgang avdekker at rådmannen ikke har lagt frem en rapport til kontrollutvalget om saken i ettertid. Kommunen har ikke utarbeidet noen skriftlige rutiner for budsjetteringsprosessen eller for risikovurderinger. Gjennom intervjuer kommer det frem at administrasjonen har rutiner for budsjettprosessen (årsbudsjett og økonomiplan), budsjettoppfølging internt og rapportering til kommunestyret. For øvrig henviser vi til forvaltningsrapporten fra 2011.

Vurdering:

Selv om rapporten fram 2011 ikke er fulgt opp og kommunen ikke har skriftlige rutiner, har kommunen på flere områder gode rutiner. Disse forholdene er nærmere beskrevet i rapporten. Manglende skriftlige rutiner kan gjøre kommunen sårbar dersom for eksempel sentrale nøkkelpersoner slutter. I tillegg kan det gjøre det vanskelig for nytilsatte ledere å sette seg inn i hvordan økonomistyring fungerer. Vi anbefaler kommunen å følge opp anbefalingene fra forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2011.

2.2 STYRINGSVERKTØY

Ifølge kommuneloven § 23 nr 2 skal rådmannen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I dette ligger det at en skal ha god styring, inkludert økonomisk styring.

Styringssystem og målstyring

Bjerkreim kommune har ikke noe overordnet kvalitetsstyringssystem.

Delegasjonsreglementet er ikke oppdatert, men høsten 2014 satt rådmannen ned en gruppe som skal jobbe med dette. I Bjerkreim kommunes årsmelding for 2013 fremgår det at de fleste virksomhetene/enhetene utarbeider mål. I årsmeldingen er det ikke alle som rapporterer resultater knyttet til de målene som er utarbeidet. Innenfor levekår er det satt opp mål totalt for hele levekårsavdelingen og ikke for underavdelingene. Flere av informantene sier at de ønsker at kommunen var mer målstyrt og at kommunen i større grad rapporterte på mål.

Økonomisystemet som styringsverktøy

Bjerkreim kommune benytter Visma som økonomistyringssystem. Dette systemet benyttes til regnskapsføring, lønn, personal, fakturering og budsjettering. Vi har valgt å se nærmere på hvordan kommunen benytter budsjetteringsdelen, da dette er et sentralt styringsverktøy.

På bakgrunn av den budsjetttrammen avdelingen får tildelt, er det lederen som i forbindelse med budsjettutarbeidelsen har ansvar for at det blir utarbeidet og registrert detaljert budsjettet i Visma. Underveis i budsjettåret kan lederne ta ut rapporter for å følge med på den økonomiske situasjon. Gjennom våre intervjuer fremkom det at ikke alle lederne vet hvordan de gjør dette. Dette gjør at de er avhengig av at økonomiavdelingen tar ut rapporter til dem. Kommunen har ingen fast rutine for å gi opplæring innen økonomirutiner utover at det ble gitt opplæring da Visma ble innført. Kommunalsjefene har tilgang til sine underliggende avdelinger, og har mulighet til å gå inn i systemet og følge med hvordan avdelingene ligger an økonomisk.

I ebudsjett (Visma) ligger det mulighet til å periodisere budsjettet etter fordelingsnøkler. En god periodisering av budsjettet kan gjøre det enklere å følge med hvordan en ligger an

økonomisk. Periodisering kan gjøres gjennom hele året i Visma **Økonomi**. I Visma ligger det gode muligheter til å ta ut rapporter som viser hvordan den økonomiske situasjonen er. Dersom en periodiserer budsjettet, f.eks. månedsvis eller kvartalsvis, kan en ta ut rapporter som viser regnskap og budsjett for inneværende periode, og en kan få frem avvik mellom regnskapet og budsjettet i kroner og i prosent.

Det fremgår av figur 1 at det er registrert inn 21 forskjellige fordelingsnøkler/ måter å periodisere budsjettet på, men kommunen kan opprette flere fordelingsnøkler ved behov.

Figur 1 – Budsjett i Bjerkreim kommune - oversikt over fordelingsnøkler

Kode	Beskrivelse	Totalt	Periode 1	Periode 2	Periode 3	Periode 4	Periode 5	Periode 6	Periode 7	Periode 8	Periode 9	Periode 10	Periode 11	Periode 12
1	Fast lønn	100,00	9,10	9,10	9,10	9,10	9,10	9,10	9,10	9,10	9,10	9,10	9,10	9,10
2	Lik fordeling	100,00	8,33	8,33	8,33	8,33	8,33	8,33	8,33	8,33	8,33	8,33	8,33	8,37
3	Alt i januar	100,00	100,00											
4	Terribl	100,00				33,34				33,34				33,32
5	Kvartal	100,00			25,00			25,00			25,00			25,00
6	50 % i januar	100,00	50,00						50,00					
7	Inntekter desember	100,00												100,00
8	Alt februar	100,00		100,00										
9	Alt i år	100,00			100,00									
10	Alt i april	100,00				100,00								
11	Alt i mai	100,00					100,00							
12	Alt i juni	100,00						100,00						
13	Alt i juli	100,00							100,00					
14	Alt i august	100,00								100,00				
15	Alt i september	100,00									100,00			
16	Alt i oktober	100,00										100,00		
17	Alt i november	100,00											100,00	
18	Alt i desember	100,00												100,00
19	Halvparten juni resten des	100,00						50,00						50,00
20	Brukerbetaling bhg	100,00	9,10	9,09	9,09	9,09	9,09	9,09	9,09	9,09	9,09	9,09	9,09	9,09
21	Lønnsjusteringer mai - sentr	100,00					12,50	12,50	12,50	12,50	12,50	12,50	12,50	12,50

I Bjerkreim kommune benyttes det stort sett to fordelingsnøkler. Driftsutgifter periodiseres med 1/12 del per måned (kode 2), og lønn periodiseres med 9,10% hver måned, med unntak av feriemåneden (kode 1). Hvis en ikke velger fordelingsnøkkel, blir budsjettet automatisk fordelt med 1/12 del per måned. I intervjuene fremkommer det at flere av lederne ikke er kjent med de muligheter som ligger i periodisering av budsjettet, og at lederne ikke tar ut/ser rapporter der budsjettet er periodisert. I regnskapet som legges frem for kommunestyret og formannskapet, korrigerer rådmannen ved behov regnskapstallene slik at regnskapet skal gi det mest mulig riktige bildet.

Vurdering

Dersom en skal rapportere på mål, så krever det at målene i hovedsak er målbare og konkrete. I dag er ikke alle målene som fremgår av årsmeldingen like lette å måle, noe som kan gjøre det vanskelig å styre etter. Målstyring kan muligens være et nyttig styringsverktøy for kommunen og kan bidra til å måle kvaliteten på tjenestene. Det kan også gi et bedre grunnlag for prioriteringer i en krevende økonomisk situasjon.

Visma dekker behovene kommunen har for å kunne ha en god økonomisk styring. Vi anbefaler kommunen å ha et mer bevisst forhold til periodisering. Dette kan bidra til at både ledelsen og de folkevalgte får en bedre oversikt over avdelingens økonomiske situasjon. En bedre periodisering av budsjettet kan ha den fordelen at rådmannen ikke trenger å gjøre så

mange korrigeringer av regnskapet i rapportene som legges frem, men i større grad kan bruke tallene en får direkte ut av Visma.

Skal en kunne utnytte Visma effektivt, forutsetter det at alle lederne/brukerne har god kompetanse i systemet og har økonomiforståelse. Når kommuneøkonomien nå er stram, blir det enda viktigere at alle ledere har tilfredsstillende kompetanse innenfor økonomi og kan bruke alle nødvendige deler av Visma o.l.

2.3 PENSJONSUTGIFTER

Kommuneloven § 46 nr 3 stiller krav om at årsbudsjettet skal være realistisk, og at det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret. Dette gjelder også for vurdering av pensjonsutgifter.

Kommunen får årlig tilsendt brev fra KLP og Statens Pensjonskasse (SPK) hvor premiesatser for kommende år er oppgitt. KLP har en egen pensjonsordning for sykepleiere, og har derfor to premiesatser. SPK har en premiesats for undervisningspersonalet. Når en budsjetterer pensjonsutgifter, kan disse satsene benyttes. Satsene skal benyttes med utgangspunkt i hvilken stillingstype de ansatte i avdelingen har. I brevet fra SPK står det: «*For å kunne budsjettere årlig pensjonspremie for 2014, kan man ta utgangspunkt i dagens lønnsmasse og gange med premiesatsen for 2014.*»

Det er likevel ikke tilstrekkelig å kun budsjettere etter disse satsene, fordi utgiftene kan endre seg noe i forhold til lønnsoppgjør og premieavviket. Den ene delen av premieavviket finner en i forrige års balansetall, mens den andre delen er avkastningen som KLP og SPK får på sin forvaltning av midlene. Avkastningen får en ikke vite før årets slutt, noe som skaper usikkerhet.

I Bjerkreim kommune har en valgt å budsjettere pensjonsutgifter med en fast sats på 17% av lønnskostnadene. Tabell 1 gir en oversikt over kommunens pensjonsutgifter for årene 2011 – 2013 og avviket.

Tabell 1 – Pensjonsutgifter i Bjerkreim kommune 2011 - 2013			
Pensjonsutgifter konto 1090	Regnskap	Budsjett	Avvik
2011	9 542 000	12 768 000	3 226 000
2012	10 731 000	15 190 000	4 459 000
2013	11 743 000	15 349 000	3 606 000

Tabellen viser at pensjonsutgiftene er overbudsjettet med 3,2-4,4 millioner kroner disse årene.

For budsjettåret 2015 har KLP og SPK meldt om følgende premiesatser:

SPK (undervisningspersonalet): 13,55%

KLP sykepleiere:	19,05%
KLP øvrige:	15,11%

Det finnes ulike måter å budsjettere pensjon på. Noen kommuner bruker erfaringstall, noen tar utgangspunkt i satsene fra KLP/SPK og andre benytter prosent.

I oppfølgingssaken vedrørende tertialrapport nr. 2 for 2014 som ble lagt frem for formannskapsmøtet i oktober fremgår det at for inneværende år vurderer rådmannen det dithen at reguleringspremien for pensjon er høyere enn året før, og at en ikke vil ha et underforbruk.

Vurdering

Når en ser på erfaringstallene har pensjonsutgiftene de tre siste årene vært overbudsjettert, noe som kan indikere at pensjonsutgiftene ikke har vært realistisk budsjettert. Samtidig er det vanskelig å budsjettere pensjonsutgifter, spesielt fordi det er knyttet usikkerhetsmoment til avkastningen som en ikke vet før årets slutt. Rogaland Revisjon IKS anbefaler kommunen å gjøre om på måten en periodiserer pensjonsutgifter, enten ved å benytte en lavere prosentsats eller ta utgangspunkt i premiesatsene som oppgis fra KLP og SPK. Samtidig må en i budsjetteringen ta høyde for et eventuell endring i premieavviket.

2.4 REALISTISKE BUDSJETT FOR AVDELINGENE / BUDSJETTPROSESSEN

Kommuneloven § 46 nr. 3 stiller krav om at årsbudsjettet skal være realistisk, og at det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret. Bjerkreim kommune har en stram økonomisk situasjon, men skal likevel sikre at innbyggerne får det tjenestetilbudet de etter lovverket har rett på. Det ligger utenfor dette prosjektmandatet å undersøke tjenestetilbudet.

Dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal rådmannen ifølge kommuneloven §47 gi melding til kommunestyret, og budsjettendringer skal foretas, jfr. forskrift om årsbudsjett §11. Ifølge kommuneloven § 23 nr 2. skal rådmannen påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet.

Budsjettprosessen

Som en del av det å undersøke om budsjettene til avdelingene er realistiske, har vi valgt å undersøke hvordan budsjettprosessen foregår internt i kommunen. Skal en utarbeide realistiske budsjetter, er en avhengig av at behov blir spilt inn, drøftet og vurdert.

I forbindelse med utarbeidelse av årsbudsjettet sender rådmannen ut interne budsjettnotat/budsjettskriv til lederne. Det settes opp en plan for fremdriften. Planen for fremdrift for budsjettet og økonomiplanen for høsten 2014 fremgår av tabell 2.

Tabell 2 - Plan for budsjett og økonomiplan høsten 2014 – Bjerkreim kommune	
36	Brev sendes ut til budsjettansvarlige med budsjetttrammer for 2015
40	Budsjett leveres inn - detaljbudsjett via budsjettmodulen
41	Statsbudsjettet legges frem av regjeringen 8. oktober
42	Tiltak for neste budsjettår og økonomiplanperiode
44	Budsjett fra administrasjon må være klart innen 29. oktober
45	Budsjettet legges frem for de folkevalgte mandag 3. november (kveldsmøte)
49	Senest 2. desember, etter ferdigbehandling i formannskapet; legges formannskapet sin innstilling til kommunestyret ut på offentlig høring og frist for innkomne forslag til endring settes til 16. desember
51	Budsjett og økonomiplan vedtas av kommunestyret onsdag 17. desember

Proessen starter med at avdelingene får tildelt en ramme som de skal sette opp et detaljert budsjett utfra. Dersom kommunalsjefene/virksomhetslederne ser at det er forhold som gjør at det blir vanskelig å holde seg innenfor rammen, må de signalisere dette til rådmannen gjennom å spille inn behov for nye driftstiltak og/eller behov for nye investeringstiltak. Det er rådmannen som beslutter hvilke nye drifts-/investeringstiltak som tas med i budsjettet som legges frem for de folkevalgte. Flere av lederne savner diskusjon rundt hvilke driftstiltak og/eller investeringstiltak en bør prioritere og om det er noe kommunen kan gjøre annerledes for å spare penger. Det etterlyses også interne tilbakemeldinger til kommunalsjefene/ virksomhetslederne om hvilke tiltak som rådmannen velger å prioritere, og hvilke tiltak som rådmannen ikke prioriterer i saken som legges frem for kommunestyret. Noen informanter, både ledere og folkevalgte, etterlyser bedre tid i budsjettprosessen.

Vi har fått opplyst at rådmannens ledergruppe har jobbet tettere sammen om budsjettet i høst, slik at de samlet står bak de prioriteringer som er gjort.

En gjennomgang av saker til formannskapet i 2013 viser at det ikke ble lagt frem en sak vedrørende kommende års budsjett og økonomiplan før 25.11.13. En del andre kommuner legger tidlig i budsjettprosessen (vanligvis i mai/juni), frem en sak for de folkevalgte der de setter rammene for neste års budsjett. En slik sak inneholder for eksempel forventet inntekt basert på kommuneproposisjonen og skatteinntekter, behov for eventuelle justeringer på økonomiplanen for kommende år, budsjettert nettodriftsresultat o.l.

Driftsbudsjettet

Når årsbudsjettet utarbeides, tar kommunen vanligvis utgangspunkt i:

- budsjettet året før
- eventuelle vedtak i økonomiplanen året før
- eventuelle lønnsjusteringer inneværende år
- eventuelle budsjettvedtak inneværende år
- statsbudsjettet
- eventuell prisstigning

Siden en ikke tar utgangspunkt i regnskapstall og de faktiske behov avdelingene har, kan dette føre til at eventuelle skjevheter mellom avdelingene kan fortsette år etter år. De siste årene har det, på grunn av økt behov, vært en økning i rammene for barnevern og pleie og omsorg. I tabell 3 er det satt opp en oversikt over regnskap, budsjett og avvik for perioden 2011-2013. Poster markert med grønt er de avdelinger som har hatt underforbruk i 2011, 2012 og 2013. Poster markert med gult er avdelinger som i samme periode har hatt overforbruk.

Tabell 3 - Plan for budsjett og økonomiplan høsten 2014 – Bjerkreim kommune

Driftsregnskap	Regnskap	Budsjett	Avvik	Regnskap	Budsjett	Avvik	Regnskap	Budsj.	Avvik
	2011	2011	2011	2012	2012	2012	2013	2013	2013
100 Rådmann	1874	1804	-70	2015	1988	-27	1829	1735	-94
110 Ordfører	2047	2114	67	2331	2244	-87	2398	2299	-99
120 Økonomi	6110	5493	-617	5664	5514	-150	5618	5689	71
130 Personal- og utvikling	3067	2895	-172	2391	3096	705	2680	2839	159
140 Lønn- og pers.	13	0	-13	0	0	0	0	0	0
150 Serviceansvar	3256	4055	799	3607	4057	450	3472	4114	642
200 Oppvekst	3844	4341	497	15580	15310	-270	5705	5241	-464
221 Vikeså skule	27371	27802	431	30134	30563	429	31037	30946	-91
222 Bjerkreim skule	11079	11337	258	11113	11887	774	12176	12610	434
231 Skjeraberget barnehage	4894	5172	278	5343	5446	103	5386	5815	429
232 Røysekatten barnehage	6801	6976	175	7665	7433	-232	8245	7958	-287
241 Musikk- og kulturskule	1978	1887	-91	2077	2035	-42	2043	2079	36
251 Bibliotek	927	984	57	1044	1033	-11	958	968	10
300 Levekår	1040	872	-168	916	1004	88	958	1226	268
310 Helse	4348	4535	187	4980	5120	140	5095	5195	100
330 Sosial - komm.	2047	2005	-42	4208	2577	-1631	5770	5242	-528
331 NAV - sosial	1979	1778	-201	1989	1879	-110	2015	1929	-86
340 Pleie- og omsorg	31790	32085	295	36485	36179	-306	40363	41576	1213
341 Samhandlingsref.	100	0	-100	1684	1550	-134	2019	1550	-469
400 LMT	3857	4560	703	4455	4827	372	4601	5202	601
401 LMT - Vedlikehold	2509	2678	169	2707	2854	147	2917	3248	331
440 Landbruk	1669	1775	106	1750	1993	243	1900	1946	46
441 Skogbruk	14	98	84	-19	98	117	-32	62	94
500 Kultur	1855	2004	149	2053	2104	51	1923	2058	135
Avvik: budsjett - regnskap									

Ut fra tabell 3 kan vi se at de enhetene/virksomhetene som har hatt underforbruk disse årene er Serviceavdelingen, Bjerkreim skule, Skjeraberget barnehage, Helse, LMT, Landbruk, Skogbruk og Kultur. Dette kan ha ulike årsaker som at lederne utøver god budsjett disiplin, men det kan også skyldes at avdelingene er overbudsjettet.

De enhetene/virksomhetene som er markert med gult har gått over budsjettene sine både i 2011, 2012 og 2013. Dette gjelder Rådmannen, Sosial (barnevernet), NAV sosial og ansvar 341 samhandlingsreformen. Dette kan skyldes at de har et reelt behov for mer midler, men kan også være knyttet til manglende budsjett disiplin.

De øvrige enhetene klarer å overholde budsjettet. Dette kan være en indikator på at driftsbudsjettet i stor grad er realistisk. Dette er også i tråd med oppfatningen til rådmannens ledergruppe.

Når det gjelder budsjettering av pensjonsutgifter er dette omtalt i kapittel 2.3.

Budsjettendringer i løpet av året

Underveis i budsjettåret kan det skje endringer som gjør at det kan være vanskelig å overholde tildelt budsjetttramme. Dette kan for eksempel gjelde dersom kommunen får flere ressurskrevende brukere. Den avdelingen som i 2013 og per dags dato i 2014 synes å ha det største avviket mellom opprinnelig vedtatt budsjett og regnskapet, er barnevernet. Det fremgår av tertialrapporten for 1. tertial 2014 at kommunen tidligere har brukt mindre penger enn landsgjennomsnittet på barnevern. Situasjonen har nå endret seg, og det har vært flere ressurskrevende saker. Tabell 4 viser en oversikt over regnskap, budsjett og justert budsjett for barnevernet for 2013 og per 2. tertial 2014.

Tabell 4 - Oversikt over regnskap og budsjett barnevernet – Bjerkreim kommune.				
	Regnskap	Budsjett (Opprinnelig)	Budsjett korrigert	Avvik opprinnelig budsjett
2013	5 770 000	2 838 000	5 242 000	-2 932 000
2014 (31.08.14)	4 213 000	3 195 000	5 070 000	

I budsjettsaken (årsbudsjettet) som ble lagt frem fra rådmannen for 2013, var det under punktet tiltak som ikke var prioritert, satt opp følgende:

«10. Flere barn i fosterhjem

Barneverntjenesten arbeider for tiden med flere alvorlige saker. Barneverntjenesten søker bistand i saker med mistanke om omsorgssvikt og mulig omsorgsovertagelse.

Dette kan medføre utgifter både til sakkyndige, advokater og plassering i fosterhjem.

Det kan bli aktuelt å plassere tre barn i fosterhjem i 2014. Prisen pr barn er ca. kr 400.000 i året.»

På tross av at regnskapet for 2013 viste et overbruk på kr 2 932 000 med utgangspunkt i det opprinnelige budsjettet, ble det opprinnelige budsjettet i 2014 kun økt med kr 357 000.

Kommunalsjef for levekår forventer merforbruk i 2014 på ca. 6 millioner. I kommunestyret 21.05.14 ble det vedtatt å styrke inneværende budsjett med kr 1 875 000, noe som er ca. kr 800 000 lavere enn det en forventer. I tertialrapporten for 2. tertial 2014 rapporterer en også om dette, og rådmannens forslag og innstilling fra formannskapet er: «*Det leveres en sak til behandling i formannskapet og kommunestyret sine oktobermøter om hvordan man skal dekke inn inntektssvikt og ønske om budsjettjusteringer på ansvar 330 og 340/341 tilsvarende 4,1 millioner.*» Av saken fremgår det at en skal ta en gjennomgang internt. For barnevernet, så ble det meldt om økt behov allerede i november 2013, og regnskapstall i løpet av året har vist at en ligger an til overforbruk.

Vurdering

Når kommuneøkonomien er stram, er det spesielt viktig å ha en god budsjettprosess slik at nødvendige tiltak kommer frem og får en grundig vurdering. Kommunen har en fast fremgangsmåte for dette. Rådmannen bør, etter vår vurdering, også ha fokus på om det er oppgaver som kan løses på en annen måte, om det skjer dobbeltarbeid, vurdere om økt bruk av IKT kan gjøre tjenesten mer effektiv, om det er ikke-lovpålagte tjenester som kan kuttes ut o.l.

I dag kommer de folkevalgte sent inn i budsjettprosessen, noe som gjør det vanskelig for dem å sette premisser for utarbeidelse av budsjettet. Ved å starte tidligere med budsjettprosessen, vil det bli bedre tid til gode prosesser internt i kommunen og blant de folkevalgte, noe som også kan bidra til mer realistiske budsjetter. En mulighet kan være å legge frem en rammesak for kommunestyret før sommerferien.

Budsjettene er, så langt vi har kunnet avdekke, realistiske for flertallet av enhetene/virksomhetene. Ut i fra regnskaps- og budsjettall kan det se ut som noen avdelinger er overbudsjettet, mens noen avdelinger år etter år er underbudsjettet. Rogaland Revisjon IKS anbefaler at det tas en intern gjennomgang av om noen avdelinger er overbudsjetterte eller underbudsjetterte. Etter vår vurdering var ikke barnevernet realistisk budsjettet for 2014.

Underveis i budsjettåret skal også budsjettene være realistiske. Ifølge kommuneloven § 23 nr. 2. skal rådmannen påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Tertialrapporten for 2. tertial 2014 er lagt frem med avvik, uten at det er foreslått andre tiltak enn at en skal ta en intern gjennomgang. En gjennomgang kommer noe sent og burde etter våre mening vært gjort på et tidligere tidspunkt. Rogaland Revisjon IKS anbefaler kommunen å sette i gang interne gjennomganger og nødvendige tiltak ved fare for et stort overforbruk på et tidlig tidspunkt. På den måten kan en få gjennomført eventuelle budsjettendringer i tråd med Kommuneloven §47 nr. 3.

2.5 BUDSJETTOPPFØLGING OVERFOR AVDELINGENE

Ifølge Bjerkreim kommune sitt delegasjonsreglement har kommunalsjefene ansvar for alle underliggende avdelinger. Slik vi forstår det den enkelte enhetsleder/virksomhetsleder ansvar for å overholde tildelt budsjetttramme. Dette kommer ikke tydelig frem i delegasjonsreglementet.

Som nevnt i kapittel 2.2 er det mulig for alle ledere å selv følge med i Visma med hensyn til hvordan avdelingen ligger an økonomisk. Det er fokus på den økonomiske situasjonen både på møter i rådmannens ledergruppe og på ledermøter som kommunalsjefene har med sine ledere. Økonomisjefen tar ukentlig ut rapporter for å følge med hvordan avdelingene ligger an. Hvis det er noe, tar økonomisjefen direkte kontakt med aktuell leder.

I årsmelding for 2013 fremhevd rådmannen at det var god budsjettdisiplin i avdelingene. I årsoppgjørnotatet fra Rogaland Revisjon IKS for 2013 fremgikk det at budsjettdisiplinen i forhold til tildelte rammer synes å være bra siden de fleste går med mindreforbruk eller i balanse. De fleste i rådmannens ledergruppe er også av den oppfatning, men det kommer frem at det nok varierer noe hvor mye de ulike enhetslederne er opptatt av budsjettet/økonomi.

Bjerkreim kommune pleier ikke å sette opp regnskapsprognoser, men det oppgis at budsjettet er å anse som en prognose hvis ikke noe annet blir rapportert. Dersom lederen ser at avdelingen ikke klarer å overholde budsjettet, har lederen ansvar for å melde dette inn til økonomisjefen slik at dette kan rapporteres videre til kommunestyret i tertialrapporten.

Vurdering

Som tidligere omtalt har ikke kommunen skriftlige rutiner knyttet til budsjettoppfølgning, men vår oppfatning er likevel at det er god budsjettdisiplin i kommunen. I strammere tider vil det være ekstra nødvendig med god budsjettoppfølgning siden rammene blir mindre. Ved å starte med en mer bevisst periodisering av budsjettet, kan det være lettere for alle å ha en god oversikt. Da kan en ta ut rapporter som viser regnskap og budsjett for perioden og avviket i kroner. En skriftlig rutine for budsjettoppfølgning bør utarbeides. Kommunen bør også sette i gang tiltak på et tidlig tidspunkt dersom en oppdager at enheter/virksomheter styrer mot et overforbruk (jfr. kapittel 2.4).

2.6 RAPPORTERING TIL FOLKEVALGTE

Ifølge forskrift om årsbudsjett § 10 og kommuneloven § 47 stilles det krav om å legge frem rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og utgifter i henhold til årsbudsjettet. Dette skal gjøres minst to ganger i året. Rådmannen skal ifølge kommuneloven § 23 nr. 2 påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet.

I Bjerkreim kommune legges det frem tertialrapporter per 30.04. og per 31.08. Tertialrapporten inneholder opplysninger om skatteinngang, rammetilskudd, investeringer og drift. Rogaland Revisjon IKS har i forbindelse med dette prosjektet hatt en særlig gjennomgang av tertialrapportene for 2012, 2013 og 2014. Dette viser at tertialrapportene for disse årene varierer noe fra gang til gang når det gjelder måten innholdet settes opp. Gjennom våre undersøkelser har vi fått tilbakemelding om at tertialrapportene kan være noe vanskelig å forstå, dersom en ikke har økonomikompetanse.

Driftsregnskap/driftsbudsjettet

I tertialrapporten rapporteres det for driftsregnskapet per enhet/virksomhet. De kommentarene som skrives er i hovedsak knyttet til de enhetene som ligger an til over/underforbruk. I tabell 5 er det satt opp et eksempel med utgangspunkt i tertialrapport for 2. tertial 2013.

Tabell 5 - Driftsregnskap 2. tertial 2013 – Bjerkreim kommune				
	Ansvar	Regnskap 2013	Budsjett (end) 2013	% forbruk
251	Bibliotek	529 233	960 000	55
331	Pleie og omsorg	27 202 186	39 337 000	69

Det er satt opp regnskap t.o.m. siste måned i tertialet, det totale årsbudsjettet for inneværende år inkludert eventuelle budsjettendringer. I tillegg er det satt opp en prosent av forbruket så langt i året. I tertialrapporten fremkommer det ikke et periodisert budsjett og heller ikke noe avvik i kroner.

Investeringsregnskap og investeringsbudsjett

Rogaland Revisjon IKS har gjennomgått investeringsbudsjettene som er satt opp i økonomiplanen for 2013 og 2014. Når en ser på regnskapet, finner en at det i 2013 er ført utgifter på prosjekter som ikke er vedtatt i aktuelt budsjett. I regnskapet for 2013 er det for eksempel regnskapsført på prosjekt 6061 G/S-veg FV 112 totalt kr 1 646 184, men det er ikke satt opp budsjett. På prosjekt 6135 Kaldoserer Bjordal er det ikke satt opp budsjett, men satt opp disponibelt beløp på kr 5 913 000. En gjennomgang av investeringer for 2014 viser at kommunen har færre investeringer i år, men også i år er det ført på investeringsprosjekter som ikke er budsjettet.

I årsoppgjørsnotatet for 2013 påpekte Rogaland Revisjon IKS at det benyttes midler til investeringsprosjekter det ikke er satt opp budsjett på, og at det må gjennomføres nødvendige budsjettendringer. Vi kan ikke se at det er gjort noen forbedringer med dette i 2014.

Skatteinngangen

I tertialrapporten er det satt opp en oversikt som viser skatteinngangen. Denne oversikten viser skatteinngang per måned både for inneværende år og året før. Det fremkommer også en differanse i forhold til den reelle skatteinngangen inneværende år og den reelle skatteinngangen året før.

Annet

Av tertialrapporten per 31.08.13 fremgikk det at Bjerkreim kommune styrte mot et merforbruk på mellom 11 og 13 millioner. Når årsregnskapet for 2013 forelå, viste det at driftsregnskapet gikk med et positivt netto driftsresultat på 7,9 millioner. Selv om avviket gikk i positiv retning, er dette et stort avvik for en liten kommune. Noen av våre informanter reagerer på at situasjonen, i noen tilfeller, fremstilles verre enn den er.

I 2. tertialrapport for 2014 rapporteres det at en forventer at det er behov for å finne inndekning på til sammen 4,1 millioner kroner, inkludert inntektssvikt på skatt og rammetilskudd. Som omtalt i kapittel 2.4 ber administrasjonen om tid til formannskapet og kommunestyret sine møter i oktober om å finne inndekning på dette. På formannskapet sitt møte 13.10.14 ble det lagt frem en sak som viser hvordan kommunen skal dekke inn 4,1 millioner kroner. Dette blir dekket inn uten at kommunen trenger å redusere i driften.

Vurdering

Bjerkreim kommune utarbeider tertialrapporter to ganger i året slik regelverket krever. Dersom de folkevalgte skal ha mulighet til politisk styring, er de avhengig av å få forståelige og pålitelige tertialrapporter. Rapportene som legges frem må være forsvarlig utredet. Tertialrapporten for 2. tertial 2014 burde inneholdt opplysninger om hvilke tiltak rådmannen så for seg for å dekke inn overforbruket.

For at det skal være enkelt for de folkevalgte å få en god oversikt over kommunens økonomiske situasjonen, anbefaler vi noen forbedringer i innholdet i tertialrapporten. Det er mange kommuner som i tertialrapporten har med periodisert budsjett og avvik i kroner. Rogaland Revisjon IKS anbefaler derfor at det settes opp en kolonne der budsjettet er periodisert og en kolonne som viser avviket i kroner per avdeling (ansvar). Dette kan gi de folkevalgte en mer presis informasjon og bedre grunnlag for beslutninger. Selv om budsjettet vedtas på avdeling (ansvar) trenger kommunestyret en oversikt over det totale bildet, og vi anbefaler at det fremkommer en total sum for regnskapet og budsjettet, slik det er satt inn i tertialrapport for 2. tertial 2014.

Når avdelinger eller kommunen samlet sett styrer mot overforbruk, bør rådmannen raskere sette i gang tiltak. Som nevnt tidligere i rapporten har en i flere måneder visst at barnevernet lå an til et overforbruk. Rogaland Revisjon IKS anbefaler kommunen å sette i gang interne tiltak på et tidlig tidspunkt. Hvilke tiltak som er iverksatt eller som vurderes iverksatt og som eventuelt krever beslutning i fra kommunestyret, må fremkomme tydelig i tertialrapporten.

Med hensyn til investeringsbudsjettet bør rådmannen vurdere om en i tabellen som viser oversikt over investeringene, setter inn en rad som viser sum/totalt for regnskapet og for det totale budsjettet. Dette for å gi kommunestyret en bedre totaloversikt over kommunens økonomiske situasjon. I 2012 og 2013 er det rapportert om investeringsregnskapet kun i

annet tertial. Dette er ikke tilstrekkelig ut fra gjeldende regelverk. I 2014 er investeringsregnskapet tatt med i første tertial. Dette bør kommunen fortsette med.

For at oversikten over skatteinntekten også skal være mer tydelig, kan kommunen vurdere å sette opp en kolonne der avviket mellom regnskap og budsjett i kroner kommer tydeligere frem.

2.7 MÅNEDSRAPPORTERING TIL FORMANNSKAPET

I forbindelse med behandlingen av økonomiplanen for 2014 vedtok formannskapet at de ville ha månedlige regnskapsrapporter for Barnevern og PLO. Rådmannen har valgt å rapportere for hele driften, og det er utarbeidet månedsrappoter til formannskapet til møtene i februar, april, juni og august 2014. Det er ikke satt opp som en egen sak på møtet, men inngår som en referatsak. På noen av møtene har økonomistatusen ikke vært sendt ut i forkant, men delt ut på møtet. I disse rapportene er det satt opp et periodisert budsjett og forbruket i prosent. Rapporten er på to-tre sider og gir et godt inntrykk av kommunens økonomiske situasjon.

Administrasjonen ser denne rapporteringen til formannskapet som nyttig, da de tidlig kan informere de folkevalgte om den økonomiske situasjonen.

Vurdering:

Så lenge den økonomiske situasjonen er så stram som den er, er det nyttig å fortsatt ha månedsrappoter til formannskapet. For at de folkevalgte skal kunne lese gjennom rapporten før møtet, bør månedsrappoter sendes ut i forkant

3 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

Nedenfor følger et sammenfattet svar på de enkelte problemstillinger og våre anbefalinger.

Hvordan har utviklingen vært med hensyn til de problemområdene som kommer frem i forvaltningsrapport vedrørende budsjettstyring fra 2011?

Vår gjennomgang avdekker at rådmannen ikke har lagt frem en rapport til kontrollutvalget om saken i ettertid. Kommunen har ikke utarbeidet noen skriftlige rutiner for budsjetteringsprosessen eller for risikovurderinger.

Hvilke styringsverktøy har kommunen til rådighet og hvilke benyttes?

Bjerkreim kommune har i dag ikke et overordnet styringssystem, men kommunen benytter Visma som styringssystem når det gjelder økonomi. Kommunen kan i større grad utnytte de muligheter som ligger til å kunne periodisere budsjettet og ta ut avviksrapporter.

Er det mulig for kommunen å få en bedre oversikt over forventede årlige pensjonsutgifter?

Bjerkreim kommune har i årene 2011-2013 budsjettet med 3-4 millioner høyere pensjonsutgifter enn det regnskapet har endt på. Kommunen budsjetterer pensjonsutgifter fast med 17% av lønnskostnadene. For kommende budsjetter, anbefaler vi kommunen å enten bruke en lavere prosentats eller budsjettere med utgangspunkt i satser oppgitt fra KLP og SPK.

Er budsjettene til ansvarene/avdelingene realistiske?

Budsjettene til enhetene/virksomhetene fremstår i stor grad som realistiske. Noen enheter fremstår som noe overbudsjettet og i forbindelse med budsjettprosessen bør en i større grad undersøke dette. Noen få enheter fremstår som underbudsjettet, herunder barnevernet (ansvar 330). Når kommunen er i en presset økonomisk situasjon, anbefaler vi at det legges opp til en noe grundigere budsjettprosess internt. Budsjettprosessen bør starte tidligere, fortrinnsvis med en rammesak til kommunestyret før sommerferien.

Er budsjettoppfølgingen overfor ansvarene/avdelingene gode nok?

Kommunen har en god budsjettoppfølging ovenfor enhetene, og jevnt over virker det som det er god budsjettdisiplin. Den økonomiske situasjonen tas jevnlig opp på ledermøter og i rådmannens ledergruppe. Vi anbefaler likevel at en utarbeider skriftlige rutiner for dette, jfr. forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2011. Kommune bør iverksette tiltak dersom noen enheter/ansvarssteder styrer mot underskudd.

Hvordan fungerer rapportering til folkevalgt nivå? Hvordan utøves politisk styring?

Bjerkreim kommune legger frem tertialrapporter to ganger i året. Vi anbefaler at det i tertialrapporten settes opp bedre oversikter over driftsregnskapet og skatteinngangen for å

gjøre rapporten mer leservennlig og forståelig. Oversiktene må inneholde periodisert budsjett og avvik i kroner. I tillegg må det fremkomme en total sum som for driftsregnskapet og en oppsummering i vurderingen som viser hvordan økonomien ligger an totalt sett. Videre anbefaler vi kommunen å være tidligere ute med å sette i gang tiltak når en ser at avdelinger eller kommunen styrer mot et overforbruk.

Hvilke muligheter er det for månedsrapportering til formannskapet?

Kommunen har startet med månedsrapportering, noe som ser ut til å fungere fint. Det kan være nyttig for de folkevalgte at rapporten er sendt dem i forkant av møtet.

Oppsummert anbefaler Rogaland Revisjon IKS kommunen til å:

- Følge opp forvaltningsrapporten i fra 2011 og utarbeide skriftlige rutiner for budsjettering og for risikovurderinger.
- Vurdere en annen måte å budsjettere pensjonsutgifter.
- Legge opp til en mer grundigere budsjetteringsprosess, der en i større grad vurderer om det er forhold som gjør at budsjettet for noen avdelinger bør økes eller reduseres i forhold til inneværende årsbudsjett.
- Gjennomføre budsjettendringer for investeringsregnskapet.
- Utarbeide bedre oversikter i tertialrapporten der det fremkommer periodisert budsjett og avvik i kroner og på et tidlig tidspunkt iverksette tiltak dersom avdelinger eller kommunen totalt sett ikke ligger an til å overholde budsjettet.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens § 77.4 pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra fylkestingets/kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens kapittel 3 og kontrollutvalgfskriftens kapittel 5.

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til NKRF sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Elin Fagerheim Bjerke under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Mæland, og gjennomgått av oppdragsleder Annebeth M. Mathiassen.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriterier anvendt:

- Lover og forskrifter knyttet til økonomiområdet
 - Kommunelovens kap. 4 kommunens og fylkeskommunens administrasjon
 - Kommunelovens kapittel 8 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering
 - Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner
- Politiske vedtak
- Sammenligning med andre kommuner
- Reelle hensyn
 - Vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig eller lignende

I det enkelte delkapittel er det satt opp hvilket regelverk som gjelder og som vi i stor grad har tatt utgangspunkt i som revisjonskriterier.

Metode/datainnsamling

Tilnærmingen er basert på intervjuer med rådmannens ledergruppe, spørsmål til de politiske gruppelederne, rutinekartlegging, dokumentgransking og sammenligning med andre kommuner. Revisjonens erfaringer fra Bjerkreim er trukket inn i nødvendig utstrekning.

Prosjektet tar utgangspunkt i det system som kommunen har for økonomistyring. Vi har også sett på vår forvaltningsrapport fra 2011 vedrørende budsjettstyring i Bjerkreim kommune.

Vi henviser til følgende kilder:

Følgende personer er intervjuet:

Tore Spangen, økonomisjef

Bodil Heskestad, fungerende rådmann og personalsjef

Kristian Nomedal, kommunalsjef landbruk, miljø og teknikk

Alf Kjølberg, kommunalsjef levekår

Rune Andersen, kommunalsjef oppvekst og kultur

Følgende gruppeledere fikk tilsendt e-post med spørsmål:

H - Øyvind Sjøtrø

Sp - Torbjørn Ognedal

KrF - Idar Sønstabø

Ap - Karl Gjedrem

V - Tore Malmei

Frp - Brit Tengedal

4 av gruppelederne svarte på henvendelsen.

Eksterne (lovregler, sentrale føringer, diverse eksterne kilder)

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992
- Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner av 15. desember 2000
- SPK (premiesatser)
- KLP (premiesatser)

Interne (Bjerkreim kommune)

- Kommunens årsmelding for 2013
- Tertialrapport nr. 1 2012 (kommunestyresak 048/12)
- Tertialrapport nr. 2 2012 (kommunestyresak 073/12)
- Tertialrapport nr. 1 2013 (kommunestyresak 034/13)
- Tertialrapport nr. 2 2013 (kommunestyresak 049/13)
- Tertialrapport nr. 1 2014 (kommunestyresak 021/14)
- Tertialrapport nr. 2 2014 (formannskapssak 097/14)
- Økonomisk status per 31.01.14 (formannskapssak 007/14)
- Økonomisk status per 28.02.14 (formannskapssak 029/14)
- Økonomisk status per 30.03.14 (formannskapssak 041/14)
- Økonomisk status per 28.04.14 (formannskapssak 054/14)
- Økonomisk status per 25.08.14 (formannskapssak 090/14)
- Økonomiplan 2013-2016
- Økonomiplan 2014-2017
- Interne budsjettsskriv for 2014
- Interne budsjettsskriv for 2013
- Delegering fra kommunestyret til rådmannen
- Diverse regnskapsrapporter



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no