



Strategisk økonomistyring

Forvaltningsrevisjonsrapport
Alver kommune

Oktober 2022

www.kpmg.no



Samandrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi gjennom 2022 gått gjennom den strategiske økonomistyringa i Alver kommune med utgangspunkt i regnskapsåret 2021. Vi har sett på problemstillingar innanfor dei økonomiske måltala, driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet. Under er eit samandrag av vurderingar og anbefalingar i rapporten.

Vurderingar

Planlegging for måltall

Forvaltningsrevisor har ikkje vurdert om måltala i seg sjølv er hensiktsmessige. I høve prosessen som er gjort med nytting av måltalla for 2021 synar vi til at måltala blei vedtatt etter budsjettet var sett i verk. For bruk i budsjettprosessen for 2022 er det heller ingenting å innvende. Det er elles for kort bruk av måltala som styringsverktøy til at forvaltningsrevisor kan gjere ei systematisk vurdering av korleis dei blir nytta i planprosessen over tid.

Driftsbudsjett

I vurderingane har vi i hovudsak lagt vekt på at det må vere sporbar samanheng mellom det som er skrive i kommunen sine styringsdokumenter og det som går frem av intervju og spørjeundersøkinga. Dette ser vi så i samanheng med revisjonskriteriene og problemstillinga.

I intervju og spørjeundersøkinga er det syna til korleis strukturen i kommuneforvaltninga oppfatast å påverke tenestetilbodet og moglegheita til å hente ut stordriftsfordelar. Det er forvaltningsrevisor si vurdering at dette er høve som ligg til politisk leiing i kommunen etter kommunelova. Vurdering av politisk nivå i kommunen fell utanfor forvaltningsrevisors oppgåve.

Forvaltningsrevisor sin overordna vurdering er først og fremst at Alver kommune har eit strukturert og godt system for budsjettplanlegging og rapportering. Det er tydelege rutinar for kva som skal rapporterst og systema i seg sjølv legg til rette for at dei som gjer økonomiske avgjerd sit på så ferske og korrekte data som mogleg til ei kvar tid.

Forvaltningsrevisor sin vurdering av planprosessen er at den er godt strukturert og at det synes hensiktsmessig både med tanke på deltaking og innspel og styring frå toppleiinga.

Forvaltningsrevisor sin vurdering av budsjett disponering og usikkerheit er at rutine er hensiktsmessige. Det er ikkje satt av buffermidlar og det er det heller ikkje behov for. Prosessen med handsaming av usikkerheit syner at driftsbudsjettet er nøkternt, slik det òg bør vere sett i høve til Alver kommune sin økonomiske situasjon. Respondentane er ikkje samde om det bør nyttast buffermidlar. Vår vurdering er at det uansett ikkje er naturleg at det ligg buffermidlar på dei mindre einingane og at det i så fall bør ligge på tenestenivå. På dette nivået er det ikkje kome tilbakemelding om at det er ei utfordring å ikkje ha buffermidlar.

Forvaltningsrevisor sin vurdering av rapportering og avvik er at prosessen også her er god. Systemet kommunen har vald skildrar årsakene til budsjettavvik på ein god måte og bidrar til synleggjering gjennom heile linja.

Forvaltningsrevisor sin vurdering er at tilsette i stor grad oppfattar system og rutinar som hensiktsmessige. Det er eit mogleg forbetningsområde i at toppleiarnivå ikkje har ein konkret prosess for å få innspel frå avdelings- og tenesteleiarar der dei kan fortelje om utfordringar. Dette kan være ei mogleg forbetring i høve dagens system.

Det er forvaltningsrevisor sin vurdering at personar med budsjettansvar opplever å ha varierende grad av kompetanse til å ivareta ansvaret. Spesielt for leiarar på avdelingsnivå er dette syna til, noko som heng saman med at deira faglege kvalifikasjonar i stor grad er knytt til andre områder enn økonomi. Når det gjeld kompetanse knytt til økonomistyring blant tenesteleiarar og toppleiinga er vår vurdering at dei tilsette i stor grad opplever å ha tilstrekkeleg kompetanse til å ivareta ansvaret. Vidare er vår vurdering av opplæring og støtte til økonomifuksjonane i kommunen at dei i hovudsak er gode, men at det er satt av for lite ressursar til oppfølging og støtte, samt at dei tilsette på mellomleiarnivå ikkje har nok tid til sjølv å prioritere å sette seg inn i økonomiarbeidet. Det er samstundes forvaltningsrevisor sin vurdering at opplæringa må leggjast opp på ein måte som gjer det mogleg å handsame i tillegg til andre oppgåver, utan at det fører til meirarbeid for den enkelte.

Forvaltningsrevisor sin vurdering av andre tilbakemeldingar knytt til forvaltningsrevisjonen er at kommunen bør vurdere oppgåvemengda til dei tilsette på mellomleiarnivå. Det er etter vårt syn mange mellomleiarar som melder tilbake om stadig aukande arbeidsmengde i nye Alver, og kommunen bør her vurdere tiltak som kan redusere arbeidsbyrden til mellomleiarane – eksempelvis om det er enkelt oppgåver som i større grad kan gjerast av administrativt støttepersonell.

Investeringsbudsjett

Forvaltningsrevisor sin overordna vurdering er at Alver kommune har fått til eit godt stykke arbeid med å etablere felles reglement for prosjektstyringa, få oversikt over arva prosjekt og etter kvart få oversikt over kostnadene gitt varierende føreliggande analysar.

Forvaltningsrevisor sin vurdering av planlegging for driftskonsekvensar er at handsaminga av dette har vært for dårlig. Det er ikkje ein ukjent ting i kommunesektoren at investeringsvedtak kan bli gjort utan at ein har eit tydelig vedtak, eller vedtaksgrunnlag, for driftskonsekvensane. I høve handsaming av slike saker er det forvaltningsrevisor sin vurdering at sakene bør synast slik at driftskonsekvensane kjem frem tidlig i saken, gjerne like før investeringskonsekvensen.

Forvaltningsrevisor sin vurdering av styringa for usikkerheit er noko blanda. Slik prosessen er lagt opp i dag vil det truleg vere ei viss sparing i mindre prosjekt der den ibuande risikoen er låg. Det er òg slik at ein ikkje alltid kan komme utanom høg risiko ved å legge til fleire økonomiske analysar – for eksempel ved risiko for grunnforholda. Det er likevel forvaltningsrevisor sin erfaring at ein ved større prosjekt bør kalkulere usikkerheita nærare for å unngå for stor risiko. Det er ein svakheit i dagens prosjektstyringssystem at ein ikkje har konkretisert krava for konseptvalutgreiing og ikkje nyttar KS1 og KS2. Forvaltningsrevisor sin vurdering er at det bør innførast krav om dette for større prosjekt og at terskelen for når dei skal nyttast bør fastsetast i reglement for styring av investeringsprosjekt.

Forvaltningsrevisor sin vurdering av systemet for avvik og rapportering er at systemet er godt og eignar å gi eit heilskapleg bilete av økonomien i prosjektporteføljen på rett tid. Frå forvaltningsrevisor sitt perspektiv er det likevel ønskeleg å påpeike at forvaltningsrevisjon *«innebærer å gjennomføre systematiske vurderingar av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkningar ut fra kommunestyrets vedtak»* og er ein annan metode enn å evaluere einskildprosjekt.

Anbefalingar

Forvaltningsrevisor har gjennom undersøkingane vurdert høva i Alver kommune sin strategiske økonomistyring. Basert på undersøkingane vi har gjort anbefaler vi Alver kommune å sette i verk følgende fem tiltak.

Vi anbefaler Alver kommune:	
1	- å innfør ein prosess for å få innspel frå avdelings- og tenesteleiare om moglege utfordringar i høve system og rutinar
2	- å gjennomføre ein arbeidsmiljøundersøking blant mellomleierane i kommunen med særleg omsyn på opplevd arbeidspress
3	- å tilby mellomleierane auka støtte og opplæring i økonomifunksjonen
4	- å gjennomgå rutine for synleggjering av driftskonsekvensar i investeringsvedtak med sikte på å tydeliggjere konsekvensane endå betre
5	- å innfør detaljerte krav om KVVU, KS1 og KS2 med forskjellig innslagspunkt i større prosjekter

Innhold

1. Innleiing	7
1.1 Bakgrunn og føremål	7
1.2 Problemstillingar	7
1.3 Revisjonskriterier	8
1.4 Metode	8
2. Om kommunen	10
2.1 Organisering	10
2.2 Driftsramme	11
2.3 Investeringar	11
3. Planlegging for måltall	12
3.1 Problemstilling	12
3.2 Revisjonskriterier	12
3.3 Høva i kommunen	12
3.4 Vurderingar	13
4. Driftsbudsjettet	14
4.1 Problemstilling	14
4.2 Revisjonskriterier	14
4.3 Høva i kommunen	14
4.4 Vurderingar	20
5. Investeringsbudsjettet	22
5.1 Problemstilling	22
5.2 Revisjonskriterier	22
5.3 Høva i kommunen	22
5.4 Vurderingar	24
6. Anbefalingar	26
Vedlegg 1: Kommunedirektøren sitt fråsegn	27
Vedlegg 2: Spørjeundersøking	28
Vedlegg 3: Dokumentliste	44

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn og føremål

Kontrollutvalet vedtok i møtet 14. mars 2022 sak 17/22 forvaltningsrevisjon av strategisk økonomistyring i kommunen. Vedtaket var basert på kommunen sin plan for forvaltningsrevisjon punkt 2 «Økonomisk bærekraft og økonomistyring».

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å vurdere korleis kommunen arbeider med strategisk økonomistyring innanfor drift, samt risikohandsaming og rapportering i prosjektporteføljen.

Forvaltningsrevisjonen har vore forbetningsorientert, med føremål å gje tilrådingar om tiltak dersom vi har avdekka avvik eller forbetningsområder.

1.2 Problemstillingar

I forvaltningsrevisjonen er det peika på tre hovudproblemstillingar. Underproblemstillingane syner område ein skal sjå på for å svare ut hovudproblemstillinga.

- 1. Korleis planlegg administrasjonen for å oppnå måltall kommunestyret har fastsatt i økonomiplanen?**
- 2. Korleis handsamar kommunen budsjettering og oppfølging av driftsbudsjettet?**
 - 2.1. I kva grad har kommunen etablert ein budsjettprosess som dannar grunnlag for ein hensiktsmessig økonomistyring?
 - 2.2. I kva grad planlegg kommunen for usikkerhet?
 - 2.3. I kva grad har kommunen etablert rutinar og praksis som sikrar ei hensiktsmessig økonomistyring?
 - 2.4. I kva grad oppfattar dei tilsette system og rutinar som eigna for deira føremål?
 - 2.5. I kva grad opplever personar med budsjettansvar at dei har tilstrekkelig kompetanse for å ivareta dette ansvaret?
 - 2.6. Korleis handsamer og rapporterer kommunen avvik?
- 3. Korleis handsamar kommunen budsjettering og oppfølging av investeringsbudsjettet?**
 - 3.1. I kva grad har kommunen etablert ein prosess som dannar grunnlag for ein hensiktsmessig planlegging og økonomistyring for investeringar?
 - 3.2. I kva grad handsamar kommunen driftskonsekvensar i høve investeringar?
 - 3.3. I kva grad planlegg kommunen for usikkerhet i investeringsprosjekt?
 - 3.4. Korleis handsamar og rapporterer kommunen kostnadsavvik?

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er dei krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen målast mot. Revisjonskriterier er aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Sentrale kjelder til å utleie revisjonskriterier har vore:

- ✓ Kommuneleien (2018)
- ✓ Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.
- ✓ Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning I kommuner og fylkeskommuner
- ✓ Veileder i økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)
- ✓ Veileder om budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet)
- ✓ Kommunale vedtak og retningslinjer

1.4 Metode

I denne forvaltningsrevisjonen har vi nytta dokumentanalyse, syning, intervju og spørjeundersøking som metode for henting av data og datatriangulering som metode for analyse. Under er det gjort greie for dei einiskilde framgangsmåtane.

1.4.1 Dokumentanalyse

Forvaltningsrevisjonen har basert seg på korleis kommunen har vald å byggje opp dei formelle systema sine. Forvaltningsrevisor har difor henta ut styringsdokumenter frå kommunen som grunnlag for å analysere prosessane i økonomistyringssystemet. Administrasjonen har òg gitt innspel på kva dokument som har vært relevante for forvaltningsrevisjonen.

Forvaltningsrevisor har òg gått gjennom ei rekke saker som omhandlar økonomi som er handsama av kommunestyret. Desse sakene har vært bakteppe for forvaltningsrevisjonen.

1.4.2 Syning

For å få ein god omgrep om korleis systemet for planlegging og rapportering i kommunen er var forvaltningsrevisor hjå kommunalsjef for økonomi for å sjå korleis *Framsikt* systemet fungerer i praksis.

1.4.3 Intervju

Det vart gjennomført intervju mellom 10. august og 19. oktober med alle nivå i kommunen som har hatt ein økonomifunksjon. Til saman blei det gjennomført 22 intervju med:

- ✓ Kommunedirektør (1)
- ✓ Kommunalsjef (3)
- ✓ Tenesteleiar (4)
- ✓ Avdelingsleiar (10)
- ✓ Prosjektleiar (2)
- ✓ Driftsansvarlige (2)

Intervjua har blitt gjennomført slik at vi har gått gjennom nokre utvalde områder langs heile linja. Dei einingane som blei vald ut var innanfor Helse og omsorg samt Teknisk forvaltning og drift.

1.4.4 Spørjeundersøking

Det blei gjennomført spørjeundersøking hjå alle dei 115 tilsette som har en økonomifunksjon i løpet av veke 40. Blant dei tilsette var det 53 som svarte svart på spørjeundersøkinga, ein responsrate på 46 %.

Blant respondentane var det flest som høyrde til oppvekst (39,6 %), nest flest i helse og omsorg (34,0 %), dernest teknisk forvaltning og drift (15,1 %), samfunnsutvikling (7,5 %) og HR og utvikling (3,8 %).

Fordelinga var slik at svara på undersøkinga blir syna til for kommunen som heilskap utan å gå ned i dei einskilde einingane, for å hindre identifisering.

1.4.5 Datatriangulering

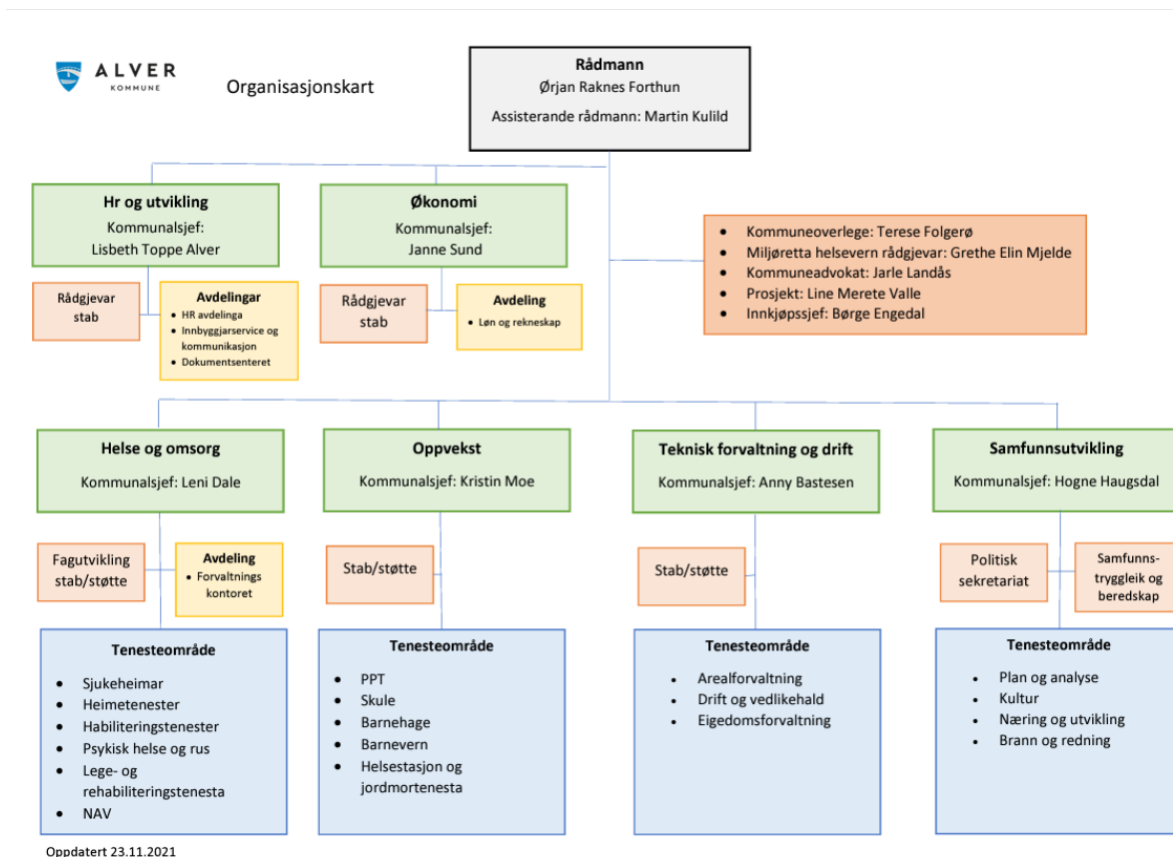
Datatriangulering er ein metode vi nyttar for å samanlikne data frå forskjellige kjelder. Når ein analyserer ein organisasjon av ein viss storleik på systemnivå er det både vesentleg å både kumulere store data og få med små data. Ved datatriangulering får vi verifisert data på tvers av dokument, intervju og spørjeundersøkingar for å sikre større validitet i vurderingane og anbefalingane.

2. Om kommunen

Alver kommune er eit resultat av samanslåinga av kommunane Lindås, Radøy og Meland i Nordhordland. Kommunen har ei befolkning på om lag 30.000 innbyggjarar. Kommunen er delt inn i fire sektorar og sysselsett om lag to og eit halvt tusen tilsette.

2.1 Organisering

Det er fire sektorar i kommunen med noko ulik storleik. Den sentrale organiseringa av dei er den same, med ein kommunalsjef for kvart område.



Figur 1: Organisasjonskart [alver.kommune.no]

I Teknisk forvaltning og drift ligg tenesteområda arealforvaltning, drift og vedlikehald, samt eigedomsforvaltning. Tenesteområdene innanfor sektor Helse og omsorg består av sjukeheimar, heimetenester, habiliteringstenester, psykisk helse og rus, lege- og rehabiliteringstenesta og NAV. Kvart tenesteområde innanfor de ulike sektorane er leia av ein tenesteleiar. Det er den økonomiske styringa frå tenesteområda til kommunestyret og kva system tenesteområda har for å overvake og planlegge for den økonomiske drifta som er i hovudfokus i forvaltningsrevisjonen.

2.2 Driftsramme

Den samla driftsramma til kommunen for 2021 var på 1,9 milliard. I samband med den førebuaende analysen undersøkte vi fordelingane av kommunens driftsramme mellom dei ulike sektorene.

I heile 1000	Rekneskap 2020		Budsjet 2021	
	Kroner	Andel	Kroner	Andel
Sentrale postar	- 17 512	-1 %	-	0 %
Politisk styring	45 159	2 %	36 954	2 %
Administrativ styring, økonomi og HR	108 234	6 %	131 307	7 %
Prosjekt	1 615	0 %	1 032	0 %
Samfunnsutvikling	91 214	5 %	83 357	4 %
Helse og omsorg	738 484	38 %	715 984	37 %
Oppvekst	809 384	42 %	799 713	42 %
Teknisk forvaltning og drift	153 862	8 %	147 299	8 %
Sum bevilningar drift, netto	1 930 440		1 915 645	

Oppvekst stod for 42 % av driftsramma, med eit opphavleg budsjett på 800 millionar. Det var budsjettet lågare kostnader enn kostnadsført i føregåande rekneskap. Dette ble oppjustert i revidert budsjett og avviket mellom revidert budsjett og årsprognosen var liten.

Helse og omsorg stod for 37 % av driftsramma. Deira opphavlege budsjett i 2021 var på 716 millionar. Som i tilfellet med oppvekst var det òg her budsjettet ein kostnadsreduksjon som i neste høve ble justert opp til same nivå som rekneskapen frå året før.

Teknisk forvaltning og drift stod for 8 % av driftsramma, noko som utgjorde 147 millionar. Avviket frå opphavleg budsjett til prognose i andre tertial var på 20 millionar og utgjorde ei kostnadsauke på 13,6 %. Sjølv om både nominell og relativ kostnad i sektoren var mindre enn dei to største sektorane var det ei stor prosentvis auke som syna at det kunne vere hensiktsmessig å sjå på økonomistyringa i denne sektoren.

Som følgje av den førebuaende analysen, blei sektorane Helse og omsorg og Teknisk forvaltning og drift vald ut som etatar for forvaltningsrevisjonen i samband med å undersøke praksis når det gjaldt driftsbudsjettet.

2.3 Investeringar

Investeringar i 2021 var budsjettet til 469 millionar kroner, der 397 millionar finansieras med bruk av lån. Den totale lånefinansieringa i kommunen er på 84,5 %. Prosjekt som er under utarbeiding i investeringsbudsjettet inneberer ein ibuande høgare risiko for kostnadsoverskridingar enn ordinær drift. Det er om lag 150 investeringsprosjekt i budsjettet til kommunen for 2021.

3. Planlegging for måltall

Kommunen er i høve kommunelova frå 2018 pålagt å styre økonomien langsiktig etter måltall vedtatt av kommunestyret. I denne delen har vi sett på korleis Alver kommune har planlagt for og gjennomført denne styringa.

3.1 Problemstilling

✓ Korleis planlegg administrasjonen for å oppnå måltall kommunestyret har fastsatt i økonomiplanen?

3.2 Revisjonskriterier

Kommunelova § 14-2 bokstav c med forarbeid i Prop.46 L (2017-2018) s. 381:

Bestemmelsen innebærer en plikt for kommunestyret og fylkestinget til å fastsette finansielle måltall som hjelpemiddel i den langsiktige styringen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi. Med finansielle måltall siktes det til politiske målsettinger for kommunens eller fylkeskommunens økonomiske utvikling. Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommunestyrets og fylkestingets ansvar for en langsiktig økonomiforvaltning, jf. § 14-1 første ledd.

NOU 2016: 4 Ny kommunelov, s. 222:

Formålet med finansielle måltall er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, og benytte dette som en del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosessen. [...]

Utvalgets forslag krever ikke at de finansielle måltallene skal være bindende for økonomiplanen og årsbudsjettene. Bindende måltall ville i praksis være å sammenligne med en innstramming av kravet til budsjettbalanse og en innsnevring av det lokale skjønnet for hvordan midlene skal og bør disponeres. Ambisjonen til den enkelte kommune bør like fullt være at de finansielle måltallene etter hvert blir mer førende for de lokalpolitiske beslutningene, slik at den økonomiske handleevnen kan styrkes over tid. Finansielle måltall kan således være et grunnlag for kommuner til å etablere en lokal økonomisk politikk, der måltallene også blir lokale handlingsregler for økonomistyringen.

Bruk av finansielle måltall er også et virkemiddel for økt åpenhet om den enkelte kommunes økonomiforvaltning. Ved hjelp av finansielle måltall etableres det et bedre grunnlag for å vurdere den faktiske økonomiske utviklingen, slik den fremgår av regnskapet, opp mot en ønsket langsiktig utvikling. [...]

3.3 Høva i kommunen

Kommunen arbeider med tre måltal for den økonomiske drifta i kommunen:

Område	Langsiktig mål
Netto driftsresultat	3 %
Størrelse på disposisjonsfond i prosent av frie inntekter	15 %
Netto renteberande gjeld i prosent av frie inntekter	100 %

I **intervju** har vi fått opplyst at måltala er fastsatt av kommunestyret i økonomiplanen. Der finn ein både kortsiktige og langsiktige mål. Dei kortsiktige måla er syning av korleis kommunen ser føre seg at utviklinga vil vere på kort sikt for å nå måltala som ligg fleire år frem i tid. Dei kortsiktige måla blir rullert i økonomiplanane mens dei langsiktige måltala ligg fast. Føremålet med måltala er at kommunen skal oppnå ein positiv økonomisk utvikling.

Statsforvaltaren peika i **brev til kommunen 14. mai 2021** på at kommunen ikkje hadde vedtatt måltal, men at kommunen hadde opplyst at dei skulle gjere det. Måltala som gjaldt for undersøkningsperioden var difor ikkje vedtatt med økonomiplanen, men blei vedtatt i eigen sak 24. juni 2021.

Måltala som var vedtatt i sak 077/21 går frem av **Økonomiske måltal og handlingsreglar**. Det er her syna til dei langsiktige måla som nemnt over og til kortsiktige mål for kvart år i planperioden. På sikt nærmar desse måla seg det langsiktige målet.

I dei avsluttande **intervjua** forvaltningsrevisor har hatt med toppleiinga i kommunen i denne forvaltningsrevisjonen kom det frem at prognosane for Alver kommune framover ikkje vil samsvare med dei langsiktige måltala slik dei blei vedtatt i 2021 og 2022. Kommuneøkonomien er slik forvaltningsrevisor forstår det under press på grunn av auka kostnader på fleire områder i samfunnet.

I **intervju** er det vidare syna til at det er på toppleiarnivå ein tek omsyn til måltala i budsjettprosessen i kommunen. Det er her føringane for rammer i einingane og plassering av finansielle instrument blir gjort og det er ikkje sett som hensiktsmessig å kople dette direkte nedover i organisasjonen.

Når det gjeld særleg planlegging for netto driftsresultat har vi fått tilbakemelding frå fleire respondentar i **intervju** om at det er ei utfordring at kommunen ikkje har hatt større strukturdiskusjonar innan oppvekst og helse og omsorg. Nokre av respondentane har òg vert klare på at dette både aukar kostnadene, aukar arbeidspresset administrativt og fører til fagleg dårlegare tenester for innbyggjarane i kommunen.

Til sist er det òg kome frem i intervju at deler av administrasjonen opplev det som uheldig at kommunen i røynda har fått høgare kostnader og lågare inntekter etter kommunesamanslåinga, utan at det har vært satt i gang prosessar som kan sørge for at det blir henta ut stordriftsfordelar i dei store tenesteområda i kommunen.

3.4 Vurderingar

Forvaltningsrevisor har ikkje vurdert om måltala i seg sjølv er hensiktsmessige. I høve prosessen som er gjort med nytting av måltalla for 2021 synar vi til at måltala blei vedtatt etter budsjettet var sett i verk. For bruk i budsjettprosessen for 2022 er det heller ingenting å innvende. Det er elles for kort bruk av måltala som styringsverktøy til at forvaltningsrevisor kan gjere ei systematisk vurdering av korleis dei blir nytta i planprosessen over tid.

4. Driftsbudsjettet

Kommunen styrer økonomien etter drifts- og investeringsbudsjett. I denne delen har vi sett nærare på korleis kommunen handsamar planlegging og oppfølging av driftsbudsjettet.

4.1 Problemstilling

- ✓ Korleis handsamar kommunen budsjettering og oppfølging av driftsbudsjettet?
 - I kva grad har kommunen etablert ein budsjettprosess som danner grunnlag for ein hensiktsmessig økonomistyring?
 - I kva grad planlegg kommunen for usikkerhet?
 - I kva grad har kommunen etablert rutinar og praksis som sikrar ei hensiktsmessig økonomistyring?
 - I kva grad oppfattar dei tilsette system og rutinar som eigna for deira føremål?
 - I kva grad opplever personar med budsjettansvar at dei har tilstrekkelig kompetanse for å ivareta dette ansvaret?
 - Korleis handsamar og rapporterer kommunen avvik?

4.2 Revisjonskriterier

Dei grunnleggande krava til økonomiforvaltinga i kommunen er stadfesta i kommuneloven § 14-1. Dei tre overordna krava er at kommunen skal:

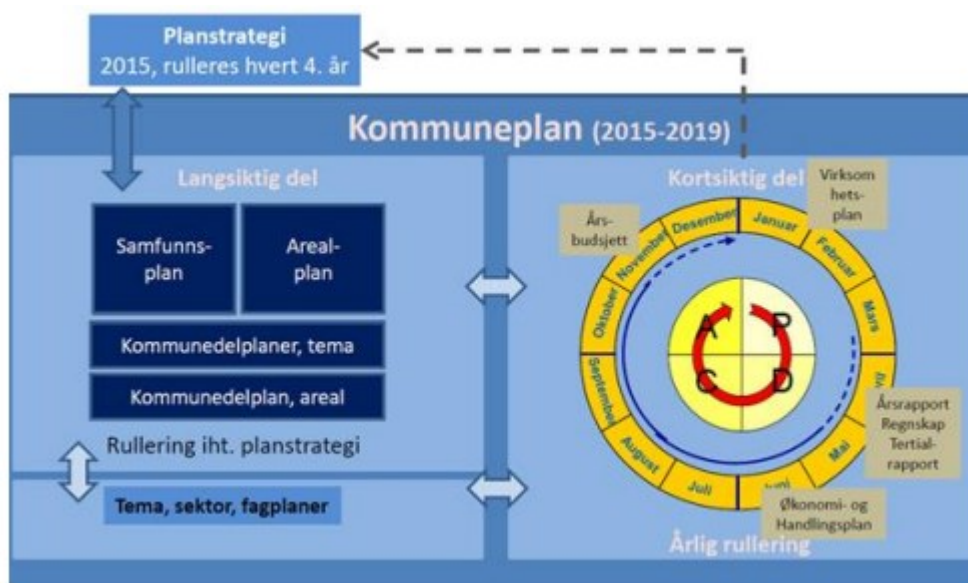
- ✓ forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevna blir ivaretatt over tid.
- ✓ utarbeide samordna og realistiske planer for eiga verksemd og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.
- ✓ forvalte finansielle midlar og gjeld på ein måte som ikkje inneber vesentlig finansiell risiko, mellom anna slik at betalingsforpliktingar kan gjerast opp ved forfall

4.3 Høva i kommunen

4.3.1 Planlegging

Økonomireglementet i kommunen blei vedteke i kommunestyret 28. november 2019 og er eit av fire sentrale styringsdokument på økonomiområdet, i tillegg til dokumenta i økonomisystemet. Økonomireglementet skildrar samanhengen mellom desse og legg sentrale føringar på korleis økonomien i kommunen skal styrast. Styringssystemet er skissert i en figur som vist til like under.

Figur 2 Det kommunale styringssystemet (økonomireglementet)



Kommuneplanen sin langsiktige del legg grunnleggande føringar for økonomien i kommunen, mens det er i økonomi- og handlingsplanen ein finn dei konkrete økonomiske prioriteringane som blir gjort for å oppfylle dei langsiktige planane. I sistnemte vil det gå føre kva tiltak som er finansiert av kommunen og såleis kan oppfyllest.

Økonomiplanen legg grunnlaget for utarbeiding av dei årlege budsjetta i kommunen. Økonomireglementet legg føringar for korleis dette skal skje og når ein skal oppdatere planen og legge frem budsjettforslaga.

Økonomiplanen er eit rullerande dokument og for denne forvaltningsrevisjonen vart det teke utgangspunkt i økonomiplan 2021 – 2024 som grunnlag for systemanalysen. Administrasjonen sin overordna forståing av den økonomiske situasjonen i kommunen går føre av «Rådmannen sine vurderingar og prioriteringar for økonomiplan 2021 – 2024». Administrasjonen peiker her på at kommunen er sårbar for ei uventa renteauke. Årsaka er at kommunen har arva investeringsvedtak frå før kommunesamanslåinga. Dei tre kommunane som i dag utgjør Alver kommune hadde til saman høgare kostnader enn inntekter, samt høge investeringar.

Administrasjonen skildra tre hovudgrep for Alver kommune i økonomiplanen. I sum vart det å gjere innsparingar i driftsbudsjettet, gjere innsparingar i investeringsbudsjettet og å auke provenyet med eigedomsskatt. I detaljane i planen la administrasjonen frem fleire konkrete forslag til innsparingar. I tillegg ble det syna til moglege innsparingstiltak som ikkje vart nærare spesifisert, mellom anna strukturtiltak i oppvekstsektoren.

Kommunen opererer med eit **årshjul for økonomi og rapportering** der det er satt opp tider for når ein skal sette i gang med og fullføre forskjellige aktivitetar. Årets første aktivitet var vurdering av nye investeringsbehov i rådmannen si leiargruppe i mars; deretter byrjar den ordinære økonomiplanleggingsprosessen i august. Årshjulet inneheld òg ein del om rapportering som er skildra under. Desse må sjåast i samanheng.

I samband med **spørjeundersøkinga** har seks av respondentane trekt fram struktur som ein utfordring i dei opne spørsmåla. Det blir peikt på at dei tilsette opplever at politisk leiing i kommunen styrer etter gamle kommunegrenser. Vidare blir det syna til at det verker som politisk leiing ikkje har tillit til kunnskaps- og erfaringsbaserte tiltak administrasjonen kjem med, og at kommunen på grunn av små einingar må tilby innbyggjarane i kommunen dårlegare tenester enn det administrasjonen meiner kommunen kunne hatt evne til.

Når det gjeld investeringar har kommunen eit **reglement for finans- og gjedsforvaltning** (også kalla **finansreglement**). Dette legg rammene for kommunen sin finans- og gjeldsportefølje.

4.3.2 Budsjett disponering og usikkerheit

Økonomireglementet legg vidare føringar på disposisjonsfullmaktene i budsjettsaker i kommunen. Ansvar er delt inn i tre nivå.

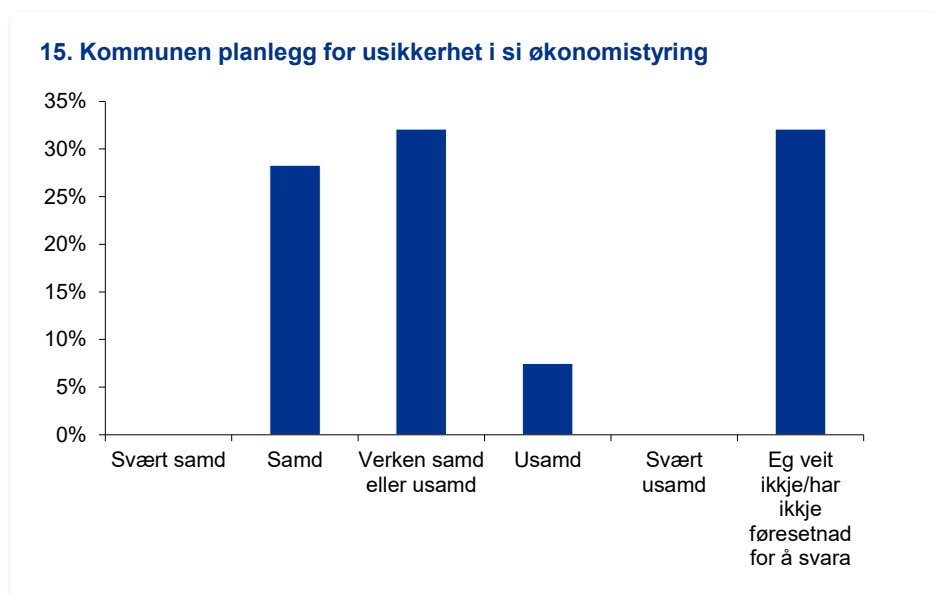
- ✓ Budsjettreguleringar mellom avdelingar innan eit tenesteområde kan gjerast av tenesteleiar.
- ✓ Budsjettjusteringar mellom tenesteområde innanfor same sektor kan gjerast av kommunalsjef/ rådmann.
- ✓ Budsjettjusteringa mellom sektorane krev vedtak i kommunestyret.

Dette harmonerer med **administrativt delegasjonsreglement** der det er slått fast at:

- ✓ Avdelingsleiar har mynde til å disponere avdelinga sitt budsjett og foreta budsjettendringar innanfor avdelinga.
- ✓ Tenesteleiar har mynde til å disponere tenesteområdet sitt budsjett, endre den interne fordelinga av budsjettet mellom avdelingane i tenesteområdet og å foreta andre budsjettendringar innanfor tenesteområde.

Respondentane i **intervjua** har gitt eins tilbakemelding på at føringane for utøving av mynde i budsjettet blir gjennomført som skildra i økonomireglementet og det administrative delegasjonsreglementet òg i praksis.

I **driftsbudsjettet** er det budsjettet utan buffer eller frie disponeringar. Det fører til at alle endringar som verkar på den daglige drifta må dekkast av andre kostnadsstader i tråd med disponeringsmynde nemnt over. I **spørjeundersøkinga** har ein av respondentane nemnt at det er mangel på midlar for uføresette hendingar. Vidare har andre trekt frem at det fører til meirforbruk utanfor budsjett fordi det er tungvint å skaffe nødvendige budsjettdekningar og at det er vanskeleg å gi fullgode lovpålagte oppgåver med dei rammene som er i budsjettet i dag.



Når det gjeld planlegging for usikkerheit synes svara på spørsmål 15 at dei tilsette er meir samd enn usamd i påstanden om at kommunen planlegg for usikkerheit. Ingen av dei tilsette vi har snakka med oppfatar at kommunen har ein buffer eller sikringsmargin i driftsbudsjetta, så det vil vere nærliggande å sjå dette opp mot kommunen sitt system for å omdisponere i høve det er behov for endringar.

4.3.3 Rapportering og avvik

Økonomireglementet legg òg føringar på rapporteringa mellom administrasjonen og politisk leiing i kommunen. Her er det slått fast at kommunestyret skal handsame to økonomiske statusrapportar i året, i tillegg til årsrekneskapen og årsmeldinga. Det er gitt konkrete fristar for handsaminga.

Den løypande rapporteringa skal skje til formannskapet for både drift og investering og skal vere del av orienteringssaka på kvart formannskapsmøte.

I **administrativt delegasjonsreglement** er det slått fast at:

- ✓ Tenesteleiar skal ha gjennomgang av økonomi med sine avdelingsleiarar ein gong i månaden.
- ✓ Tenesteleiar rapporterer på same måte ein gong i månaden til respektive kommunalsjefar.

Kommunen har i **årshjul økonomi og rapportering** stadfesta dei månedlege rapporteringane for alle andre månader enn mars, juni og november. Det er likevel overføring av rekneskapstal til *Framsikt* i alle månadene.

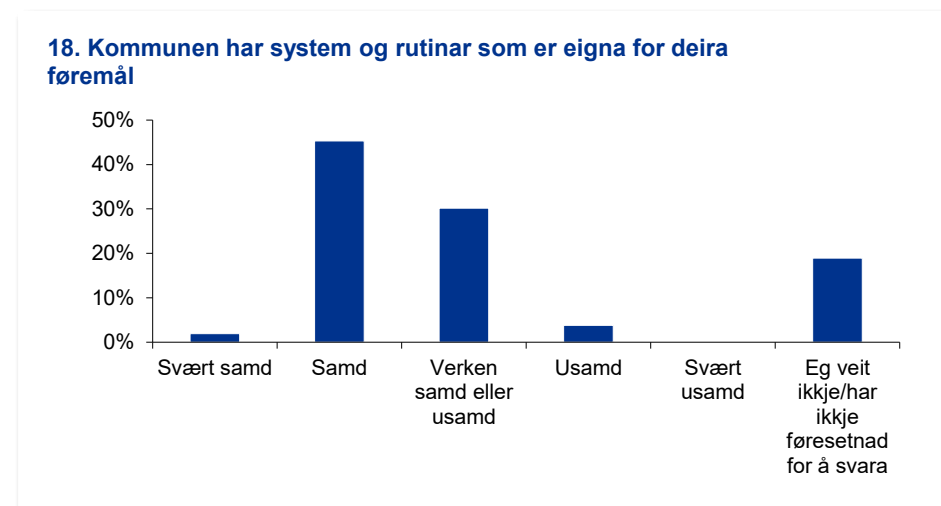
Respondentane i **intervjua** forklarar at kommunen nyttar systemet *Framsikt* der avdelingsleierane rapporterer på økonomien. Dette går vidare til tenesteleiar, sektorvis kommunalsjef og kommunalsjef for økonomi ein gong i månaden.

Alle respondentane er konsekvente i tilbakemeldinga på korleis rapporteringsprosessen fungerer. På toppleiarnivå blir det òg rapportert om at talmaterialet som kjem frå einingane blir opplevd som korrekt for situasjonen kommunen er i og at kommunen på den måten har eit godt, korrekt og bevisst bilete på den økonomiske situasjonen.

Respondentane bekreftar òg at det er dei same tala som ligg til grunn for framlegg for formannskapet og som er utgangspunkt for tertialrapporteringa. I denne rapporteringa er det synleg for politisk leiing kva som er mellombelse effektar og kva som eventuelt er varige effektar av endringar i den økonomiske situasjonen. Politisk leiing får løypande informasjon om konsekvensar for budsjettet med føremål om at innhaldet i framtidige planar ikkje skal vere overraskande og at også politisk leiing skal ha eit forhold til økonomien i kommunen.

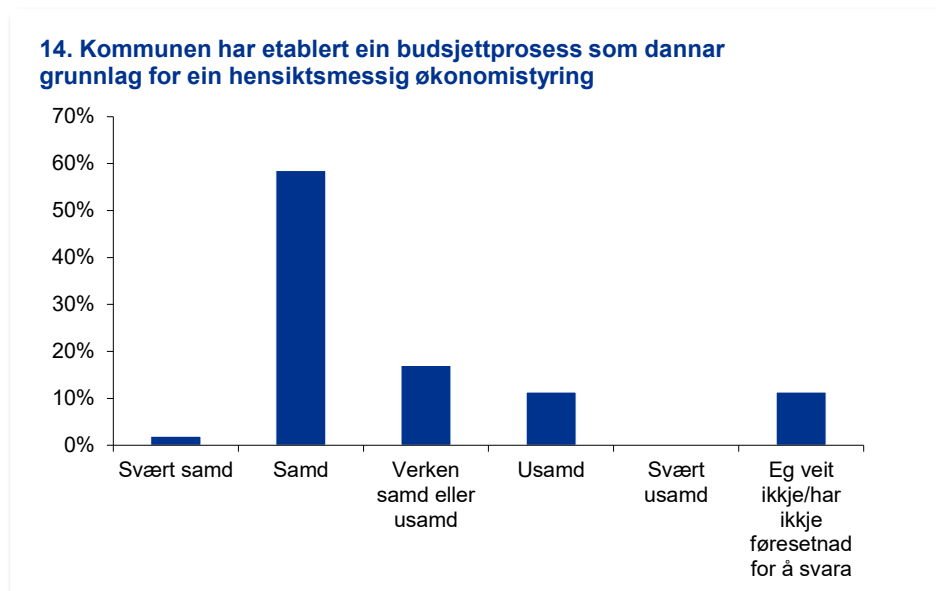
4.3.4 Oppfatningar blant dei tilsette

I **intervju** på toppleiarnivå er tilbakemeldinga at rutine og systema er gode. Resultata frå spørjeundersøkinga synar òg til at system og rutinar oppfattast som å vere eigna for personer med budsjettansvar sitt føremål, sjølv ei gruppe respondentar verken er samd eller usamd i påstanden.



I intervju kjem det fram at toppleiarnivået i kommunen ikkje har ein konkret prosess for å få innspel frå avdelings- og tenesteleiarar der dei kan fortelje om utfordringar, og at dette er eit tiltak som kunne vore med å identifisera moglege forbetningsområder.

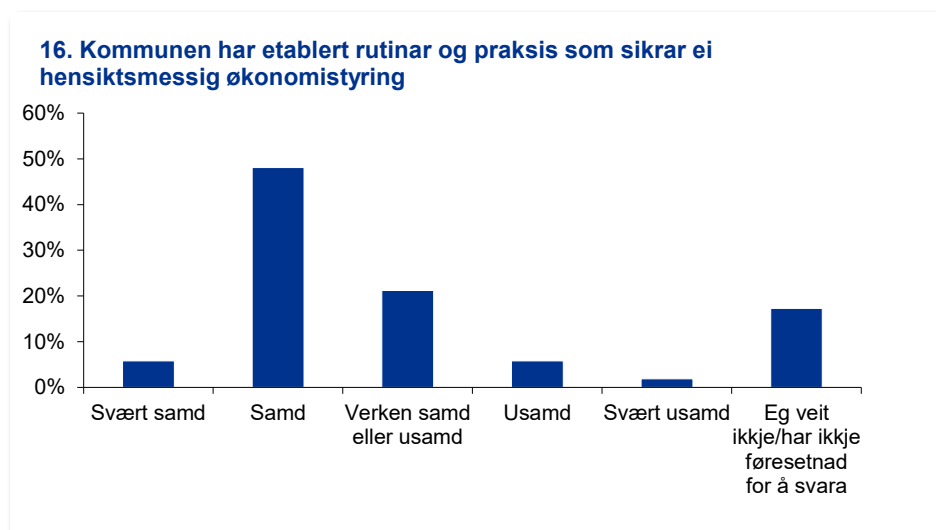
Dei tilsette som rapporterer har i nokre tilfelle meldt frå om det same i intervjuet, og at det hadde vore enklare for dei om det var mogleg å kople hendingar og tal på ein tydelegare måte i same system. Det blir samstundes peika på at det blir rapportert korrekt og høveleg i dei systema som finnes og at det er synleg kva som er årsaken til eventuelle avvik og endringar i budsjetteringa.



Oppfatninga av budsjettprosessen er i stor grad positiv blant dei tilsette, som syna til i svara på spørsmål 14 i **spørjeundersøkinga**. Respondentane i intervjuet har i stor grad gitt same tilbakemelding.

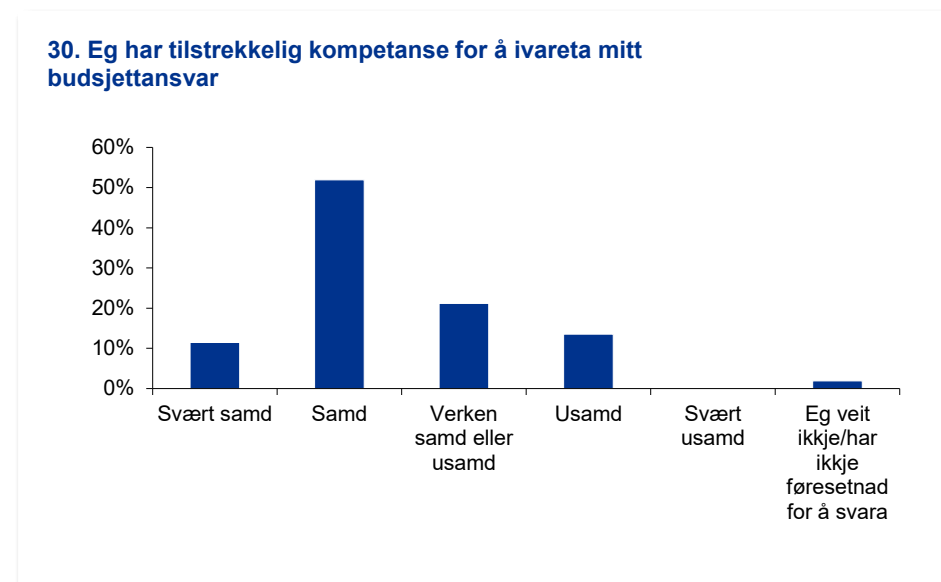
I høve dei tilsette sin respons på om dei etablerte rutine og praksisen sikrar ei høveleg økonomistyring svarer òg ein stor del at dei er samd. Andelen som er usamd er her mindre enn på spørsmål 14, noko som kan syne at eventuelle svakheitlar med budsjettprosessen blir henta inn av dei andre rutine og praksis.

I intervjuet kom det ikkje fram noko stor forskjell på desse punkta og i røynda vil dei synest som overlappende.

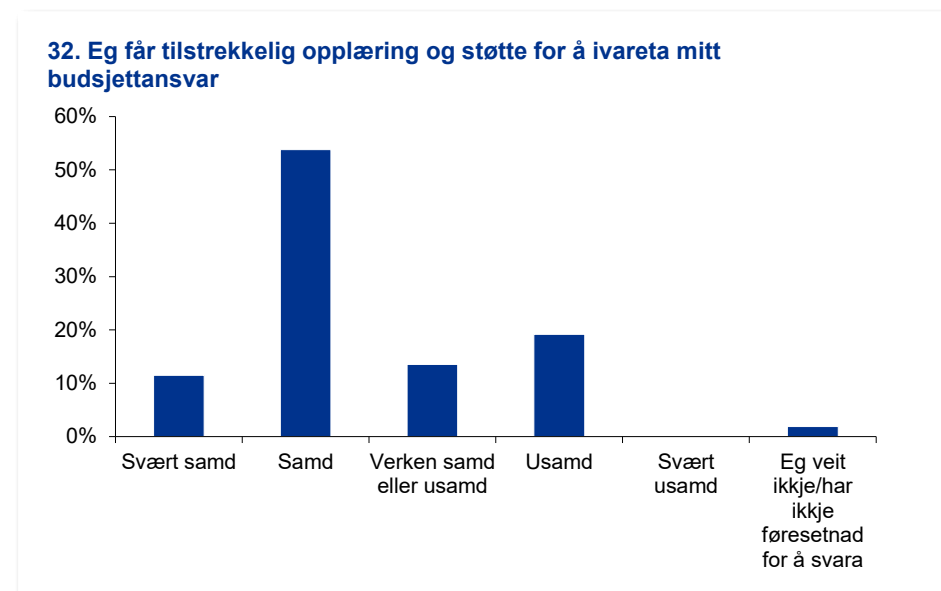


4.3.5 Kompetanse

I toppleiinga er kompetansen på økonomistyring god. Lenger ned i organisasjonen er det varierende grad av kompetanse på økonomi. Respondentane i intervjuva gav tilbakemelding på at dei i mange tilfelle er leiarar på grunn av andre faglige kvalifikasjonar enn økonomi.



Samstundes er det fleire respondentar som har sagt at dei oppleva dei får god støtte av controllerfunksjonen for sitt tenestområde.

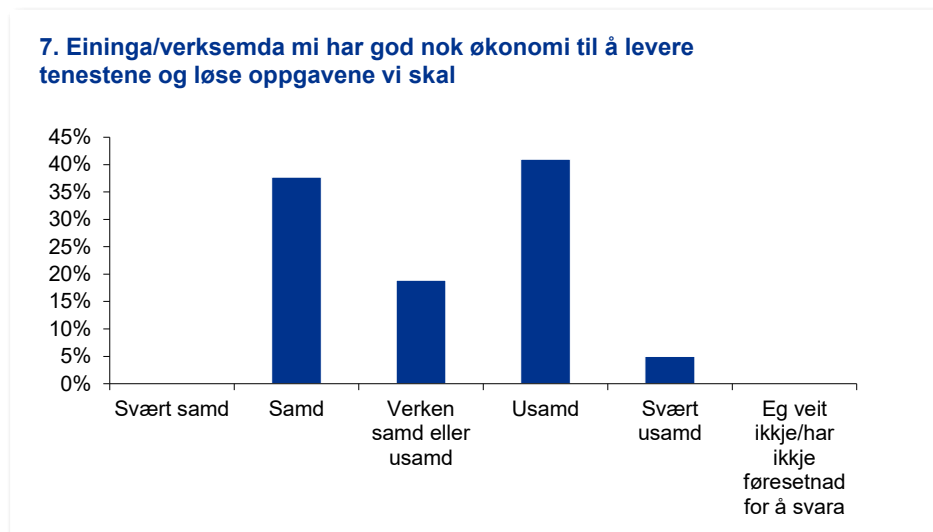


Det er ei gruppe respondentar i spørjeundersøkinga på om lag 20 % som meiner det ikkje er gitt tilstrekkeleg støtte og opplæring til at dei kan ivareta budsjettansvaret sitt. Det kjem òg frem i intervjuva at nokre av respondentane meinte det var for lite kontakt med controller, eller at dei hadde for lita tid til å følgje opp budsjettansvaret tilstrekkeleg. Det blei peikt på fleire årsaker til tidspress, mellom anna er nokre av avdelingane store og inneheld mange tenester som krev tett oppfølging og planlegging. Vidare er det i

intervjua syna til at det for enkelte tenester kan vere mykje usikkerheit knytt til behov og ressursar, ettersom dette styres av ein brukarmasse som kan endrast raskt.

4.3.6 Anna

Det mest diverse svaret i spørjeundersøkinga var svara på spørsmål 7 om vilkåra for å levere tenester og løyse oppgåver. På dette punktet er det teikn på ei divergens i kommunen. Det stemmer òg med dei opplysningane vi har fått på intervju der respondentane både melder om at dei klarer å leverer tenestene med dei ressursane dei får og at dei ikkje klarer det.



I dei frie svara i spørjeundersøkinga er det tre respondentar som peiker på at dei har for lite tid til saman til å gjere alle oppgåvene sine. Dette kjem òg frem i intervju. Ein av respondentane på intervju gav tydeleg uttrykk for frustrasjon på dette punktet.

4.4 Vurderingar

I vurderingane har vi i hovudsak lagt vekt på at det må vere sporbar samanheng mellom det som er skrive i kommunen sine styringsdokumenter og det som går frem av intervju og spørjeundersøkinga. Dette ser vi så i samanheng med revisjonskriteriene og problemstillinga.

I intervju og spørjeundersøkinga er det syna til korleis strukturen i kommuneforvaltninga oppfatast å påverke tenestetilbodet og moglegheita til å hente ut stordriftsfordelar. Det er forvaltningsrevisor si vurdering at dette er høve som ligg til politisk leiding i kommunen etter kommunelova. Vurdering av politisk nivå i kommunen fell utanfor forvaltningsrevisors oppgåve.

Forvaltningsrevisor sin overordna vurdering er først og fremst at Alver kommune har eit strukturert og godt system for budsjettplanlegging og rapportering. Det er tydelege rutinar for kva som skal rapporterast og systema i seg sjølv legg til rette for at dei som gjer økonomiske avgjerd sit på så ferske og korrekte data som mogleg til ei kvar tid.

Forvaltningsrevisor sin vurdering av planprosessen er at den er godt strukturert og at det synes hensiktsmessig både med tanke på deltaking og innspel og styring frå toppleiinga.

Forvaltningsrevisor sin vurdering av budsjett disponering og usikkerheit er at rutinane er hensiktsmessige. Det er ikkje satt av buffermidlar og det er det heller ikkje behov for. Prosessen med handsaming av usikkerheit syner at driftsbudsjettet er nøkternt, slik det òg bør vere sett i høve til Alver kommune sin

økonomiske situasjon. Respondentane er ikkje samde om det bør nyttast buffermidlar. Vår vurdering er at det uansett ikkje er naturleg at det ligg buffermidlar på dei mindre einingane og at det i så fall bør ligge på tenestenivå. På dette nivået er det ikkje kome tilbakemelding om at det er ei utfordring å ikkje ha buffermidlar.

Forvaltningsrevisor sin vurdering av rapportering og avvik er at prosessen også her er god. Systemet kommunen har vald skildrar årsakene til budsjettavvik på ein god måte og bidrar til synleggjering gjennom heile linja.

Forvaltningsrevisor sin vurdering er at tilsette i stor grad oppfattar system og rutinar som hensiktsmessige. Det er eit mogleg forbetningsområde i at toppleiarnivå ikkje har ein konkret prosess for å få innspel frå avdelings- og tenesteleiarar der dei kan fortelje om utfordringar. Dette kan være ei mogleg forbetring i høve dagens system.

Det er forvaltningsrevisor sin vurdering at personar med budsjettansvar opplever å ha varierende grad av kompetanse til å ivareta ansvaret. Spesielt for leiarar på avdelingsnivå er dette syna til, noko som heng saman med at deira faglege kvalifikasjonar i stor grad er knytt til andre områder enn økonomi. Når det gjeld kompetanse knytt til økonomistyring blant tenesteleiarar og toppleiinga er vår vurdering at dei tilsette i stor grad opplever å ha tilstrekkeleg kompetanse til å ivareta ansvaret. Vidare er vår vurdering av opplæring og støtte til økonomifuksjonane i kommunen at dei i hovudsak er gode, men at det er satt av for lite ressursar til oppfølging og støtte, samt at dei tilsette på mellomleiarnivå ikkje har nok tid til sjølv å prioritere å sette seg inn i økonomiarbeidet. Det er samstundes forvaltningsrevisor sin vurdering at opplæringa må leggjast opp på ein måte som gjer det mogleg å handsame i tillegg til andre oppgåver, utan at det fører til meirarbeid for den enkelte.

Forvaltningsrevisor sin vurdering av andre tilbakemeldingar knytt til forvaltningsrevisjonen er at kommunen bør vurdere oppgåvemengda til dei tilsette på mellomleiarnivå. Det er etter vårt syn mange mellomleiarar som melder tilbake om stadig aukande arbeidsmengde i nye Alver, og kommunen bør her vurdere tiltak som kan redusere arbeidsbyrden til mellomleiarane – eksempelvis om det er enkelt oppgåver som i større grad kan gjerast av administrativt støttepersonell.

5. Investeringsbudsjettet

Kommunen styrer økonomien etter drifts- og investeringsbudsjett. I denne delen har vi sett nærare på korleis kommunen handsamar planlegging og oppfølging av investeringsbudsjettet.

5.1 Problemstilling

- ✓ Korleis handsamar kommunen budsjettering og oppfølging av investeringsbudsjettet?
 - I kva grad har kommunen etablert ein prosess som dannar grunnlag for ein hensiktsmessig planlegging og økonomistyring for investeringar?
 - I kva grad handsamar kommunen driftskonsekvensar i høve investeringar?
 - I kva grad planlegg kommunen for usikkerhet i investeringsprosjekt?
 - Korleis handsamar og rapporterer kommunen kostnadsavvik?

5.2 Revisjonskriterier

Dei grunnleggande krava til økonomiforvaltninga i kommunen er stadfesta i kommuneloven § 14-1. Dei tre overordna krava er at kommunen skal:

- ✓ forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevna blir ivaretatt over tid.
- ✓ utarbeide samordna og realistiske planer for eiga verksemd og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.
- ✓ forvalte finansielle midlar og gjeld på ein måte som ikkje inneber vesentlig finansiell risiko, mellom anna slik at betalingsforpliktingar kan gjerast opp ved forfall

Når det gjeld prosjektstyring har òg DFØ ein rettleiar som er blitt benkemerket for god prosjektstyring i det offentlege i Norge på Prosjektveiviseren.no.

I tillegg er det for store investeringsprosjekt ein eigen prosjektmodell i staten, **Statens prosjektmodell**, som fleire kommunar har tatt inspirasjon av når det gjeld gjennomføring av store investeringsprosjekt der ein nyttar konseptvalutgreiing, og kvalitetssikring ein og to.

5.3 Høva i kommunen

Ettersom Alver kommune vart oppretta ved kommunesamanslåing i 2020 har kommunen i følgje respondentane knapt nok hatt investeringar som er eigne i si levetid. Det er i følgje opplysningar vi har fått i **intervju** ingen markante investeringar som har fått følgje løpet frå start til slutt i prosessen Alver kommune har lagt opp til. Det gjer at undersøkinga har retta seg breiare mot kva administrasjonen opplever som dei største utfordringane for økonomiplanlegginga og kva administrasjonen har gjort for å møte desse utfordringane.

5.3.1 Driftskonsekvensar¹

Alle respondentane i **intervju** om investeringsportefølje og driftskonsekvensar peiker på at det ikkje har vort konsekvent eller riktig berekning av driftskostnader som følgje av investeringsvedtak. Fleire av respondentane peiker òg på at det er forskjell på kva administrasjonen legg fram og kva som blir vedtatt politisk.

Respondentane er innpå at bygg som skulle vort avhenda ikkje blir det, under ein pretensjon om at når ein allereie har bygga så kan dei nyttast til andre ting. Tilbakemeldinga frå respondentane er at vedlikehaldskostnaden i slike høve aukar merkbart og at det går ut over det relative vedlikehaldet andre stader i kommunen.

Respondentane er tydelige på at det ikkje har vørt vanleg å ta høgd for auka driftskostnader ved overtaking av ferdigstilte prosjekt i alle dei tre kommunane som no utgjer Alver. Det fører til at driftskostnadene ikkje er planlagt for på ein føreseieleg måte når investeringa har blitt overtatt av Alver kommune.

Toppleiinga i kommunen er tydeleg på at dette er noko dei er kjent med og har hatt fokus på. Dei meiner det vil betre seg når prosjekt blir starta opp i Alver. Nokre av respondentane nemner òg at administrasjonen har arbeida for å få ein oversikt over framtidige driftskonsekvensar.

5.3.2 Usikkerheit

Det er eit relativt nytt **reglement for styring av investeringsprosjekt** i kommunen. Det vart handsama av kommunestyret i februar 2022. Reglementet er bygd opp om prosjektrettleiaren til DFØ og inneheld vanlige fasar for prosjektstyring med definerings av avgjerdsgrunnlag for kvart avgjerdspunkt ved overgang mellom fasane. Det er òg stilt krav om kalkyleusikkerheit. Det er ikkje stilt konkrete krav til konseptvalet i form av ordinær konseptvalutgreiing eller kvalitetssikring, som til dømes KS1 og KS2.²

Fase/ avgjerdspunkt	Avgjerdsgrunnlag	Produkt fase	Kalkyleusikkerheit	
			Bygg	VVA
Prosjektidé	Økonomiplan		ikkje vurdert	ikkje vurdert
BP1	Konseptmandat		+/-30 %	+/-50 %
Konsept		Prosjektforslag Byggjeprogram		
BP2	Prosjektforslag Byggjeprogram		+/-20%	+/-30 %
Planlegge		Styringsdokument Forprosjekt		
BP3*	Styringsdokument Forprosjekt		+/-10%	+/-20 %
Gjennomføre				
BP4	Adm. avgjerdspunkt			
Avslutte		Sluttrapport		
BP5	Sluttrapport			
Realisere				
BP6	Adm. avgjerdspunkt			

¹ Driftskonsekvensar et økonomiske konsekvensar i driftsbudsjettet som følgje av disponeringar i investeringsbudsjettet

² KS1 (kvalitetssikring av konseptvalg), KS2 (kvalitetssikring av styringsunderlag, samt kostnadsoverslag)

Som det går føre av figuren over er det lagt inn ein konkret kalkyleusikkerheit i dei forskjellige fasane i prosjektet. I **intervju** har vi vidare fått opplyst at kommunen ikkje nyttar reservar og at det heller ikkje er nytta såkalla P50 og P85 for styrings- og kostnadsramme.³

5.3.3 Avvik og rapportering

I **reglement for styring av investeringsprosjekter** er det slått fast at prosjektleiar har ansvaret for å melde frå løypande til prosjekteigar om avvik. Prosjekteigar skal melde frå til administrativ styringsgruppe for investeringar og foreslå nødvendige tiltak og justeringar i prosjektet. Rådmann informerer så formannskapet i fast orienteringssak om investeringar om status i investeringsprosjektporteføljen med hovudvekt på avvik frå innhald, framdrift og økonomiske rammer.

Når det gjeld avvik frå kravspesifikasjon skal brukargruppa, som er ein rådgjevande funksjon, handsame alle saker som får praktiske konsekvensar for brukarane. Dei som er medlemmer av brukargruppa har òg plikt til å melde frå til den brukargruppa dei er representantar for. Desse avvika er ikkje nødvendigvis økonomiske, men kan ha ein økonomisk verkand.

Det er òg eit eige punkt i reglementet om at det ved avvik over 10 % frå forprosjekt kan nyttast forvaltningsrevisjon for ytterlegare evaluering og læring.

I **intervjua** stadfester respondentane at rapportering og handsaming av avvik samsvarer med reglementet slik det er no. Samstundes peiker respondentane på at det har vore utfordrande å arve prosjekt frå tre forskjellige kommunar der planlegginga ikkje har vore eins, eller av same kvalitet. Det har ført til at kommunen ikkje har hatt god nok oversikt over kostnadsbildet til å gi det bildet over prosjekta som ein har ønskt. Respondentane melder samstundes om at det er gjort eit arbeid med å få betre oversikt over prosjekta og dei meiner kommunen no har kontroll over økonomien i prosjektporteføljen.

5.4 Vurderingar

Forvaltningsrevisor sin overordna vurdering er at Alver kommune har fått til eit godt stykke arbeid med å etablere felles reglement for prosjektstyringa, få oversikt over arva prosjekt og etter kvart få oversikt over kostnadene gitt varierende føreliggande analysar.

Forvaltningsrevisor sin vurdering av planlegging for driftskonsekvensar er at handsaminga av dette har vært for dårlig. Det er ikkje ein ukjent ting i kommunesektoren at investeringsvedtak kan bli gjort utan at ein har eit tydelig vedtak, eller vedtaksgrunnlag, for driftskonsekvensane. I høve handsaming av slike saker er det forvaltningsrevisor sin vurdering at sakene bør synast slik at driftskonsekvensane kjem frem tidlig i saken, gjerne like før investeringskonsekvensen.

Forvaltningsrevisor sin vurdering av styringa for usikkerheit er noko blanda. Slik prosessen er lagt opp i dag vil det truleg vere ei viss sparing i mindre prosjekt der den ibuande risikoen er låg. Det er òg slik at ein ikkje alltid kan komme utanom høg risiko ved å legge til fleire økonomiske analysar – for eksempel ved risiko for grunnforholda. Det er likevel forvaltningsrevisor sin erfaring at ein ved større prosjekt bør kalkulere usikkerheita nærare for å unngå for stor risiko. Det er ein svakheit i dagens prosjektstyringssystem at ein ikkje har konkretisert krava for konseptvalutgreiing og ikkje nyttar KS1 og KS2. Forvaltningsrevisor sin vurdering er at det bør innførast krav om dette for større prosjekt og at terskelen for når dei skal nyttast bør fastsetast i reglement for styring av investeringsprosjekter.

Forvaltningsrevisor sin vurdering av systemet for avvik og rapportering er at systemet er godt og eignar å gi eit heilskapleg bilete av økonomien i prosjektporteføljen på rett tid. Frå forvaltningsrevisor sitt perspektiv er det likevel ønskeleg å påpeike at forvaltningsrevisjon *«innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger*

³ Metoder for å anslå estimatusikkerhet knyttet til kostnadsestimering

av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak» og er ein annan metode enn å evaluere einskildprosjekt.

6. Anbefalingar

Forvaltningsrevisor har gjennom undersøkingane vurdert høva i Alver kommune sin strategiske økonomistyring. Basert på undersøkingane vi har gjort anbefaler vi Alver kommune å sette i verk følgande fem tiltak.

Vi anbefaler Alver kommune:	
1	- å innfør ein prosess for å få innspel frå avdelings- og tenesteleiare om moglege utfordringar i høve system og rutinar
2	- å gjennomføre ein arbeidsmiljøundersøking blant mellomleierane i kommunen med særleg omsyn på opplevd arbeidspress
3	- å tilby mellomleierane auka støtte og opplæring i økonomifunksjonen
4	- å gjennomgå rutinane for synleggjering av driftskonsekvensar i investeringsvedtak med sikte på å tydeliggjere konsekvensane endå betre
5	- å innfør detaljerte krav om KVU, KS1 og KS2 med forskjellig innslagspunkt i større prosjekter

Vedlegg 1: Kommunedirektøren sitt fråsegn

Takk for tilsendt rapport. Tilrådingane i denne rapporten vil bli med som grunnlag i vårt vidare arbeid med å forbetre og utvikle våre rutinar knytt til økonomistyringa i Alver kommune.

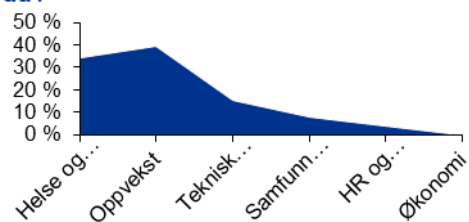
Vedlegg 2: Spørjeundersøking

Ingress

1. Kva slags eining/sektor tilhørar du?

Name	Percent
Helse og omsorg	34 %
Oppvekst	40 %
Teknisk forvaltning og drift	15 %
Samfunnsutvikling	8 %
HR og utvikling	4 %
Økonomi	0 %
N	53

1. Kva slags eining/sektor tilhørar du?



2. Kva slags tenesteområde tilhørar du?

Name	Percent
PPT	
Skule	
Barnehage	
Barnevern	
Helsestasjon og jordmortenesta	
N	

3. Kva slags eining/sektor tilhørar du?

Name	Percent
-------------	----------------

Sjukeheimar

Heimetenester

Habiliteringstenester

Psykisk helse og rus

Lege- og rehabiliteringstenesta

NAV

N

4. Kor har du tidlegare erfaring frå?

Name	Percent
-------------	----------------

Meland kommune

Radøy kommune

Lindås kommune

Annen kommune

Fylkeskommune

Sentral forvaltning (departement eller direktorat)

Anna offentlig verksemd

Privat sektor

Anna

N

5. Er du leiar med personalansvar?

Name	Percent
Ja	100 %
Nei	0 %

N **53**

5. Er du leiar med personalansvar?

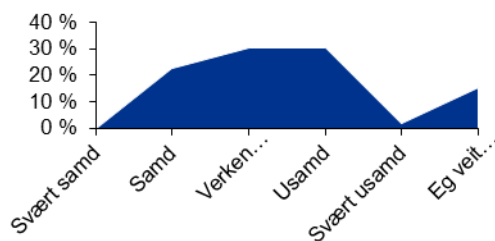


6. Kommunen har god nok økonomi til å levere eit godt tenestetilbud til innbyggjarane

Name	Percent
Svært samd	0 %
Samd	23 %
Verken samd eller usamd	30 %
Usamd	30 %
Svært usamd	2 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	15 %

N **53**

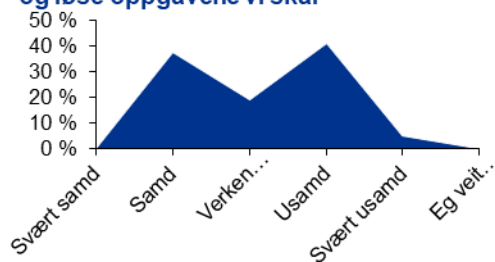
6. Kommunen har god nok økonomi til å levere eit godt tenestetilbud til innbyggjarane



7. Eininga/verksemda mi har god nok økonomi til å levere tenestene og løse oppgavene vi skal

Name	Percent
Svært samd	0 %

7. Eininga/verksemda mi har god nok økonomi til å levere tenestene og løse oppgavene vi skal



Samd	38 %
Verken samd eller usamd	19 %
Usamd	41 %
Svært usamd	5 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	0 %

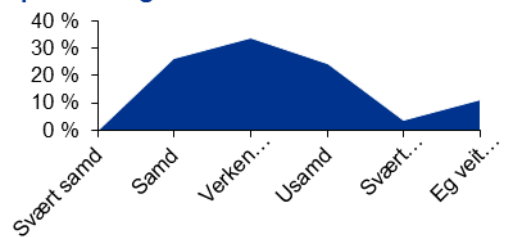
N 53

8. Kommunen gjer hensiktsmessige økonomiske prioriteringar

Name	Percent
Svært samd	0 %
Samd	26 %
Verken samd eller usamd	34 %
Usamd	25 %
Svært usamd	4 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	11 %

N 53

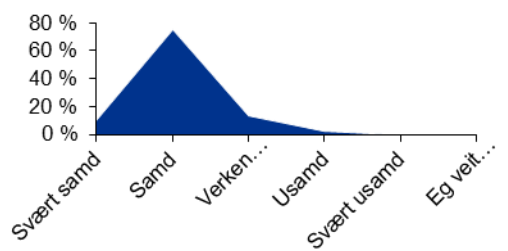
8. Kommunen gjer hensiktsmessige økonomiske prioriteringar



9. Innenfor eininga/verksemda mi gjer vi hensiktsmessige økonomiske prioriteringar

Name	Percent
Svært samd	10 %
Samd	75 %

9. Innenfor eininga/verksemda mi gjer vi hensiktsmessige økonomiske prioriteringar

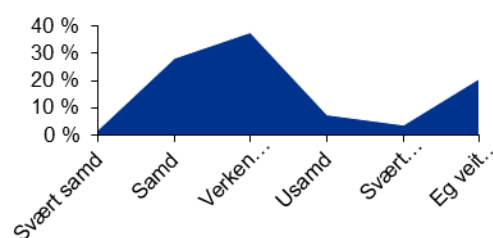


Verken samd eller usamd	14 %
Usamd	2 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	0 %
N	52

10. Kommunen gjer langsiktige økonomiske prioriteringar

Name	Percent
Svært samd	2 %
Samd	28 %
Verken samd eller usamd	38 %
Usamd	8 %
Svært usamd	4 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	21 %
N	53

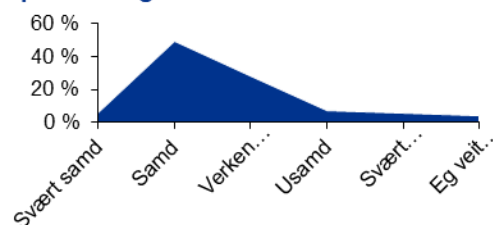
10. Kommunen gjer langsiktige økonomiske prioriteringar



11. Innenfor eininga/verksemda mi gjer vi langsiktige økonomiske prioriteringar

Name	Percent
Svært samd	6 %
Samd	49 %
Verken samd eller usamd	28 %

11. Innenfor eininga/verksemda mi gjer vi langsiktige økonomiske prioriteringar

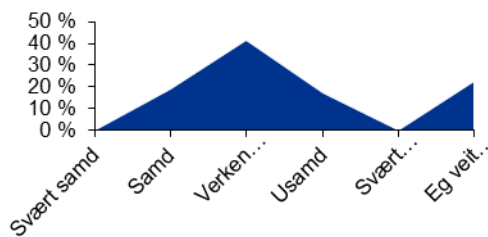


Usamd	8 %
Svært usamd	6 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	4 %
N	53

12. Kommunen styrar økonomien på ein bærekraftig måte

Name	Percent
Svært samd	0 %
Samd	19 %
Verken samd eller usamd	42 %
Usamd	17 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	23 %
N	53

12. Kommunen styrar økonomien på ein bærekraftig måte

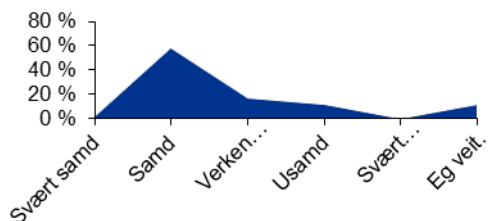


13. Er det noko du ønske å leggje til når det gjeld den økonomiske situasjonen i kommunen eller i eiga eining/verksemd?

14. Kommunen har etablert ein budsjettprosess som dannar grunnlag for ein hensiktsmessig økonomistyring

Name	Percent
Svært samd	2 %

14. Kommunen har etablert ein budsjettprosess som dannar grunnlag for ein hensiktsmessig økonomistyring



Samd	59 %
Verken samd eller usamd	17 %
Usamd	11 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	11 %

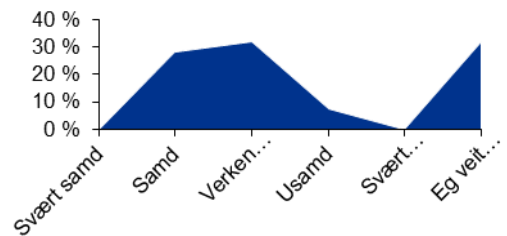
N 53

15. Kommunen planlegg for usikkerhet i si økonomistyring

Name	Percent
Svært samd	0 %
Samd	28 %
Verken samd eller usamd	32 %
Usamd	8 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	32 %

N 53

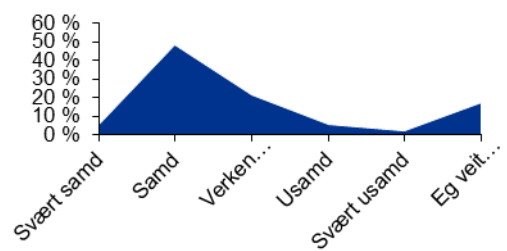
15. Kommunen planlegg for usikkerhet i si økonomistyring



16. Kommunen har etablert rutinar og praksis som sikrar ei hensiktsmessig økonomistyring

Name	Percent
Svært samd	6 %
Samd	48 %

16. Kommunen har etablert rutinar og praksis som sikrar ei hensiktsmessig økonomistyring

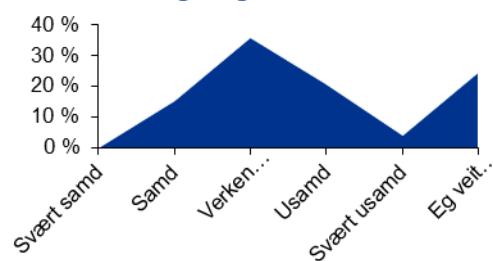


Verken samd eller usamd	21 %
Usamd	6 %
Svært usamd	2 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	17 %
N	52

17. Kommunen har etablert rutinar og praksis som sikrar ei hensiktsmessig samhandling på tvers av einingar og verksemdar

Name	Percent
Svært samd	0 %
Samd	15 %
Verken samd eller usamd	36 %
Usamd	21 %
Svært usamd	4 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	25 %
N	53

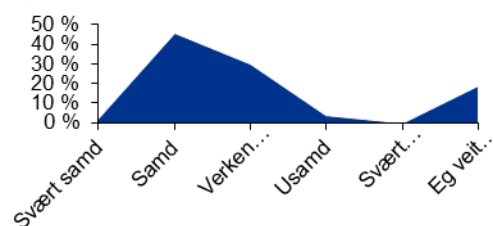
17. Kommunen har etablert rutinar og praksis som sikrar ei hensiktsmessig samhandling på tvers av einingar og verksemdar



18. Kommunen har system og rutinar som er eigna for deira føremål

Name	Percent
Svært samd	2 %
Samd	45 %

18. Kommunen har system og rutinar som er eigna for deira føremål

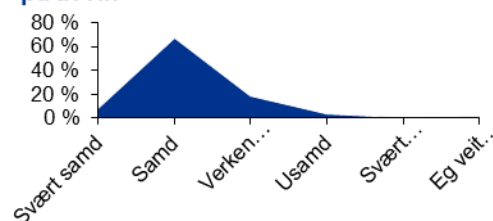


Verken samd eller usamd	30 %
Usamd	4 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	19 %
N	53

19. Kommunen har tilstrekkelige system og rutinar for å rapportere på avvik

Name	Percent
Svært samd	8 %
Samd	67 %
Verken samd eller usamd	19 %
Usamd	4 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	2 %
N	52

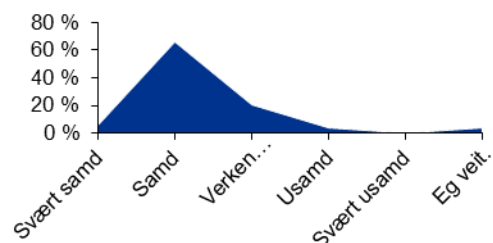
19. Kommunen har tilstrekkelige system og rutinar for å rapportere på avvik



20. Mi eiga eining/verksemd har tilstrekkelige system og rutinar for økonomistyring

Name	Percent
Svært samd	6 %
Samd	66 %

20. Mi eiga eining/verksemd har tilstrekkelige system og rutinar for økonomistyring



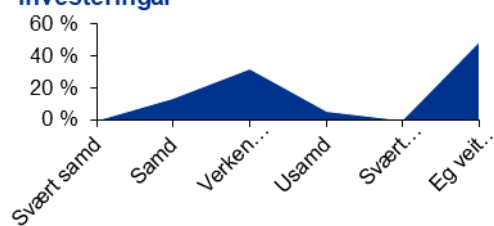
Verken samd eller usamd	21 %
Usamd	4 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	4 %
N	53

21. Er det noko du ønske å leggje til når det gjeld den strategiske økonomistyringa i kommunen?

22. Kommunen har etablert ein prosess som danner grunnlag for ein hensiktsmessig planlegging og økonomistyring for investeringar

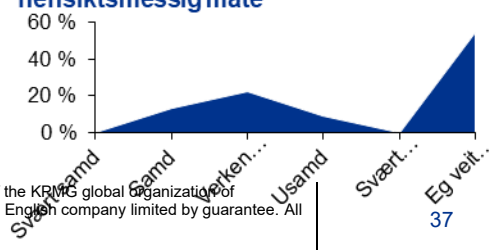
Name	Percent
Svært samd	0 %
Samd	13 %
Verken samd eller usamd	32 %
Usamd	6 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	49 %
N	53

22. Kommunen har etablert ein prosess som danner grunnlag for ein hensiktsmessig planlegging og økonomistyring for investeringar



23. Kommunen handsamar driftskonsekvensar i høve investeringar på ein hensiktsmessig måte

23. Kommunen handsamar driftskonsekvensar i høve investeringar på ein hensiktsmessig måte

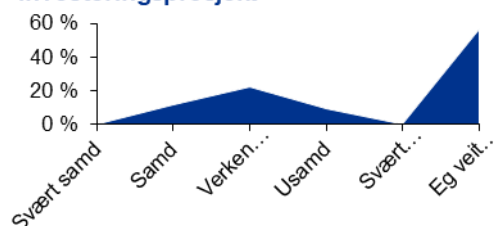


Name	Percent
Svært samd	0 %
Samd	13 %
Verken samd eller usamd	23 %
Usamd	9 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	55 %
N	53

24. Kommunen planlegg i tilstrekkelig grad for usikkerhet i investeringsprosjekt

Name	Percent
Svært samd	0 %
Samd	11 %
Verken samd eller usamd	23 %
Usamd	9 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	57 %
N	53

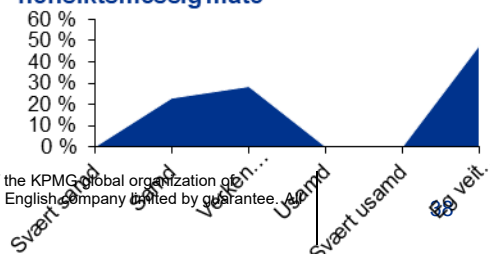
24. Kommunen planlegg i tilstrekkelig grad for usikkerhet i investeringsprosjekt



25. Kommunen handsamar og rapporterer kostandsavvik på ein hensiktsmessig måte



25. Kommunen handsamar og rapporterer kostandsavvik på ein hensiktsmessig måte



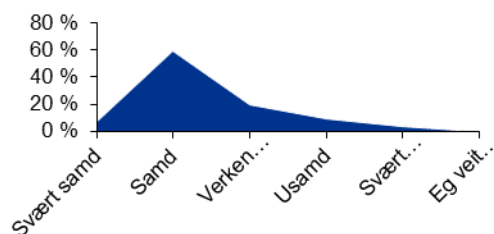
Name	Percent
Svært samd	0 %
Samd	23 %
Verken samd eller usamd	29 %
Usamd	0 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	48 %
N	52

26. Er det noko du ønske å leggje til når det gjeld investeringar i kommunen?

27. Eg har god kjennskap til kommunen sitt økonomisystem

Name	Percent
Svært samd	8 %
Samd	60 %
Verken samd eller usamd	19 %
Usamd	10 %
Svært usamd	4 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	0 %
N	52

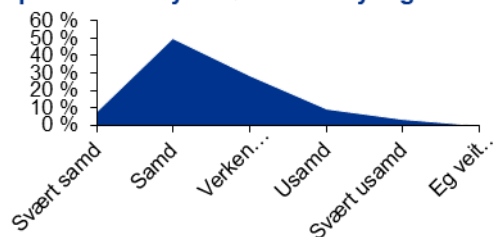
27. Eg har god kjennskap til kommunens sitt økonomisystem



28. Eg har god kjennskap til kommunen sine rutinar og prosessar knytt til økonomistyring

Name	Percent
Svært samd	8 %
Samd	50 %
Verken samd eller usamd	29 %
Usamd	10 %
Svært usamd	4 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	0 %
N	52

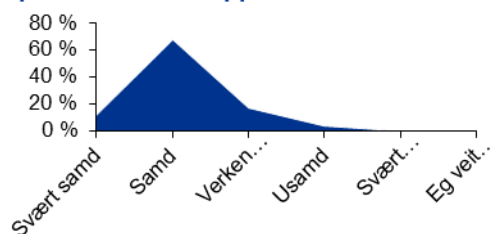
28. Eg har god kjennskap til kommunen sine rutinar og prosessar knytt til økonomistyring



29. Eg har god kjennskap til kommunen sine rutinar og prosessar for å rapportere avvik

Name	Percent
Svært samd	12 %
Samd	67 %
Verken samd eller usamd	17 %
Usamd	4 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	0 %
N	52

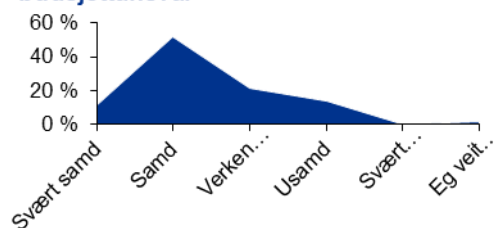
29. Eg har god kjennskap til kommunen sine rutinar og prosessar for å rapportere avvik



30. Eg har tilstrekkelig kompetanse for å ivareta mitt budsjettansvar

Name	Percent
Svært samd	12 %
Samd	52 %
Verken samd eller usamd	21 %
Usamd	14 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	2 %
N	52

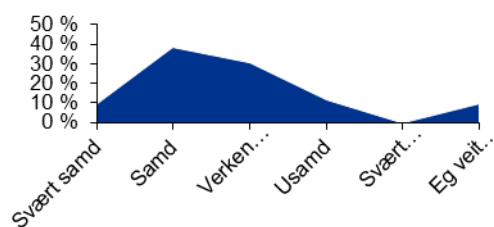
30. Eg har tilstrekkelig kompetanse for å ivareta mitt budsjettansvar



31. Eg opplev at andre tilsette med budsjettansvar har tilstrekkelig kompetanse for å ivareta dette ansvaret

Name	Percent
Svært samd	10 %
Samd	39 %
Verken samd eller usamd	31 %
Usamd	12 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	10 %
N	52

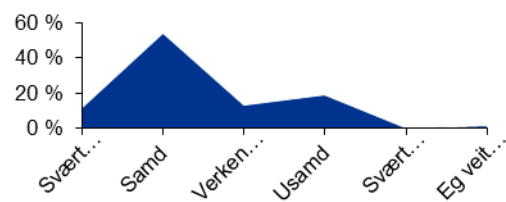
31. Eg opplev at andre tilsette med budsjettansvar har tilstrekkelig kompetanse for å ivareta dette ansvaret



32. Eg får tilstrekkelig opplæring og støtte for å ivareta mitt budsjettansvar

Name	Percent
Svært samd	12 %
Samd	54 %
Verken samd eller usamd	14 %
Usamd	19 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	2 %
N	52

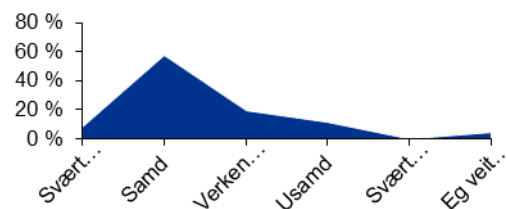
32. Eg får tilstrekkelig opplæring og støtte for å ivareta mitt budsjettansvar



33. Eg får den informasjonen eg treng for å ivareta mitt budsjettansvar

Name	Percent
Svært samd	8 %
Samd	58 %
Verken samd eller usamd	19 %
Usamd	12 %
Svært usamd	0 %
Eg veit ikkje/har ikkje føresetnad for å svara	4 %
N	52

33. Eg får den informasjonen eg treng for å ivareta mitt budsjettansvar



34. Er det noko du ønske å leggje til når det gjeld kompetanse, opplæring og støtte i budsjettprosessen?

Vedlegg 3: Dokumentliste

Ingress



Kontakt oss

Harald Sylta

Oppdragsansvarleg partner

T +47 40 63 96 66

E harald.sylta@kpmg.no

Sindre R. Dueland

Prosjektleder

T +47 900 16 386

E sindre.dueland@kpmg.no

kpmg.no