



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 05-2025

ØKONOMISTYRING

RÆLINGEN KOMMUNE

JUNI 2025

INNHold

SAMMENDRAG	I
1 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	1
1.2 Formål og problemstillinger.....	1
1.3 Avgrensninger.....	2
1.4 Begrepsforklaringer.....	2
1.5 Metode.....	2
1.5.1 Generelt.....	2
1.5.2 Dokumentanalyse	2
1.5.3 Intervju.....	3
1.5.4 Spørreundersøkelse	3
1.5.5 Verifiseringsprosesser.....	4
1.6 Kommunedirektørens uttalelse til rapporten.....	4
1.7 Revisjonskriterier	5
1.8 Organisering av arbeidet med økonomistyring i Rælingen kommune.....	5
1.8.1 Områder og oppgaver på ulike ledernivåer	5
1.8.2 Organisering av økonomistøtte	6
1.8.3 Omorganisering og nye systemer	6
1.8.4 Økonomisk status og sentrale forutsetninger for økonomistyring i Rælingen kommune	7
2 UTARBEIDELSE AV BUDSJETT	9
2.1 Problemstilling og revisjonskriterier	9
2.2 Rutiner og prosedyrer for utarbeidelse av budsjett.....	9
2.2.1 Skriftlig nedfelte rutiner og prosedyrer	9
2.2.2 Et realistisk, fullstendig og oversiktlig budsjett	11
2.2.3 Roller, ansvar, myndighet og oppgaver - budsjettarbeid.....	16

2.3	Risikovurderinger og -analyser av budsjettprosess og budsjettet.....	18
2.3.1	Skriftlig nedfelte rutiner for gjennomføring av risikovurderinger.....	18
2.3.2	Gjennomføring av risikovurderinger/-analyser.....	19
2.4	Revisjonens vurdering	20
3	OPPFØLGING AV BUDSJETT OG RAPPORTERING	22
3.1	Problemstilling og revisjonskriterier	22
3.2	System og rutiner for å følge opp budsjettet.....	22
3.2.1	Dokumenterte rutiner for økonomioppfølging og rapportering	22
3.2.2	Arbeid med prognoser og avvik	24
3.2.3	Roller, ansvar, myndighet og oppgaver - økonomioppfølging	27
3.2.4	Særlig om oppfølging av finans- og gjeldsforvaltning og investeringsporteføljen	28
3.3	Rapportering	29
3.3.1	Administrativ rapportering	29
3.3.2	Politisk rapportering	31
3.4	Revisjonens vurdering	34
4	OPPLÆRING OG KOMPETANSE	35
4.1	Problemstilling og revisjonskriterier	35
4.2	Opplæring og kompetanse.....	35
4.2.1	Oversikt over behovet for opplæring	35
4.2.2	Enhetsledernes opplæring	36
4.2.3	Avdelingsledernes opplæring.....	37
4.2.4	Ledernes egen vurdering av kompetanse innenfor økonomi	37
4.3	Støtte og bistand.....	38
4.4	Revisjonens vurdering	39
5	ØKONOMISTYRING INNEN HELSE.....	40
5.1	Problemstilling og revisjonskriterier	40
5.2	Effektivisering og måloppnåelse innenfor helse	40

5.2.1	Organisering og økonomi.....	40
5.2.2	Mål og oppdrag i 2024 og status etter 2024	43
5.2.3	Tiltak for å nå mål og resultater - resultatoppfølging.....	44
5.3	Oppfølging av økonomi og budsjett i helse	45
5.4	Evalueringer av system og rutiner.....	47
5.5	Revisjonens vurdering	48
6	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	49
	KILDELISTE – SENTRALE DOKUMENTER.....	51
	Dokumenter fra Rælingen kommune.....	51
	VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRS UTTALELSE	52
	VEDLEGG 2 REVISJONSKRITERIER	53
	Revisjonskriterier og kilder	53
	Overordnede krav i kommuneloven.....	53
	System og rutiner for utarbeidelse av budsjett	55
	Arbeidsprosesser og utarbeidelse av budsjett.....	55
	Fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver	56
	Risikovurderinger	56
	System og rutiner for økonomisk kontroll	57
	Budsjettoppfølging og økonomistyring	57
	Avviksanalyser og oppfølging av avvik.....	57
	Oppdatering av økonomiske prognoser og økonomisk rapportering	58
	Opplæring, kompetanse og støtte	58
	Økonomistyring innen helse	59
	Figur 1 Administrativ organisering i Rælingen kommune	5
	Figur 2 Prosess for å utarbeide budsjett.....	11
	Figur 3 Tidsplan og faser for arbeidet med handlingsprogram og årsbudsjett i 2024.....	14

Figur 4 Prosess for gjennomføring av risikovurderinger	18
Figur 5 Utklipp årshjul – regnskap og rapportering	23
Figur 6 Status hjemmetjenester februar 2025.....	25
Figur 7 Prosessbeskrivelse tertialrapportering	31
Figur 8 Prosessbeskrivelse årsberetning	32
Figur 9 Satsningsområder og mål i kommuneplanen	43

Tabell 1 Finansielle måltall - resultat og prognoser.....	7
Tabell 2 Områderammer	8
Tabell 3 Dokumenterte risikovurderinger på overordnet nivå	19
Tabell 4 Oppfølging av økonomi i kommunalområdene og økonomisk risiko	26
Tabell 5 Økonomisk historikk 2022-2024 innen helse (tall i 1000)	41
Tabell 6 Økonomi i 2024 fordelt på enheter (tall i 1000)	42

Diagram 1 Frafallsanalyse spørreundersøkelse	4
Diagram 2 Rutiner og prosedyrer for detaljbudsjettering	11
Diagram 3 Prosessen med å detaljbudsjettere	14
Diagram 4 Realistisk, fullstendig og oversiktlig budsjett på enhets- eller avdelingsnivå	15
Diagram 5 Oppgave- og ansvarsdeling - detaljbudsjettering	17
Diagram 6 Risikovurderinger knyttet til budsjett.....	20
Diagram 7 Prognoser og avvik.....	25
Diagram 8 Oppgave- og ansvarsdeling - økonomisk kontroll	28
Diagram 9 Bistand ved intern rapportering.....	31
Diagram 10 Rapportering til de folkevalgte.....	33
Diagram 11 Hjelp og støtte	39
Diagram 12 Bistand ved intern rapportering.....	47

SAMMENDRAG

Romerike revisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av økonomistyring i Rælingen kommune. Formålet har vært å undersøke om kommuneadministrasjonen har etablert en økonomiforvaltning som sikrer tilfredsstillende økonomisk kontroll, samt hvordan kommuneadministrasjonen sikrer en økonomistyring innenfor helse som bidrar til at kommunen oppnår vedtatte mål og resultater.

Revisjonens generelle inntrykk er at kommuneadministrasjonen langt på vei har etablert en økonomiforvaltning som sikrer tilfredsstillende økonomisk kontroll, og særlig innenfor området helse.

Hovedfunn

1. Det er behov for å styrke arbeidet når det gjelder formalisering på flere områder, det vil si nedfelle praksis og rutiner skriftlig.
2. Kommunen kan i større grad systematisere og dokumentere arbeidet med å sikre oversikt over enhets- og avdelingsledernes behov for opplæring.
3. Det mangler system og rutiner for å regelmessig evaluere økonomiforvaltning og økonomistyring slik at disse kan forbedres ved behov.

Etter revisjonens syn har kommunen langt på vei etablert en tilfredsstillende praksis for å utarbeide budsjett, men praksisen kan med fordel nedfelles skriftlig. Det er også behov for å beskrive roller, ansvar, myndighet og oppgaver for budsjettarbeidet bedre, da dette fremstår som uklart for flere ledere, særlig innenfor oppvekst. Vi savner videre felles og skriftlig nedfellede rutiner for risikovurdering av budsjettet, samt dokumenterte risikovurderinger av budsjettprosessen.

Når det gjelder arbeidet med å følge opp budsjett og rapportere, så mener revisjonen at kommunen i stor grad har etablert tilfredsstillende system og rutiner, men at det også her er behov for å formalisere system og rutiner på noen punkt. Prosessen med å rapportere til de folkevalgte er i liten grad beskrevet i rutinedokumenter og det mangler også rutiner som beskriver praksis knyttet til investeringsporteføljen. Det er ellers behov for å oppdatere årshjul og veiledere slik at disse samsvarer med gjeldende praksis på området.

Slik revisjonen oppfatter det, får ledere med økonomiansvar i stor grad den oppfølgingen og opplæringen de trenger for å ivareta sine oppgaver innen økonomi. Kommunen kan imidlertid i større grad systematisere og dokumentere arbeidet med å sikre oversikt over enhets- og avdelingsledernes behov for opplæring. Undersøkelsen viser også at det kan være behov for å styrke opplæringen på avdelingsledernivå.

Kommuneloven § 25-1, tredje ledd, bokstav e) viser til at kommunedirektøren skal «evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll». Revisjonen har ikke mottatt noen dokumentasjon eller informasjon som beskriver arbeidet med å evaluere og forbedre system og rutiner for økonomiforvaltning og økonomistyring, verken for helse eller felles for alle områder.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at kommunedirektør:

1. sørger for at følgende nedfelles skriftlig:
 - a. praksis knyttet til budsjettprosessen, herunder roller, ansvar, myndighet og oppgaver for dette arbeidet
 - b. rutiner for å gjennomføre risikovurderinger av budsjettprosess og budsjett
 - c. prosessen med å rapportere til de folkevalgte
 - d. praksis knyttet til oppfølgingen av investeringsporteføljen
 - e. rutiner for å regelmessig evaluere økonomiforvaltning og økonomistyring
2. sørger for at årshjul og veiledere knyttet til økonomioppfølging oppdateres, slik at de samsvarer med gjeldende praksis og systemer på området
3. systematiserer og dokumenterer arbeidet med å sikre at opplæringsbehov blant ledere fanges opp, samt vurderer om økonomiopplæringen av avdelingsledere bør styrkes

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Rælingen kommune vedtok i møte 1.10.24 (sak 29/24) at det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon av kommunens økonomiforvaltning.

I kontrollutvalgets plan for kontrollarbeidet perioden 2024-2027 er økonomiforvaltning omtalt som et område med høy risiko. I tilhørende risiko- og vesentlighetsvurdering vises det til risiko for svakheter og mangler i kommunens internkontrollsystem generelt. Det pekes også på at kommunen skal starte opp et omstillingsarbeid, blant annet gjennom å gjennomføre en omfattende omorganisering, som skal bidra til å sikre nødvendige økonomiske kutt. Dette kan medføre risiko knyttet til turnover, uklare roller og ansvar, samt at kommunen ikke i tilstrekkelig grad greier å levere lovpålagte oppgaver og tjenester til innbyggerne.

Kommunens årsberetninger for 2022 og 2023 viser at kommunen har hatt et driftsresultat under måltallet på 3 prosent av driftsinntektene disse to årene. I 2022 var driftsresultatet på 2,3 prosent og i 2023 fikk kommunen et negativt driftsresultat på minus 2 prosent, et underskudd på 34 millioner kroner. Kommunen hadde budsjettet med et underskudd på 14,5 millioner kroner i 2023, og fikk dermed et avvik fra budsjett på minus 19,5 millioner kroner.

Skole og helse, omsorg og velferdstjenesten har det største merforbruket, av de totalt seks tjenesteområdene. Det er store variasjoner når det kommer til størrelsen på merforbruk mellom skolene og de ulike enhetene innenfor helse. Avvikene fra budsjettene for de seks tjenesteområdene er som nevnt på totalt 34 millioner i 2023, der noen har mindreforbruk og noen merforbruk. For eksempel går støtteenhetene nesten 7 millioner i pluss fra opprinnelig budsjett og skolene går over 16 millioner i minus.

Ellers har kommunen en lånegjeld som siden 2020 har ligget over måltallet på 120 prosent av driftsinntektene. I 2022 var lånegjelden på nesten 135 prosent av driftsinntektene og i 2023 var den på 128 prosent, og oppgikk til 2,2 milliarder kroner. 120 prosent er i utgangspunktet et høyt måltall for lånegjeld og kan sette kommunen i en økonomisk vanskelig situasjon ved renteøkninger. Investeringsnivået er imidlertid redusert fra 2022 til 2023.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er å undersøke om kommuneadministrasjonen har etablert en økonomiforvaltning som sikrer tilfredsstillende økonomisk kontroll. Videre er formålet å undersøke hvordan kommuneadministrasjonen sikrer en økonomistyring innenfor helse som bidrar til at kommunen oppnår vedtatte mål og resultater.

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidet følgende problemstillinger som skal besvares:

1. I hvilken grad har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for utarbeidelse av budsjett?

2. I hvilken grad har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for å sikre økonomisk kontroll, herunder økonomisk rapportering?
3. I hvilken grad har kommunen sørget for opplæring som bidrar til at relevante ledere har tilstrekkelig kompetanse for utarbeidelse av budsjett og økonomisk kontroll?
4. I hvilken grad har kommunen en økonomistyring innenfor helse som bidrar til at kommunen oppnår vedtatte mål og resultater på dette området?

1.3 Avgrensninger

Budsjettering, oppfølging og rapportering knyttet til investeringer og på finansområdet beskrives kort i undersøkelsen. Undersøkelsen tar imidlertid først og fremst for seg arbeidet knyttet til budsjettering og oppfølging av drift. Dette involverer en rekke ledere på ulike nivå i hele organisasjonen, det vil si at vesentlighet kan vurderes som høyest her.¹

1.4 Begrepsforklaringer

Økonomiforvaltning refererer til den administrative håndteringen av kommunens økonomi. Dette inkluderer oppgaver som budsjettering, føring av regnskap, rapportering og å sikre at kommunen følger lover og regler knyttet til økonomisk forvaltning. Økonomiforvaltning legger vekt på kontroll og rapportering for å sikre at midlene brukes i tråd med vedtatte budsjetter og lovgivning.

Økonomistyring dreier seg om hvordan kommunen aktivt kan styre sin økonomi for å oppnå ønskede mål og resultater. Dette kan for eksempel gjøres gjennom strategisk planlegging, analyse av kostnader og inntekter, prestasjonsvurderinger og tiltak for å forbedre ressursbruken. Økonomistyring dreier seg med andre ord om effektivitet, måloppnåelse og utvikling av tjenester til innbyggerne.

1.5 Metode

1.5.1 Generelt

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt av styret i NKRF - Kontroll og revisjon i kommunene. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon. Arbeidet er kvalitetssikret i henhold til Romerike revisjon IKS sine interne rutiner.

1.5.2 Dokumentanalyse

Revisjonen har bedt om å få oversendt, og gjennomgått, felles rutiner og prosedyrer for arbeidet med økonomistyring i kommunen, samt annen relevant dokumentasjon. Første dokumentforespørsel ble sendt administrasjonen den 27.11.24 og dokumenter ble mottatt 17.12.24. Oppfølgende dokumentforespørsel ble sendt kommunen 25.2.25 og besvart av administrasjonen 7.3.25

¹ Jf. kommunelovens § 23-3, andre ledd, om at forvaltningsrevisjon skal gjennomføres der det er størst behov etter en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Slik problemstillingene er formulert vil en dokumentanalyse langt på vei sikre et tilstrekkelig datagrunnlag til å svare på problemstillingene. Samtidig har det vært behov for å stille oppfølgingsspørsmål til oversendt dokumentasjon, for å slik bidra til et datagrunnlag med tilfredsstillende gyldighet og pålitelighet.

1.5.3 Intervju

Revisjonen har intervjuet

- kommunedirektør (er i tillegg kommunalsjef for området strategi)
- kommunalsjefer for oppvekst, helse, mestring og nærmiljø
- økonomisjef
- spesialrådgiver ledelse (har blant annet ansvar for introduksjonsprogrammet for enhetslederne)
- kommunens to kontrollere

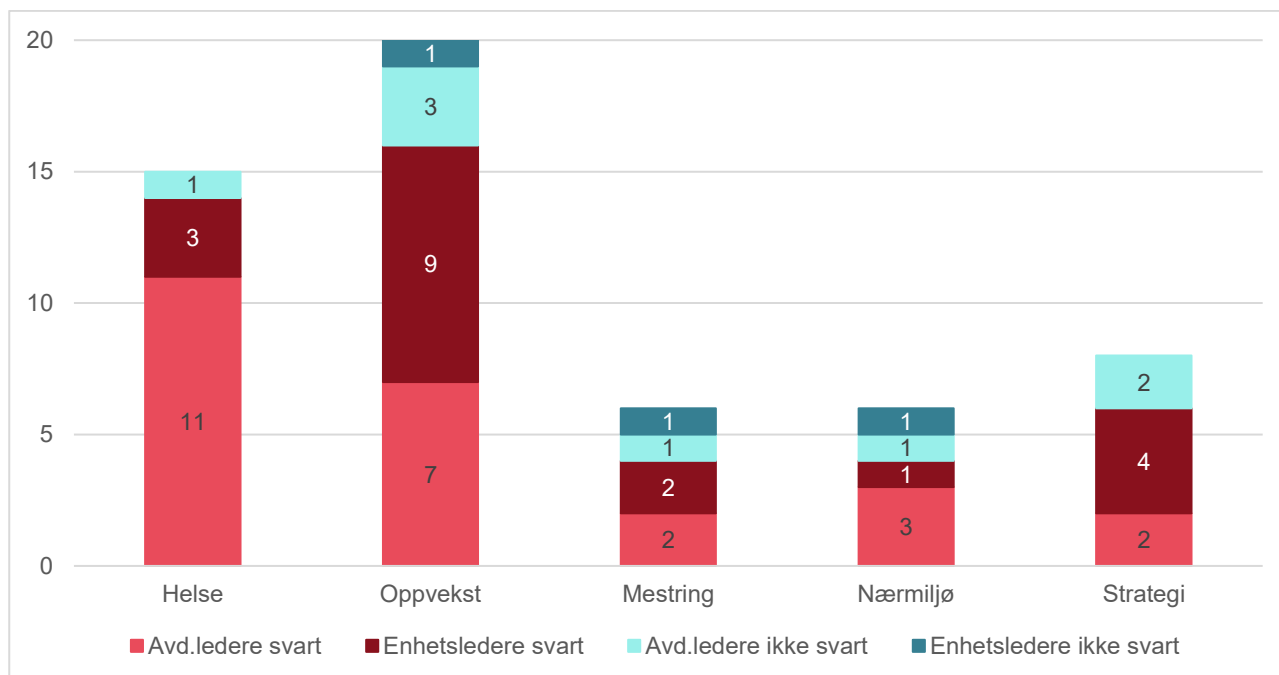
Intervjuene er gjennomført i perioden 21.1.25-28.3.25. Alle intervjuene er referatført og referatene er verifisert i etterkant av aktuell informant, for slik å sikre intervjudataenes pålitelighet.

1.5.4 Spørreundersøkelse

Som en del av forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomført to spørreundersøkelser; én til enhetsledere og avdelingsledere med budsjettansvar og én til kommunestyremedlemmene i Rælingen kommune.

Undersøkelsen til lederne hadde som formål å innhente informasjon og synspunkter knyttet til utarbeidelse av budsjett, oppfølging av budsjettet og rapportering, samt opplæring, kompetanse og tilgjengelig støtte på økonomiområdet. I tillegg har spørreundersøkelsen kartlagt i hvilken grad kommunen yter støtte og bistand til sine ledere når det er behov for dette. 46 av 57 ledere besvarte alle spørsmålene i spørreundersøkelsen, noe som gir en samlet svarprosent på 81.

I diagrammet under er det fremstilt en frafallsanalyse. Dette er en oversikt over svar fordelt på de ulike områdene og enhetsledere/avdelingsledere i kommunen.

Diagram 1 Frafallsanalyse spørreundersøkelse

Frafallsanalysen viser at både avdelingsledere og enhetsledere innenfor alle områder i kommunen har svart på spørreundersøkelsen. Dette bidrar til pålitelighet i spørreundersøkelsesdataene.

I spørreundersøkelsen til kommunestyremedlemmene ble det stilt spørsmål knyttet til budsjett og budsjettprosessen i 2024 og administrasjonens rapportering på økonomi til de folkevalgte. 21 av 35 medlemmer svarte på spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 60. Svarene fordeler seg forholdsvis jevnt mellom posisjon og opposisjon, og gir etter revisjonens vurdering gode indikasjoner på hva de folkevalgte mener om budsjett og budsjettprosess samt økonomirapportering.

1.5.5 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering, og informasjon fra de verifiserte intervjureferatene er benyttet i rapporten.

Rapporten ble sendt administrasjonen i sin helhet til gjennomgang og uttalelse 16.5.25. Vi har mottatt tilbakemeldinger til faktagrunnlaget og feil er rettet opp. 1.

Revisjonen mener gode verifiseringsprosesser knyttet til muntlige fremkommet data, og av rapporten i sin helhet, er viktig for å sikre gyldighet og pålitelighet i undersøkelsens datagrunnlag.

1.6 Kommunedirektørens uttalelse til rapporten

Revisjonen mottok kommunedirektørs uttalelse til rapporten 2.6.2025 og uttalelsen er lagt ved rapporten i vedlegg 1. På vegne av kommunedirektøren opplyser juridisk rådgiver at kommunen stiler seg bak innholdet i rapporten. Hun legger til at kommunen kjenner seg igjen i både konklusjonene og anbefalingene, og opplever at rapporten gir en god og balansert fremstilling av økonomistyring i Rælingen kommune.

1.7 Revisjonskriterier

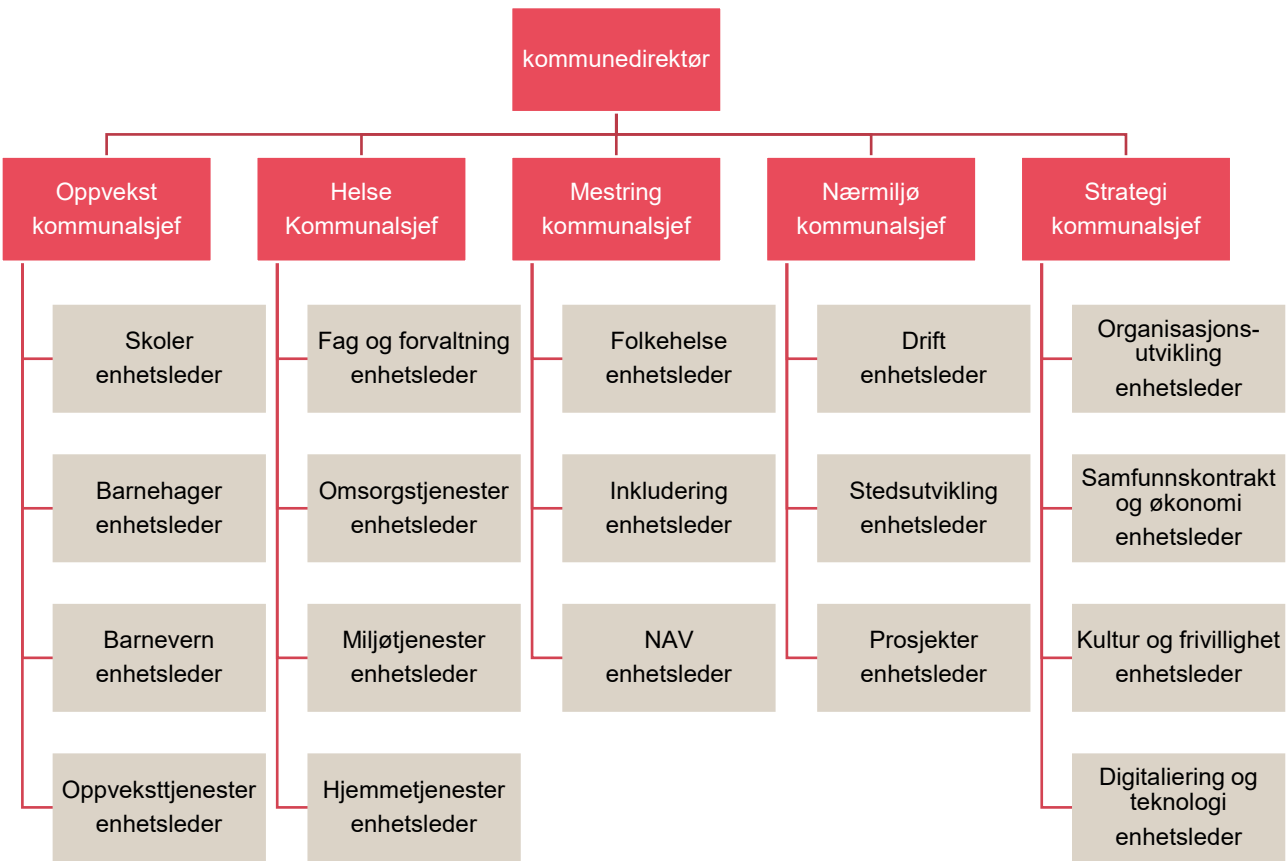
Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunen vurderes opp mot. Kriteriene utledes fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området. I dette prosjektet er revisjonskriteriene blant annet hentet fra kommuneloven. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis i kapittel 2, 3, 4 og 5 og i vedlegg 2 i rapporten.

1.8 Organisering av arbeidet med økonomistyring i Rælingen kommune

1.8.1 Områder og oppgaver på ulike ledernivåer

Rælingen kommune er delt inn i fem områder som ledes av hver sin kommunalsjef, og som har hver sine budsjettammer. Kommunedirektør har også rollen som kommunalsjef for området strategi. Under hver kommunalsjef er det en rekke enheter, som ledes av enhetsledere, og under disse igjen avdelinger. Administrativ organisering er fremstilt i figuren under, på område- og enhetsnivå.

Figur 1 Administrativ organisering i Rælingen kommune



Kilde: Rælingen kommune 2024a.

I administrasjonens svar på revisjonens dokumentforespørsel vises det til at det er fem ledernivåer, med tilhørende ansvar:

- **Ledernivå 1: kommunedirektør**
 - delegert myndighet i alle saker som ikke har prinsipiell karakter
 - sikre betryggende kontroll
- **Ledernivå 2: kommunalsjef**
 - resultatansvar innenfor sitt område – forventede resultater er fastsatt i lederavtalen
 - sette strategisk retning
 - disponerer økonomisk ramme for området i samsvar med vedtatt handlingsprogram
 - kommunedirektørens fullmakter innenfor sitt område
- **Ledernivå 3: Enhetsleder**
 - ansvar for å sikre effektiv ressursbruk og kostnadskontroll innenfor tildelt budsjett
 - disponere økonomisk ramme for enheten i samsvar med tildelt budsjett og gjeldende prioriteringer
- **Ledernivå 4 og 5: avdelingsleder, rektor, barnehageleder (nivå 4) og avdelingsleder skoler og barnehager (nivå 5)**
 - disponere økonomisk ramme for tjenesteområdet i samsvar med tildelt budsjett og gjeldende prioriteringer dersom det framkommer av stillingsbeskrivelsen

1.8.2 Organisering av økonomistøtte

Enheten samfunnskontrakt og økonomi, som ledes av økonomisjef, har to kontrollere som bistår ledere på ulike nivå med økonomioppfølging. Controllerene forteller i intervju at de deler oppfølgingsansvaret slik mellom seg:

- Controller 1 følger opp helse, mestring og oppvekst, utenom skolene
- Controller 2 følger opp skolene, strategi og nærmiljø, herunder finans- og gjeldsforvaltning og bistår ved behov når det gjelder oppfølging og rapportering av investeringsporteføljen

1.8.3 Omorganisering og nye systemer

Rælingen kommune gjennomførte en omorganisering med virkning fra 1.1.24. Administrasjonen viser til at dette er en del av en omfattende og pågående omstillingsprosess for å tilpasse organisasjonen til framtidens tjenestebehov og rammebetingelser, se politisk sak vedtatt i kommunestyret 21.6.23. Omorganiseringen innebærer blant annet overgang fra tonivå- til trenivåmodell, færre ledere og innføring av tverrfaglige team som et organisasjonsgrep (Rælingen kommune 2024a).

Som følge av omstillingen og omorganiseringen er kommunen også i ferd med å bytte ut enkelte systemer og oppdatere rutiner og reglementer. Vedlagte brukerveiledninger knyttet til systemer og reglementer som er til revidering, bærer preg av dette, det vil si at noe er tilpasset ny organisering og struktur, noe er fortsatt ikke tilpasset (ibid).

Handlingsprogramprosessen for budsjettet 2024 ble gjennomført i 2023 i gammel organisering, og handlingsprogrammet som ble vedtatt i desember 2023 ble vedtatt tilpasset ny

organisasjonsstruktur. Handlingsprogramprosessen for budsjettet 2025 ble gjennomført i 2024 og er første handlingsplanprosess gjennomført med ny organisasjonsstruktur (ibid).

Rælingen kommune har anskaffet Framsikt som system for virksomhetsstyring. Høsten 2024 har en arbeidsgruppe bygget strukturen i Framsikt, parallelt med at organisasjonen har gjennomført en handlingsprogramprosess utenfor Framsikt. I 2024 har enhetslederne gjennomført økonomisk månedssrapportering i Visma. I 2025 skal organisasjonen rapportere på økonomisk månedssrapportering, status på oppdrag og lage tertialrapporter, årsberetning og neste års handlingsprogram i Framsikt (ibid).

1.8.4 Økonomisk status og sentrale forutsetninger for økonomistyring i Rælingen kommune

I handlingsprogrammet for 2025-2028 og årsbudsjett for 2025 vises det til at skatteinntektene i kommunesektoren de siste årene har vært høyere enn forventet og at kommunens disposisjonsfond har økt. Etter 2022 har imidlertid de ekstraordinære skatteinntektene uteblitt og i 2024 opplever kommunen en skattesvikt. Veksten på nasjonalt nivå forventes å bli lavere fremover. Dette, kombinert med høy gjeldsgrad og høyt rentenivå, begrenser kommunens handlingsrom.

Tabellen under viser kommunens finansielle måltall, resultat i 2023 og 2024 og prognose for 2025 og 2034. Regnskapet for 2023 ga et negativt netto driftsresultat på 34 millioner kroner. Dette utgjør 2 prosent av de totale driftsinntektene som vist i tabellen under. I handlingsprogrammet pekes det på at dette i hovedsak skyldes et merforbruk hos enhetene og at ekstraordinære skatteinntekter uteble, inntekter som i tidligere år har dekket over det underliggende merforbruket. Kommunen planlegger fra 2025 for et budsjett i balanse, men forventer ikke å nå måltallet om 2,5 % overskudd innen 2034.

Ved utgangen av 2023 var disposisjonsfondet på 197 millioner kroner. I løpet av 2023 brukte kommunen 23 millioner kroner av fondet for å dekke deler av driftsunderskuddet. Kommunen planlegger å bruke ytterligere 47 millioner av fondet i 2024 for å dekke negativt resultat. Videre planlegger kommunen å disponere ytterligere 61,2 millioner kroner av fondet i 2025, blant annet for å overføre 50 millioner til investeringer, som en egenfinansiering for å dempe låneopptak og gjeldsgrad. Som tabellen under viser vil dette føre til at kommunen på sikt når sitt måltall for lånegjeld, men på bekostning av måltall for disposisjonsfond.

Tabell 1 Finansielle måltall - resultat og prognoser

	Måltall	2023	2024	2025	2034
Driftsresultat	2,5 %	-2 %	-3 %	0,1 %	0,9 %
Disposisjonsfond	7 %	11,4 %	8,1 %	4,2 %	3,5 %
Lånegjeld	120 %	128,1 %	124 %	108 %	115 %

Kilde: Handlingsprogram 2025-2028 og årsbudsjett for 2025

Tabellen under viser forventet rammeutvikling i perioden 2024-2028, fordelt på de ulike områdene i kommunen. Kommunen har også en egen felles utgiftspost som kalles «Kommune felles», som blant annet inneholder lønnsavsetninger, pensjonsavsetninger og andre felles kostnader.

Tabell 2 Områderammer

Område	2024	2025	2026	2027	2028
Oppvekst	554 680*	603 930	603 070	604 070	608 970
Helse	290 140	302 240	305 740	318 740	330 740
Mestring	141 650	158 975	160 225	164 225	165 725
Nærmiljø	117 320	105 078	101 080	101 040	101 040
Strategi	113 590	144 660	140 730	141 660	140 730
Kommune felles	105 160	133 580	137 780	139 480	141 280
Sum	1 322 540	1 448 463	1 448 625	1 469 215	1 488 485

Kilde: Handlingsprogram 2025-2028 og årsbudsjett for 2025. *Tall i 1000

Rammeutviklingen viser en samlet rammeøkning fra 2024 til 2025 på nær 126 millioner kroner, der 29,5 millioner er beregnet lønns- og prisvekst. I perioden 2025-2028 øker totalrammen hvert år langt mindre. Alle områder bortsett fra nærmiljø, har en rammeøkning i perioden.

2 UTARBEIDELSE AV BUDSJETT

2.1 Problemstilling og revisjonskriterier

God internkontroll i kommunens arbeid med å utarbeide budsjett er en viktig forutsetning for en effektiv, tillitsskapende og bærekraftig økonomiforvaltning. Loven stiller krav om at kommunens budsjett skal være realistisk, fullstendig og oversiktlig. For å ivareta dette bør det være på plass rutiner og prosedyrer for gjennomføring av sentrale arbeidsprosesser knyttet til utarbeidelse av budsjett, og det bør være en tydelig og hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver for arbeidet. Videre bør det etableres rutiner og praksis for å vurdere risiko, både når det gjelder budsjettprosessen og selve budsjettet.

I det følgende beskrives kommunens arbeid med å utarbeide budsjett. Der det er aktuelt og passer, vil vi fremstille data for området helse spesielt. Disse dataene vil utfylle de i kapittel 5, der økonomistyring innen helse beskrives spesielt.

Følgende krav og forventninger til kommunen er utledet når det gjelder arbeidet med å utarbeide budsjett:

Problemstilling 1	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for utarbeidelse av budsjett?	→ Kommunen skal ha felles rutiner og prosedyrer for arbeidet med utarbeidelse av budsjett som ○ er nedfelt skriftlig ○ bidrar til et budsjett som er realistisk, fullstendig og oversiktlig ○ som beskriver fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver for budsjettarbeidet → Kommunen skal ha skriftlig nedfelte rutiner og praksis for å gjennomføre risikovurderinger/-analyser ○ av hvor i prosessene med utarbeidelse av budsjett det er risiko for at det oppstår svikt, feil og mangler ○ av budsjettet (jf. kommuneloven §§ 14-1, 14-4 og 25-1)

2.2 Rutiner og prosedyrer for utarbeidelse av budsjett

2.2.1 Skriftlig nedfelte rutiner og prosedyrer

Manglende felles rutiner og prosedyrer

Revisjonen ba i forespørsel 27.11.24 administrasjonen om å sende over rutiner og prosedyrer for gjennomføring av sentrale arbeidsprosesser og oppgaver i forbindelse med utarbeiding av budsjett

på ulike nivå i kommunen. I administrasjonens svar på dokumentforespørselen, mottatt 17.12.24, beskrives prosessen med å utarbeide budsjett på overordnet nivå (beskrives nærmere i 2.2.2 lenger ned). Dette er imidlertid ikke en beskrivelse som finnes fra før i kommunens internkontrollsystem, Compilo, og ingen andre rutinebeskrivelser er oversendt utover kommunedirektørens årshjul for 2025. I årshjulet beskrives ansvar for ulike prosesser, blant annet arbeidet med handlingsprogram, helt overordnet, det vil si kun med noen stikkord for aktiviteter de ulike månedene. Økonomisjef har ifølge årshjulet ansvar for prosessen med å utarbeide handlingsprogrammet, som i Rælingen kommune også inneholder bindende årsbudsjett for kommende år.

I intervju med økonomisjef går det frem at system og rutiner for utarbeidelse av budsjett ikke er samlet ett bestemt sted, men deler av det som er oversendt revisjonen er å finne ute i ulike team. For eksempel er presentasjoner der informasjon er gitt knyttet til dette lagret her. Det vil si at det ikke har vært noen felles rutiner eller prosesser for dette i Compilo. Det er heller ikke planlagt å legge dette inn i Compilo, ettersom Compilo nå er låst fordi det skal avvikles og erstattes med nytt intranett som blir lansert i februar, kalt «Torget». Avvik skal fortsatt meldes i Compilo frem til juli, mens risikovurderinger skjer i andre system. Rutinebeskrivelser/prosessbeskrivelser, årshjul og figurer som beskriver styringssystemet vil legges ut i nytt intranett når det lanseres februar 2025.

Når det gjelder rutinebeskrivelser knyttet til håndtering av investeringer og gjeldsforvaltninger i forbindelse med budsjettprosessen, så ble dette eksplisitt etterspurt i forbindelse med en forespørsel om ytterligere dokumentasjon, sendt administrasjonen 25.2.25. Vi har ikke mottatt noen dokumentasjon utover det som er nevnt over, men administrasjonens beskrivelse av budsjettprosessen, som også omhandler dette, går frem av del 2.2.2 lenger ned.

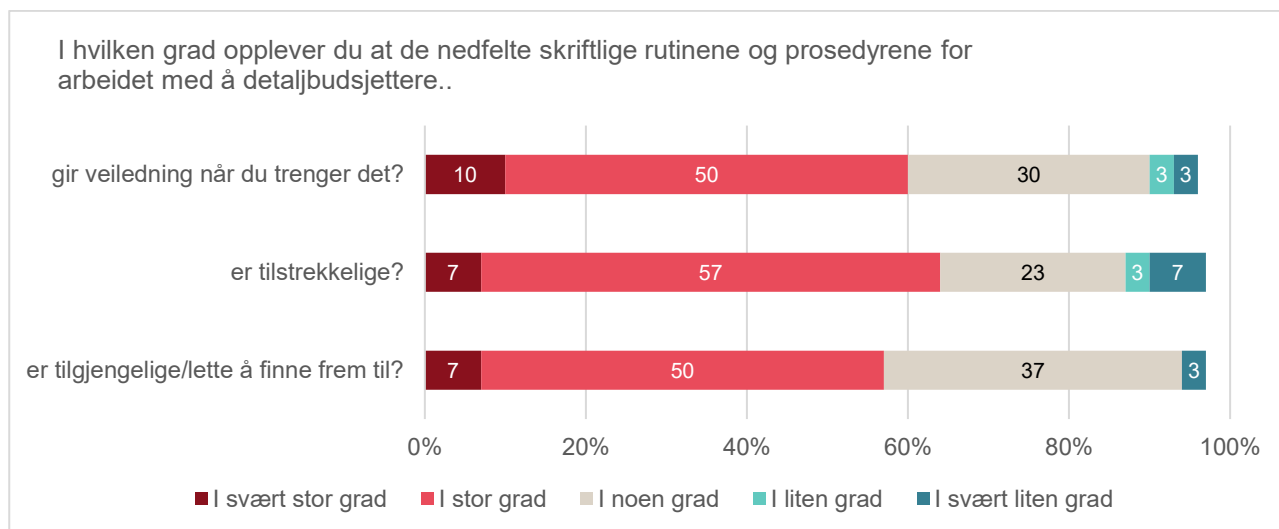
Rutiner og prosedyrer for å detaljbudsjettere i enheter og avdelinger

Controller for helse m.fl. forteller i intervju at administrasjonen er i en overgangsfase når det gjelder hvordan og hvor detaljbudsjetteringen skjer. Detaljbudsjetteringen i enhetene i 2024 har skjedd i Excel. Budsjettene ble løftet inn i Framsikt til slutt av controllerne i Framsikt, da handlingsplan og årsbudsjett skulle ferdigstilles. I 2025 skal enhetene detaljbudsjettere i Framsikt. Controller forteller at det settes frister for når hver enkelt enhet og avdeling skal være ferdig med detaljbudsjetteringen, blant annet sender økonomisjef ut et rundskriv med frister til enhetene. Controller forteller at det er en felles metodikk for alle tjenesteområdene for arbeidet med detaljbudsjettering, noe controller opplever at fungerer bra.

Økonomisjef viser i intervju til at hun oppfatter at det er på plass nødvendige rutiner og prosedyrer for gjennomføring av sentrale arbeidsprosesser i forbindelse med utarbeidelse av budsjett. Kommunen er også i ferd med å lage brukerveiledninger i Framsikt, etter hvert som flere oppgaver skal gjennomføres her.

I revisjonens spørreundersøkelse til enhetsledere og avdelingsledere ble lederne spurt om rutiner og prosedyrer for arbeidet med å detaljbudsjettere er nedfelt skriftlig for aktuell enhet/avdeling. Om lag én tredjedel av lederne (N=48) svarte «ja» på spørsmålet og like mange svarte «delvis». Resterende svarte «nei» eller «vet ikke».

Lederne som svarte «ja» eller «delvis» fikk oppfølgingsspørsmålene fremstilt i diagrammet under.

Diagram 2 Rutiner og prosedyrer for detaljbudsjettering

N = 30. Tre prosent svarte «ingen formening» på hvert av spørsmålene.

Diagrammet viser at majoriteten av lederne mener at de skriftlige rutinene og prosedyrene «i svært stor grad» eller «i stor grad» er tilstrekkelige, gir veiledning og er tilgjengelige. Samtidig er det rundt én tredjedel ledere som mener at rutinene i noen grad gir veiledning og er lette å finne frem til, og én fjerdedel som mener at rutinene i noen grad er tilstrekkelige.

2.2.2 Et realistisk, fullstendig og oversiktlig budsjett

Beskrivelse av budsjettprosessen

I administrasjonens prosessbeskrivelse, oversendt revisjonen 17.12.24, oppsummeres budsjettprosessen som vist i figuren under:

Figur 2 Prosess for å utarbeide budsjett

De ulike punktene i figuren over beskrives også nærmere. I perioden mars til juni utarbeider en tverrfaglig arbeidsgruppe i administrasjonen **befolkningsprognoser og investeringsporteføljer**. Arbeidsgruppen består av økonomisjef, plan- og bygningssjef, kommunedirektør, controller, kommunalsjef nærmiljø og enhetsleder prosjekter. Arbeidet fordeler seg slik:

- Enhet for stedsutvikling oppdaterer en oversikt over boligbyggeplaner de kommende ti årene, basert på kommuneplanens arealdel, status for reguleringsplaner og dialog med utbyggerne. Oversikten gjennomgås og forankres i arbeidsgruppa.
- Enhet for samfunnskontakt og økonomi utarbeider lokale befolkningsprognoser basert på forventet boligbygging og sentrale forutsetninger fra SSB ved bruk av verktøyet Kompas, som grunnlag for beregning av fremtidige inntektsforventninger, tjeneste- og kapasitetsbehov. Prognosene gjennomgås og forankres i arbeidsgruppa.

- Enhet for prosjekter utarbeider forslag til investeringsporteføljer basert på gjeldende handlingsprogram, justert for endringer i forventet kapasitetsbehov, oppdatert kunnskap og politiske føringer. Forslaget til porteføljer forankres først internt med relevante fagområder, så politisk gjennom politisk sak om investeringsrammer til behandling i juni, som er førende for kommende handlingsprogram.

I samme periode koordinerer samfunnsplanlegger en prosess for å forankre et oppdatert **utfordringsbilde**, med utgangspunkt i beskrivelse i gjeldende handlingsprogram og et oppdatert **kunnskapsgrunnlag**. Eksempler på kilder til kunnskapsgrunnlag er:

- Årsberetning
- Kostra, nøkkeltall, målinger og rangeringer
- tertialrapport
- ROS-analyser
- Befolkningsprognoser
- Brukerundersøkelser
- Medarbeiderundersøkelser
- Innbyggerdialog
- Prosesser i alle enheter og på 123-møte²

Ellers vises det til at kommuneproposisjonen gir rammer for det økonomiske handlingsrommet i den kommende budsjettprosessen. Gjeldende perspektivmelding fra regjeringen danner også et bakteppe for utfordringsbildet, samt at Statsforvalters forventningsbrev løfter aktuelle temaer. Underveis i prosessen med å få et oppdatert utfordringsbilde er det forankringer i kommunedirektørens ledergruppe, som består av kommunedirektør og kommunalsjefer, og dialog i formannskapet og politiske utvalg.

I månedsskiftet mai/juni gjennomføres det et budsjettseminar med kommunestyret der følgende forankres:

- utfordringsbildet
- overordnede økonomiske rammer
- befolkningsprognoser
- investeringsporteføljene

I august tas det en utsjekk i kommunedirektørens ledergruppe på om utfordringsbildet som ble presentert i budsjettseminaret med kommunestyret fortsatt er aktuelt, eller om ny informasjon endrer bildet.

Budsjetttrammene for områdene oppdateres. Rammene tar utgangspunkt i kommende år i gjeldende handlingsprogram, og kommunedirektørens ledergruppe avklarer om rammene skal justeres på bakgrunn av oppdatert utfordringsbilde, endrede rammebetingelser eller endrede behov.

² Felles ledermøter for nivå 1, 2, 3 (kommunedirektør, kommunalsjefer, enhetsledere)

Kommunalsjefene fordeler budsjetttrammer på enhetene (skole, barnehage og omsorgstjenester fordeles f.eks. etter kriteriemodeller, hvor aktivitet er styrende for budsjetttrammen).

Kommunedirektørens ledergruppe har dialog med formannskapet og politiske utvalg om hvordan rammene er fordelt, og eventuelle justeringer av utfordringsbildet.

I september starter **prosessen i enhetene** med å detaljbudsjettere de fordelte budsjetttrammene. Enhetene ser nærmere på hva de enkelte enhetene kan gjøre for å bidra til å løse utfordringsbildet og forslag til grep som kan gjennomføres for å bidra til økonomisk balanse for virksomhetsområdet. Enhetsleder tar med forslagene tilbake til ledergruppa på kommunalsjefsnivå.

Videre gjennomføres **prosesser i kommunalsjefenes ledergrupper** om prioritering mellom enheter og grep som skal gjennomføres for å holde budsjetttrammene. Ledergruppa gjennomfører risikovurderinger av disse grepene og drøfter hvilke strategiske grep som bør forankres politisk.

Kommunedirektørens ledergruppe drøfter klimateamets forslag til klimatiltak, prosjektenhetens oppdaterte forslag til investeringsporteføljer basert på vedtak i juni, og gjennomfører en overordnet risiko- og vesentlighetsvurdering. Kommunedirektørens ledergruppe har dialog med formannskapet og politiske utvalg om risikovurderinger og dilemmaer, og ber om råd. Det gjennomføres drøftingsmøte med de hovedtillitsvalgte og hovedverneombud.

I oktober gjennomføres det en **prosess i kommunedirektørens ledergruppe** om strategiske grep og oppdrag som skal legges frem for politikken, herunder prioritering mellom områder og grep som skal gjennomføres for økonomisk balanse samlet.

Statsbudsjettet, som legges frem i oktober, gir rammer for kommunens frie inntekter kommende år, og sentrale budsjettposter som finans, pensjon og lønnsavsetning ferdigstilles. De siste sluttavklaringene gjøres i kommunedirektørens ledergruppe og tekster til kommunedirektørens forslag til budsjett og handlingsprogram utarbeides.

I november legges kommunedirektørens forslag til årsbudsjett og handlingsprogram frem for **politisk behandling**, og det gis orienteringer i formannskapet, 123-møte³, informasjonsmøte med tillitsvalgte og arbeidsmiljøutvalget. Handlingsprogram og årsbudsjett behandles to ganger i formannskapet, med høringer i styrer, råd og utvalg mellom behandlingene, samt offentlig høring før kommunestyrets vedtak. De folkevalgte sender inn spørsmål til det fremlagte handlingsprogrammet, som besvares av administrasjonen, og svarene publiseres fortløpende i Framsikt, tilgjengelige for alle.

I desember vedtas handlingsprogram og årsbudsjett i kommunestyret. Etter vedtak publiseres oppdatert handlingsprogram og budsjett i Framsikt.

Administrasjonen oppsummerer tidsplanen og prosessen med å utarbeide årsbudsjett og handlingsprogram i 2024 i figuren under. Figuren viser at arbeidet med budsjett og oppdrag⁴ skjer parallelt.

³ 123-møter: ledere fra alle tre ledernivå møtes (avdelingsledere, enhetsledere og kommunalsjef)

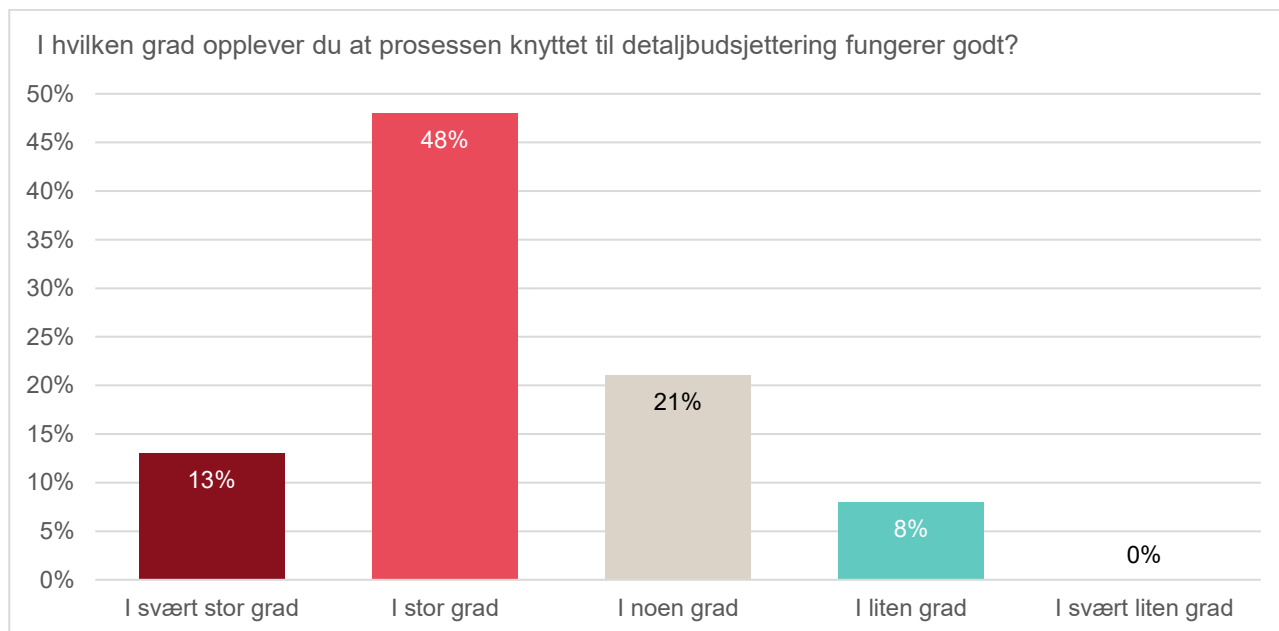
⁴ Oppdrag kan sammenlignes med strategier, som skal bidra til å nå de områdespesifikke målene, samt målene tilhørende satsningsområder bestemt i kommuneplanen.

Figur 3 Tidsplan og faser for arbeidet med handlingsprogram og årsbudsjett i 2024

Kilde: Rælingen kommune 2024a.

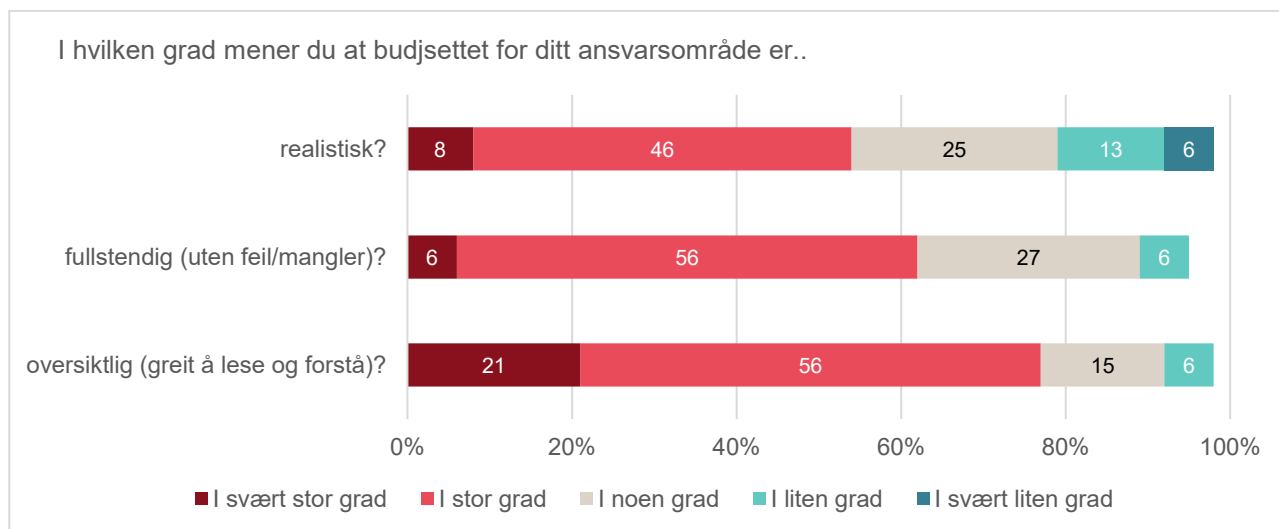
Budsjettprosessen i enhetene

I spørreundersøkelsen til lederne ble de bedt om å svare på i hvilken grad de opplever at prosessen knyttet til detaljbudsjettering fungerer godt. Nesten halvparten oppga at de opplever at prosessen i stor grad fungerer godt, mens én femtedel svarte «i noen grad» på spørsmålet. Svarene er fremstilt i diagrammet under.

Diagram 3 Prosessen med å detaljbudsjettere

N = 48. Ti prosent svarte «ingen formening».

Videre ble lederne bedt om å vurdere om budsjettet for respektives ansvarsområde var realistisk, fullstendig (uten feil og mangler) og oversiktlig (greit å lese og forstå). Svarene er fremstilt i diagrammet under, og viser at litt over halvparten av lederne mener at budsjettet enten «i stor grad» eller «i svært stor grad» er realistisk. 62 prosent mener at budsjettet «i stor grad» eller «i svært stor grad» er fullstendig, mens nær 80 prosent svarer tilsvarende når det gjelder om budsjettet er oversiktlig.

Diagram 4 Realistisk, fullstendig og oversiktlig budsjett på enhets- eller avdelingsnivå

N = 48. Henholdsvis to, fire og to prosent svarte «ingen formening».

Lederne som svarte «i noen grad», «i liten grad» eller «i svært liten grad» fikk oppfølgingsspørsmål om hva de mener skal til for å gjøre budsjettet for den enkelte leders ansvarsområde mer realistisk, fullstendig og oversiktlig.

Når det gjelder hva som skal til for å gjøre budsjettet mer realistisk svarer flere at det er behov for en større ramme (12 ledere), men mange viser også til at det er behov for bedre prosesser knyttet til prioriteringer (10) og mer støtte for å finne løsninger innen aktuell ramme (8). Andre kommenterer blant annet at det er behov for mer forutsigbarhet.

For at budsjettet skal bli mer fullstendig, eller uten feil og mangler, viser flere ledere til at det er behov for bedre verktøy og systemer (8 ledere). Igjen viser enkelte til utfordringer knyttet til uforutsigbarhet. Blant annet viser en av lederne til at en økonomisk utfordring er at rammeavtaler ikke fornyes tidlig nok, noe som medfører ekstraavgifter for tjenesten.

Tiltak for å sikre et mer oversiktlig budsjett er ifølge lederne bedre eller mer veiledning og opplæring (6 ledere) og mer brukervennlige verktøy og system (7).

Kommunestyremedlemmene i Rælingen kommune fikk tilsvarende spørsmål som lederne, det vil si om de mener at kommunens gjeldende årsbudsjett er realistisk, fullstendig og oversiktlig. De fleste kommunestyremedlemmene (80 prosent) mener at budsjettet enten «i stor grad» eller «i svært stor grad» er realistisk og fullstendig. Noen færre (70 prosent) mener at budsjettet «i stor grad» eller «i svært stor grad» er oversiktlig.

De folkevalgte som mener at årsbudsjettet i noen grad, i liten grad eller i svært liten grad, er realistisk, ble bedt om å gi en kort begrunnelse for dette. Blant kommentarene vises det av flere til et historisk merforbruk.

De folkevalgte som mener at budsjettet i noen grad, i liten grad eller i svært liten grad er fullstendig viser blant annet til at det er urealistisk å tenke seg et budsjett helt uten feil og mangler. Ellers vises det av enkelte til, at de oppfatter utgiftene i virkeligheten er større enn inntektene.

Kommentarer fra de folkevalgte om at budsjettet i noen grad, i liten grad eller i svært liten grad oppleves som oversiktlig, viser blant annet til at budsjettet er vanskelig å lese for personer uten økonomibakgrunn. Videre pekes det på at budsjettet i for liten grad gir informasjon om de ulike budsjettpostene innenfor de fem tjenestekområdene.

De folkevalgte ble også bedt om å svare på om de mener at de ble tilstrekkelig involvert i budsjettprosessen gjennomført i 2024 og om de har fått innføringen de trenger for å ta stilling til innholdet i årsbudsjettet. Rundt 70 prosent svarte «ja», og 20 prosent svarte «delvis», på begge spørsmålene.

Når det gjelder forbedringspunkt knyttet til budsjettprosessen og/eller de folkevalgtes innføring i budsjett oppgis det blant annet følgende fra noen av de folkevalgte:

- det bør gis opplæring i alle sentrale begreper og regler for økonomistyring til de folkevalgte
- for lite handlingsrom i budsjettet – de folkevalgte har for dårlige forutsetninger for å involvere seg tilstrekkelig
- det bør gå frem hva midler som utvalg råder over skal brukes til
- mer oppmerksomhet knyttet til poster der det utvilsomt vil bli vanskelig å holde seg innenfor budsjett og konsekvenser av overskridelser her
- flere detaljer – et for overordnet budsjett fratar folkevalgte muligheter for politisk styring

I intervju med kommunedirektøren viser han til at han er opptatt av å ha en realistisk forståelse av hva kommunen kan disponere av midler, innenfor rammebetingelsene kommunen må forholde seg til. Realisme handler slik kommunedirektør ser det å sikre en fordeling av midler på en legitim, gjennomiktig og bærekraftig måte. Videre er det viktig å sørge for åpenhet overfor kommunestyret, slik at også de folkevalgte deler denne forståelsen.

Kommunedirektør forteller at kommunens prosesser knyttet til budsjettet i 2024 har vært noe forenklet, sammenlignet med tidligere. Oppmerksomheten har først og fremst vært rettet mot å sikre økonomisk kontroll, og i mindre grad på innspillsprosesser.

2.2.3 Roller, ansvar, myndighet og oppgaver - budsjettarbeid

Revisjonen har bedt administrasjonen om å oversende beskrivelser av roller, ansvar, myndighet og oppgaver for budsjettarbeidet. Administrasjonen har oversendt rollebeskrivelser for følgende roller fra Compilo:

- Kommunedirektøren (også beskrevet i delegeringsreglement)
- Kommunalsjefer
- Enhetsledere

Når det gjelder avdelingsledere vises det i kommunens arbeidsgiver-, organisasjons- og ledelsesplattform til at «myndighet og adgang til videredelegering framkommer av stillingsbeskrivelsen» (Rælingen kommune 2024b, 13). Administrasjonen har på forespørsel sendt oss alle stillingsbeskrivelser innen helse.

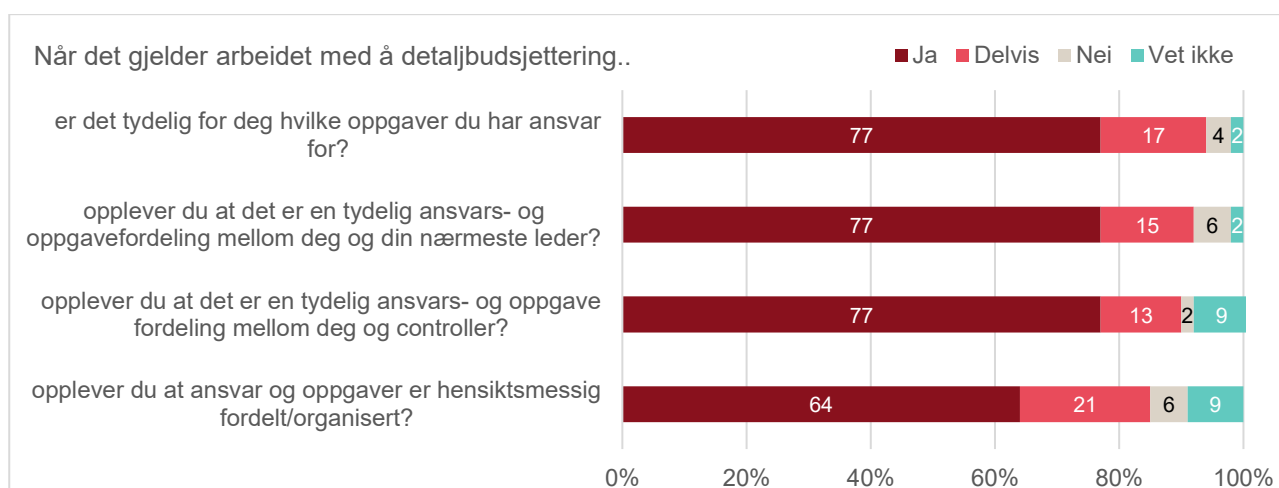
Videre viser administrasjonen til at alle kommunalsjefer har lederavtaler, som eksempel er signert lederavtale for kommunalsjef helse sendt revisjonen.

Oversendt dokumentasjon beskriver roller, ansvar, myndighet og oppgaver generelt, samt ansvar knyttet til økonomisk kontroll. Sistnevnte kommer vi tilbake til i del 3.2.3. Dokumentasjonen sier imidlertid ikke noe eksplisitt når det gjelder roller og ansvarsfordeling knyttet til budsjettarbeidet. Som vist til lenger opp er ansvaret for prosessen knyttet til å utarbeide kommunens handlingsprogram, som også inneholder bindende årsbudsjett for kommende år, lagt til økonomisjefen.

I intervju med økonomisjef og kommunalsjefer oppgis det at roller, ansvar, myndighet og oppgaver knyttet til budsjettarbeidet fra deres ståsted oppfattes som tydelig. Samtidig peker både økonomisjef og kommunalsjef oppvekst på at ny organisering kan ha medført at man i en overgangsfase kan oppleve roller og ansvar for økonomi generelt som noe mer uklart, særlig innen oppvekst, der kommunen blant annet har flyttet økonomiansvar opp til et nytt enhetsledernivå (barnehagesjef og skolesjef).

I spørreundersøkelsen til enhets- og avdelingsledere ble disse bedt om å svare på spørsmål knyttet til om det er en tydelig oppgave- og ansvarsdeling i arbeidet med å detaljbudsjettere. Svarene går frem av diagrammet under.

Diagram 5 Oppgave- og ansvarsdeling - detaljbudsjettering



N = 47.

Svarene viser at en stor majoritet oppfatter ansvars- og oppgavefordeling knyttet til arbeidet med å detaljbudsjettere som tydelig. De fleste oppfatter også roller og ansvar som hensiktsmessig fordelt/organisert, selv om en noe større andel svarer «delvis» i stedet for «ja» her. Når vi ser på svarene fordelt på områder, er det innen oppvekst kun 39 prosent som har svart ja på dette spørsmålet. 28 prosent har svart «delvis» og 17 prosent har svart «nei». Dette underbygger påstanden om at roller og ansvar er mer uklart innen oppvekst, nevnt over.

De som svarte «delvis» eller «nei» på spørsmålene i diagrammet over ble bedt om å svare på hvordan ansvar og oppgaver kan gjøres mer tydelig og hvordan ansvar og oppgaver kan organiseres bedre. På begge spørsmålene er det en stor overvekt ledere fra oppvekst som har kommentert.

Noen av kommentarene knyttet til hvordan ansvar og oppgaver kan gjøres mer tydelig er:

"Alle" pengene i går til lønn. Dermed bør det ligge lette utregningsmodeller for elevtimer vs. lærertimer, slik at det er lett å se på hvilke trinn lærertimene er fordelt. [...] Dette sitter rektorer og gjør manuelt, vi burde ha et enkelt og greit og felles system, for å legge slike oversikter.

Det bør også finnes enklere måter å beregne inntekter fra sykerefusjon enn det gjør i dag.

Kommunalsjefsrollen må tydeliggjøres. Det blir litt som om alle enhetsledere har ansvar for oppvekst mer enn kommunalsjef.

Deloppgaver/steg i prosessen, og ansvar i forbindelse med detaljbudsjettering, kan med fordel visualiseres og brytes ned i bolker/delkomponenter som skaper en forståelig og forutsigbar helhet. [...]

[...] Det er pr. i dag uklart om [individuell plan]- og koordinatoransvaret skal ligge til Helse, Mestring eller Oppvekst (som i de fleste tilfeller betyr Skolene). Med elever som har behov for individuell plan er dette et bemanningsfelt det er vanskelig å budsjettere innenfor.

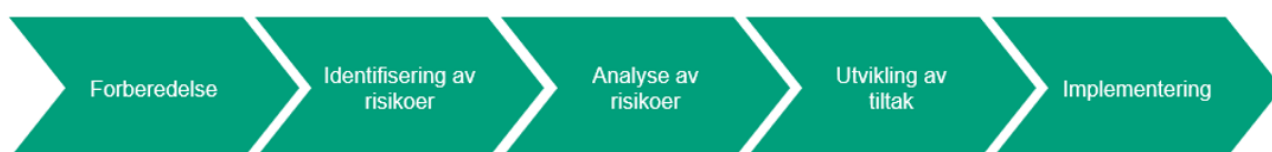
Når det gjelder kommentarer til hvordan ansvar og oppgaver kan organiseres bedre vises det blant annet til at det er behov for å sette av bedre tid til prosessen med å budsjettere og gjerne starte på et tidligere tidspunkt.

2.3 Risikovurderinger og -analyser av budsjettprosess og budsjettet

2.3.1 Skriftlig nedfelte rutiner for gjennomføring av risikovurderinger

Administrasjonen oversendte 17.12.24 en beskrivelse av hvordan risikovurderinger av budsjettprosess og budsjett skal gjennomføres i Rælingen kommune. Prosessen illustreres i figuren under, og for hvert steg er det i oversendelsesdokumentet også en kortfattet beskrivelse av hvilke aktiviteter som skal gjennomføres.

Figur 4 Prosess for gjennomføring av risikovurderinger



I e-post til revisjonen 6.3.25 forklarer juridisk rådgiver (ansvarlig for risikovurderinger og internkontroll) at rutinen som er beskrevet over ble utarbeidet i forbindelse med revisjonen, og nå er lagret som en rutine i Teams hos økonomiavdelingen. Juridisk rådgiver skriver at kommunen har hatt ulike rutiner for utarbeidelse av risikovurderinger i kommunen, både lokalt og på overordnet nivå, men at disse rutinene har vært «sovende» og ikke fungert særlig godt. Juridisk rådgiver oppgir videre:

Vi jobber også på overordnet nivå med å utvikle en ny metode for å gjennomføre risikovurderinger i hele organisasjonen, og vi er i utviklings- og testfasen. Hensikten med dette prosjektet er at vi skal forenkle internkontrollmetodikken, og spesielt gjøre ROS-arbeidet mer strategisk. Dette betyr at vi ennå ikke har laget en overordnet rutine for hvordan vi gjennomfører ROS-arbeid i

kommunen. Dette arbeidet henger også tett sammen med arbeidet vi gjør innen økonomiforvaltningen. [...]

Vi er i gang med å gå over til et dokumentbibliotek som heter Torget, hvor vi skal legge helt overordnede rutiner. Det betyr at vi er i mellomfase hvor mye av rutiner og prosedyrer ligger lokalt. Vi kommer til å legge mer lokale rutiner i Teams eller andre systemer, avhengig av hvor man jobber i kommunen. Vårt mål er at rutinene faktisk skal bli brukt og omsatt. Det er en risiko for kommunen at vi lager mange rutiner og prosedyrer som ikke blir oppdatert eller brukt av organisasjonen, og dette skal vi forsøke å unngå. Derfor vil vi i en periode fremover være restriktive med hva vi legger ut av rutiner og prosedyrer, og hva vi skal ha av rutiner og prosedyrer.

2.3.2 Gjennomføring av risikovurderinger/-analyser

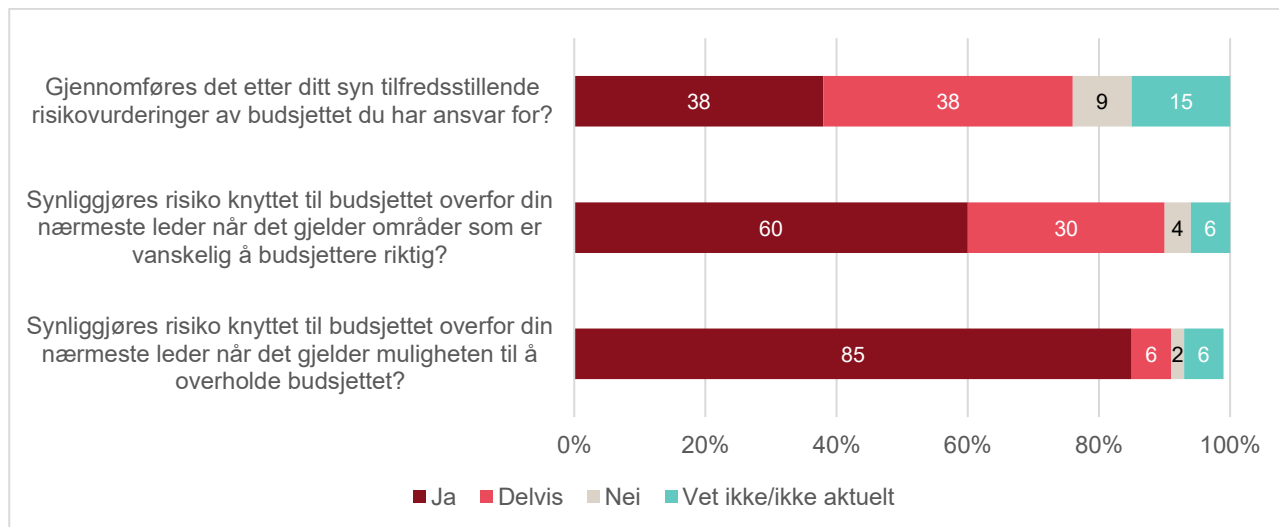
Administrasjonen viser til at det i 2023/2024 er gjennomført tre overordnede risikovurderinger som har relevans for økonomi, fremstilt i tabellen under.

Tabell 3 Dokumenterte risikovurderinger på overordnet nivå

Risikovurdering	Aktuelt innhold
Kommunedirektørens overordnede risiko- og sårbarhetsvurdering for 2024	Punkt for vurdering av risiko knyttet til «økonomi» på enhetsnivå.
Risiko- og sårbarhetsvurdering innenfor økonomi 2023/2024	Vurderer risiko innenfor ulike områder knyttet til økonomi på overordnet nivå, som for eksempel kostnadskontroll, regnskap og porteføljestyring/investeringer. Et av punktene som vurderes innenfor de ulike områdene er «overskridelse av budsjett».
Risiko- og sårbarhetsvurdering av sparetiltak knyttet til handlingsprogrammet 2024	Vurdering av risiko for «lovbrudd», «innbygger» og «ansatt» knyttet til ulike sparetiltak eller økonomiske grep, på de ulike kommunalområdene.

Ingen av risikovurderingene vurderer budsjettprosessen som sådan, men det er vurderinger av risiko knyttet til overholdelse av budsjett på ulike områder, samt konsekvenser knyttet til sparetiltak i budsjettet på ulike områder. Den ene controlleren forteller i intervju at selv om kommunen ikke har en skriftlig nedfelt rutine for å risikovurdere budsjettprosessen, så risikovurderer man i praksis prosessen løpende. I tillegg skjer det en muntlig evaluering av prosessen årlig, og erfaringene tas med inn i nytt budsjettår.

I vår spørreundersøkelse til lederne ble det stilt spørsmål knyttet til risikovurderinger.

Diagram 6 Risikovurderinger knyttet til budsjett

N = 47.

Diagrammet over viser at 38 prosent mener at det gjennomføres tilfredsstillende vurderinger av budsjettet respektive leder har ansvar for, mens henholdsvis 38 og 9 prosent svarer «delvis» og «nei» på dette. En stor majoritet mener at risiko knyttet til muligheten for å overholde budsjettet synliggjøres overfor nærmeste leder. Noen færre ledere mener at risiko knyttet til områder som er vanskelig å budsjettere riktig synliggjøres for nærmeste leder.

2.4 Revisjonens vurdering

Rælingen kommune har ikke skriftlig nedfelte felles rutiner og prosedyrer for arbeidet med utarbeidelse av budsjett. Skriftlige rutiner og prosedyrer for dette arbeidet mangler også i flere tilfeller på enhets- og avdelingsnivå. Eventuelle rutiner og prosedyrer befinner seg heller ikke nødvendigvis i kommunens felles internkontrollsystem. Administrasjonen viser til at kommunen nylig har gjennomført en omfattende omorganisering, samt er i ferd med å fase ut internkontrollverktøyet Compilo og ta i bruk nye verktøy. Felles og skriftlig nedfelte rutiner er foreløpig ikke prioritert.

Revisjonens vurdering er at budsjettprosessen er en sentral prosess i kommunen, der det skal etableres skriftlige rutiner og prosedyrer, jf. kommunelovens § 25-1, bokstav b) og kommunens økonomi- og finansreglement. Dette er kanskje særlig viktig i omstillingsprosesser, slik at ledere på alle nivåer, og uavhengig av organisering, er kjent med hva som er felles føringer og prosedyrer på området. I denne sammenheng står også beskrivelser av roller, ansvar, myndighet og oppgaver for budsjettarbeidet sentralt. Dette er ikke eksplisitt beskrevet i Rælingen kommune, og oppleves som særlig uklart innenfor området oppvekst.

Imidlertid; administrasjonens beskrivelse av budsjettprosessen gir inntrykk av at dette er en grundig prosess som nøkkelpersoner, det vil si de som skal lede prosessen, har god oversikt over. Dette gir etter revisjonens syn et godt utgangspunkt for å sikre formalisering av etablert praksis, i en skriftlig, felles rutine- og prosessbeskrivelse. Samtidig peker de folkevalgte på noen forbedringspunkt knyttet til budsjettprosessen som administrasjonen etter revisjonens syn kan vurdere, for å sikre en god nok budsjettprosess også på folkevalgnivå i kommunen.

Budsjettprosessen skal blant annet bidra til et budsjett som er realistisk, fullstendig (uten feil/mangler) og oversiktlig, jf. kommuneloven § 14-4. Revisjonen har ikke gjort en selvstendig vurdering av om budsjettet er realistisk, fullstendig og oversiktlig, men har spurt ledere på ulike nivå i kommunen, samt kommunestyremedlemmene, om hvordan de vurderer inneværende budsjett på disse punktene. Slik revisjonen oppfatter svarene, er det et forbedringspotensial særlig når det gjelder å sikre et realistisk og fullstendig budsjett. Mulige tiltak når det gjelder realisme kan være bedre prosesser knyttet til prioriteringer og å støtte ledere i arbeidet med å finne løsninger innen aktuell ramme. For å sikre et mer fullstendig budsjett vises det blant annet til behov for bedre verktøy og systemer.

Når det gjelder risikovurderinger er det ingen skriftlig nedfelte rutiner for gjennomføring av risikovurderinger/-analyser, verken av budsjettprosessen eller budsjettet som sådant. Administrasjonen viser imidlertid til at risikovurdering av budsjettprosessen skjer i praksis, selv om dette ikke nedfelles skriftlig. Videre vises det til flere skriftlige risikovurderinger knyttet til økonomi generelt, samt vurdering av risiko knyttet til sparetiltak i budsjett. Revisjonens mener at det er positivt at risikovurderinger skjer i praksis, men at det også bør nedfelle felles rutiner for gjennomføring av risikovurderinger på området, som sikrer at disse dokumenteres og skjer systematisk på alle nivå i organisasjonen.

3 OPPFØLGING AV BUDSJETT OG RAPPORTERING

3.1 Problemstilling og revisjonskriterier

For å følge opp kommunens økonomi og sikre tilstrekkelig økonomisk rapportering er det viktig å ha på plass tilfredsstillende internkontroll i form av systemer, rutiner og prosedyrer som legger til rette for dette. Blant annet bør det være etablert rutiner for å avdekke risiko for budsjettavvik. Videre skal det være prosedyrer for jevnlige rapporteringer både internt i kommunens administrasjon og til de folkevalgte. I dette kapitlet ser vi nærmere på om Rælingen kommune har på plass system og rutiner for å følge med på økonomien, som bidrar til effektiv økonomisk kontroll og et godt styringsgrunnlag.

Følgende krav og forventninger til kommunen er utledet når det gjelder arbeidet med å følge opp budsjett og rapportere:

Problemstilling 2	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for å sikre økonomisk kontroll, herunder økonomisk rapportering?	→ Kommunen skal ha system og rutiner på plass for å følge opp budsjett, som ○ sikrer at administrasjonen til enhver tid kan følge utviklingen i regnskapet opp mot budsjett. ○ sikrer at budsjettavvik avdekkes og følges opp, samt at det gjennomføres avviksanalyser. ○ ivaretar en tydelig fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver knyttet til oppfølging av økonomi. → Kommunen skal sikre god styring og kontroll gjennom å ha på plass system og rutiner for ○ administrativ rapportering. ○ å rapportere til de folkevalgte hver tertial der kommunens økonomiske status og prognoser for budsjettåret går frem. (kommuneloven §§ 14-5 og 25-1)

3.2 System og rutiner for å følge opp budsjettet

3.2.1 Dokumenterte rutiner for økonomioppfølging og rapportering

Det oversendte årshjulet (også nevnt innledningsvis i 2.2) gir en oversikt over oppgaver knyttet til regnskap og rapportering, hvem som har ansvar for de ulike rapporteringsoppgavene og hvilke måneder gjennom året oppgavene skal utføres, se utklipp i figur under.

Figur 5 Utklipp årshjul – regnskap og rapportering

		Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Des
Løpende regnskap	Avstemming bank- og utvalgte balansekonti	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Avstemming aga grunnlag mellom lønn og regnskap	X		X		X		X		X		X	
	Avstemming mva/komp		X		X		X		X		X		X
	Kontroll kretsløp		X		X		X		X		X		X
Rapportering	Månedrapportering		X		X		X		X			X	
	Tertialrapportering					X				X			
	Resultatsikring i KLG			X		X				X			
	Årsregnskap		X										
	Årsberetning			X									
	Kostra-rapportering			X									

Figuren viser blant annet at det månedlig skal gjøres avstemninger, det vil si kontroll av at bankkontoer og regnskapet viser det samme.⁵ Videre viser årshjulet at månedrapporteringer fra enhetsleder skal skje fem ganger i året og tertialrapportering og årsberetning tre ganger i året. Kommunalsjef har ansvar for tertialrapportering og økonomisjef for årsberetningen.

I tillegg til årshjulet er det oversendt to brukerveiledninger for månedrapportering på økonomi i Visma:

- Visma – Web rapportering, veileder fra november 2016
- Månedrapportering økonomi, veileder Visma web rapportering, udatert

Veilederen fra 2016 gir teknisk informasjon om hvordan man lager rapporter i Visma, mens veilederen om månedrapportering økonomi gir en prosessbeskrivelse av månedrapporteringen. Her går det frem at det skal gjennomføres seks månedrapporteringer; i februar, mars, april, juni, august og november. I årshjulet over oppgis fem rapporteringer; i februar, april, juni, august og november. I intervju viser økonomisjef til at praksis er seks månedrapporteringer.

Fra og med 2025 skal det rapporteres i systemet Framsikt, og revisjonen har ikke mottatt noen oppdaterte rutiner for månedrapportering i Framsikt. Vi har heller ikke mottatt noen dokument, som

⁵ Praksisen for dette arbeidet er beskrevet nærmere i administrasjonens svar på revisjonens dokumentforespørsel, datert 17.12.24: «Regnskapet blir løpende kvalitetssikret med månedlige avstemninger av bankkontoer, og kontoer for kortsiktige fordringer og gjeld. Arbeidsgiveravgiftsgrunnlaget blir kontrollert for hver termin, og det blir gjort avstemming mellom lønns- og økonomisystem. Merverdiavgift, både ordinær og kompensasjonsordningen blir avstemt for hver termin. Kretsløpene blir kontrollert for avvik jevnlig gjennom året. Ved årsslutt blir alle balansekonti avstemt, og saldo blir dokumentert. Vi utarbeider en sjekkliste årlig over alle balansekonti og alle avstemmingsområder, samt spesielle ting vi må huske for dette årsoppgjøret. Denne oppdateres etter revisjonsnotatene for fjoråret.

Når alt lønnsgrunnlag er lest inn i HRM, dvs. lønnsgrunnlag fra forsystemer og manuelle lønnsbilag, blir det laget en lønnsrapport som sendes elektronisk ut til ledere. Denne kommer som en oppgave på Visma web. Lederens oppgave er i hovedsak å kontrollere hvem som står på lista, sjekke mot nyansatte eller sluttede, sjekke om permisjoner er registrert eller avsluttet, og se etter om noe virker uvanlig. Selve lønnsgrunnlaget for timer er allerede kontrollert i forsystemene. Lederne får en til to dager på kontrollen. Hvis man ikke har kontrollert og bekreftet innen fristen er ute blir oppgaven flyttet til et annet bilde i Visma web. Lønn blir ikke stoppet selv om leder ikke har kontrollert. Vi opplever større mulighet til å rette feil før lønn blir utbetalt med kontrollrapporten, enn tidligere hvor vi kjørte ut en informasjon etter lønnskjøringen.»

gjelder felles for alle områder i kommunen, med beskrivelse av prosessen med tertialrapport og årberetning.

Det oppgis at eventuelle rutinedokument, utover det oversendte, er utarbeidet for den enkelte enhet/avdeling (Rælingen kommune 2024a og intervju controller 1). Revisjonen har ikke etterspurt eventuelle rutinedokument på enhets/- eller avdelingsnivå, men har etterspurt rutinedokument for økonomioppfølging for området helse. Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 5.

I spørreundersøkelsen ba vi alle ledere svare på om det etter vedkomnes syn er på plass system og rutiner for tilfredsstillende kontroll av regnskapet opp mot budsjett. 78 prosent av lederne svarte «ja», 15 prosent svarte «delvis» og 6 prosent svarte «nei» eller «vet ikke».

3.2.2 Arbeid med prognoser og avvik

I forbindelse med rapporteringene oppdateres prognosearkene av controllerne. I utgangspunktet oppdateres de fortløpende, og etter avtale med enhetsleder. Det er imidlertid ikke nødvendig å oppdatere prognoser for alle avdelinger/enheter månedlig, ettersom prognosene for enkelte endrer seg lite fra måned til måned. Hyppigheten for dette avhenger av behov. Enheter med negative prognoser følges tettere opp enn øvrige enheter. Men alle prognoser oppdateres og gjennomgås i forbindelse med tertialrapporteringene. Oppdatering og gjennomgang av prognosene, fungerer som en kontroll av regnskap opp mot budsjett og metode for å avdekke om det er vesentlige avvik/endringer fra sist rapportering. I tillegg gjennomføres det økonomimøter med avdelingsleder/enhetsledere. Dette er også noe som avtales og gjennomføres etter behov (Rælingen kommune 2024a og intervju controller 2).

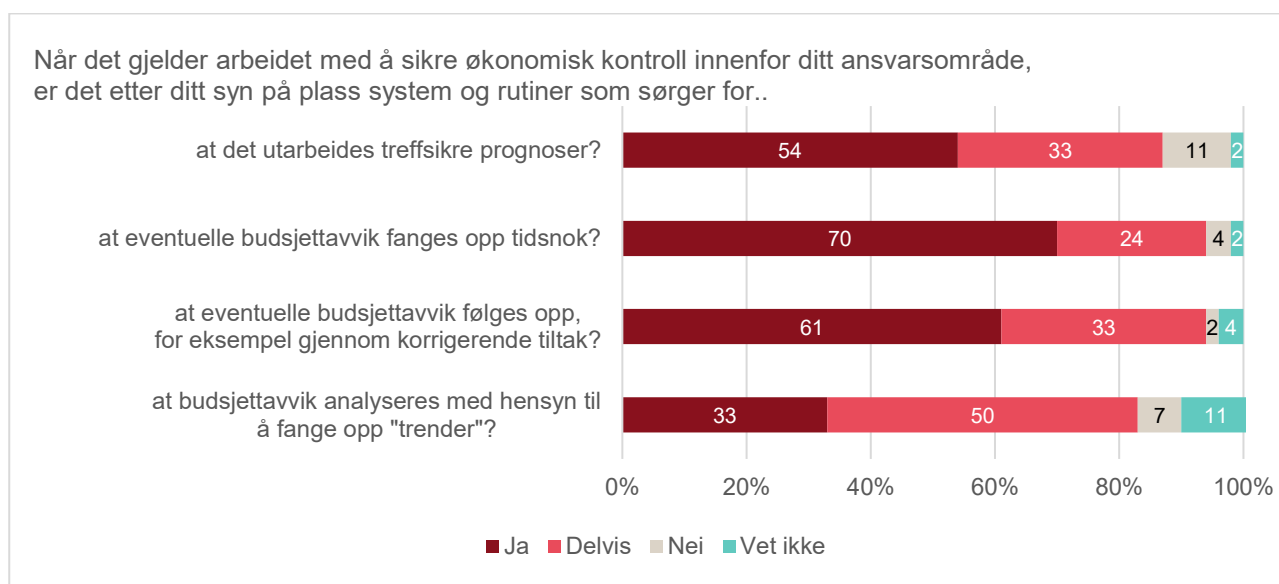
Kommunen har på forespørsel sendt over prognosearket for 2025 for avdeling hjemmebaserte tjenester, i enhet hjemmetjenester, innen området helse. Dette består av et «hovedark» der alle kostnader listes opp per måned. Hver måned har en kolonne med kostnader. Etter hvert som prognosearket oppdateres, måned for måned, markeres kolonner med kostnader i grønt. Videre består prognosearket av en oppsummeringsside som gir en samlet oversikt over prognose, budsjett og avvik for lønn, driftskostnader og driftsinntekter. Prognosen etter februar 2025 viser et negativt avvik i avdelingen på nær 1,8 millioner kroner. Kommunen har også sendt over en oversikt over status for prognose opp mot budsjett etter februar for enhet hjemmetjenester, fremstilt i figuren under. Dette viser et samlet negativt avvik på ca. 1,3 millioner kroner.⁶

⁶ I figuren: hjemmetjenesten=avdeling for hjemmebaserte tjenester

Figur 6 Status hjemmetjenester februar 2025

Fordeling på ansvar Hjemmetjenester 2025				
Ansvar		Prognose 2025	Justert budsjett 2025	Avvik prognose per
0520	Administrasjon hjemmebasert tjenester	5 587 529	5 924 000	336 471
0522	Hjemmetjenesten	44 348 182	42 577 000	-1 771 182
0523	Kortid- og rehab. Avdelingen	19 124 436	19 005 000	-119 436
0546	4 etg Løvenstادتunet	16 339 097	16 562 000	222 903
Oppsummering		85 399 244	84 068 000	-1 331 244

I spørreundersøkelsen til lederne i kommunen ble lederne stilt spørsmål om arbeidet med prognoser og avvik. Blant annet ble de spurt om de mener det utarbeides treffsikre prognoser, om budsjettavvik fanges opp tidsnok og følges opp, samt om budsjettavvik analyseres med tanke på å fange opp trender. Resultatet er fremstilt i diagrammet under.

Diagram 7 Prognoser og avvik

N = 46.

Når det gjelder prognoser så mener litt over halvparten at disse er treffsikre, en tredjedel mener at de delvis er treffsikre og 11 prosent mener at de ikke er treffsikre. De fleste lederne mener videre langt på vei at budsjettavvik fanges opp tidlig nok, 70 prosent svarer «ja» og 24 prosent svarer «delvis». Kommunedirektøren forteller i intervju at kommunen har en utfordring med for liten analysekapasitet. Noen av tjenesteområdene er påvirket av faktorer som er vanskelige å forutse, noe som innebærer at det kan være vanskelig for lederne å lage gode prognoser. Controllerne bidrar derfor aktivt inn i økonomistyringen på ledernivå.

I diagrammet over går det videre frem at de aller fleste mener at avvikene følges opp med korrigerende tiltak, selv om andelen som kun svarer «delvis» er noe større her, enn på foregående spørsmål. Når det gjelder spørsmålet om avvik analyseres med tanke på å fange opp trender, så svarer kun en tredjedel «ja» på dette, mens halvparten svarer «delvis».

I intervju med økonomisjef går det frem at når avvik fanges opp er det fra 2024 aktuell kommunalsjef sitt ansvar å følge opp dette gjennom å se på budsjettet og rammene for kommunalområdet, og vurderer tiltak for inndekning. Tidligere lå dette ansvaret på enhetsledernivå.

I intervju med kommunalsjefene våren 2025 går det frem hvordan de sørger for økonomisk kontroll og avviksoppfølging innenfor sine områder, samt kommentarer knyttet til både generell økonomisk risiko og aktuell risiko for området. Informasjonen er sammenstilt i tabellen under.

Tabell 4 Oppfølging av økonomi i kommunalområdene og økonomisk risiko

Kommunalsjef	Tiltak for å følge opp	Økonomisk risiko
Oppvekst	Det gjennomføres minimum månedlige samtaler med hver enkelt enhetsleder, i tillegg til samarbeidsmøter ved behov. I forbindelse med hver måneds- og tertialrapportering gjennomgår kommunalsjef status for prognoser i møte med kontrollere.	Skole og barnehage har størst risiko for å gå over økonomisk ramme, fordi rammen i utgangspunktet er stram. Nye tiltak i skolene, plasseringer av barn/unge etter vedtak i barnevernet og eventuelle nye lovregulerte bestemmelser kan føre til overskridelser.
Helse	Det gjennomføres resultatsoppfølgingsamtaler ved hver tertialavslutning, der blant annet status for økonomi gjennomgås i møter med hver enkelt enhetsleder (dette er nærmere beskrevet i 5.2.4)	Hjemmetjenesten har hatt utfordringer med merforbruk og har også en periode vært uten enhetsleder, noe som har gjort det krevende å følge opp tjenesten. Dersom en av helsetjenestene får en bruker med resurskrevende tjenester så kan det utfordre de økonomiske rammene. Tidspunkt for slike uforutsette utgifter er vanskelig å planlegge for.
Mestring	Månedsrapporderinger seks ganger i året, i tillegg til løpende dialog om utfordringer, bidrar til god økonomioversikt.	Legevakt: kommunen kjøper legevaktstjenester fra Lillestrøm. Det oppsto i 2024 en kostnadsøkning på grunn av nye kvalitetskrav m.m. NAV opplever et økende behov for sosialhjelp. Avlastning (kjøpte tjenester): sterke individuelle rettigheter gir økte kostnader.
Nærmiljø	Det gjennomføres månedlige møter med både enhetsledere og avdelingsledere, hvor prognoser og budsjettavvik gjennomgås og controller bistår etter behov.	Det er knyttet risiko til alle prosjekt «i bakken», samt prosjekter som involverer mange aktører. Når det gjelder drift er brøyting en generell økonomisk risiko, fordi man ikke vet hvor mye snø det vil komme i løpet av vinteren. I tillegg er det risiko knyttet til naturhendelser og lekkasjer.

Strategi ⁷	-	-
-----------------------	---	---

I oversendt dokumentasjon, og intervjuer med kontrollere og kommunalsjefer, går det frem at enhets- og avdelingsledere blir fulgt opp i forbindelse med månedsrapporteringene og oppdatering av prognoser. Det gjennomføres da møter etter behov mellom aktuelle ledere og kontrollere.

Controller 2 forteller i intervju at det ikke er obligatoriske møtepunkt mellom controller og enhets- og/eller avdelingsledere, men at dette er et tilbud til dem som ønsker det eller har fått beskjed fra sin leder om at de skal ta en gjennomgang med controller. Controller 2 forteller videre at det er særlig oppmerksomhet rundt å følge lederne godt opp i starten av året, blant annet for å minimere risiko for at endringer fra kommunedirektørens forslag til kommunestyrets vedtak ikke fanges opp.

3.2.3 Roller, ansvar, myndighet og oppgaver - økonomioppfølging

Myndighet, ansvar og oppgaver knyttet til økonomioppfølging og økonomisk kontroll på ulike ledernivå er beskrevet i

- rollebeskrivelser i Compilo - kommunens internkontrollsystem (som er i ferd med å fases ut og erstattes av «Torget»)
- kommunens arbeidsgiver-, organisasjons- og ledelsesplattform (AOLP)
- lederavtaler på kommunalsjefsnivå
- stillingsbeskrivelser

Ifølge disse dokumentene kan ansvar, myndighet og oppgaver knyttet til de ulike rollene beskrives slik:⁸

- **Kommunalsjef** har resultatansvar for sitt område og disponerer økonomisk ramme i samsvar med vedtatt handlingsprogram. I tillegg går det frem av lederavtale av kommunalsjef skal ha god kontroll på økonomien.⁹
- **Enhetsledere** har ansvar for å sikre effektiv ressursbruk og kostnadskontroll innenfor tildelt budsjett og disponere økonomiske ramme i samsvar med tildelt budsjett og gjeldende prioriteringer. I stillingsbeskrivelser oversendt for enhetsledere innen helse vises det til at enhetsleder skal ha god kontroll på økonomien og iverksette tiltak i egen organisasjon for å effektivisere driften og gi et innbyggertilpasset tjenestetilbud innenfor økonomiske rammer.¹⁰
- **Avdelingsledere** har ansvar for å disponere økonomisk ramme for tjenesteområdet i samsvar med tildelt budsjett og gjeldende prioriteringer dersom det framkommer av

⁷ Kommunalsjef strategi er også kommunedirektør. Det ble kun gjennomført et intervju med kommunedirektør, der spørsmål rundt rollen som kommunaldirektør ble prioritert foran spørsmål knyttet til rollen som kommunalsjef strategi.

⁸ Dette er også kortfattet beskrevet i del 1.8.1 i denne rapporten.

⁹ Dette går frem av lederavtalen til kommunalsjef helse. Vi har kun bedt om å få oversendt denne, og har ikke sett de andre lederavtalene, men regner med at forventningene til alle kommunalsjefer er de samme på dette punktet.

¹⁰ Vi har kun bedt om stillingsbeskrivelser innenfor området helse. Dette står under overskriften «Annet ansvar», og hva som står her vil slik vi oppfatter det kunne variere fra område til område.

stillingsbeskrivelsen. I mal for stillingsbeskrivelse til avdelingsledere i Rælingen kommune vises det til at avdelingsleder skal bidra til kostnadskontroll og effektiv ressursbruk.

Som nevnt under 2.2.3 har ny organisering medført at roller og ansvar knyttet til økonomi generelt, i en overgangperiode, fremstår som noe mer uklart, særlig innen oppvekst.

Lederne fikk i spørreundersøkelsen flere spørsmål knyttet til roller og ansvar når det gjelder økonomioppfølging. Svarene er fremstilt i diagrammet under.

Diagram 8 Oppgave- og ansvarsdeling - økonomisk kontroll



N=46.

Svarene viser at de fleste lederne opplever at det er tydelig hvilke oppgaver de har ansvar for. De fleste opplever også at det er en tydelig ansvars- og oppgavefordeling mellom den enkelte leder og dennes nærmeste leder på den ene siden, og den enkelte leder og controller på den andre siden, selv om det var noen flere ledere som svarte «delvis» i stedet for «ja» på disse to spørsmålene, sammenlignet med det første.

Når det gjelder spørsmålet om ansvar og oppgaver knyttet til å sikre økonomisk kontroll er hensiktsmessig fordelt/organisert svarer en fjerdedel av lederne «delvis», mens 63 prosent svarer «ja». Når vi ser på svar fra lederne innen oppvekst for seg, er det en noe større andel ledere som har svart «nei» eller «delvis» på dette spørsmålet, sammenlignet med lederne samlet sett.

3.2.4 Særlig om oppfølging av finans- og gjeldsforvaltning og investeringsporteføljen

Revisjonen har etterspurt eventuelle rutinebeskrivelser for oppfølging av finans- og gjeldsforvaltningen og investeringsporteføljen.

Når det gjelder **finans- og gjeldsforvaltning** er retningslinjer beskrevet i økonomi- og finansreglementet i kapittel 7. I tillegg har kommunen en egen rutine som beskriver følgende:

- tildeling og oppfølging av forvaltningsmandat

- egenhandel plasseringer
- egenhandel derivater (rentesikringsinstrumenter)
- låneopptak
- rapportering
- internkontroll

Controller 2 oppgir i intervju at han bistår økonomisjef med å følge opp kommunens finans- og gjeldsforvaltning. Økonomisjef har det formelle ansvaret. Controller 2 sørger for at kommunen følger eget reglement og aktuell rutine når det skal inngås nye låneavtaler med mer. Etter controller 2 sitt syn gir økonomi- og finansreglementet og aktuell rutine samlet sett nødvendige føringer og informasjon knyttet til hvordan finansforvaltningen skal følges opp og hvilke låneavtaler som kan inngås. Kommunen får også bistand av en ekstern gjeldsforvalter ved behov.

Controller 2 viser til at han oppfatter roller og ansvar som avklart. Etter hans syn er hovedutfordringen på området at kommunen har en stor låneportefølje, og han mener at det kunne ha vært gjort mer arbeid på plasseringssiden, men at det oppleves som at tiden ikke strekker helt til.

Revisjonen har ikke mottatt noen skriftlige rutiner eller prosedyrer knyttet til oppfølgingen av **investeringsporteføljen**. I e-post fra økonomisjef til revisjonen den 31.3.25 vises det til at samme tverrfaglige arbeidsgruppe som er beskrevet under 2.2.2 og «Beskrivelse av budsjettprosessen» jobber med oppfølging av investeringsporteføljen. Økonomisjef viser til at arbeidsgruppa er godt kjent med prosessen som følger et årshjul, og tidsplanen blir gjengitt i møteinnkallinger i arbeidsgruppa. Videre viser økonomisjef til at arbeidet med å følge opp investeringsporteføljen «foregår løpende i en prosess som ikke er detaljbeskrevet i rutiner og prosedyrer, men der innholdet tilpasses behovet ut fra hvilke utfordringer og rammebetingelser vi til enhver tid står overfor».

3.3 Rapportering

Som nevnt lenger opp kan rapporteringen knyttet til økonomi deles inn i to kategorier; interne månedsrapporteringer fra enhetslederne seks ganger i året og rapporteringer til politisk nivå fra kommunalsjef og økonomisjef tre ganger i året. Dokumenterte rutiner for økonomioppfølging, som også omhandler rapportering, er nevnt innledningsvis i dette kapitlet (3.2.1). I det følgende beskrives prosesser og rutiner knyttet til rapportering nærmere.

3.3.1 Administrativ rapportering

Prosessbeskrivelse

I administrasjonens svar på revisjonens dokumentforespørsel, datert 17.12.24, gis en beskrivelse av hvordan den interne rapporteringen foregår. Det oppgis at controllerne avklarer med kommunalsjef for hvert område i begynnelsen av året, og kartlegger hvordan kommunalsjef ønsker at enhetene skal økonomirapportere. Årshjul med oversikt over alle frister for rapporteringer i løpet av året, legges ut i Teams. Månedsrapportering fra enhetsledere til kommunalsjef skjer som hovedregel i februar, april, juni, august og november (jf. figur 5, med utklipp fra årshjul).

I intervju med revisjonen forteller økonomisjef at seks månedsrapporteringer er et minimum, men at flere enheter gjennomfører rapporteringen oftere, for eksempel dersom kommunedirektøren ønsker det. I hovedsak er det kommunalsjef som legger føringer på hvor ofte rapportering skal gjøres.

Prosessen for hver rapportering beskrives videre slik (Rælingen kommune 2024a):

- Rapporten legges ut den 15. i måneden, med frist for rapportering 10 dager etter, altså den 25.
- Rapporten som tas ut og arkiveres i «Visma web rapport», er regnskapstall til og med foregående måned, budsjett for samme periode, avvik for perioden og årsbudsjett.
- Når rapport legges ut i Visma, legges det samtidig ut en melding i teamet med frist for rapportering/gjennomgang. Controllerne benytter også anledningen til å gi beskjeder knyttet til budsjettet.
- Prognosene oppdateres fortløpende av controllerne. Enhetene med flere avdelinger prioriteres først.
- I perioden har også controller oppfølging i form av møter med flere av avdelingslederne og enhetslederne.
- Det er laget egen veileder for månedsrapporteringen og bruk av webrapporten generelt (nevnt i del 3.2.1 over). De ligger i Compilo, men også med en lenke på startsiden i Visma.
- Arkiverte månedsrapporter blir oppbevart i ett år før de blir slettet, samt at historikken er ivarettatt gjennom tertialrapporter og årsberetningen for året.
- Kommunen har i 2024 tatt i bruk systemet Framsikt, der all rapportering vil foregå fra 2025.

Rapportering – innhold og oppfølging

Administrasjonen har på forespørsel sendt revisjonen et eksempel på en månedsrapportering fra februar 2025 for helse, i form av et utklipp fra Framsikt. Rapporten viser følgende per enhet:

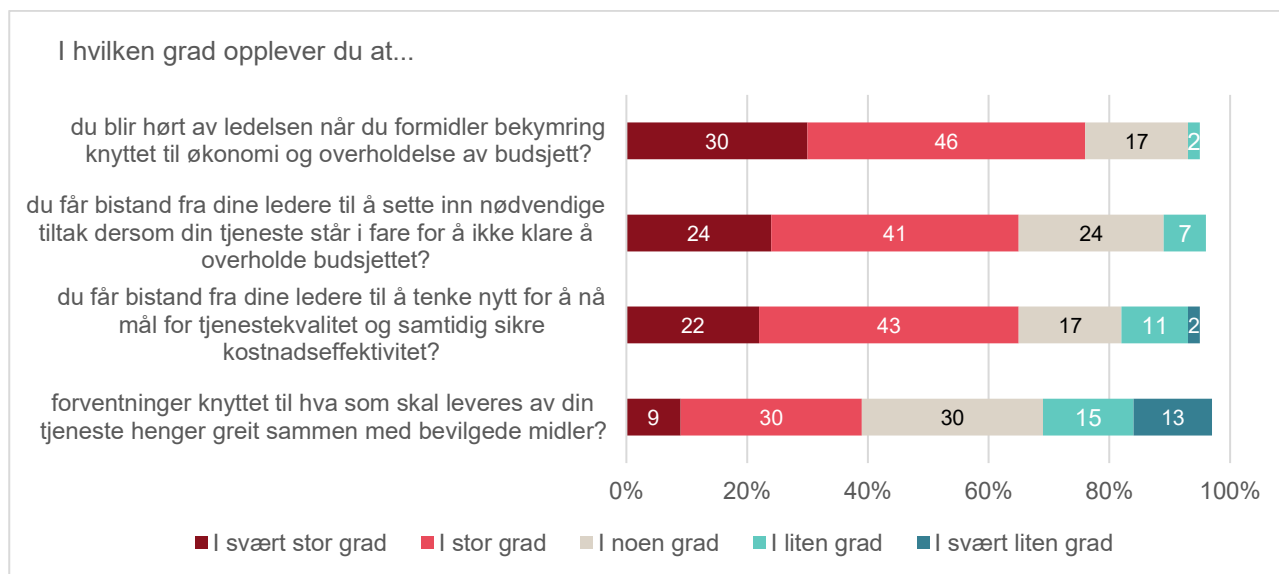
- Status for rapporten («ferdig», «i arbeid» eller «ikke rapportert»)
- Status avvik («merforbruk» eller «mindreforbruk»)
- Knapper man kan trykke på for nærmere beskrivelse/kommentar eller for å returnere rapporten
- Revidert budsjett, regnskap og avvik hittil i år, samt revidert budsjett og prognose for resten av året

I revisjonens spørreundersøkelse ble lederne stilt spørsmål om rapporteringen. De aller fleste ledere¹¹ mener at deres rapportering om økonomi til sin nærmeste leder:

- skjer ofte nok (91 prosent)
- er presis nok (83 prosent)
- skjer når den bør (83 prosent)
- er tilstrekkelig utfyllende (83 prosent)

Lederne fikk videre spørsmål om i hvilken grad de opplever å bli hørt av ledelsen når de rapporterer, dersom de har bekymringer knyttet til økonomi og overholdelse av budsjett, og om de får bistand til å sette inn tiltak med mer. Spørsmål og svar er fremstilt i diagrammet under.

¹¹ N = 46

Diagram 9 Bistand ved intern rapportering

N = 46. Mellom to og fire prosent svarte «Ingen formening/ikke aktuelt» på hvert av spørsmålene.

Svarene viser at en stor majoritet av lederne (76 prosent) opplever «i svært stor grad» eller «i stor grad» å bli hørt av ledelsen når de formidler bekymring knyttet til økonomi og overholdelse av budsjett. Samtidig er det samlet sett 19 prosent som svarer «i noen grad» eller «i liten grad».

Videre er det samlet sett 65 prosent av lederne som «i svært stor grad» eller «i stor grad» opplever å få bistand til å sette inn nødvendige tiltak dersom aktuell tjeneste står i fare for å ikke å overholde budsjett, samt får bistand til å tenke nytt for å nå mål for tjenestekvalitet og samtidig sikre kostnadseffektivitet. 35 prosent svarer «i noen grad», «i liten grad» eller «i svært liten grad» på disse spørsmålene.

Om lag 60 prosent opplever bare «i noen grad», «i liten grad» eller «i svært liten grad» at forventninger knyttet til hva som skal leveres av aktuell tjeneste henger sammen med bevilgede midler.

3.3.2 Politisk rapportering

Prosessbeskrivelse

I administrasjonens svar på revisjonens dokumentforespørsel, datert 17.12.24, gis en beskrivelse av hvordan rapportering til politisk nivå foregår. I beskrivelsen vises det til at den interne økonomirapporteringen fra enhetslederne og løpende oppdatering av delegerte oppdrag danner grunnlaget for kommunalsjefens tertialrapportering. Figuren under gir en oversikt over prosessen.

Figur 7 Prosessbeskrivelse tertialrapportering

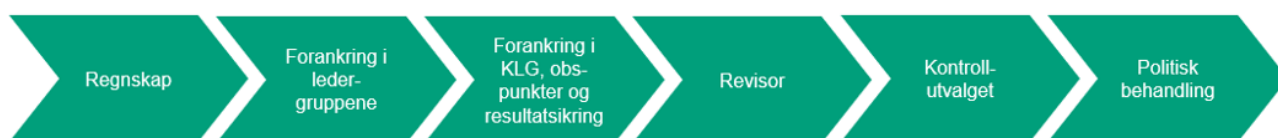
Kilde: Rælingen kommune 2024a.

I mai og juni (1. tertial) og september og oktober (2. tertial) gjennomføres det prosesser i ledergruppene i de ulike områdene. Prosessene handler om å forankre status på oppdrag og samlet økonomisk prognose i forhold til vedtatt budsjetttramme for området, herunder å vurdere omprioriteringer mellom enheter og tiltak for økonomisk balanse.

Videre skjer det en prosess i kommunedirektørens ledergruppe om prioritering mellom områder og tiltak som skal gjennomføres for å sikre økonomisk balanse samlet. Kommunalsjefene har ansvar for å formulere områderapporteringen i tertialrapporten som ferdigstilles og legges frem med forslag om budsjettjusteringer for kommunestyret. I forkant kommer tertialrapporten opp til orientering i formannskap og politiske utvalg.

Årsberetningen, som er den tredje økonomiske rapporteringen til politikken for det aktuelle budsjettåret, har en egen prosess, fremstilt i figuren under.

Figur 8 Prosessbeskrivelse årsberetning



Kilde: Rælingen kommune 2024a.

Prosessen beskrives slik:

- **Februar** – Årsregnskapet avlegges og det rapporteres i KOSTRA. Enhetens resultater forankres i ledergruppene og budsjettavvik undersøkes. Kommunen samlede økonomiske resultat orienteres om i formannskap og utvalg.
- **Mars** – Prosess i kommunedirektørs ledergruppe om utsjekk av resultater og kartlegging av «obs-punkter» inn i inneværende år, samt avklaring av overføring av over- og underskudd mellom budsjettår i henhold til økonomireglementet. Kommunalsjefene har ansvar for å formulere områderapporteringen i årsberetningen. Årsberetning ferdigstilles og sendes til revisor for revidering.
- **April, mai og juni** - Revisor reviderer årsregnskap og årsberetning. Revisors beretning behandles av kontrollutvalget, orienteres om i formannskap og utvalg, og behandles til slutt i kommunestyret.

Politisk rapportering

Revisjonen har sett nærmere på tertialrapportene og årsberetninger for 2023 og 2024.

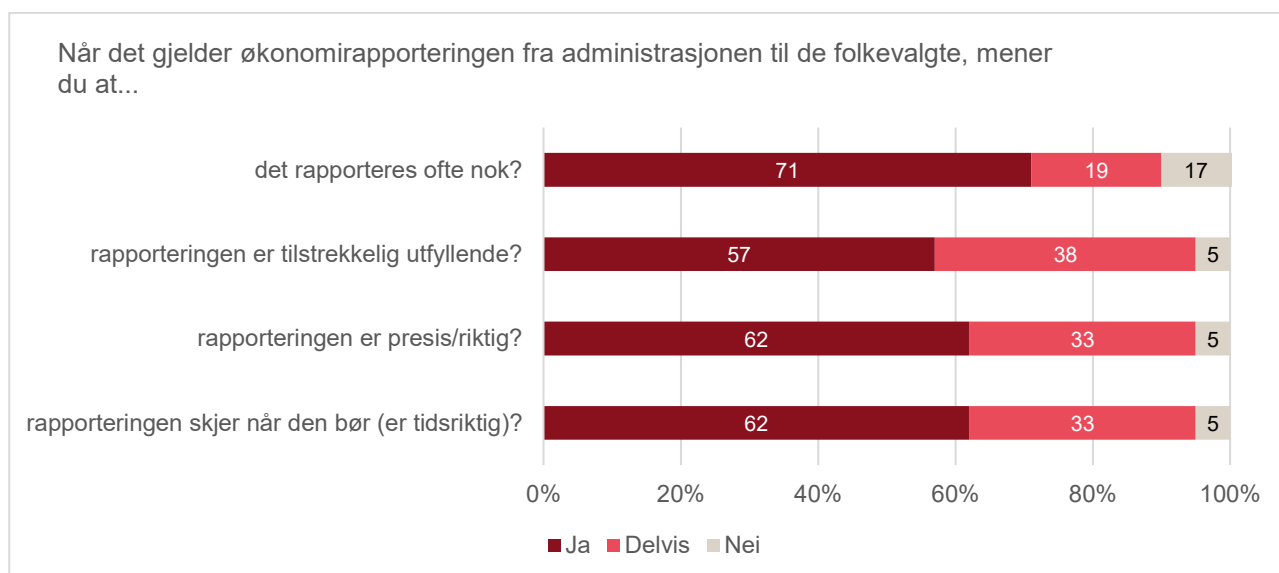
I 2023 ble det rapportert hver tertial om økonomisk status og prognoser for hver av de 31 enhetene i kommunen, i tillegg til at det er en egen rapport per tertial for investeringsporteføljer, én finansrapport og rapportering på oppfølging av verbalvedtak.

I 2024 ble det rapportert hver tertial i en samlet rapport på økonomisk status og prognoser for områdene og rapportering på investeringsporteføljen. I tillegg ble det lagt frem en finansrapport per tertial.

Økonomisjef forteller i intervju at administrasjonens inntrykk er at politikerne er fornøyde med økonomirapporteringene. Det er i Rælingen, som alle andre kommuner, imidlertid utfordringer med å treffe på prognoser. Man legger som regel frem pessimistiske prognoser på begynnelsen av året og på slutten av året kommer det ekstra skatteinntekter som gjør at ikke alltid prognosene treffer, det vil si at resultatet i flere år har vært bedre enn prognosene.

I spørreundersøkelsen til kommunestyremedlemmene ble disse spurt om de mener økonomirapporteringen fra administrasjonen til de folkevalgte skjer ofte nok, er tilstrekkelig utfyllende, er presis/riktig og skjer når den bør. Svarene er fremstilt i diagrammet under og viser at 71 prosent mener det rapporteres ofte nok, mens 19 prosent har svart «delvis» og 17 prosent har svart «nei» på dette spørsmålet. Når det gjelder spørsmålet om rapporteringen er tilstrekkelig utfyllende, presis/riktig og skjer når den bør svarer nesten to tredjedeler «ja» og én tredjedel «delvis».

Diagram 10 Rapportering til de folkevalgte



N = 21.

Kommunestyremedlemmene fikk også spørsmål om de får tilstrekkelig informasjon (saksutredninger, planer, møter o.l.) som grunnlag for å gjøre de nødvendige økonomiske prioriteringene i kommunen. Om lag halvparten svarte «ja», cirka 40 prosent «delvis» og 10 prosent svarte «nei».

Det er få kommunemedlemmer som kommenterer svarene sine, men enkelte peker på at de opplever at det kan være krevende å tilstrekkelig informasjon fra administrasjonen. I tillegg vises det til at overgangen til områderapportering (fra rapportering per enhet) gjør det mer krevende å «forstå hva som skjer». Andre peker på sin side på at de opplever at administrasjonen har god styring og kontroll og at det er god informasjonsflyt.

3.4 Revisjonens vurdering

Revisjonens vurdering er at det gjennom arbeidet med prognoser er etablert system og praksis for å følge opp budsjettet. Etter revisjonens syn har kommunen også på plass system og praksis for å rapportere, både administrativt og til de folkevalgte hver tertial, der sistnevnte gir informasjon om økonomisk status og prognoser.

Kommunen har et overordnet årshjul som blant annet sier noe om når rapportering skal gjennomføres og veiledere knyttet til rapportering. Etter revisjonens syn gir disse dokumentene imidlertid lite informasjon og veiledning om prosessen med å rapportere til de folkevalgte. Det er også behov for å oppdatere disse dokumentene, slik at veiledere og årshjul samsvarer med hensyn til hvilke måneder månedsrapportering skal gjennomføres og er i tråd med forventet praksis i det nye rapporteringssystemet Framsikt. Det mangler også skriftlige rutiner for oppfølging av investeringsporteføljen. Kravet i kommuneloven § 25-1, tredje ledd, bokstav b) og kommunens økonomi- og finansreglement, om at det skal være på plass rutiner som beskriver praksis, er derfor ikke fulgt opp tilfredsstillende.

Fordeling av roller, ansvar myndighet og oppgaver knyttet til økonomioppfølging er etter revisjonens vurdering langt på vei tydelig. Det er imidlertid behov for å sikre at alle ledere oppfatter dette som tydelig, også innenfor oppvekst.

Revisjonens vurdering er at det i det alt vesentlige er på plass system og rutiner som sikrer at administrasjonen kan følge utviklingen i regnskapet opp mot budsjett. Samtidig vises det til utfordringer med å treffe godt med prognoser. Dette kan etter revisjonens syn kan gi risiko for at budsjettavvik ikke fanges og følges opp tidlig nok. Revisjonens vurdering er at arbeidet med å gjennomføre avviksanalyser, med formål å fange opp trender, med fordel kan styrkes. Denne typen avviksanalyser kan bidra til at kommunen treffer bedre med sine prognoser på sikt.

4 OPPLÆRING OG KOMPETANSE

4.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Opplæring og relevant kompetanse sikrer at oppgaver utføres korrekt. Kommunen bør derfor ha rutiner og prosedyrer for å ivareta dette. I dette kapitlet ser vi nærmere på om Rælingen kommune har rutiner for opplæring i budsjett og økonomistyring, og om kommunen legger til rette for at ledere med resultatansvar får støtte og bistand når de trenger det.

Følgende krav og forventninger til kommunen er utledet når det gjelder arbeidet med opplæring og kompetanse:

Problemstilling 3	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad har kommunen sørget for opplæring som bidrar til at relevante ledere har tilstrekkelig kompetanse for utarbeidelse av budsjett og økonomisk kontroll?	→ Kommunen skal sørge for at ledere får tilstrekkelig opplæring i utarbeidelse og oppfølging av budsjett samt rapporteringsrutiner, gjennom å ○ ha oversikt over opplæringsbehov. ○ gjennomføre nødvendig opplæring. → Kommunen bør legge til rette for at ledere får støtte og bistand når de trenger det. (jf. COSO-rammeverket og DFØ)

4.2 Opplæring og kompetanse

4.2.1 Oversikt over behovet for opplæring

Revisjonen har bedt kommunen om å oversende rutiner og prosedyrer for kartlegging av ledernes kompetanse og eventuelle planer for kompetanseheving. Kommunen har ikke noen slike rutiner, prosedyrer og planer, men viser til at den enkelte leders behov for opplæring vurderes i hvert enkelt tilfelle (intervju med kommunalsjefer og spesialrådgiver).

På generelt grunnlag har kommunen oversendt et utkast til «Rammeverk for kompetansearbeid i Rælingen kommune». Rammeverket blir beskrevet som grunnlaget for å utvikle de ansatte sin kompetanse i kommunen. I dokumentet oppgis det at «[r]ammeverket består av seks overordnede prinsipper for godt kompetansearbeid, verktøy og eksempler, og en beskrivelse av felles praksis og ansvarsfordeling i kommunens kompetansearbeid» (Rælingen kommune 2024c). De overordnede prinsippene er:

- Vi jobber systematisk og strategisk med kompetanse

- 70:20:10¹² gir retning for organisering av kompetansearbeidet
- Vi utnytter og mobiliserer den kompetansen som allerede finnes i kommunen
- Vi er opptatt av kontinuerlig læring
- Vi er opptatt av å dele kompetanse og verdien av å lære bort
- Vi evaluerer kompetansetiltak

4.2.2 Enhetsledernes opplæring

Kommunen har oversendt sitt introduksjonsprogram for nye enhetsledere (udatert). Programmet består av to deler, hvor del én viser opplæringen som er planlagt de seks første månedene. Del to gir en beskrivelse av ulike sentrale roller i kommunen og hvem som kan bistå med opplæring på ulike områder.

I svar på revisjonens dokumentforespørsel opplyser administrasjonen følgende:

I Rælingen kommune får alle nye ledere opplæring innenfor viktigste temaer, som for eksempel lønn, internkontroll, HMS, økonomi mm. Kommunalsjefen har ansvaret for å sikre god opplæring av ny enhetsleder med god bistand fra flere viktige rådgivere. Ledelsen gjennomfører deler av og koordinerer opplæringen. Spesialrådgiver lederutvikling koordinerer prosessen, sammen med kommunalsjefen.

I introduksjonsprogrammet oppgis det at kommunalsjefen har ansvaret for å sikre god opplæring av ny enhetsleder. Spesialrådgiver lederutvikling gjennomfører deler av, og koordinerer opplæringen. Andre enheter har ansvar for introduksjon på sine arbeidsfelt. Opplæringen følger innholdet i introduksjonsprogrammet i den grad det er hensiktsmessig og brukes som grunnlag for et skreddersydd introduksjonsprogram for den nye enhetslederen. Blant annet legges det opp til gjennomgang av rutiner knyttet til lønn, regnskap og fakturabehandling.

Introduksjonsprogram til enhetslederne er obligatorisk å gjennomføre. Spesialrådgiver forteller i intervju at introduksjonsprogrammet har blitt utarbeidet som følge av at man så behovet for en mer systematisk opplæring av enhetslederne. I praksis starter opplæringen med at spesialrådgiver oppretter et team i Teams for hver ny enhetsleder, der alle som har en rolle i introduksjonsprogrammet deltar. Totalt har teamene 16-20 deltakere. Introduksjonen er skreddersydd til den aktuelle lederen som skal starte som enhetsleder i kommunen. I teamene kan enhetslederne stille spørsmål løpende. Spesialrådgiver forteller at teamene blir avviklet etter at opplæringen er ferdig, etter seks måneder.

En av kommunalsjefene forteller i intervju at ledernes kompetansenivå og behov for opplæring varierer. Opplæringsbehov vurderes når en ny leder ansettes. Det gjennomføres generell onboarding og behovet for individuelle opplæringstiltak vurderes. Samtidig viser flere av de intervjuede til at den viktigste opplæringen enhetslederne får, er i dialog med controller i forbindelse med de løpende økonomioppgavene som skal utføres.

¹² 70:20:10-modellen bygger på prinsipper om at man lærer gjennom en kombinasjon av uformelle og formelle situasjoner, og i samhandling med andre. Rundt 70% av det man lærer skjer i arbeidshverdagen vår, 20% når kompetanse deles og i arbeid med andre, og rundt 10% når man deltar på kurs og andre formelle opplæringsaktiviteter.

Spesialrådgiver forteller i intervju at det skjer ikke en formell evaluering etter introduksjonsprogrammet er avsluttet, men tilbakemeldingene som kommer fra enhetslederne som har gjennomført er at dette er et opplæringsopplegg som fungerer godt.

I tillegg forteller spesialrådgiver at kommunen diskuterte i høst om noe av opplæringen kunne digitaliseres, men dette var det få av de lederne som ønsket, og kommunen har fått mange tilbakemeldinger om at dagens opplegg med fysiske møter er viktig for å sikre god læring underveis.

4.2.3 Avdelingsledernes opplæring

Spesialrådgiver forteller i intervju at det ikke er et tilsvarende opplegg for opplæring på avdelingsledernivå som på enhetsledernivå. Per dags dato er det enhetslederne som vurderer avdelingsledernes behov for opplæring. Avdelingslederne er imidlertid med i et nettverk hvor man møtes til samlinger og der nye avdelingsledere gjennom det første året får innføring i sentrale oppgaver. Det er spesialrådgiver i kommunen som har startet dette nettverket. Spesialrådgiver forteller at organisasjonsforståelse er et viktig tema på disse samlingene. Budsjett og økonomi er tema som man kun er innom på overordnet nivå på disse samlingene.

Spesialrådgiver forteller at hun ikke har oversikt over hvordan opplæringen av kommunens avdelingsledere foregår, da dette som nevnt over er delegert enhetslederne å ta seg av, men at ledelsen nå ser nærmere på om man bør få på plass et opplæringsløp fra sentralt hold også for avdelingslederne.

4.2.4 Ledernes egen vurdering av kompetanse innenfor økonomi

I spørreundersøkelsen ble avdelings- og enhetslederne bedt om å svare på hvorvidt de opplever at de har tilstrekkelig kompetanse/kunnskap når det gjelder følgende:

- detaljbudsjettering
- utarbeide/oppdatere prognoser
- foreslå/sette inn korrigerende tiltak
- fange opp avvik fra budsjett
- foreta endringer i budsjett (innenfor vedtatt ramme)
- økonomisk rapportering

Mellom 63 og 80 prosent svarte «Ja», mellom 13 og 28 prosent svarte «Nei» og mellom 4 og 9 prosent svarte «Vet ikke/ikke aktuelt», på samtlige tema.¹³ Områdene der færrest ledere opplever å ha tilstrekkelig kompetanse er når det gjelder å utarbeide/oppdatere prognoser og å foreta justeringer i budsjett. En årsak til dette kan være at lederne får bistand av controller til disse oppgavene.

Når vi skiller svarene fra enhetsledere (N=21) fra svarene for avdelingsledere (N=25), ser vi at avdelingslederne gjennomgående opplever å ha noe mindre kompetanse enn enhetslederne. Dette gjelder særlig på punktet om økonomisk rapportering der samtlige enhetsledere har sagt at de

¹³ N = 46

opplever å ha tilstrekkelig kompetanse, mens 24 prosent av avdelingslederne svarer «Nei» på dette spørsmålet.

I spørreundersøkelsen ble lederne også spurt om de samlet sett opplever å ha tilstrekkelig kompetanse når det gjelder økonomi, sett opp mot arbeidsoppgavene den enkelte har. 61 prosent av lederne svarte «Ja», 35 prosent svarte «Delvis» og 4 prosent svarte «Nei».¹⁴ Samme trend gjelder også her når man skiller svarene fra enhetsledere fra svarene for avdelingsledere. Ingen enhetsledere har svart «Nei» på spørsmålet og 29 prosent har svart «Delvis». Når det gjelder avdelingslederne har 8 prosent svart «Nei» og 40 prosent «Delvis».

Lederne ble videre bedt om å peke på eventuelle opplæringstiltak som kan bidra til å styrke kompetanse/kunnskap blant lederne i Rælingen kommune når det gjelder budsjettering, økonomisk kontroll og/eller rapportering. I kommentarene vises det blant annet til bedre opplæring i bruk av Framsikt, mer jevnlig opplæring innen økonomi, for eksempel innenfor lønn og bedre tid til å jobbe sammen i team på tvers av avdelinger.

4.3 Støtte og bistand

Kommunen har to kontrollere som bidrar med økonomistøtte overfor ledere i alle kommunens tjenesteområder. Fordeling av ansvar mellom dem er beskrevet i del 1.8.2. I intervju forteller de to controllerne at deres oppgaver blant annet er å følge opp budsjettprosesser, herunder detaljbudsjettering, oppfølging av budsjett, oppdatere prognoser og bistå med månedsrapporter (intern rapportering) og årsavslutning.

I sitt svar på revisjonens dokumentforespørsel oppgir administrasjonen:

I forbindelse med økonomirapporteringer gjennomføres det møter med budsjettansvarlig leder. Hyppigheten for møtene avhenger av leders behov og økonomisk kontroll for avdelingen, og avtales spesielt med hver enkelt leder. Dersom det er store endringer/avvik fra sist gjennomgang, blir leder uansett innkalt til en gjennomgang dersom dette ikke allerede er avtalt.

I møtene går man i fellesskap gjennom status økonomi for avdelingen/enheten, hvor man da benytter prognoser (Excel mal) og Visma web rapportering i møtet. Møtene blir derfor en form for kombinert status og løpende opplæring av leder i forhold til tema økonomi og budsjettkontroll.

I intervju forteller økonomisjefen at ledere med økonomiansvar jevnlig blir kontaktet av controllerne som tilbyr 1-1-opplæring etter behov. Økonomisjefens inntrykk er at dette fungerer godt og at ledere får støtte og bistand når de har behov for det.

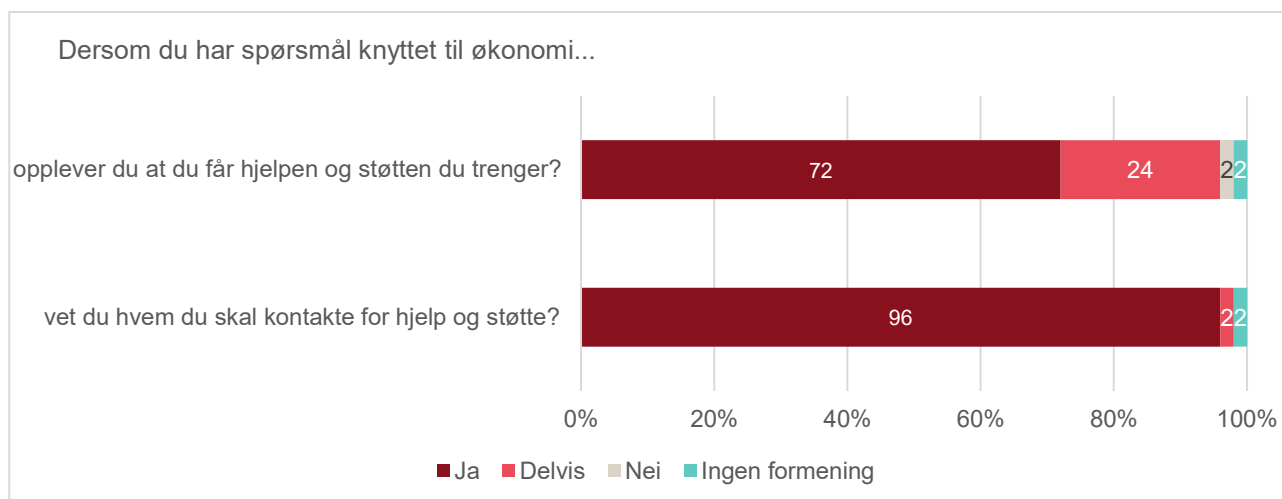
Det blir i intervju av enkelte pekt på at det ligger en sårbarhet i det at kommunen kun har to kontrollere som skal betjene hele kommuneadministrasjonen. Samtidig er både kommunens økonomisjef og regnskapssjef erfarne i sine roller, og kan bistå etter behov.

Kommunalsjef oppvekst oppgir i intervju at det har vært en plan å rekruttere en controller til, men på grunn av merforbruk i kommunen og behovet for å begrense dette, har det ikke blitt prioritert.

¹⁴ N = 46

I spørreundersøkelse fikk lederne spørsmål om de vet hvem de skal henvende seg til, og om de opplever å få hjelpen og støtten de trenger, dersom de har spørsmål knyttet til økonomi. Svarene er fremstilt i diagrammet under.

Diagram 11 Hjelp og støtte



N=46.

Svarene viser at alle bortsett fra to ledere har svart «Ja» på spørsmålet om de vet hvem de skal kontakte for hjelp og støtte. Videre oppgir 24 prosent at de opplever å delvis få hjelpen og støtten de trenger dersom de har spørsmål knyttet til økonomi, mens 71 prosent av lederne har svart «Ja» på at de får hjelpen de trenger. Svarene samsvarer med det som er blitt sagt i intervjuer, hvor controllerne sin oppfølging og tilgjengelighet har blitt fremhevet positivt av flere av de revisjonen har intervjuet.

4.4 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener at Rælingen kommune i større grad kan systematisere og dokumentere arbeidet med å sikre oversikt over enhets- og avdelingsledernes behov for opplæring. Samtidig er det revisjonens vurdering at Rælingen kommune, gjennom introduksjonsprogrammet, legger godt til rette for at nye enhetsledere får støtten og opplæringen de trenger i oppstartsfasen. Undersøkelsen viser imidlertid at det kan være behov for å sikre bedre opplæring på avdelingsledernivå, for slik å sikre en trygg økonomistyring i alle ledd i organisasjonen.

Revisjonens vurdering er at det gjennom controllernes oppfølging er godt lagt til rette for at lederne får støtte og bistand knyttet til økonomi når de trenger det. Dette oppgis også å fungere som en for løpende opplæring. Undersøkelsen viser at controllerne bistår lederne, blant annet med månedsrapportering og utarbeidelse av prognoser, og støtter lederne etter behov og kompetansenivå. Samtidig oppfatter revisjonen at mye kompetanse og kunnskap på området er lagt til de to controllerne, noe som kan gi risiko for at kommunen ikke greier å opprettholde arbeidet med økonomioppfølging ved et uforutsett fravær av en eller begge controllere.

5 ØKONOMISTYRING INNEN HELSE

5.1 Problemstilling og revisjonskriterier

Økonomistyring og økonomiforvaltning henger tett sammen, og kan være vanskelig å skille tydelig fra hverandre. Økonomistyring dreier seg i større grad om effektivitet, måloppnåelse og utvikling av tjenester til innbyggerne, mens økonomiforvaltning legger mer vekt på kontroll og rapportering.

De foregående kapitlene har dreid seg om kommunens økonomiforvaltning, og om forutsetninger for god økonomiforvaltning er til stede. I dette kapitlet ser vi nærmere på tiltak for effektivisering og faktisk måloppnåelse innenfor helse knyttet til både kvalitative mål med tilhørende oppdrag og økonomiske mål, sistnevnte i form av budsjettetterlevelse. Vi vil ikke gå i dybden og kontrollere hvorvidt kommunens rapportering på de kvalitative målene stemmer, men dette beskrives fordi måloppnåelse, sammen med budsjettetterlevelse, vil være en god indikator på om kommunens økonomistyring fungerer som ønsket.

Videre vil vi se nærmere på hva slags tiltak for økonomistyring som er tatt i bruk innenfor helse og hvordan økonomiforvaltningen er ivarettatt her spesielt. Ettersom helse er et område som historisk sett har hatt et merforbruk, har vi også undersøkt om kommunelovens § 25-1, tredje ledd, bokstav e) er fulgt opp på området. Bestemmelsen stiller krav om at kommunedirektøren skal «evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll»

Følgende krav og forventninger til kommunen er utledet når det gjelder økonomistyring innen helse:

Problemstilling 4	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad har kommunen en økonomistyring innenfor helse som bidrar til at kommunen oppnår vedtatte mål og resultater på dette området?	→ Kommunen skal sette inn tiltak som kan bidra til effektivisering og måloppnåelse innenfor helse. → Kommunen skal sikre tilstrekkelig oppfølging av økonomi og budsjett på alle nivåer innen helse, og særlig på områder som erfaringsmessig har overskridelser. → Kommunen skal regelmessig evaluere system og rutiner for økonomiforvaltning og økonomistyring innen helse, og forbedre disse etter behov. (jf. kommuneloven §§ 14-4 og 25-1)

5.2 Effektivisering og måloppnåelse innenfor helse

5.2.1 Organisering og økonomi

Organisering

Helse i Rælingen kommune består av fem enheter:

- Fag og forvaltning
- Omsorgstjenester
- Miljøtjenester
- Hjemmetjenester
- Felles (blant annet rådgivere og regionalt samhandlingskontor)

Dette er en ny organisering fra 2024. Før dette besto området helse, omsorg og velferd, som det tidligere hette, av sju enheter: Familie og helse NAV, hjemmebaserte tjenester, Løvenstadtunet, tilrettelagte tjenester, tjenestekontoret og felles helse (Rælingen kommune 2023).

Tiltak for effektivisering og budsjettetterlevelse de siste tre årene

I handlingsprogrammet for 2021-2024 ble det vedtatt en samlet innsparing på til sammen 25 millioner fordelt på pleie og omsorgsenhetene med en fordeling over en periode på 4-5 år. Fordelingen ble foretatt etter en prosess med formannskapet våren 2020, basert på tematiske fremlagte notater med muligheter for innsparing/effektivisering. Med unntak av hjemmetjenester, som fikk ett år lengre tid med denne innsparingen, var 2024 siste året for øvrige enheter (Rælingen kommune 2024a).

I det følgende ser vi nærmere på budsjettetterlevelse innenfor helse, som er en forutsetning for at gjennomføringen av effektiviseringstiltakene.

Revisjonene har sett på regnskapstall for **de siste tre årene** for de fem enhetene, og sammenstilt budsjett, regnskap og avvik mellom budsjett og regnskap i tabellen under.¹⁵

Tabell 5 Økonomisk historikk 2022-2024 innen helse (tall i 1000)

	2022			2023			2024		
	Budsj.	Regn.	Avvik	Budsj.	Regn.	Avvik	Budsj.	Regn.	Avvik
Fag og forvaltning	2 100	2 149	-49	1 691	2 191	-500	12 764	12 514	250
Omsorgstjenester	87 569	87 558	11	88 841	91 549	-2 708	92 807	92 911	-104
Miljøtjenester	115 488	112 264	3 224	129 540	122 486	7 054	133 462	130 920	2 542
Hjemmetjenester	99 363	109 072	-9 709	99 444	109 713	-10 269	83 116	90 794	-7 678
Felles	- 30 360	- 31 874	1 514	- 37 080	- 40 431	3 351	- 27 714	- 32 128	4 414
Total	274 160	279 169	-5 009	282 436	285 508	-3 072	294 435	295 011	-576

Kilde: regnskap for 2022, 2023 og 2024.

¹⁵ Som nevnt gjennomførte kommunen en omorganisering mellom 2023 og 2024. For å få sammenlignbare tall for dagens enheter i perioden 2022-2024 har revisjonen gjort et eget uttrekk fra regnskapet. Vi ser at dette avviker noe fra regnskapstallene i årsrapporten for 2024. Forskjellene har imidlertid liten innvirkning på det samlede bildet.

Tallene viser at helse over tid har redusert det samlede avviket mellom budsjett og regnskap fra 5 millioner i 2022, til 3 millioner i 2023 og 0,6 millioner i 2024. Hjemmetjenesten har gjennomgående de største avvikene. Tall fra regnskapet viser at hjemmetjenesten treffer bedre i 2024 når det gjelder samlede lønnsutgifter (negativt avvik på 2,1 millioner) på sammenlignet med de to foregående årene (negative avvik på 4,1 og 3,7 millioner).

Når det gjelder driftskostnader har hjemmetjenesten imidlertid avvik på over 6 millioner alle tre årene. De største avvikspostene her mellom regnskap og budsjett i 2024 er bruk av vikarbyrå (1,4 millioner), leie og leasing av personbiler (0,8 millioner), kontingenter og lisenser (0,6 millioner) og vedlikehold og reparasjon av transportmidler (0,5 millioner), i tillegg til en rekke mindre avviksposter.

Når det gjelder **økonomi i 2024** fremgår budsjett, rapportering per tertial og resultat for året i tabellen under, fordelt på de ulike enhetene for helse:

Tabell 6 Økonomi i 2024 fordelt på enheter (tall i 1000)

	Budsjett	Justert budsjett	1. tertial, prognose avvik	2. tertial, prognose avvik	Resultat (regnskap)	Avvik budsjett (justert)
Fag og forvaltning	12 000	12 764	0	0	12 514	250
Omsorgstjenester	90 400	92 727	0	0	92 781	-54
Miljøtjenester	129 990	133 575	0	0	130 508	3 067
Hjemmetjenester	87 700	83 112	-5 200	-5 500	90 662	-7 550
Felles ¹⁶	-29 950	-27 554	5 200	5 500	-31 973	4 419
Samlet helse	290 140	294 624	0	0	294 492	132

Kilde: Handlingsprogram 2024-2027 og årsbudsjett 2024, samt tertialrapporteringer og årsberetning for 2024.

Tabellen over viser at helse, med justeringer av budsjett gjennom året, har et regnskap som avviker lite fra justert budsjett, det vil si forventet økonomisk resultat.

I handlingsprogrammet 2024-2027 og årsbudsjett vises det til at det er lagt til grunn tiltak¹⁷ i størrelsesordenen 15 millioner, for å oppnå budsjettbalanse i 2024. Tiltakene er risikovurdert av enhetene. Det vises til at hjemmetjenesten er en tjeneste i vekst som må håndtere nye behov som oppstår raskt og at tjenesten derfor har fått en styrket ramme i 2024. De viktigste tiltakene listes opp i handlingsplanen. Disse dreier seg om:

- reduksjon og standardisering av avdelingsleder ressurser for virksomhetsområdet
- redusere buffer ved korttidsavdelingen (kun mellom 50 og 70 prosent har vært i bruk over tid)

¹⁶ I handlingsprogram 2024-2027 og årsbudsjett 2024 vises det til at fellesområdet består av refusjon for ressurskrevende tjenester, utgifter knyttet til det regionale samhandlingskontoret, budsjett overliggerdøgn og pasientskadeerstatning, samt noen lønnskostnader. Som den fordelte budsjetttrammen viser, er inntektene høyere enn utgiftene.

¹⁷ Med tiltak i denne sammenheng, menes grep som kan bidra til en kostnadsreduksjon.

- levere tjenester i egen regi der kommunen tidligere har kjøpt fra eksterne
- oppgavefordeling og oppgavegliding – sambruk av medarbeidere på tvers
- redusere vikarbruk og overtid gjennom målrettet nærværarbeid og større grad av ressursbruk på tvers

5.2.2 Mål og oppdrag i 2024 og status etter 2024

Kommuneplanen har tre satsningsområder og ni overordnede mål, fremstilt i figuren under.

Figur 9 Satsningsområder og mål i kommuneplanen



Med utgangspunkt i det første satsningsområdet, «Leve og mestre hele livet» og underliggende mål er det utarbeidet egne mål i en strategiplan for helse, omsorg og velferd 2022-2033.¹⁸ Videre er det fremstilt mål, med tilhørende oppdrag, for området helse i handlingsprogram 2024-2027 og årsbudsjett 2024. Mål og oppdrag for helse i perioden 2024-2027 er gjengitt i under, i tillegg til

¹⁸ Målene i kommuneplanen og handlingsplanen er ikke identiske med målene i strategiplanen for helse, omsorg og velferd. Revisjonen har bedt administrasjonen gjøre rede for hvordan disse planene skal ses i sammenheng og har fått følgende svar i e-post fra kontaktperson 22.5.25: Strategiplan for helse, omsorg og velferd 2023-2033 ble utarbeidet med utgangspunkt i kommuneplanens samfunnsdel for noen år tilbake. Tjenestene denne planen omhandler er nå delt mellom områdene Helse, Mestring og Oppvekst. Som følge av omlegging av kommunens plansystem i forbindelse med omorganiseringen i 2023-2024, ble det besluttet at kommunens handlingsprogram skal være det førende strategidokumentet for områdene. Handlingsprogrammet er per definisjon kommuneplanens handlingsdel. Mange elementer fra tidligere strategiplan er videreført, men som følge av endrede rammebetingelser og nye problemstillinger de siste årene er noen strategier og fokusområder endret. Dette understøtter omleggingen av plansystemet, da utviklingen innen tjenestene våre ikke kan være statisk, men dynamisk og basert på situasjonen vi står i fra år til år. Både det tidligere strategidokumentet og handlingsprogrammet er for Helses del direkte forankret i kommuneplanens samfunnsdel, og politiske oppdrag i handlingsprogrammet er knyttet opp mot strategiene "Leve og mestre hele livet" og "Nærområder med kvaliteter", og "Slik vil vi ha det" innenfor områdene "Vi er et aldersvennlig lokalsamfunn - hele livet" og Rælingssamfunnet har inkluderende lokalsamfunn der innbyggerne opplever tilhørighet og tar medansvar".

rapportering fra årsrapport for 2024, der det rapporteres om oppdraget er i «ferdig», «i rute» eller «ikke i rute»:

1. Vi utvikler arbeidsplater og trygge møteplasser

Oppdrag: Dialog med frivillige organisasjoner, med mål om å utvide og videreutvikle sosiale møteplasser, lærings- og mestringstilbud - **i rute**

2. Vi skal la innbyggerne ta en aktiv rolle i utviklingen av lokalsamfunnet

Oppdrag 1: Innhente erfaringer, perspektiver og innspill fra innbyggerne som grunnlag for videreutvikling av tjenester - **i rute**

Oppdrag 2: Arrangere samling der folkevalgte, frivilligheten og andre aktuelle aktører inviteres til å delta i samskaping og prioritering innenfor de rammene kommunen har til rådighet - **ferdig**

3. Vi skal gi innbyggerne mulighet til å bo trygt hjemme så lenge som mulig

Oppdrag 1: Etablere og ta i bruk heldøgns omsorg (HDO) som tjeneste - **ferdig**

Oppdrag 2: Ta i bruk velferdsteknologi i større skala for å effektivisere helsehjelp og legge til rette for trygghet og egenmestring - **i rute**

Oppdrag 3: I større grad benytte differensierte former for avlastende tiltak for å dekke behovet mer treffsikkert innenfor rammene - **ikke i rute**

Oppdrag 4: Starte et informasjonsarbeid for at innbyggerne skal få større forståelse for fremtidens helsetjenester og egne forberedelser på alderdommen - **ferdig**

4. Vi skal ha boliger tilpasset livsløp og behov

Oppdrag: Vurdere ulike boformer til funksjonshemmede og eldre - **i rute**

5. Vi skal utforme tjenester sammen med innbyggere og pårørende

Oppdrag: Utvikle prototyper på tjenester og løsninger som testes på aktuelle interessentgrupper – **i rute**

6. Vi skal utvikle bærekraftige tjenester

Oppdrag 1: Ferdigstille ressursmodell for tjenestene («tjenestetrapp») - **ferdig**

Oppdrag 2: Utarbeide ny modell for tjenestetildeling som understøtter riktig bruk av tilbudene kommunen har til rådighet, god sammenheng i pasientforløpet og mer treffsikre tjenester - **ferdig**

Oppdrag 3: Pilotere metodikk for oppgavefordeling og oppgaveglidning gjennom deltakelse i Tørn-prosjektet – **i rute**

Oppdrag 4: Vurdere alternativer til nybygg for å løse fremtidige kapasitetsutfordringer, eksempelvis for avlastning og dagaktivitet – **i rute**

Oppdrag 5: Beslutte og iverksette konkrete tiltak for å fremme heltidskultur som pilotes/gjennomføres i planperioden - **ferdig**

5.2.3 Tiltak for å nå mål og resultater - resultatoppfølging

I svar på revisjonens dokumentforespørsel og i intervju med kommunalsjef helse vises det til resultatoppfølgingssamtaler som et viktig virkemiddel for å sikre måloppnåelse innenfor området, både knyttet til kvalitative og økonomiske mål. Det oppgis at dette er et ledd i den systematiske styringsdialogen mellom de ulike ledernivåene i kommunen. Samtalene foregår mellom kommunalsjef for området, enhetsleder for aktuell enhet samt aktuelle ressurspersoner. Samtalene skal sikre tilstrekkelig styring og kontroll i virksomheten, og danner grunnlag for kommunalsjefs

rapporteringer til politisk nivå. Resultatoppfølgingen gjennomføres i tillegg til kommunens regime for oppfølging og rapportering, beskrevet i kapittel 3.

Kommunen har sendt revisjonen et årshjul for resultatoppfølging innen helse. Her går det frem at temaene i resultatoppfølgingssamtalene er:

- overholdelse av økonomiske rammer
- gjennomføring av politiske vedtak
- tjenestenes arbeid med å nå mål og gjennomføre oppdrag som er besluttet politisk og administrativt
- kvaliteten i tjenestene
- risiko for lovbrudd og avvik av en viss alvorlighetsgrad, med en plan for lukking
- annen form for oppfølging ut fra konkrete forhold og behov i den enkelte enhet
- lederstøtte

Det oppgis at det gjennomføres resultatoppfølgingssamtaler mellom følgende nivåer:

- mellom kommunalsjef og enhetsledere minimum fire ganger per år, i forbindelse med tertialavslutning 1 og 2, samt regnskapsavslutning og handlingsplanen, og hyppigere ved behov
- mellom enhetsleder og avdelingsleder med samme frekvens, og i forkant av samtalene mellom kommunalsjef og enhetsledere

Revisjonen har på forespørsel mottatt referater fra resultatoppfølgingssamtaler gjennomført i 2024.

5.3 Oppfølging av økonomi og budsjett i helse

Økonomiske resultater for helse er gjengitt over, i tillegg til regimet for resultatoppfølging innen helse. Slik revisjonen oppfatter det er sistnevnte en egen metodikk man har tatt i bruk innen helse for å følge opp økonomi og budsjett tett, gitt en historikk med økonomiske overskridelser.

Når det gjelder svarene på spørsmål i spørreundersøkelsen knyttet til arbeidet i helse¹⁹ med å **utarbeide budsjett**, er følgende verdt å merke seg:²⁰

- Alle ledere opplever «i stor grad» eller «i svært stor grad» at prosessen knyttet til detaljbudsjettering fungerer godt.
- Alle ledere mener at budsjettet innenfor den enkeltes ansvarsområde «i stor grad» eller «i svært stor grad» er oversiktlig.
- Alle ledere mener at det er tydelig hvilke oppgaver knyttet til detaljbudsjettering den enkelte har ansvar for, og at det er en tydelig ansvars- og oppgavefordeling mellom den enkelte og nærmeste leder.

¹⁹ N = 14. Det var kun én leder som ikke besvarte undersøkelsen innen helse, jf. diagram 1.

²⁰ Det vil si, enkelte punkt der vi ser at svarene fra ledere innenfor helse ikke skiller seg nevneverdig fra svarene fra lederne i kommunen samlet sett, er ikke tatt med.

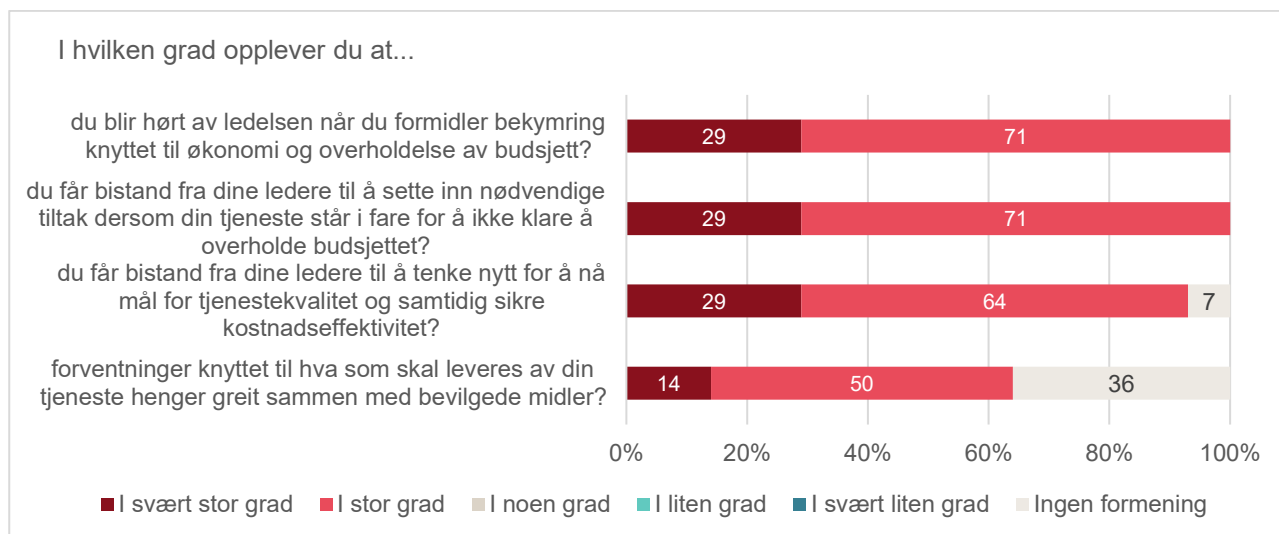
- 13 av 14 ledere mener det er tydelig ansvars- og oppgavefordeling knyttet til detaljbudsjettering mellom den enkelte og controller og at ansvar og oppgaver er hensiktsmessig fordelt/organisert. 1 har svart henholdsvis «vet ikke» og «delvis».
- 11 av 14 ledere svarte «ja» på spørsmålet om det er skriftlige rutiner og prosedyrer i den enkeltes enhet/avdeling for arbeidet med å detaljbudsjettere, 2 svarte «delvis» og 1 svarte «nei».
- 11 av 13 ledere svarte at de skriftlige rutinene og prosedyrene «i svært stor grad» eller «i stor grad» er tilstrekkelige, gir veiledning og er tilgjengelige. 1 svarte «i noen grad» og 1 hadde ingen formening.
- 11 av 14 ledere mener at budsjettet innenfor den enkeltes ansvarsområde «i stor grad» er realistisk. 2 har svart «i noen grad» og 1 «i liten grad»
- 10 av 14 ledere mener at budsjettet innenfor den enkeltes ansvarsområde «i stor grad» er fullstendig. 3 har svart «i noen grad».

Når det gjelder svarene på spørsmål i spørreundersøkelsen knyttet til arbeidet i helse med **oppfølging av økonomi og budsjett**, viser disse følgende:

- Alle ledere innen helse mener at
 - det er på plass system og rutiner som sørger for tilfredsstillende kontroll av regnskapet opp mot budsjett og god samhandling mellom den enkelte og nærmeste leder.
 - det er tydelig hvilke oppgaver den enkelte har ansvar for og en tydelig ansvars- og oppgavefordeling mellom den enkelte og nærmeste leder.
- 12 av 14 ledere mener at
 - det er system og rutiner som sørger for at det utarbeides treffsikre prognoser. 2 har svart «delvis».
 - det er på plass system og rutiner som sørger for at eventuelle budsjettavvik fanges opp tidlig nok. 2 har svart «delvis».
 - at det er en tydelig ansvars- og oppgavefordeling mellom den enkelte og controller. 1 har svart «delvis» og 1 har svart «vet ikke».
- 11 av 14 ledere mener at
 - det er på plass system og rutiner som sørger for at eventuelle budsjettavvik følges opp, for eksempel gjennom korrigerende tiltak. 3 ledere har svart «delvis».
 - ansvar og oppgaver er hensiktsmessig fordelt/organisert. 3 har svart «delvis».
- 9 av 14 ledere mener at det er på plass system og rutiner som sørger for at budsjettavvik analyseres med hensyn til å fange opp «trender». 5 har svart «delvis».

Når det gjelder rapportering mener alle ledere innen helse (N = 14) at det rapporteres ofte nok, alle bortsett fra én mener at rapporteringen er presis nok, er tidsriktig og er tilstrekkelig utfyllende.

Diagrammet under viser i hvilken grad lederne innen helse opplever å bli hørt og få bistand når det gjelder budsjettetterlevelse, samt om forventninger knyttet til hva som skal leveres av den enkeltes tjeneste henger greit sammen med bevilgede midler.

Diagram 12 Bistand ved intern rapportering

N = 14.

Diagrammet viser at alle ledere som har en formening har svart «i svært stor grad» eller «i stor grad» på samtlige spørsmål.

Dersom vi sammenligner resultatene i spørreundersøkelsen for helse med spørreundersøkelsesdata som går frem for lederne i kommunen samlet sett, i kapittel 2 og 3, ser vi at lederne innenfor helse gjennomgående svarer mer positivt.

Som vist innledningsvis i dette kapitlet, har særlig hjemmetjenesten hatt utfordringer med merforbruk. I intervju forteller kommunalsjef at tiltak i hjemmetjenesten innebærer tett økonomisk oppfølging, samt hyppig møtevirksomhet mellom hjemmetjenesten og controller. Hjemmetjenesten har også prosesser i enheten med underliggende avdelinger for å identifisere tiltak. Hjemmetjenesten har i en periode vært uten enhetsleder, noe som har gjort det utfordrende å følge opp tiltak og økonomi i tjenesten. Per nå har kommunen ikke planer om å rekruttere en ny enhetsleder i hjemmetjenesten, men enhetsleder for omsorgstjenester har overtatt ansvaret for tjenesten.

Kommunalsjef forteller at det er risiko for at hjemmetjenestens økonomiske rammer vil bli utfordret ved uforutsigbare hendelser, for eksempel om dersom man får en bruker/pasient har behov for ressurskrevende tjenester. Denne risikoen også er beskrevet i handlingsprogrammet.

5.4 Evalueringer av system og rutiner

I forespørsel sendt administrasjonen den 25.2.25 ba revisjonen om rutinebeskrivelse eller prosedyre for å evaluere og forbedre system og rutiner for økonomiforvaltning og økonomistyring innen helse, eventuelt felles ruiner, dersom dette ligger på overordnet nivå og er felles for alle områder. Revisjonen har ikke mottatt noen dokumentasjon eller informasjon som beskriver dette, verken for helse eller felles for alle områder.

5.5 Revisjonens vurdering

Revisjonens vurdering er at Rælingen kommune har satt inn flere tiltak som kan bidra til effektivisering og måloppnåelse innenfor helse. Kommunen har i 2024 ifølge egen rapportering ferdigstilt flere av oppdragene knyttet til de politisk vedtatte målene for helse. I tillegg har helse, som har en historikk med merforbruk, oppnådd nær økonomisk balanse i 2024, samlet sett. Samtidig har et merforbruk gjennom flere år ført til at helse ikke har greid å effektivisere i henhold til det opprinnelige vedtaket i handlingsprogram fra 2021.

Den positive utviklingen med hensyn til budsjettetterlevelse tyder imidlertid på at arbeidet med resultatoppfølging i helse har hatt en positiv effekt. Videre gir lederne innen helse i spørreundersøkelsen uttrykk for at økonomioppfølgingen alt i alt fungerer godt. Resultatene i spørreundersøkelsen for helse er bedre enn for kommunen samlet sett.

Det er imidlertid fortsatt utfordringer med budsjettetterlevelse for hjemmetjenesten. Dette til tross for at kommunalsjef viser til at hjemmetjenesten er underlagt tett oppfølging. Slik revisjonen oppfatter det er merforbruk i hjemmetjenesten en risiko kommunen har vurdert og mener man langt på vei må leve med. Dette kan ses i sammenheng med målet om å dreie tjenestene mot mer hjemmebaserte tjenester (jf. mål 3 for helse). Etter revisjonens syn er det likevel fortsatt behov for å rette særlig oppmerksomhet mot økonomioppfølging i hjemmetjenesten, for slik å sikre større grad av budsjettetterlevelse også her.

Til sist er det revisjonens vurdering at kommunen mangler system og rutiner for å regelmessig evaluere økonomiforvaltning og økonomistyring innenfor helse, slik at disse kan forbedres etter behov. Dette er ikke i tråd med kommunelovens krav om evaluering av skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

6 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Undersøkelsen har hatt som formål å undersøke om kommuneadministrasjonen har etablert en økonomiforvaltning som sikrer tilfredsstillende økonomisk kontroll. Videre har formålet vært å undersøke hvordan kommuneadministrasjonen sikrer en økonomistyring innenfor helse som bidrar til at kommunen oppnår vedtatte mål og resultater.

Revisjonens generelle inntrykk er at kommuneadministrasjonen langt på vei har etablert en økonomiforvaltning som sikrer tilfredsstillende økonomisk kontroll, og særlig innenfor området helse. Det er imidlertid behov for å styrke arbeidet når det gjelder formalisering på flere områder, det vil si å nedfelle praksis og rutiner skriftlig. Dette vil bidra til å redusere sårbarhet ved bortfall av nøkkelpersonell. I tillegg er tilstrekkelig og oppdatert dokumentasjon en viktig forutsetning for læring og utvikling, både i opplæring av nytilsatte og i vedlikeholds- og forbedringsprosesser.

For det første er det revisjonens konklusjon at kommunen langt på vei har etablert tilfredsstillende praksis for utarbeidelse av budsjett. Det er imidlertid behov for å nedfelle prosessbeskrivelser og retningslinjer for dette arbeidet skriftlig. Roller, ansvar, myndighet og oppgaver for budsjettarbeidet kan også med fordel beskrives bedre. Særlig innenfor området oppvekst fremstår sistnevnte som uklart for flere. Kommunen kan dokumentere flere risikovurderinger knyttet til budsjettet, men revisjonen savner felles og skriftlig nedfellede rutiner, som kan sikre at arbeidet med budsjettet risikovurderes systematisk, i tillegg til at risikovurderinger av budsjettprosessen dokumenteres.

For det andre konkluderer revisjonen med at kommunen i stor grad har etablert tilfredsstillende system og rutiner for å sikre økonomisk kontroll, herunder økonomisk rapportering. Samtidig er det også her behov for å formalisere system og rutiner på noen punkt. For eksempel er prosessen med å rapportere til de folkevalgte i liten grad beskrevet i aktuelle rutinedokumenter og det mangler også rutiner som beskriver praksis knyttet til oppfølgingen av investeringsporteføljen. Det er ellers behov for å oppdatere årshjul og veiledere slik at disse samsvarer med gjeldende praksis på området. Til slutt kan det pekes på et forbedringspotensial knyttet til avviksanalyser med formål å fange opp trender, som vil kunne bidra til at kommunen treffer bedre med sine prognoser på sikt.

For det tredje mener revisjonen at kommunen i stor grad sørger for opplæring som bidrar til at relevante ledere har tilstrekkelig kompetanse for utarbeidelse av budsjett og økonomisk kontroll. Kommunen kan imidlertid i større grad systematisere og dokumentere arbeidet med å sikre oversikt over enhets- og avdelingsledernes behov for opplæring. Nye enhetsledere får så langt revisjonen kan vurdere god opplæring, men det kan være behov for å styrke opplæringen på avdelingsledernivå. Samtidig har kommunen to kontrollere som bistår og støtter lederne etter behov, noe som også fungerer som løpende opplæring.

For det fjerde konkluderer revisjonen med at kommunen har satt inn flere gode tiltak for å sikre en økonomistyring innenfor helse som bidrar til at kommunen oppnår vedtatte mål og resultater på området. Det er satt inn tiltak for effektivisering, men på grunn av manglene budsjettetterlevelse i tidligere år har ikke helse greid å effektivisere i henhold til opprinnelig tiltak. Det er imidlertid positivt at området har oppnådd økonomisk balanse (nesten) i 2024. Det rapporteres også om at helse har

ferdigstilt flere av oppdragene knyttet til de politisk vedtatte målene for området. Slik revisjonen ser det er det på plass gode system og rutiner for økonomisk oppfølging innenfor helse, blant annet gjennom regimet for resultatoppfølging. Samtidig er det fortsatt behov for å rette særlig oppmerksomhet mot økonomioppfølging i hjemmetjenesten. Revisjonen vil også peke på at det mangler system og rutiner for å regelmessig evaluere økonomiforvaltning og økonomistyring slik at disse kan forbedres ved behov.

Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at kommunedirektør:

4. sørger for at følgende nedfelles skriftlig:
 - a. praksis knyttet til budsjettprosessen, herunder roller, ansvar, myndighet og oppgaver for dette arbeidet
 - b. rutiner for å gjennomføre risikovurderinger av budsjettprosess og budsjett
 - c. prosessen med å rapportere til de folkevalgte
 - d. praksis knyttet til oppfølgingen av investeringsporteføljen
 - e. rutiner for å regelmessig evaluere økonomiforvaltning og økonomistyring
5. sørger for at årshjul og veiledere knyttet til økonomioppfølging oppdateres, slik at de samsvarer med gjeldende praksis og systemer på området
6. systematiserer og dokumenterer arbeidet med å sikre at opplæringsbehov blant ledere fanges opp, samt vurderer om økonomiopplæringen av avdelingsledere bør styrkes

KILDELISTE – SENTRALE DOKUMENTER

Dokumenter fra Rælingen kommune

Rælingen kommune 2023. *Handlingsprogram 2023-2026. Årsbudsjett 2023.*

Rælingen kommune 2024a. *Svar på dokumentforespørsel – Forvaltningsrevisjon økonomistyring 2024.* Sendt revisjonen 17.12.24.

Rælingen kommune 2024b. *En organisasjon for framtida – Arbeidsgiver-, organisasjons- og ledelsesplattform i rælingen kommune.*

Rælingen kommune 2024c. *Rammeverk for kompetansearbeid i Rælingen kommune* (utkast)

Rælingen kommune udatert. *Introduksjonsprogram nye enhetsledere.* (Det oppgis i e-post fra kontaktperson den 22.5.25 at dokumentet sist ble oppdatert mai 2025.)

VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRS UTTALELSE

Vi viser til mottatt utkast til forvaltningsrevisjonsrapport, og den tilhørende fristen for tilbakemelding som er satt til i dag. Etter en grundig gjennomgang av rapporten, kan vi meddele at vi stiller oss bak innholdet slik det foreligger. Vi kjenner oss igjen i både konklusjonene og de anbefalingene som fremkommer, og opplever at rapporten gir en god og balansert fremstilling av økonomistyringen i Rælingen kommune.

Vi har derfor ingen ytterligere merknader til utkastet.

Med vennlig hilsen

Anniken Maria Jermstad
Juridisk rådgiver/jurist

Rælingen kommune
99242288



VEDLEGG 2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier og kilder

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon, og danner grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriterier utledes fra lover, forskrifter, rundskriv, kommunestyrets vedtak og god forvaltningsskikk med mer.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- KommuneLOVEN
- Prop. 46 L (2017-2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneLOVEN)
- Kommunesektorens organisasjon (KS) 2020. Orden i eget hus - kommunedirektørens internkontroll
- COSO-rammeverket
- Direktorat for forvaltning og økonomistyring (DFØ) 2023. Veileder i internkontroll

Overordnede krav i kommuneLOVEN

Ifølge kommuneLOVENS formålsparagraf skal kommunen være effektiv, tillitsskapende og bærekraftig. God økonomistyring, herunder tilfredsstillende internkontroll, er en viktig forutsetning for å bidra til dette.

KommuneLOVENS kapittel 14 stiller krav til kommunens økonomiforvaltning. I denne sammenheng er særlig §§ 14-1, 14-4 og 14-5 relevante. § 14-1 stiller følgende **grunnleggende krav** til økonomiforvaltningen:

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid.

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

§ 14-4 stiller **krav til økonomiplan og årsbudsjett**:

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret.

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

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

Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd.

Departementet kan gi forskrift om bevilgningsoversikter, økonomiske oversikter og oversikter over utviklingen i gjeld.

§ 14-5 stiller viser til at årsbudsjettet er bindende og stiller **krav til budsjettstyring**:

Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret, fylkestinget og underordnede organer. Første punktum er ikke til hinder for at kommunestyret eller fylkestinget kan gi et underordnet organ myndighet til å avgjøre at deler av en bevilgning i driftsbudsjettet skal benyttes til å finansiere utgifter i investeringsregnskapet. Første punktum gjelder ikke for utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen har en rettslig plikt til å foreta.

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

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Hvis årsregnskapet legges fram med et merforbruk i driftsregnskapet, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årets budsjett. Saken skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget senest 30. juni.

Kommunelovens § 25-1 stiller **overordnede krav til internkontroll** i kommunen og viser til at

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

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

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering

- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

System og rutiner for utarbeidelse av budsjett

Arbeidsprosesser og utarbeidelse av budsjett

I kommunelovens § 14-4, tredje ledd, går det frem at «[ø]konomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp med balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige». En sentral forutsetning for å sikre dette er at kommunen har etablert tilfredsstillende internkontroll med gode systemer og rutiner i arbeidet med å utarbeide budsjettet slik at det oppfyller disse kravene.

Kommunedirektøren skal ifølge kommuneloven § 25-1, tredje ledd, bokstav b) «ha nødvendige rutiner og prosedyrer». Utarbeidelse av budsjett er en sentral arbeidsprosess i kommunen som skjer på tvers av kommunens virksomhetsområder. I KS sin veileder om kommunedirektørens internkontroll kapittel 5 om sektorovergripende internkontroll, legges det vekt på at den sektorovergripende internkontrollen formidler kommunedirektørens forventninger til organisasjonen, og tilrettelegger for etterlevelse, styring og oversikt. Formalisering av arbeidsprosessene for utarbeidelse av budsjett skjer gjennom sektorovergripende reglementer og rutiner som ofte finnes innenfor områder som delegeringsreglement, etisk standard og antikorrupsjon, personalforvaltning og arbeidsgiverområder, økonomi- og finansforvaltning og datasikkerhet og personvern. Rutinene og reglementene kommunen har danner også grunnlaget for hvordan arbeidsprosesser kan og skal gjennomføres av ledere og medarbeidere i kommunen (s. 55 – 56).

Veilederen peker også på at tilstrekkelig og oppdatert dokumentasjon er en viktig forutsetning for læring og utvikling, både i opplæring av nytilsatte og i vedlikeholds- og forbedringsprosesser (s. 48).

I Rælingen kommunes økonomi- og finansreglement, vedtatt av kommunestyret 7.12.22, er det nedfelt i kapittel 2 om budsjett og rapportering, under punkt 2.1 («Generelt») at «[k]ommunedirektøren utarbeider rutiner som beskriver gjeldende praksis». I samme kapittel under punkt 2.4 om porteføljestyring av investeringer vises det til at kommunens investeringer skal «planlegges langsiktig og prioriteres i en helhetlig sammenheng gjennom porteføljestyring av investeringer. Kommunedirektøren utarbeider rutiner som beskriver gjeldende praksis».

Når det gjelder finansforvaltningen er dette regulert i kapittel 7 i økonomi- og finansreglementet. I punkt 7.6.2 oppgis det at «[k]ommunedirektøren skal utarbeide interne forvaltnings- og kontrollrutiner som sikrer at reglementet ivaretas».

Revisjonen legger til grunn at det er på plass rutiner og prosedyrer for gjennomføring av sentrale arbeidsprosesser og oppgaver i forbindelse med utarbeidelse av budsjett.

Fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver

Kommunelovens § 25-1, tredje ledd, bokstav a) viser til at kommunen i sitt arbeid med internkontroll skal utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering. I henhold til KS sin veileder om kommunedirektørens internkontroll kapittel 2.3 er formalisering en viktig forutsetning for god internkontroll i kommunen. Formalisering handler om tydelig organisering og fordeling av ansvar og roller.

I veilederens kapittel 9.2 om den tjenestespesifikke internkontrollen understrekes det at det er umulig for kommunedirektøren å sitte på detaljkunnskap om alle oppgaver og risikoer på tvers av de ulike tjenestoområdene i kommunen. Det er derfor avgjørende at kommunen har på plass tydelige delegeringsreglement, lederavtaler og stillingsbeskrivelser i kommunen. De fleste kommuner har flere ledernivåer der ansvar og myndighet delegeres til ledere i på flere nivåer.

Revisjonen legger på bakgrunn av dette til grunn at det bør være en tydelig og hensiktsmessig fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver for budsjettarbeidet, både mellom tjenestoområdene og økonomiseksjonen samt mellom virksomhetsnivåer i hvert tjenestoområde.

Risikovurderinger

I kommunelovens §14-1 vises det til at kommunen skal «forvalte sine finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko [...]». Videre viser § 25-1, bokstav c) til at kommunedirektøren skal «avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik». Å gjennomføre risikovurderinger og risikoanalyser vil derfor være en sentral del av kommunens internkontroll, også på økonomiområdet, blant annet for å sikre risikoforebyggende arbeidsprosesser.

I veilederens kapittel 7 pekes det på at formålet med å kartlegge risiko i kommunen er å forbygge og redusere sannsynligheten for uønskede eller uforutsette hendelser. Arbeidet med risikovurderinger skal være formalisert, det vil si at rutiner for dette bør være skriftliggjort slik at de ansatte får en felles forståelse for hvordan ulike arbeidsprosesser skal utføres.

Revisjonen legger derfor til grunn at det bør være på plass rutiner og praksis for å gjennomføre risikovurderinger/- analyser både av budsjettet som sådant og av hvor i prosessene med utarbeidelse av budsjett det er risiko for at det oppstår svikt, feil og mangler. Risikovurderingene bør dokumenteres.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn for problemstilling 1:

Problemstilling 1	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for utarbeidelse av budsjett?	→ Kommunen skal ha felles rutiner og prosedyrer for arbeidet med utarbeidelse av budsjett som ○ er nedfelt skriftlig ○ bidrar til et budsjett som er realistisk, fullstendig og oversiktlig ○ som beskriver fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver for budsjettarbeidet → Kommunen skal ha skriftlig nedfelte rutiner og praksis for å gjennomføre risikovurderinger/-analyser ○ av hvor i prosessene med utarbeidelse av budsjett det er risiko for at det oppstår svikt, feil og mangler ○ av budsjettet (jf. kommuneloven §§ 14-1, 14-4 og 25-1)

System og rutiner for økonomisk kontroll

Budsjettoppfølgning og økonomistyring

På samme måte som det stilles krav til system og rutiner for utarbeidelse av budsjett, stiller kommuneloven krav til system og rutiner for å følge opp budsjettet og sikre økonomisk kontroll (jf. kommunelovens §§ 14-4 og 25-1). Revisjonen legger til grunn at administrasjonen har system og rutiner som gjør det mulig å til enhver tid følge utviklingen i regnskapet opp mot budsjett.

Avviksanalyser og oppfølging av avvik

Kommunedirektøren har det overordnende internkontrollansvaret for administrasjonen i kommunen, og er derfor den øverst ansvarlige for å følge opp risiko og risiko for avvik, jf. kommuneloven § 25-1, bokstav c).

KS sin veileder om kommunedirektørens internkontroll kapittel 8 peker på at en kommune bør ha rutiner for avvikshåndtering som en del av internkontrollen. Avvikshåndtering handler om å lære av feil og å sette inn tiltak slik at risikoen for at avviket forekommer igjen reduseres. KS peker i sin veileder videre på at «[m]erverdien i form av styrket internkontroll oppstår først når avvikstilfellene enkeltvis og aggregert benyttes til læring og utvikling, altså til et systematisk forbedringsarbeid». I proposisjonen til ny kommunelov står det at «det er viktig at avvik og risiko for avvik følges opp i et mer langsiktig perspektiv, slik at virksomheten kan lære og korrigere framtidige aktiviteter».

DFØs veileder om internkontroll kapittel 3.3 om styring og kontrollmiljø viser til at det er den enkelte leder som har ansvaret for at medarbeidere har kompetanse og kunnskap om virksomhetens systemer og rutiner som er relevant for å utføre deres arbeidsoppgaver. Ansvaret innebærer blant annet å påse at avvik, feil og mangler håndteres på en tilfredsstillende måte, og at det legges opp til kontinuerlig forbedring.

Oppdatering av økonomiske prognoser og økonomisk rapportering

Kommunedirektøren skal etter kommunelovens § 14-5 rapportere om utviklingen i inntekter og utgifter til kommunestyret minst to ganger i året, sammenholdt med årsbudsjettet,²¹ og i tillegg til årsberetningen (§ 14-7). Som allerede vist til over skal kommunedirektøren og ta høyde for eventuelle avvik og komme med korrigerende tiltak dersom det er nødvendig. I lovkommentaren til bestemmelsen oppgis det følgende:

Selv om det rapporteres med faste intervaller, vil kommunedirektøren i kraft av sitt alminnelige økonomiansvar ha plikt til å gi beskjed umiddelbart hvis det er tale om en vesentlig og uunngåelig svikt i budsjettforutsetningene. Det avgjørende her er om det er tale om endringer som enten forrykker budsjettbalansen eller som nødvendiggjør en forskyvning av de budsjettmessige rammer avdelingene imellom (Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 293).

Revisjonen legger til grunn at rapporteringen til de folkevalgte er pålitelig og baserer seg på den reelle statusen i tjenesteområdene. Dette forutsetter tilfredsstillende rapportering fra tjenesteområdene til kommunedirektør.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn for problemstilling 2:

Problemstilling 2	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for å sikre økonomisk kontroll, herunder økonomisk rapportering?	→ Kommunen skal ha system og rutiner på plass for å følge opp budsjett, som ○ sikrer at administrasjonen til enhver tid kan følge utviklingen i regnskapet opp mot budsjett. ○ sikrer at budsjettavvik avdekkes og følges opp, samt at det gjennomføres avviksanalyser. ○ ivaretar en tydelig fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver knyttet til oppfølging av økonomi. → Kommunen skal sikre god styring og kontroll gjennom å ha på plass system og rutiner for ○ administrativ rapportering. ○ å rapportere til de folkevalgte hver tertial der kommunens økonomiske status og prognoser for budsjettåret går frem. (kommuneloven §§ 14-5 og 25-1)

Opplæring, kompetanse og støtte

Opplæring, kunnskap og kompetanse er grunnleggende for at kommunen skal være i stand til å ivareta god internkontroll på budsjett- og økonomiområdet. COSO-rammeverket peker på at det er

²¹ Det vil si at det skal rapporteres hver tertial som et minimum.

sentralt for en virksomhet å tiltrekke, utvikle og beholde kompetente arbeidstakere for å sikre god internkontroll. Virksomheten bør rette oppmerksomhet mot å gi individer muligheten til å utvikle sin egen kompetanse i henhold til egen rolle og ansvarsområde.

Som vist til lenger opp er det et lederansvar å sikre at medarbeidere har kompetanse og kunnskap om virksomhetens systemer og rutiner som er relevant for å utføre deres arbeidsoppgaver (DFØ 2023, kapittel 3.3). Å ha oversikt over opplæringsbehov er en del av et systematisk arbeid med internkontroll.

Revisjonen legger til grunn at tilstrekkelig opplæring og kompetanse blant ledere knyttet til utarbeidelse av budsjett, oppfølging av budsjett og rapportering er en grunnleggende forutsetning for god økonomistyring i kommunen, samt at ledere bør få støtte og bistand i økonomispørsmål når de trenger det.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn for problemstilling 3:

Problemstilling 3	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad har kommunen sørget for opplæring som bidrar til at relevante ledere har tilstrekkelig kompetanse for utarbeidelse av budsjett og økonomisk kontroll?	→ Kommunen skal sørge for at ledere får tilstrekkelig opplæring i utarbeidelse og oppfølging av budsjett samt rapporteringsrutiner, gjennom å ○ ha oversikt over opplæringsbehov. ○ gjennomføre nødvendig opplæring. → Kommunen bør legge til rette for at ledere får støtte og bistand når de trenger det. (jf. COSO-rammeverket og DFØ)

Økonomistyring innen helse

Økonomistyring og økonomiforvaltning henger tett sammen, og kan være vanskelig å skille tydelig fra hverandre. Økonomistyring dreier seg i større grad om effektivitet, måloppnåelse og utvikling av tjenester til innbyggerne, mens økonomiforvaltning legger mer vekt på kontroll og rapportering.

I Rælingen kommunes kommuneplan har kommunen i samfunnsdelen satt opp tre satsningsområder, blant annet «Leve og mestre hele livet». Med utgangspunkt i dette målet har kommunen videre utarbeidet en strategiplan for helse, omsorg og velferd som inneholder målsetninger for perioden 2022-2033, samt underliggende temaplaner som konkretiserer tiltak for å følge opp strategien. Det vises her til at de økonomiske rammene fastsettes i handlingsprogrammet. I handlingsprogrammet for 2021-2023 ble det blant annet også vedtatt effektiviseringstiltak.

I kommunelovens § 14-4, andre ledd, vises til at det må være en sammenheng mellom handlingsprogrammet²² og årsbudsjettet og målene kommunen har satt seg fore å nå. I lovkommentaren til bestemmelsen oppgis det:

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal angi målene og premissene som disse plandokumentene bygger på, herunder premissene for bevilgningene. Her skal kommunestyret eller fylkestinget vise hvordan det ønsker å oppnå politiske mål, gjennom økonomiske eller andre tiltak. Det er ingen regler om hvordan prioriteringene beskrives, ut over kravet i tredje ledd om fullstendighet og oversiktighet. I kravet om at bevilgningene skal vises, ligger at det skal fremgå hvilken økonomisk ramme som kommunestyret eller fylkestinget fastsetter eller forutsetter for de ulike budsjettområdene og til ulike formål. [...]

Revisjonen legger til grunn at kommunen skal sette inn tiltak som kan bidra til effektivisering og måloppnåelse innenfor helse.

De siste årsberetningene for kommunen viser at helse, omsorg og velferd har merforbruk. Ifølge kommunelovens § 25-1, andre ledd, skal internkontrollen tilpasses risikoforhold i den aktuelle virksomheten. Revisjonen legger derfor til grunn at kommunen har på plass nødvendige system og rutiner for økonomisk kontroll innen helse, omsorg og velferd (jf. kriterier for problemstilling 3 lenger opp), og at internkontrollen og oppfølgingen på dette området er tilpasset risikoforholdene, herunder risiko for overskridelser.

Kommuneloven § 25-1, tredje ledd, bokstav e) viser til at kommunedirektøren skal «evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll». Revisjonen legger derfor til grunn at administrasjonen regelmessig evaluerer system og rutiner for økonomiforvaltning og økonomistyring innen helse, omsorg og velferd og forbedrer disse etter behov.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn for problemstilling 4:

Problemstilling 4	Krav og forventninger til kommunen
I hvilken grad har kommunen en økonomistyring innenfor helse som bidrar til at kommunen oppnår vedtatte mål og resultater på dette området?	→ Kommunen skal sette inn tiltak som kan bidra til effektivisering og måloppnåelse innenfor helse. → Kommunen skal sikre tilstrekkelig oppfølging av økonomi og budsjett på alle nivåer innen helse, og særlig på områder som erfaringsmessig har overskridelser. → Kommunen skal regelmessig evaluere system og rutiner for økonomiforvaltning og økonomistyring innen helse, og forbedre disse etter behov. (jf. kommuneloven §§ 14-4 og 25-1)

²² Økonomiplanen i kommuneloven.