

The background of the cover is a blurred photograph of a meeting. Several people are seated around a table, looking at documents and laptops. The lighting is soft and professional, with a blue and white color palette. A large, semi-transparent grey diagonal shape is overlaid on the left side of the image, containing the text.

Rapport

Forvaltningsrevisjon av
økonomistyring i Ås kommune

2. februar 2026

Innhold

1. Sammendrag	4
2. Innledning	5
2.1 Økonomistyring i kommunal sektor	5
2.2 Problemstillinger og avgrensninger	7
2.3 Metode	8
3. I hvilken grad har kommunen hensiktsmessig prosess for å lage realistiske og forsvarlige budsjetter?	9
3.1 Kriterier	9
3.2 Observasjoner opp mot revisjonskriterier	10
3.2.1 Har kommunen felles rutiner og prosedyrer for budsjettarbeidet?	10
3.2.2 Har kommunen rutiner og praksis for å gjennomføre risikovurderinger i budsjettprosessen?	12
3.2.3 Sikrer kommunen at ledere og medarbeidere som deltar i budsjettprosessen har tilstrekkelig kompetanse?	14
3.3 Våre vurderinger	16
3.4 Konklusjon	17
4. Hvordan følges utviklingen opp gjennom budsjettperioden og hvordan håndteres avvik?	19
4.1 Kriterier	19
4.2 Observasjoner opp mot revisjonskriterier	20
4.2.1 Har kommunen system og rutiner for å følge opp budsjettet?	20
4.2.2 Har kommunen system og rutiner som legger til rette for god styring og kontroll?	22
4.2.3 Sikrer kommunen at ledere får tilstrekkelig støtte og bistand til å følge opp økonomien innenfor sine ansvarsområder?	24
4.3 Våre vurderinger	26
4.4 Konklusjon	28
5. I hvilken grad jobber kommunen systematisk med læring og utvikling knyttet til økonomistyringen?	28
5.1 Kriterier	28
5.2 Observasjoner opp mot revisjonskriterier	29
5.2.1 Legger kommunen til rette for systematisk erfaringsoverføring fra en budsjettperiode til den neste?	29
5.2.2 Tilrettelegger kommunen for kontinuerlig utvikling og forbedring av økonomifunksjonen?	31
5.3 Våre vurderinger	32
5.4 Konklusjon	33
6. Oppsummering og anbefalinger	34
6.1 Anbefalinger	34

7. Høringsuttalelse	36
8. Vedlegg 1 Resultater fra spørreundersøkelsen.....	37
9. Vedlegg 2 Oversikt over mottatte dokumenter	59

1. Sammendrag

Kontrollutvalget i Ås kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon av kommunens økonomistyring, fordi god økonomistyring er en forutsetning for å levere tjenester på en effektiv og bærekraftig måte. God økonomistyring innebærer at kommunen har prosesser for å planlegge og budsjettere, for å styre og rapportere, og for å lære og evaluere. For å se nærmere på dette har revisor vurdert følgende problemstillinger:

Nummer	Problemstilling
1	I hvilken grad har kommunen en hensiktsmessig prosess som bidrar til realistiske budsjetter?
2	Hvordan følges utviklingen opp gjennom budsjettperioden og hvordan håndteres avvik?
3	I hvilken grad jobber kommunen systematisk med læring og utvikling knyttet til økonomistyringen?

Det er revisors vurdering at Ås kommune i hovedsak oppfyller kriteriene for de tre problemstillingene. Ås kommune har en tydelig prosess for planlegging og budsjettering som bidrar til realistiske budsjetter, faste rutiner og praksis for rapportering og håndtering av avvik, samt utføres det evalueringer i forbindelse med utforming av budsjett og årsrapport. Det er likevel enkelte forbedringspunkter for den kommunale økonomistyringen.

Knyttet til prosessen for planlegging og budsjettering er det forbedringspotensial knyttet til systematiske risikovurderinger. Revisors gjennomgang finner ikke at det er etablert faste rutiner for å avdekke risiko ved budsjettprosessen eller for selve budsjettet. Revisor anbefaler derfor at det etableres retningslinjer for risikostyring i budsjettprosessen, med tilhørende standardiserte rutiner. Risiko bør inkluderes som en egen seksjon i budsjettokumentene, og følges opp i den faste rapporteringen gjennom budsjettperioden.

Videre kan budsjettprosessen også heves gjennom mer systematisk opplæring av ledere og nøkkelpersoner. Basert på informasjon revisor har mottatt gjennomføres det per i dag ikke jevnlig kompetansekartlegging av budsjett-/økonomiansvarlige. Slik kartlegging kan brukes til å identifisere kompetansegap og forbedringsområder. Dette kan kombineres med korte tema- og rollespesifikke kurs for å tette eventuelle gap innen økonomistyring, og komplementere eksisterende kurs for nye ledere.

Revisor vurderer videre at det er en etablert praksis for læring og utvikling gjennom å bruke arbeidet med årsrapporten til å evaluere foregående budsjettperiode, samt å videreføre innsikt fra avvikanalyser. Det eksisterer imidlertid i liten grad prosesser som spesifikt og systematisk skal sikre læring og utvikling av den kommunale økonomistyringen. Det bør formaliseres en læringsløype med faste læringsaktiviteter gjennom året, eksempelvis «after action review» med læringspunkter per virksomhet hvert tertial. Videre bør det etableres felles møteplasser for læring og utvikling, eksempelvis kvartalsvis temaforum hvor virksomhetene kan dele konkrete forbedringer.

En mer detaljert oppsummering og nærmere beskrivelse av anbefalingene finnes i kapittel 6.

2. Innledning

Kontrollutvalget i Ås kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon av kommunens økonomistyring. God økonomistyring er en grunnleggende forutsetning for at kommunen skal kunne levere tjenester på en bærekraftig og effektiv måte, samtidig som kravene til realisme, balanse og internkontroll etter kommuneloven ivaretas. Kommunens prosesser for å planlegge, styre, rapportere og evaluere bruken av økonomiske ressurser legger premissene for om kommunen lykkes med å håndtere både kortsiktige og langsiktige økonomiske utfordringer.

Formålet med revisjonen er å undersøke om kommunen har hensiktsmessige systemer og prosesser for økonomistyring, og om disse etterleves på en måte som understøtter god økonomistyring i hele organisasjonen. Dette innebærer blant annet en vurdering av om kommunen har hensiktsmessige og etterlevde rutiner for budsjettering. Om økonomien følges opp på en systematisk og god måte gjennom budsjettperioden, og om kommunen arbeider aktivt med læring og utvikling for å videreutvikle økonomistyringen over tid.

Kontrollutvalget har bedt om en revisjon i to faser. Første fase omfatter en overordnet kartlegging av økonomistyringen i kommunen som helhet. Andre fase innebærer en mer detaljert gjennomgang av økonomistyringen i utvalgte tjenesteområder, og vi har her sett på grunnskole, eiendom og NAV. Utvalget av tjenesteområde for fase to er gjort på bakgrunn av funnene fra den overordnede kartleggingen i fase én. Valgene er basert på en samlet vurdering av hvor det foreligger risiko for svakheter i økonomistyringen, hvor det er mulige forbedringsområder, samt hvor praksis fremstår som god og kan bidra med læringsgrunnlag for resten av tjenesteområdene.

2.1 Økonomistyring i kommunal sektor

Norske kommuner skal ha økonomistyring som over tid sikrer en bærekraftig økonomi. Gjennom god økonomistyring skal økonomien forvaltes slik at den økonomiske handleevnen ivaretas. Kommunens årsbudsjett- og fireårige økonomiplaner skal være realistiske, helhetlige og gi et korrekt bilde av kommunens samlede aktivitet, jf. kommuneloven og tilhørende budsjett- og regnskapsforskrifter.

God økonomistyring innebærer å ha systemer som legger til rette for planlegging og budsjettering, løpende økonomistyring og rapportering for året og over tid. I tillegg må kommunen ha økonomistyringskompetanse for å sikre langsiktig økonomiskbærekraft for kommunen. Videre bør kommunen ha evne og vilje til læring og evaluering av sin økonomistyring.

God praksis for planlegging og budsjettering bygger på en helhetlig økonomiplanprosess og et årshjul som kobler mål, prioriteringer og ressursbruk i tråd med kommunelovens krav til realisme, balanse og langsiktighet. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise utviklingen i både drift, investeringer, gjeld og øvrige forpliktelser, og være basert på oppdaterte prognoser og grundige risikovurderinger.

Anerkjente rammeverk for risikostyring, eksempelvis COSO-rammeverket, fremhever viktigheten av et solid kontrollmiljø og systematiske risikovurderinger, der ledelsen tydelig etablerer premisser og ansvar for god styring. En god planleggingsprosess forutsetter involvering av fagmiljøer og virksomhetsområder, slik at budsjetter og tiltak er kunnskapsbasert og forankret på tvers av organisasjonen, i tråd med både kommunal praksis og prinsipper for god styring.

Gjennom budsjettåret forutsetter god økonomistyring en strukturert oppfølging av faktisk utvikling mot vedtatt budsjett, der avvik identifiseres tidlig og håndteres. For å måle faktisk utvikling, er det også viktig med rutiner og maler for løpende og gode prognoser, slik at avvik avdekkes og tiltak kan iverksettes.

Kommuneloven fastsetter at årsbudsjettet skal justeres dersom utviklingen tilsier vesentlige avvik. Anerkjente prinsipper for intern kontroll fremhever viktigheten av kontrollaktiviteter, kvalitet i informasjonsflyt og god rapportering, slik at ledelsen har pålitelig styringsinformasjon for å kunne tilpasse driften til vedtatte aktivitetsnivå.

Den administrative styringen skal legge grunnlaget for måloppnåelse i samsvar med politisk vedtatte mål og premisser. Gjennom rapportering til overordnet organ skal det redegjøres for årsaker til avvik, konsekvensen av avvikene og hvilke tiltak som er iverksatt (administrativt) og hvilke tiltak som eventuelt krever politiske vedtak før endringer kan iverksettes. God forvaltningspraksis innebærer vektlegging av god styringsinformasjon, etterlevelse av regelverk og effektiv ressursbruk.

Kontinuerlig utvikling og læring er en integrert del av god økonomistyring. Kommuneloven og tilhørende forskrifter legger opp til at internkontroll skal være systematisk, risikobasert og tilpasset virksomhetens egenart, og at rutiner og prosedyrer skal evalueres og forbedres over tid. God forvaltningspraksis fremhever betydningen av overvåking og løpende vurdering av kontrollmiljøet og understreker behovet for læring, kvalitet i styringsprosessene og gode beslutningsgrunnlag. En kommune som arbeider systematisk med erfaringsoverføring, kompetanseutvikling og forbedring av styringssystemene vil styrke sin evne til å sikre både økonomisk bærekraft og gode tjenester til innbyggerne over tid.

Kommunene skal ha en økonomistyring som over tid sikrer en bærekraftig økonomi og legger til rette for at innbyggerne får gode og lovpålagte tjenester. Kommunelovens kapittel 14 stiller krav til hvordan økonomien skal planlegges styres og følges opp. Kommunens økonomiplan skal omfatte minst de fire neste budsjettårene og være realistisk, helhetlig og vise utviklingen i drift, investeringer, gjeld og øvrige økonomiske forpliktelser. Årsbudsjettet er bindende for det enkelte budsjettåret, og kommunen skal legge realistiske forutsetninger til grunn for budsjettet. Økonomiplan og budsjett skal utformes slik at kommunen kan sikre en hensiktsmessig og langsiktig ressursbruk som støtter opp under de prioriteringene som er vedtatt av kommunestyret.

God økonomistyring kjennetegnes samtidig ved strategisk planlegging, budsjett disiplin og effektiv ressursbruk som sikrer kommunen nødvendig økonomisk handlingsrom til å levere lovpålagte tjenester. Helt sentralt er helhetlige fireårige økonomiplaner, realistiske årsbudsjetter, kontroll på gjeldsutvikling og oppbygging av disposisjonsfond. For å få til dette forutsettes det at administrasjonen har god oversikt over drift og investeringer, slik at rapporteringen til politisk nivå gir et godt grunnlag for prioriteringer - noe som også krever god dialog mellom administrasjon og politikk.

For å sikre kvalitet i økonomistyringen må kommunen ha prosesser som gir et solid kunnskapsgrunnlag for både økonomiplan og årsbudsjett. Dette innebærer bruk av oppdaterte prognoser, relevante analyser og systematiske risikovurderinger som kan belyse konsekvenser og usikkerhet på tvers av tjenesteområdene. Økonomiarbeidet bør være helhetlig og strukturert gjennom et årshjul som kobler mål, prioriteringer og ressursbruk. KS sin veiledning «Kommunedirektørens internkontroll - Orden i eget hus» fremhever betydningen av tydelige roller og ansvar, nødvendig kompetanse og styringsstrukturer som bidrar til at vesentlige forhold identifiseres og håndteres på riktig nivå. Dette understreker behovet for at fagområder og virksomheter involveres aktivt i planleggingen, slik at grunnlaget for økonomiplanen og årsbudsjettet blir forsvarlig, realistisk og godt forankret i organisasjonen.

Kommuneloven § 14-5 understreker at årsbudsjettet er bindende, samtidig som kommunen har plikt til å gjøre budsjettendringer dersom det oppstår forhold som gjør at budsjettet ikke lenger er realistisk eller i balanse. Dette forutsetter løpende økonomioppfølging, der utviklingen gjennom året vurderes opp mot vedtatt budsjett. God økonomistyring innebærer at avvik identifiseres tidlig, at årsakene analyseres, og at tiltak

vurderes og eventuelt iverksettes. Prognoser er et sentralt verktøy i dette arbeidet og skal bidra til å synliggjøre økonomiske utviklingstrekk, slik at kommunen kan forebygge og korrigere uønsket utvikling.

Rapportering er en viktig del av økonomistyringen og skal gi politiske organer pålitelig og relevant styringsinformasjon. Administrasjonen skal redegjøre for status, avvik, årsaker og mulige konsekvenser, samt hvilke tiltak som er iverksatt eller vurderes. Dette er nødvendig for at folkevalgte skal kunne gjøre informerte prioriteringer og sikre at ressursbruken er i tråd med kommunens mål og rammer.

Kommuneloven kapittel 25 stiller krav om internkontroll som er systematisk, risikobasert og tilpasset virksomhetens egenart. Internkontrollen skal sørge for at kommunen etterlever lover og regler, bruker ressursene effektivt og leverer tjenester med forsvarlig kvalitet. KS fremhever at god internkontroll innebærer tydelige styringssignaler, klare ansvarsforhold, systematiske risikovurderinger, dokumenterte rutiner og løpende evaluering av om styringssystemene fungerer etter hensikten. Kontinuerlig læring og forbedring er derfor en integrert del av god økonomistyring og legger grunnlaget for at kommunen over tid kan sikre økonomisk bærekraft, effektiv ressursbruk og gode tjenester til innbyggerne.

2.2 Problemstillinger og avgrensninger

Revisjonen er avgrenset til de problemstillingene og revisjonskriteriene som er presentert nedenfor. Problemstillingene belyser tre sentrale dimensjoner av økonomistyringen: prosessen for budsjettering, oppfølging av økonomien i budsjettperioden og hvordan kommunen arbeider med læring og utvikling basert på erfaringer.

Med utgangspunkt i formålet for forvaltningsrevisjonen er det naturlig å undersøke økonomistyringen i kommunen gjennom hele styringsprosessen, fra budsjettarbeid, via løpende oppfølging, til evaluering og læring. Dette innebærer en kartlegging av:

- Hva kommunen gjør når budsjettet utarbeides og vedtas, kommunens rutiner og prosesser for budsjettering.
- Hva kommunen gjør underveis i budsjettperioden, hvordan økonomien følges opp, hvordan avvik identifiseres og håndteres, samt hvordan styringsinformasjonen rapporteres.
- Hva kommunen gjør etter at budsjettperioden er avsluttet, i hvilken grad erfaringer og analyser brukes til læring og forbedring av økonomistyringen.

Ut ifra disse tre perspektivene har vi utarbeidet følgende problemstillinger som grunnlag for revisjonen. Problemstillingene ble vedtatt av kontrollutvalget 09.10.2025.

Nummer	Problemstilling
1	I hvilken grad har kommunen en hensiktsmessig prosess som bidrar til realistiske budsjetter?
2	Hvordan følges utviklingen opp gjennom budsjettperioden og hvordan håndteres avvik?
3	I hvilken grad jobber kommunen systematisk med læring og utvikling knyttet til økonomistyringen?

Tabell 1: Forslag til problemstillinger for forvaltningsrevisjonen. Kilde: BDO.

Problemstillingene dekker etter vår vurdering de sentrale aspektene som må vurderes for å besvare kontrollutvalgets bestilling. Den første problemstillingen omhandler kvaliteten og hensiktsmessigheten i kommunens arbeid med å utarbeide budsjettet. Den andre problemstillingen omhandler kommunens løpende økonomioppfølging, herunder bruk av

verktøy, løpende vurdering av utvikling i forhold til budsjett og prosesser for avviksoppfølging og rapportering. Den tredje problemstillingen omhandler kommunens systematiske arbeid med evaluering, læring og forbedring av økonomistyringen.

Revisjonen er avgrenset til disse problemstillingene, og vurderingene gjøres opp mot revisjonskriterier fra kommuneloven, anerkjente rammeverk for risikostyring (særlig COSO-rammeverket), samt kravene i internkontrollforskriften og veilederen «Kommunaldirektørens internkontroll - orden i eget hus» fra KS, slik det er beskrevet i de påfølgende kapitlene.

2.3 Metode

For å vurdere problemstillingene har revisjonen gjennomgått og vurdert eksisterende dokumentasjon. Vi har i tillegg samlet egne data gjennom en spørreundersøkelse. Videre har vi gjennomført intervjuer, der formålet har vært å få ytterligere innsikt i hvordan det faktisk jobbes, og å få bekreftet eller avkreftet funn fra dokumentstudiene. Likeså er dokumentstudier også benyttet til å avkrefte eller bekrefte informasjon som er gitt i intervjuene, der det i intervjuene er henvist til planer og andre styrende dokumenter. Disse to-veis kryssjekkene mellom påstander/oppfatninger og systematisk innhenting og validering av dokumentasjon er gjort for å sikre robuste revisjonsbevis. Kombinasjonen av metodene styrker revisjonsbevisene gjennom triangulering, men det kvantitative materialet er ikke tilstrekkelig stort til å gi statistisk sikkerhet. Konklusjonene bygger derfor på helhetsvurderinger. Metodene brukt i revisjonen har derfor gjort det mulig å vurdere om det systemiske arbeidet i kommunen støtter formålet, men de gir begrenset grunnlag for å konkludere på om alle tiltak blir fulgt konsekvent. Revisjonen gir dermed et grunnlag for å vurdere om systemet *bidrar til* måloppnåelse, men ikke for å avdekke samtlige brudd på rutiner eller feil i praksis. Nedenfor beskriver vi metodene som er benyttet i revisjonen i mer detalj.

Dokumentstudier

Dokumentasjonen som er gjennomgått, omfatter handlingsprogram og økonomiplan, årshjul for plan- og rapporteringsprosesser, budsjettforslag og planleggingsrammer, politiske reglementer og finansreglementet, rundskriv og møtedokumenter, tertialrapporter, årsberetning, årsmelding og regnskap, samt dokumenter knyttet til opplæring, evaluering og interne rutiner. Basert på vår henvendelse har administrasjonen gitt tilgang til og oversendt relevante dokumenter. De sentrale dokumentene som er gjennomgått er oppgitt i vedlegg.

Spørreundersøkelse

Vi har innhentet og dokumentert forholdene knyttet til problemstillingene med en undersøkelse rettet mot ansatte i kommunen med budsjett- og økonomiansvar. Gjennom spørreundersøkelsen belyses budsjettprosessen, den løpende økonomistyringen og hvordan erfaringer brukes til læring og forbedring. Dette gir et samlet bilde av hvordan økonomistyringen fungerer i praksis. Spørreundersøkelsen ble distribuert til 65 personer via BDO Feedback, og 39 av disse besvarte undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 60 prosent. Statistisk feilmargin for utvalget i sin helhet er inntil 15,7 prosent (n=39) ved 95 prosent konfidensnivå. Resultatene i spørreundersøkelsen må tolkes i tråd av hvor representative de er.

Respondentene er bedt om å ta stilling til ulike påstander, og undersøkelsen bruker en skala fra 1-5. Skalaen brukes både til å angi hvor enig eller uenig du er i en påstand, og hvor godt eller i hvilken grad noe fungerer i praksis, avhengig av spørsmålet. Alle respondenter har besvart de obligatoriske spørsmålene i rapporten. For de valgfrie åpne spørsmål har vi oppgitt antall svar per spørsmål.

Spørreundersøkelsen i sin helhet er presentert i vedlegg til denne rapporten. I selve rapporten trekker vi frem svarene som er relevante for den enkelte problemstilling under egen overskrift. Der denne overskriften mangler er ikke temaet som omtales belyst gjennom spørreundersøkelsen.

Intervjuer

I fase én av revisjonen har vi gjennomført semistrukturerte én-til-én-intervjuer med alle tjenestelederne, kommunedirektøren, økonomisjefen, sjefen for organisasjon og utvikling, virksomhetsrådgiveren samt en controller i økonomiavdelingen. I fase to har vi gjennomført både én-til-én-intervjuer og gruppeintervjuer med relevante personer i virksomhetene Grunnskole, Eiendom og NAV. Intervjuene har bidratt til å få dybdeforståelse og perspektiver på problemstillingen og kriteriene satt for revisjonen. Til sammen har vi gjennomført intervjuer med 26 personer. Semistrukturerte intervjuer ble valgt for å kombinere strukturert innhenting av data med fleksibilitet til å utforske uforutsette temaer som kan oppstå i samtalene, samt for å kunne gå i dybden på tema avhengig av intervjuobjektets særskilte kunnskap og erfaring. Dette gir en dybdeforståelse som er nødvendig for kvalitative vurderinger av økonomistyringen i Ås kommune.

For å sikre nøyaktighet ble referater fra alle intervjuene sendt til de respektive informantene for gjennomlesning og mulighet til å komme med korrigeringer. Innsikten fra intervjuene er anonymisert i rapporten, med formål om å gi et helhetsbilde snarere enn å gjengi individuelle utsagn.

Forbehold

BDO finner det riktig å presisere at vi ikke kan påta oss ansvar for fullstendigheten eller riktigheten i det grunnlagsmaterialet som har vært utgangspunkt for våre vurderinger. Dersom vi har mottatt uriktig eller ufullstendige opplysninger, har vi ikke hatt anledning til å avdekke dette ut over overordnede rimelighetsvurderinger.

3. I hvilken grad har kommunen hensiktsmessig prosess for å lage realistiske og forsvarlige budsjetter?

3.1 Kriterier

Basert på kommuneloven § 14-1, 14-4, 25-1, samt kravene i internkontrollforskriften og allment anerkjente rammeverk for intern kontroll, som COSO-rammeverket, foreslår vi følgende kriterier å vurdere problemstillingen opp mot:

Kommunen skal ha felles rutiner og prosedyrer for budsjettarbeidet som

- Er nedfelt skriftlig
- Bidrar til et budsjett som ivaretar kommunens økonomiske handleevne over tid
- Er realistisk, fullstendig og oversiktlig
- Sikrer god involvering av nøkkelpersoner
- Beskriver fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver for budsjettarbeidet

Kommunen skal ha rutiner og praksis for å gjennomføre risikovurderinger

- Av hvor i budsjettprosessen det er risiko for at det oppstår feil eller mangler
- Av selve budsjettet

Kommunen skal sørge for at ledere og medarbeidere som er involvert i budsjettprosessen har tilstrekkelig kompetanse i utarbeidelse av budsjett gjennom

- Ha oversikt over eventuelle opplæringsbehov
- Gjennomføre nødvendig opplæring ved behov

For å vurdere disse kriteriene har vi særlig lagt vekt på om kommunen har etablert styringsdokumenter og prosesser som gir klare føringer for budsjettarbeidet, og om disse er utformet på en måte som gjør det mulig å vurdere måloppnåelse. Videre har vi vurdert om budsjettarbeidet bygger på analyser som synliggjør hvilke endringer som er nødvendige for å nå målene, om tiltak og gjennomføringsplaner er egnet til å skape ønsket endring. Dette er særlig viktig som bidrag til politiske diskusjoner og prioriteringer av begrensede ressursrammer, samt at ledelsen i kommunen kjenner konsekvensene av budsjettet.

I tillegg har vi vurdert om organiseringen av budsjettprosessen, inkludert kompetanse og kapasitet, er tilstrekkelig til å sikre en forsvarlig og helhetlig budsjettprosess.

3.2 Observasjoner opp mot revisjonskriterier

3.2.1 Har kommunen felles rutiner og prosedyrer for budsjettarbeidet?

Dette inkluderer om:

- Rutinene er nedfelt skriftlig
- Rutinene bidrar til et budsjett som ivaretar kommunens økonomiske handleevne over tid
- Budsjettet er realistisk, fullstendig og oversiktlig
- Nøkkelpersoner involveres på en god måte
- Roller, ansvar og myndighet og oppgaver er tydelig beskrevet

Dokumentanalyse

Det politiske reglementet fastsetter roller, ansvar og myndighet i budsjettprosessen. Her fremkommer det at kommunedirektøren har ansvar for å utarbeide forslag til budsjett og koordinere prosessen. Kommunedirektøren har igjen gitt ansvar til avdeling for økonomi- og virksomhetsstyring som har en definert rolle som veileder og kvalitetssikrer, definert i kommunens rundskriv.

Rutinene for selve budsjettprosessen er nedfelt i rundskrivet for handlingsprogram med budsjett, som gir detaljerte føringer for innhold, struktur og milepæler. Rundskrivet beskriver hvordan virksomhetene skal levere tekst og tall, hvordan konsekvensjustert budsjett og nye tiltak skal håndteres, og hvordan kvalitetssikring gjennomføres. Det fremgår også at medvirkning fra tillitsvalgte og ansatte skal sikres gjennom møter og dialog.

Kommunen har vedtatte handlingsregler som skal bidra til å ivareta økonomisk handleevne over tid: minimum en prosent netto driftsresultat, disposisjonsfond på minst ti prosent av brutto driftsinntekter og netto lånegjeld som ikke overstiger 106 prosent av brutto driftsinntekter. Disse reglene er omtalt i planleggingsdokumentene og ligger til grunn for budsjettarbeidet. Rundskrivet presiserer at budsjettet skal utarbeides med sikte på å oppnå positivt netto driftsresultat og gradvis innfri handlingsregelen om en prosent innen slutten av planperioden.

Budsjettforslaget utarbeidet som et konsekvensjustert budsjett, der eksisterende tjenestenivå videreføres, og suppleres med nye tiltak basert på vedtatte planer. Detaljbudsjettering og lønnsbudsjettering gjennomføres etter fastsatte frister, med støtte fra økonomicontroller. Økonomicontrollerne er organisert i avdelingen for økonomi-

og virksomhetsstyring, og hver controller bistår en dedikert virksomhet med budsjett- og økonomistyring. Rundskrivet beskriver også hvordan gebyrregulativ og tekniske justeringer for pris- og lønnsvekst håndteres.

Rundskrivet legger opp til medvirkning fra tillitsvalgte og ansatte, og politisk reglement sikrer at kommunestyret, formannskapet og hovedutvalgene deltar i prosessen. Årshjulet og møtereferater viser at det arrangeres dialogseminar med politikere og lederdialogmøter underveis.

Spørreundersøkelse

For å belyse kriteriet presenteres en oppsummering av hovedfunnene fra spørreundersøkelsen.

- Respondentene vurderer rutiner og prosesser i budsjettarbeidet samlet sett til rundt midten av skalaen, med gjennomsnittsskårer hovedsakelig mellom 3,3 og 4,2.
- For både overordnet budsjettprosess og detaljbudsjettering får påstanden om å få veiledning ved behov gjennomgående høye skårer, med gjennomsnitt rundt 4,2.
- Påstandene om at roller og ansvar i budsjettarbeidet er tydelig fordelt har gjennomsnitt på om lag 4,0.
- Vurderingene av hvor lett det er å finne og forstå gjeldende rutiner ligger noe lavere, med gjennomsnitt med rundt 3,6.
- Påstandene om at rutiner og prosesser samlet sett er tilstrekkelig, og at de bidrar til en god budsjettprosess og et godt resultat, har gjennomsnitt på rundt 3,6-3,8.
- For prosess og involvering i budsjettarbeidet ligger gjennomsnittsskårene mellom om lag 3,3 og 3,6 for tidlig involvering av nøkkelpersoner, reell medvirkning og kommunikasjon mellom nivåer.
- Respondentene vurderer budsjettet for eget ansvarsområde med gjennomsnittsskårer på om lag 3,5 for realisme, 3,5 for fullstendighet og 3,7 for oversiktlighet.

Intervjuer

Intervjuobjektene opplyser at kommunen har et årshjul og budsjetttrundskriv som gir føringer for budsjettarbeidet, inkludert frister og krav til leveranser. Flere forteller at budsjetttrundskrivet beskrives som tydelig og nyttig i arbeidet, og at det fungerer som et skriftlig rammeverk for prosessen. Samtidig opplyser enkelte intervjuobjekter at ikke alle deler av budsjettprosessen er dokumentert skriftlig, og at noe fortsatt bygger på praksis og muntlige føringer.

Flere intervjuobjekter forteller at kommunen arbeider systematisk med å legge inn forutsetninger som kan ivareta kommunens økonomiske handleevne over tid. Dette gjøres blant annet ved bruk av befolkningsprognoser, nasjonale føringer, demografidata, analyser av tjenestebehov og interne prognoseverktøy som eksempelvis KOMPAS (Kommunenes plan- og analysesystem). Noen intervjuobjekter peker også på at virksomhetene bruker historiske tall og utviklingstrekk i sine prognoser for å sikre mest mulig realistiske anslag. Det opplyses samtidig at flere tjenesteområder har stor usikkerhet i kostnadsutviklingen, noe som gjør budsjettering krevende.

Intervjuobjektene beskriver at budsjettene i stor grad utarbeides i samarbeid mellom virksomhetsledere, enhetsledere og økonomicontroller. I virksomhetene gjennomføres egne budsjettmøter mellom virksomhetsleder og enhets- og avdelingsledere, hvor utfordringer og behov gjennomgås. Økonomiavdelingen har en koordinerende og kvalitetssikrende rolle, mens virksomhetslederne har ansvar for egne budsjetter og prioriteringer. Flere informanter forteller at virksomhetslederne utarbeider faglige vurderinger og forslag i tett samarbeid med controllerne. Flere intervjuobjekter viser til at rollene har blitt tydeligere de siste årene, blant annet gjennom nytt årshjul og mer strukturert bruk av Framsikt. Samtidig opplyser enkelte intervjuobjekter at det fremdeles

finnes områder, særlig på tvers av virksomheter, hvor ansvarsgrensene kan oppleves utydelig, blant annet innen IKT.

Når det gjelder realisme og fullstendighet opplyser intervjuobjektene at tett dialog mellom controller og virksomhetsleder bidrar til kvalitetssikring av tall og vurderinger, og at kommunen i økende grad bruker Framsikt til prognoser og dokumentasjon. Enkelte intervjuobjekter beskriver at noen budsjettområder, særlig innen IKT og selvkost, fortsatt er krevende å beregne presist.

Gjennomgående beskriver intervjuobjektene at budsjettarbeidet er godt strukturert og følger faste prosesser, samtidig som enkelte områder fortsatt er under utvikling. Det pekes særlig på behov for ytterligere skriftliggjøring av enkelte rutiner, mer systematikk i opplæring og mer helhetlig involvering i deler av organisasjonen.

Fase 2 - Gjennomgang i utvalgte tjenesteområder

Grunnskole

Intervjuobjektene forteller at skolene følger en felles budsjettprosess der virksomhetsleder samordner behovene fra skolene. Rektorene beskriver at arbeidet gjennomføres i tett samarbeid med controller, og at budsjettprosessen er godt kjent og forutsigbar. De forteller at roller og ansvar mellom rektor, virksomhetsleder og controller er tydelig fordelt og at dette bidrar til et realistisk og oversiktlig budsjett innenfor de økonomiske rammene. Det forklares i intervjuene at elevtallprognoser og utviklingstrekk brukes aktivt for å sikre at budsjettet blir så treffsikkert som mulig.

Eiendom

Intervjuobjektene forteller at Eiendom følger en felles og strukturert budsjettprosess som er forankret i kommunens årshjul og i faste møtepunkter i kommunedirektørens ledergruppe. De beskriver at roller og ansvar mellom virksomhetsleder, enhetsledere og controller oppleves som tydelig, og at nøkkelpersoner involveres på en god måte gjennom hele prosessen. For prosjekter viser intervjuobjektene til klare, skriftlige prosedyrer for rapportering, avvik og usikkerhet. Intervjuobjektene peker også på at budsjettet i hovedsak blir realistisk innenfor de økonomiske rammene, selv om stramme driftsbudsjetter gir begrenset handlingsrom.

NAV

Intervjuobjektene forteller at kommunen har rutiner for budsjettarbeidet. De beskriver videre at budsjettet i stor grad utarbeides gjennom dialog mellom enhetsledere, økonomicontroller og virksomhetsleder. Nøkkelpersoner involveres fortløpende på bakgrunn av behov. Intervjuobjektene forteller at roller og ansvar i budsjettarbeidet i hovedsak er tydelige.

3.2.2 Har kommunen rutiner og praksis for å gjennomføre risikovurderinger i budsjettprosessen?

Dette inkluderer om:

- Det vurderes hvor i budsjettprosessen det er risiko for feil eller mangler
- Det gjennomføres risikovurdering av selve budsjettet

Dokumentanalyse

Gjennomgangen av dokumentene viser at kommunen har skriftlige rutiner for budsjettprosessen, men det fremgår ikke at det er etablert egne rutiner for systematiske risikovurderinger. Rundskrivet for handlingsprogram med budsjett beskriver struktur, milepæler og kvalitetssikring av tall og tekster, men omtaler ikke vurdering av risiko for feil eller mangler i prosessen. Det er heller ikke beskrevet at det gjennomføres risikovurdering av selve budsjettet.

Årshjulet for plan- og rapporteringsprosessen viser en detaljert tidslinje for rapportering og politisk behandling, men inneholder ingen punkter som gjelder risikovurdering. Teammøtereferater dokumenterer oppfølging av budsjettarbeidet og kontroll av prognoser og tiltak, men viser ikke til systematiske risikovurderinger. Det politiske reglementet og finansreglementet gir rammer for økonomistyring og kontroll, men omtaler ikke risikovurdering som en del av budsjettprosessen.

Spørreundersøkelse

For å belyse problemstillingen presenteres en oppsummering av hovedfunnene fra spørreundersøkelsen:

- Påstanden om at risikovurderinger er en naturlig og fast del av budsjettprosessen har et gjennomsnitt på om lag 3,1.
- Påstanden om at risikovurderingene som gjennomføres bidrar til bedre beslutninger i budsjettarbeidet har også et gjennomsnitt på om lag 3,1.

Intervjuer

Intervjuobjektene opplyser at kommunen ikke har en egen skriftlig rutine for risikovurdering i budsjettprosessen, men at risiko håndteres gjennom faste oppfølgingsstrukturer og tett dialog i linjen. Flere beskriver de månedlige møtene mellom økonomiavdelingen og virksomhetsledere som den viktigste arenaen for å fange opp risiko og utviklingstrekk tidlig. I disse møtene brukes regnskap, aktivitetstall og prognoser til å identifisere områder som kan komme ut av balanse. Dette gjelder særlig helse og mestring, barnevern, sosialhjelp, eiendom og selvkost, som flere intervjuobjekter peker på som områder med høy økonomisk usikkerhet.

Intervjuobjektene forteller også at risiko i budsjettprosessen kan oppstå dersom virksomhetene ikke synliggjør endringer i drift eller nye vedtak tidlig nok. For å redusere denne risikoen legger kommunen vekt på at detaljbudsjettene utarbeides tidlig på høsten og kvalitetssikres i samarbeid mellom kontrollere og virksomhetsledere.

Flere intervjuobjekter peker på at politiske prioriteringer og kommunens investeringsnivå utgjør en egen risikofaktor, og at samspillet mellom administrasjon og politisk nivå er viktig for å håndtere dette risikobildet. Enkelte intervjupersoner etterlyser en mer systematisk, dokumentert form for risikovurdering, for eksempel ROS-analyser, som del av budsjettprosessen.

Når det gjelder risikovurdering av selve budsjettet, opplyser intervjuobjektene at usikkerhet både på inntekter og kostnader vurderes fortløpende. Eksempler som nevnes er uforutsigbare selvkostområder, befolkningsutvikling, barnevernsvedtak, utgiftsvekst innen helse og mestring og ytre forhold som strømpriser eller endring i flyktningtall. Flere informanter opplyser også at kommunen bruker sentrale risikoavsetninger for å håndtere uventede endringer.

Fase 2 - Gjennomgang i utvalgte tjenesteområder

Grunnskole

I grunnskole forteller intervjuobjektene at det gjennomføres løpende risikovurderinger, spesielt knyttet til endringer i elevtall, spesialundervisning og uforutsette behov. Rektorene forteller at de vurderer risiko ukentlig og rapporterer om endringer i behov hos elevmassen. Vi blir informert om at det er fokus på å være i forkant og melde inn behov tidlig. Risikovurdering beskrives som en kontinuerlig prosess der det vurderes hvor det kan oppstå avvik eller usikkerhet i budsjettet.

Eiendom

I virksomhet eiendom informerer intervjuobjektene at risikovurdering er en naturlig del av budsjettprosessen, spesielt for større prosjekter der det lages detaljerte risikoanalyser. Usikkerhet identifiseres og vurderes, og det settes av midler til uforutsette hendelser i vedlikeholdsbudsjettet. Enhetsledere for prosjekt forteller at prosjektledere bruker erfaring og nøkkeltall for å vurdere risiko, og det samarbeides på tvers av kommuner for å innhente informasjon. Risiko og forutsetninger dokumenteres her særlig i politiske saker.

NAV

Intervjuobjektene forteller at kommunen i dag ikke har en systematisk praksis for å gjennomføre risikovurderinger som en fast del av budsjettprosessen. De opplyser at de i liten grad vurderer hvor i prosessen det kan oppstå feil eller mangler, og at det ikke gjennomføres en egen risikovurdering av selve budsjettet for virksomheten. Intervjuobjektene beskriver at arbeidet i hovedsak bygger på kjente regnskapstall og forventinger om utviklingen fremover. Det gjøres ikke en formell gjennomgang av risiko knyttet til usikre områder som sosialhjelp, bosettingstall eller lovendringer. De forteller også at usikkerhet ofte oppdages først når det skjer endringer utover høsten, og at dette påvirker muligheten til å forutse konsekvenser på et tidlig tidspunkt.

3.2.3 Sikrer kommunen at ledere og medarbeidere som deltar i budsjettprosessen har tilstrekkelig kompetanse?

Dette inkluderer om:

- Kommunen har oversikt over eventuelle opplæringsbehov
- Nødvendig opplæring blir gjennomført ved behov

Dokumentanalyse

Dokumentene viser at kommunen har etablert tiltak for å sikre kompetanse hos ledere og medarbeidere som deltar i budsjettprosessen. Presentasjonen «*Ny som leder i Ås - økonomi- og virksomhetsstyring*» beskriver kommunens plan- og rapporteringssystem, budsjettprosessen, Framsikt som felles verktøy for budsjett, mål og rapportering, samt forventinger til budsjettansvarlige ledere. Det fremgår at opplæringen i systembruk og økonomimodellen inngår i lederopplæringen, og at det finnes brukerveiledninger og kursdokumentasjon tilgjengelig via KSX (kommunens interne kvalitetssystem). Opplæring skjer også gjennom fagnettverk, arbeidsmøter og dialogkonferanser. Opplæringsplanen for 2025 viser at økonomiavdelingen gjennomfører internopplæring i Framsikt, månedsrapportering og detaljbudsjettering for ledere, samt gir veiledning i investeringsprosjekter og politikermodulen.

Delegasjonsreglementet presiserer at ledere har ansvar for budsjettstyring og internkontroll, og skal kjenne til rammer og regelverk. Intern tidsplan viser planlagte arenaer for kompetansedeling. Dokumentene omtaler ikke en systematisk kartlegging av opplæringsbehov, men viser at opplæring og veiledning er integrert i lederutvikling og budsjettarbeid.

Spørreundersøkelse

For å belyse problemstillingen presenteres en oppsummering av hovedfunnene fra spørreundersøkelsen:

- Respondentene oppgir gjennomgående høye gjennomsnittskårer for opplevd hjelp og støtte når de trenger det innen overordnet budsjettprosess, detaljbudsjettering og rapportering, med gjennomsnitt rundt 4,2-4,5.
- Høyst gjennomsnitt er knyttet til støtte innen detaljbudsjettering og rapportering, begge med gjennomsnitt over 4,4.
- Respondentene oppgir i stor eller svært stor grad å motta råd og veiledning fra økonomiavdelingen ved behov, tilsvarende om lag 92 prosent av svarene.

Intervjuer

Intervjuobjektene opplyser at ledernes kompetanse i budsjettarbeidet varierer, men at kommunen har flere støttefunksjoner som skal bidra til nødvendig opplæring. Mange informanter beskriver at controllerne gir tett støtte i både budsjettering, rapportering og bruk av Framsikt. Denne løpende oppfølgingen er den viktigste opplæringsformen for nye og eksisterende ledere, forteller flere av intervjuobjektene.

Flere intervjuobjekter forteller at kommunen har jobbet med onboarding av nye ledere, og at økonomiopplæring er innarbeidet i fremtidige kurs. HR-området beskrives som en viktig samarbeidspartner i dette arbeidet, og enkelte informanter peker på at et mer systematisk og felles kompetanseprogram kan være nyttig fremover.

Når det gjelder oversikt over opplæringsbehov, opplyser intervjuobjektene at økonomiavdelingen og virksomhetsledere i stor grad fanger dette opp gjennom dialog, rapporteringsprosesser og samarbeid i linjen. Samtidig beskriver flere at det fortsatt er behov for bedre kartlegging og mer felles opplæring på tvers av virksomhetene, spesielt i bruk av styringsverktøy og grunnleggende økonomiforståelse.

Intervjuobjektene beskriver gjennomgående at kommunen har god tilgang på økonomistøtte i budsjettprosessen, men at opplæring i hovedsak skjer gjennom praktisk arbeid og veiledning. Flere peker på behovet for mer systematisk kompetanseheving og tydeligere oversikt over opplæringsbehov.

Fase 2 - Gjennomgang i utvalgte tjenesteområder

Grunnskole

Intervjuobjektene i grunnskole beskriver at det er etablert flere strukturer som støtter nye og erfarne ledere i budsjettarbeidet. Nye rektorer inngår i en mentor- og fadderordning, hvor de kobles tett på en erfaren rektor og får praktisk oppfølging i møte med økonomi- og styringssystemer. Rektorene trekker også fram at rektormøter og faste møteplasser med virksomhetsleder bidrar til kontinuerlig kompetanseheving, felles forståelse og erfaringsdeling. Samarbeidet med controller beskrives som tett og tilgjengelig, og flere opplever at denne støttefunksjonen gir trygghet og bidrar til bedre kvalitet i budsjettarbeidet. Intervjuobjektene viser samtidig at det arbeides aktivt med å bygge økonomiforståelse på tvers av skolene, blant annet gjennom at rektorer deler erfaringer om organisering, personaldisponering og bruk av prognoser.

Eiendom

I eiendom forteller intervjuobjektene at de får god støtte fra controller og virksomhetsleder i budsjettarbeidet. Controllere følger tett opp både drift og prosjekter. Intervjuobjektene peker på at denne løpende dialogen er avgjørende for kvaliteten på prognoser, avviksanalyser og prioriteringer. Det beskrives som enkelt å få hjelp når behov oppstår, og flere opplever at controller aktivt følger med og bidrar inn i drøftingene. Samtidig beskriver flere intervjuobjekter et ønske om mer opplæring i Framsikt. Flere enhetsledere peker på at de i stor grad er avhengige av å gå gjennom tallene sammen med controller for å få oversikt, og at manglende systemkompetanse gjør deler av økonomiarbeidet mer krevende. Flere understreker at opplæringen som gis fungerer godt, men at både kapasitet og tid kan være en utfordring for å bygge mer systemkompetanse i enhetene.

NAV

Intervjuobjektene forteller at kommunen ikke har en samlet oversikt over opplæringsbehovene til ledere og medarbeidere som deltar i budsjettprosessen. De beskriver at opplæring i økonomisystemer og rutiner i hovedsak skjer ved behov, og at nye ledere får et opplæringsprogram som oppleves nyttig, men særlig relevant for mellomledere med mindre erfaring. Intervjuobjektene forteller også at kompetanse i økonomi varierer mellom enhetene, og at enhetsledere ofte er avhengig av støtte fra økonomicontroller for mer komplekse problemer. De opplyser at det ikke gjennomføres systematisk kartlegging av kompetanse eller opplæringsbehov knyttet til budsjettarbeidet, men at nødvendig opplæring gis når det etterspørres eller når behovet blir tydelig i arbeidet.

3.3 Våre vurderinger

Kommunen har etablert et styringsrammeverk for budsjettprosessen, men det er utviklingsområder knyttet til dokumentasjon

Det fremgår av dokumentgjennomgangen at kommunen har et godt utbygget og skriftlig rammeverk for budsjettprosessen. Politisk reglement, budsjetttrunskriv og årshjul beskriver roller, ansvar, krav til leveranser og sentrale milepæler på en måte som legger til rette for en strukturert og forutsigbar prosess. Rundskrivet tydeliggjør hvordan virksomhetene skal arbeide med både tallgrunnlag og tekstlige vurderinger, og handlingsreglene gir føringer som bidrar til en langsiktig og bærekraftig økonomistyring. På overordnet nivå fremstår rammeverket som helhetlig og funksjonelt.

Flere informanter peker på at selv om hovedstrukturen i budsjettprosessen er tydelig, foregår en del av samarbeidet fortsatt gjennom løpende dialog og praktiske avklaringer. Dette gjelder særlig i prosesser som går på tvers av virksomheter, der rollefordeling og ansvar ikke alltid er like klart dokumentert. Det er samtidig viktig å presisere at det ikke alltid er formålstjenlig å detaljbeskrive alle situasjoner, og at en viss grad av fortløpende avklaringer er både nødvendig og positivt. Løpende kontakt bidrar ofte til bedre forståelse, tettere dialog og mer treffsikre leveranser. I slike prosesser vil det derfor være naturlig at deler av arbeidet bygger på praksis og muntlige avklaringer. Samtidig etterlyser enkelte virksomhetsområder en mer samlet og oversiktlig dokumentasjon, slik at det blir enklere å orientere seg i hva som gjelder på tvers av kommunen. Dette samsvarer med funn fra spørreundersøkelsen, hvor vurderingene knyttet til tilgjengelighet og forståelighet av rutiner ligger noe lavere enn øvrige spørsmål.

Samlet sett indikerer funnene at kommunen har et solid og godt utviklet styringsrammeverk, men at manglende skriftliggjøring av enkelte prosesser og ulik praksis mellom virksomhetsområdene svekker helheten noe. Etter revisors vurdering innebærer dette at rammeverket i hovedsak fungerer etter hensikten, men at kvaliteten og

forankringen av prosessen kan styrkes ytterligere gjennom mer systematisk dokumentasjon og samordning på tvers av organisasjonen.

Kommunens håndtering av risiko bygger i stor grad på løpende dialog og oppfølging, men mangler systematiske og dokumentert risikovurdering

Det er revisors vurdering at kommunen arbeider aktivt med å identifisere og håndtere risiko gjennom hele budsjett- og oppfølgingsløpet, fra oppstart av budsjettarbeidet og gjennom løpende rapportering til årsregnskapet. Dette skjer særlig gjennom månedlige oppfølgingsmøter og tett dialog mellom controller og virksomhetsledere. Intervjuene viser at denne løpende oppfølgingen fungerer som en viktig mekanisme for å fange opp usikkerhet og avvik tidlig, og at flere tjenesteområder har etablert gode rutiner for å vurdere risiko knyttet til befolkningsutvikling, tjenestebehov og aktivitetsendringer.

Dokumentanalysen viser imidlertid at det ikke er etablert egne rutiner som beskriver hvordan risikovurderinger skal gjennomføres eller dokumenteres i budsjettprosessen. Det fremgår heller ikke at kommunen gjennomfører en formell risikovurdering av selve budsjettet. Spørreundersøkelsen viser lave skårer på påstandene som omhandler risikovurderinger, noe som understøtter inntrykket av at risikohåndtering ikke fremstår som en tydelig og integrert del av budsjettprosessen for hele kommunen.

Det er revisors vurdering at selv om kommunen håndterer risiko gjennom etablerte oppfølgingsstrukturer, er praksisen ikke tilstrekkelig systematisert eller skriftliggjort til at den kan anses som en helhetlig og forankret del av budsjettprosessen. Manglende risikovurdering medfører at kommunen ikke har kvantifisert risikoen, og at størrelsen på ulike utfall derfor heller ikke er kvantifisert i så stor grad som det kunne for politisk vurdering når budsjettet skal vedtas.

Kommunen tilbyr relevant støtte og opplæring i budsjettarbeidet, men mangler en systematisk oversikt over opplæringsbehov

Revisors vurdering er at økonomiavdelingen har etablert flere tiltak som legger til rette for kompetanse i budsjettarbeidet. Dokumentanalysen viser at kommunen tilbyr opplæring i styringssystemer, budsjettprosesser og Framsikt. Dette inngår i lederopplæring og felles arenaer for kompetansedeling. Intervjuene understøtter dette, og gjennomgående beskriver støtte fra controller som en sentral og tilgjengelig ressurs for ledere i budsjettprosessen.

Samtidig viser funnene at kommunen ikke har en systematisk kartlegging av opplæringsbehov for budsjettansvarligere ledere. Både intervjuene og dokumentanalysen indikerer at opplæring i stor grad skjer ved behov, og at det forekommer variasjoner mellom virksomhetsområdene.

Spørreundersøkelsen viser at respondentene opplever høy grad av støtte og veiledning, noe som understreker at kommunen gir god tilgang til hjelp i det løpende arbeidet. Det er revisors vurdering at fraværet av en systematisk kartlegging av kompetanse og opplæringsbehov gjør at kommunen i begrenset grad sikrer en helhetlig og langsiktig kompetanseutvikling i budsjettarbeidet.

3.4 Konklusjon

Alt i alt er det revisors vurdering at kommunen i hovedsak har en hensiktsmessig prosess for å utarbeide realistiske og forsvarlige budsjetter. Kommunen har tydelige rammer, etablerte rutiner og støttefunksjoner som legger til rette for en strukturert og forutsigbar

budsjettprosess. Det rapporteres om god kontroll på detaljene ved budsjettvedtak i desember, og prosessen starter med overordnede rammer.

Det er likevel enkelte områder hvor prosessen kan videreutvikles, særlig når det gjelder mer systematiske risikovurderinger og en samlet oversikt over opplæringsbehov. Disse forholdene vurderes ikke som kritiske for kommunens evne til å utarbeide realistiske budsjetter, men peker på muligheter for å styrke prosessen ytterligere, særlig med hensyn til å ytterligere kunne øke kvaliteten i administrative vurderinger og politiske diskusjoner knyttet til håndtering av usikkerhet.

4. Hvordan følges utviklingen opp gjennom budsjettperioden og hvordan håndteres avvik?

4.1 Kriterier

Problemstillingen omhandler hvordan kommunen følger opp utvikling i økonomien gjennom budsjettperioden, og hvordan eventuelle avvik håndteres. Etter kommuneloven § 14-5 er årsbudsjettet bindende, samtidig som kommunen har plikt til å justere budsjettet dersom det oppstår forhold som gjør at det ikke lenger er realistisk eller i balanse. Dette innebærer et krav om løpende økonomistyring, hvor det fortløpende vurderes hva som er brukt, hva som gjenstår, og om det utvikler seg avvik som krever tiltak.

Kommunens systemer og rutiner for økonomioppfølging er derfor sentrale for å sikre at avvik identifiseres tidlig, at det gjennomføres hensiktsmessig avvikanalyser, og at det iverksettes nødvendige korrigerende tiltak. For å få til dette må kommunen ha verktøy og prosesser som gjør det mulig å følge regnskapsutviklingen tett, samt tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i virksomhetene til å overvåke og analysere egen økonomi. Videre er det viktig med klare rutiner for rapportering, både administrativt og til folkevalgte, slik at relevante beslutningstakere får informasjon som grunnlag for å fatte nødvendige vedtak, inkludert eventuelle budsjettjusteringer.

I lys av dette vurderes det som relevant å ta utgangspunkt i krav og prinsipper fra kommuneloven § 14-5 og § 25-1, samt den tilhørende interkontrollforskriften og budsjetts- og regnskapsforskriften som regulerer økonomiplan, budsjett og rapportering i kommunene. I tillegg støttes vurderingene av anerkjente rammeverk for internkontroll, som COSO-rammeverket. Disse kildene vektlegger blant annet tydelige roller og ansvar, god internkontroll, risikostyring, relevant rapportering og tilstrekkelig kompetanse i økonomistyringen.

Basert på dette er det utledet følgende kriterier for å vurdere problemstillingen. Hvert kriterium fremgår av første setning, og punktene under utdypet hva kriteriet innebærer og må derfor leses i sammenheng,

Kommunen skal ha system og rutiner for å følge opp budsjett, som:

- Sikrer at administrasjonen løpende kan følge utvikling i regnskapet opp mot budsjett
- Sikrer at budsjettavvik avdekkes og følges opp, samt at det gjennomføres avvikanalyser
- Ivaretar en tydelig fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver knyttet til oppfølging av økonomi

Kommunen skal legge til rette for god styring og kontroll gjennom å ha system og rutiner for:

- Intern administrativ rapportering
- Rapportering til folkevalgte, hvor økonomisk status og prognoser for budsjettperioden fremgår

Kommunen skal tilrettelegge for at ledere får tilstrekkelig støtte og bistand til å følge opp økonomien fortløpende innenfor sine ansvarsområder gjennom:

- Å gjennomføre nødvendig opplæring ved behov
- Å ha tilgjengelig kompetanse og kapasitet til å utarbeide og oppdatere prognoser samt utføre avvikanalyser

4.2 Observasjoner opp mot revisjonskriterier

4.2.1 Har kommunen system og rutiner for å følge opp budsjettet?

Dette inkluderer at:

- Administrasjonen løpende kan følge utviklingen i regnskapet opp mot budsjettet
- Budsjettavvik avdekkes, følges opp og analyseres (avviksanalyse)
- Det er tydelig fordeling av roller, ansvar, myndighet og oppgaver i økonomioppfølgingen

Dokumentanalyse

Ås kommune bruker Framsikt som digitalt system for økonomistyring. Framsikt gir ledere løpende oversikt over økonomisk status. Systemet gir tilgang til regnskap og budsjett med avvik i kroner og statusindikatorer. Rapporten i Framsikt kan filtreres på ansvar, funksjon og prosjekt, og viser revidert budsjett, regnskap hittil og avvik. I Framsikt kan ledere håndtere prognoser, periodisering og budsjettjusteringer. Det kommer frem at ledere har ansvar for å følge opp avvik og ta kontakt med økonomicontrollerer ved behov.

«Retningslinjen for budsjett og rapportering» og «Prosess for økonomirapportering» viser at kommunen har faste rapporteringspunkter: månedlig, tertialvis og årlig. Det skal rapporteres fem ganger i året, tertialere og årsavslutning. Rapporteringen skjer i Framsikt etter faste maler og frister. Enhetsledere rapporterer økonomistatus for eget område, inkludert prognoser for årsslutt, årsaker til avvik og planlagte tiltak. Virksomhetsledere sammenstiller og vurderer behov for korrigerende tiltak. Ledergruppen behandler rapportene og beslutter oppfølging. Økonomiavdelingen koordinerer og kvalitetssikrer prosessen, og presenterer resultatene for kommunedirektørens ledergruppe.

Årsberetningen bekrefter at kommunen har en etablert rapporteringsstruktur med månedlige rapportering og tertialrapporter, samt oppfølging av tiltak for å holde budsjettammene. Dette er en del av internkontrollsystemet og omtales som et sentralt virkemiddel for å sikre økonomisk styring. Årsregnskapet viser detaljerte oversikter over avvik mellom budsjett og regnskap, både på virksomhetsnivå og for hele kommunen. Det fremgår at avvik analyseres og kommenteres, og at årsaker og tiltak dokumenteres. Årsberetningen omtales også hvordan avvik følges opp gjennom sjekklister og kontrollspørsmål i tertialrapportene.

Fordeling av roller og ansvar er beskrevet i retningslinjen for budsjett og rapportering. Enhetsledere rapporterer og foreslår budsjetttilpassinger, virksomhetsledere vurderer og iverksetter tiltak innenfor rammer, økonomiavdeling koordinerer og kvalitetssikrer. Til slutt vurderer kommunedirektøren samlet økonomisk status og konsekvens for tjenesteproduksjon.

Spørreundersøkelse

For å belyse kriteriet presenteres en oppsummering av hovedfunnene fra spørreundersøkelsen:

- Respondentene vurderer påstanden om at roller og ansvar i økonomioppfølgingen er tydelig definert med et gjennomsnitt på om lag 4,1.
- Påstanden om at kommunen har gode systemer og rutiner som gjør det lett å følge utviklingen i regnskapet opp mot budsjett har et gjennomsnitt på om lag 3,8.
- Når det gjelder håndtering av budsjettavvik i eget ansvarsområde, ligger gjennomsnittskårene mellom om lag 3,9 og 4,5.
- Påstandene om at budsjettavvik fanges opp, dokumenteres og følges opp gjennom korrigerende tiltak har gjennomsnitt på rundt 4,0-4,2.

- Påstanden om at budsjettavvik meldes videre til nærmeste leder har høyest gjennomsnitt på om lag 4,5.
- Påstanden om at budsjettavvik kartlegges over tid for å følge opp trender har et gjennomsnitt på om lag 3,9.

Intervjuer

Intervjuobjektene opplever at kommunen har faste strukturer for økonomioppfølging, særlig gjennom månedlige møter med virksomhetsledere og controller. I disse møtene gjennomgås regnskap, prognoser og utviklingstrekk, og flere beskriver dette som hovedarenaen for å følge økonomien mot budsjettet og fange opp avvik tidlig.

Flere informanter forteller at Framsikt og Agresso brukes aktivt, og at controllerne støtter lederne i å tolke tall og identifisere områder som utvikler seg uheldig. De peker på at enkelte områder, som barnevern, selvkost, strøm og helse og mestrings, krever ekstra tett oppfølging på grunn av usikkerhet. Intervjuobjektene opplyser at avvik diskuteres løpende, både i månedlige møter og i forbindelse med tertialrapporteringen. Avvik analyseres og forklares av virksomhetene, før økonomiavdelingen kvalitetssikrer analysene. Tiltak vurderes i dialog med virksomhetsledere og controller, og løftes videre til kommunaldirektørens ledergruppe ved behov.

Når det gjelder roller og ansvar, beskriver intervjuobjektene at virksomhetslederne har budsjettansvar for sitt tjenesteområde. Økonomiavdelingen har en koordinerende rolle, og controllerne støtter både lederne i oppfølgingen og ivaretar en kontrollfunksjon gjennom å kvalitetssikre tall og analyser. Intervjuobjektene forteller at kommunedirektørens ledergruppe følger opp større avvik og tiltak på tvers av tjenesteområder.

Fase 2 - Gjennomgang i utvalgte tjenesteområder

Grunnskole

Intervjuobjektene opplever at det i grunnskole er etablert rutiner som sikrer at utviklingen i regnskapet følges tett opp mot budsjett. Rektorene forteller at de har jevnlig dialog med virksomhetsleder og controller, og at det er faste rapporteringsrutiner gjennom året. Intervjuobjektene trekker frem at avvik meldes inn og diskuteres i tertialrapporter og i møter. Intervjuobjektene forteller at det er fokus på å analysere årsaker til avvik og vurdere nødvendige tiltak. Roller og ansvar er også tydelig fordelt mellom rektor, virksomhetsleder og controller, forteller intervjuobjektene. Rektorene understreker at det er lagt til rette for at nøkkelpersoner har oversikt og kan følge opp økonomien på sitt nivå.

Eiendom

I eiendom beskriver intervjuobjektene at det er etablert systemer og rutiner som gjør at ledere løpende kan følge utviklingen i regnskapet opp mot budsjett. Enhetsledere og virksomhetsleder bruker økonomisystemene Framsikt og Agresso. De forteller at det gjennomføres jevnlig intern rapportering og oppfølging. Intervjuobjektene opplever at budsjettavvik avdekkes fortløpende, og det er praksis for å rapportere og analysere avvik, særlig når det oppstår uforutsette hendelser eller større kostnader. Fordeling av roller og ansvar oppleves som tydelig, der controller og virksomhetsleder har sentrale oppgaver knyttet til oppfølging av økonomien, mens enhetsledere følger opp sine respektive områder og rapporterer videre.

NAV

Intervjuobjektene forteller at kommunen har faste rapporteringspunkter gjennom året, og at ledere kan følge utviklingen i regnskapet opp mot budsjettet i Framsikt og Agresso.

De beskriver at økonomicontroller følger tett opp og tar kontakt når avvik oppstår. Dette bidrar til at avvik avdekkes og analyseres fortløpende, forteller intervjuobjektene. Intervjuobjektene opplever at roller og ansvar i økonomioppfølgingen i hovedsak er tydelige, der enhetsledere følger egne budsjetter, mens økonomicontroller bistår med analyser og drøfting av tiltak. De opplyser samtidig at det ikke finnes en fast struktur for hyppigere oppfølging innen utsatte områder som sosialhjelp, og at oppfølgingen i praksis blir noe personavhengig.

4.2.2 Har kommunen system og rutiner som legger til rette for god styring og kontroll?

Dette inkluderer at:

- Det gjennomføres intern administrativ rapportering
- Det rapporteres til de folkevalgte på en måte som viser økonomisk status og prognoser for budsjettperioden

Dokumentanalyse

Kommunen har rutiner for intern administrativ rapportering gjennom Framsikt. «Prosess for økonomirapportering» beskriver at det skal rapporteres fem ganger i året i Framsikt. Enhetsledere rapporterer økonomistatus for eget område, inkludert prognose for årsslutt, årsaker til avvik og planlagte tiltak. Virksomhetsledere sammenstiller rapportene og sender til kommunedirektørens ledergruppe, som behandler status og vurderer oppfølgings tiltak. Økonomiavdelingen forbereder og sammenstiller rapportene og presenterer dem for ledergruppen.

Rapportering til de folkevalgte skjer gjennom tertialrapporter og årsrapport. Årsberetningen gir en samlet økonomisk oversikt, inkludert driftsresultat, avvik mellom budsjett og regnskap, status for investeringsprosjekter og oppfølging av finansielle handlingsregler. Årsregnskapet viser detaljert bevilgningsoversikter for drift og investering, med avvik i kroner og kommentarer til årsresultatet. Det fremgår at rapporteringen gir informasjon om økonomisk status og prognoser for budsjettperioden, og at handlingsreglene for netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeld omtales i årsberetningen.

Spørreundersøkelse

For å belyse kriteriet presenteres en oppsummering av hovedfunnene fra spørreundersøkelsen:

- Respondentene vurderer den interne administrative økonomirapporteringen gjennomgående høyt, med gjennomsnittskårer mellom om lag 4,1 til 4,4 for omfang, presisjon, rettidighet og utfyllende innhold.
- Påstanden om at den interne rapporteringen inneholder tydelig avviksrapporing på de viktigste områdene og risikoelementene har et gjennomsnitt på om lag 4,1.
- Når det gjelder rapportering på økonomi til folkevalgte, ligger gjennomsnittskårene lavere enn for intern rapportering, hovedsakelig mellom om lag 3,6 og 3,8.
- Påstandene om at det rapporteres ofte nok, presist nok og til rett tid til folkevalgte har gjennomsnittet rundt 3,7-3,8.
- Påstanden om at rapporteringen til folkevalgte synliggjør sammenhengen mellom økonomiske resultater og kommunens mål og prioriteringer har et gjennomsnitt på om lag 3,6.

Intervjuer

Intervjuobjektene opplyser at kommunen har etablerte strukturer for både intern administrativ rapportering og rapportering til politisk nivå. Flere beskriver at det

rapporteres fast gjennom året, blant annet tertialvis. Vi blir opplyst om at tertialrapportene suppleres med enklere månedsrapporter mellom tertialere, som brukes til å følge utviklingen i regnskap og prognoser.

Internt beskriver intervjuobjektene en struktur der kommunaldirektørens ledergruppe møtes jevnlig, ofte annenhver uke, og hvor økonomi er et tema i dialogen. I tillegg gjennomføres faste møter mellom controller og virksomhetsledere i forkant av rapporteringene. Flere forteller at disse møtene gir lederne mulighet til å gjennomgå tall, avklare spørsmål og kvalitetssikre vurderingene før de formelle rapporteringene sendes inn. Intervjuobjektene opplyser også at rapporteringene inneholder både økonomisk status og prognoser for budsjettperioden. I tertialrapportene inngår ofte også andre styringsparametere som aktivitetstall og utviklingstrekk i tjenestene. Noen beskriver at det legges økende vekt på å supplere finansielle tall med tjenestenivå og aktivitetsdata for å gi et mer helhetlig styringsbilde til politikere.

Flere intervjuobjekter forteller at rapporteringssakene enten kvalitetssikres internt eller behandles politisk, avhengig av type rapportering. Virksomhetsledere deltar ofte i møtene med økonomiavdelingen i forkant av rapporteringene for å sikre riktige vurderinger og avklaringer. Enkelte opplyser også at økonomicontroller møter i politiske utvalg når det er behov for å besvare spørsmål og gi nærmere forklaringer.

Noen informanter opplyser at politikerne tidligere har etterspurt hyppigere rapportering, men at kommunen nå har landet på en struktur med tertialrapporter og enkelte mellomliggende rapporteringer. Flere beskriver at tydelig bestillinger og struktur har gjort rapporteringen mer formålstjenlig og håndterbar for organisasjonen. Intervjuobjektene beskriver at kommunen har en etablert rapporteringsstruktur, både internt og til politisk nivå, som gjør det mulig å følge med på økonomisk status og prognoser gjennom året. Enkelte trekker også frem at politikere gis anledning til å stille spørsmål og be om avklaringer direkte gjennom modulen i Framsikt, noe som bidrar til løpende dialog og økt forståelse av økonomiske forhold. Samtidig peker enkelte intervjuobjekter på at rapporteringen i større grad kunne tydeliggjort sammenhengen mellom økonomiske resultater og kommunens mål og prioriteringer.

Fase 2 - Gjennomgang i utvalgte tjenesteområder

Grunnskole

I grunnskole beskriver intervjuobjektene at det er etablerte og faste rutiner for intern administrativ rapportering og rapportering til politisk nivå. Intervjuobjektene opplever at økonomi er et gjennomgående tema i dialogen mellom rektorer, virksomhetsleder og controller. Det gjennomføres jevnlig møter, både i den faste rektorgruppen, i individuelle oppfølgingsmøter mellom virksomhetsleder og rektor, samt i forbindelse med tertialrapportering. Intervjuobjektene forteller at controller deltar jevnlig ute på skolene i rapporteringsperioder for å sikre kvalitet og feles forståelse av tallgrunlaget. Rektorene opplever at de har god oversikt over økonomien gjennom bruk av Framsikt og Agresso. Agresso trekkes frem som nyttig for å følge trender og utvikling i forbruk, mens Framsikt brukes i selve rapporteringen. Rektorene trekker frem at politikerne viser forståelse for skolens behov og at dialogen oppleves konstruktiv.

Eiendom

For Eiendom beskriver intervjuobjektene at det er tydelige og etablerte rutiner for både administrativ og politisk rapportering. Økonomistyringen foregår løpende i enhetene for drift og vedlikehold, renhold og prosjektavdelingen, og økonomi er et fast tema i ledermøter og i dialogen mellom enhetsledere, virksomhetsleder og controller. Controller følger opp enhetene tett, og tallene gjennomgås systematisk i forkant av tertialrapporteringen. Prosjektavdelingen følger egne prosedyrer for rapportering,

varslings og håndtering av avvik i investeringsprosjekter, og økonomirapportering knyttet til disse behandles politisk i tråd med investeringsregimet. Rapporteringen til politisk nivå skjer primært gjennom Framsikt. Intervjuobjektene trekker frem at felles gjennomgang av rapportutkast og samordning av tekst på tvers av enhetene bidrar til mer helhetlig rapportering. Det understrekes også at politikerne i økende grad får bedre forklaringer på usikkerhet, konsekvenser og avvik, særlig i saker som gjelder eldre bygg med uforutsigbart vedlikeholdsbehov.

NAV

Intervjuobjektene forteller at det gjennomføres intern administrativ rapportering gjennom året, og at disse rapporteringene danner grunnlag for oppfølging av budsjettet. De beskriver at rapporteringen i Framsikt gir oversikt over økonomisk status. Intervjuobjektene trekker frem at økonomicontroller følger opp utviklingen og tar kontakt med ledere ved behov. Intervjuobjektene forteller videre at kommunen rapporterer til politisk nivå gjennom de ordinære tertial- og årsrapportene, som viser både status og prognoser for resten av budsjettåret. De opplyser samtidig at rapporteringsfrekvensen kan være lav innen enkelte områder, som sosialhjelp, og at dette gjør at endringer noen ganger oppdages senere enn ønskelig.

4.2.3 Sikrer kommunen at ledere får tilstrekkelig støtte og bistand til å følge opp økonomien innenfor sine ansvarsområder?

Dette inkluderer at:

- Nødvendig opplæring gjennomføres ved behov
- Kommunen har tilgjengelig kompetanse og kapasitet til å utarbeide og oppdatere prognoser og gjennomføre avviksanalyser

Dokumentanalyse

Kommunen har etablert rutiner for opplæring og støtte til ledere i økonomioppfølging. Opplæringsplanen for 2025 viser at økonomiavdelingen gjennomfører internopplæring i Framsikt og økonomirapportering. Planen inneholder konkrete aktiviteter fordelt gjennom året, som informasjonsbrosjyre om «Min styringsrapport» i januar, opplæring i månedsrapportering i april, innspill og tekstbidrag i juni og september, samt detalj- og lønnsbudsjettering i august. Det fremgår at opplæringen retter seg mot enhetsledere, virksomhetsledere og prosjektansvarlige. Økonomiavdelingen har ansvar for gjennomføring.

Retningslinjen for budsjett og rapportering beskriver at økonomiavdelingen har ansvar for å gi opplæring i Framsikt og Agresso, samt bistå og kvalitetssikre budsjettprosessen og økonomiarbeidet i virksomhetene. Økonomiavdelingen skal også oppdatere Framsikt og rapporteringsmoduler, samt være tilgjengelige for veiledning. «Prosess for økonomirapportering» inneholder sjekkpunkter som krever at ledere har tilegnet seg nødvendig kompetanse i Framsikt for å kunne styre og følge opp økonomien i egen enhet eller virksomhet.

Dokumentene knyttet til tertialrapportering viser at enhetsledere og virksomhetsledere skal rapportere prognose for årsslutt, årsaker til avvik og planlagte tiltak i Framsikt. Virksomhetsledere skal i tillegg kommentere status for tiltak vedtatt i økonomiplanen. Årsberetningen og årsregnskapet viser at Ås kommune utarbeider detaljerte prognoser og avviksanalyser som grunnlag for tertialrapporter og årsrapportering, inkludert bevilgningsoversikter og kommentarer til avvik.

Spørreundersøkelse

For å belyse problemstillingen presenteres en oppsummering av hovedfunnene fra spørreundersøkelsen:

- Flertallet av respondentene oppgir at de i stor eller i svært stor grad har tilstrekkelig samlet kompetanse innen økonomistyring i eget ansvarsområde, mens en mindre andel oppgir at de i noen grad har tilstrekkelig kompetanse og få oppgir i liten grad.

Intervjuer

Intervjuobjektene opplyser at lederne i kommunen får omfattende støtte fra controller i det løpende økonomiarbeidet. Flere beskriver at controllerne følger opp virksomhetsledere og enhetsledere jevnlig gjennom faste møter, individuell veiledning og løpende dialog. Denne støtten gjelder særlig tolkning av regnskapstall, utarbeidelse av prognoser og arbeid med avviksanalyser. Noen virksomheter har faste månedlige møter med controller, mens andre har hyppigere ad hoc-oppfølging ved behov. I enkelte områder sitter controller fysisk sammen med virksomheten deler av uken for å sikre tett oppfølging.

Når det gjelder opplæring, opplyser intervjuobjektene at kommunen tilbyr opplæring både gjennom onboarding av nye ledere, interne kurs og løpende veiledning. Flere informanter beskriver at opplæringsbehov som regel avdekkes i dialog mellom leder og controller. Intervjuobjektene beskriver at Framsikt er hovedverktøyet for økonomioppfølging, og at controller har god kompetanse til å bistå lederne i bruk av systemet. Flere peker også på at dokumentasjon og rutinebeskrivelser finnes, men at disse i varierende grad brukes aktivt eller er oppdatert.

Flere av intervjuobjektene fremhever at kommunen har tilgjengelig økonomikompetanse og kapasitet til å utarbeide prognoser og analysere avvik. Økonomicontroller beskrives som sentrale i dette arbeidet. Intervjuobjektene opplyser at deres kompetanse bidrar til å kvalitetssikre beregninger og analyser. En del informanter peker samtidig på at flere kontrollere er nye i organisasjonen, og at arbeidsformer fortsatt er under utvikling. Samlet beskriver intervjuobjektene at lederne får betydelig støtte i økonomioppfølgingen, og at opplæring og veiledning gjennomføres ved behov gjennom året.

Fase 2 - Gjennomgang i utvalgte tjenesteområder

Grunnskole

I grunnskole beskriver intervjuobjektene at lederne får god og systematisk støtte i økonomiarbeidet gjennom tydelige strukturer, jevnlig oppfølging og flere etablerte støtteordninger. Nye rektorer får både mentor- og fadderordning, en opplæringspakke for ledere i Ås kommune og tett oppfølging av virksomhetsleder og controller, som også tilbyr praktisk veiledning i bruk av Agresso og Framsikt. Controller følger skolene tett i rapporteringsperioder, deltar i gjennomgang av tall og avvik og utfordrer lederne på vurderinger og tiltak. I tillegg trekkes rektorgruppen frem som en viktig arena for deling av erfaringer og gjensidig støtte. Selv om kompetansen i økonomisystemene varierer, opplever rektorene at de har tilstrekkelig bistand til å utarbeide prognoser, følge utviklingen gjennom året og gjennomføre avviksanalyser.

Eiendom

Intervjuobjektene i eiendom beskriver at lederne får tett og tilgjengelig støtte fra controller og virksomhetsleder i økonomioppfølgingen. Controller bistår aktivt i å forstå tallene, følge opp avvik og utarbeide prognoser, og deltar jevnlig i møter for å sikre felles forståelse av utviklingen i både drift, vedlikehold og prosjekter. Det fremkommer at

kompetanse og kapasitet i hovedsak er tilstrekkelig for dagens oppgaver, men flere ledere uttrykker et ønske om mer opplæring i Framsikt for å kunne bruke systemet mer selvstendig. Likevel beskrives økonomistøtten som lett tilgjengelig, relevant og tilpasset enhetens behov. Det oppleves at kommunen har nødvendig kompetanse for å gjennomføre både prognosearbeid og avviksanalyser på en forsvarlig og forutsigbar måte.

NAV

Intervjuobjektene forteller at ledere i stor grad får nødvendig støtte fra økonomicontroller i arbeidet med å følge opp økonomien, og at opplæring gis når det etterspørres eller når behovet blir tydelig. De beskriver at økonomicontroller har kapasitet til å bistå med analyser, oppdatering av prognoser og gjennomføring av avviksanalyser. Intervjuobjektene forteller at denne støtten oppleves som tilgjengelig og nyttig i det daglige. Intervjuobjektene gir samtidig uttrykk for at kompetansen i økonomi varierer mellom enhetene, og at flere ledere er avhengige av controller for å forstå mer komplekse tall og systemer.

4.3 Våre vurderinger

Kommunen har etablerte systemer for løpende økonomioppfølging og avvikshåndtering

Gjennomgangen viser at kommunen har lagt til rette for løpende økonomioppfølging gjennom etablerte systemer og rutiner i budsjettperioden. Kommunen benytter Framsikt og Unit4 som sentrale verktøy for økonomioppfølging, og at disse gir ledere og økonomicontroller tilgang til oppdatert informasjon om regnskap, budsjett, avvik og prognoser. Systemene legger til rette for fortløpende oversikt over økonomisk utvikling og gir grunnlag for tidlig identifisering av avvik.

Videre viser både dokumentanalyse og intervjuer at kommunen har faste strukturer for økonomioppfølging gjennom månedlige møter, tertialrapportering og årlig rapportering. Avvik blir identifisert, analysert og forklart av virksomhetene, før de kvalitetssikres av økonomiavdelingen og vurderes videre i kommunedirektørens ledergruppe. Dette indikerer en gjennomgående praksis for avviksanalyse og vurdering av korrigerende tiltak, som bidrar til å redusere risikoen for at økonomiske utfordringer utvikler seg uoppdaget over tid.

Revisor legger også vekt på at roller og ansvar i økonomioppfølgingen er tydelig beskrevet i retningslinjer og i hovedsak oppleves som klare i organisasjonen. Enhetsledere, virksomhetsledere, controller og økonomiavdeling har definerte roller, og ansvarsdelingen fremstår som kjent og forankret. Dette støttes av resultatene fra spørreundersøkelsen, der respondentene i stor grad vurderer rolle- og ansvarsfordelingen som tydelig.

Revisor merker seg at oppfølgingen i enkelte tjenesteområder kan være mer krevende enn i andre, særlig der utgiftsutviklingen er preget av usikkerhet og svingninger, som innen sosialhjelp. I slik områder kan det være hensiktsmessig med noe tettere oppfølging for å sikre god oversikt gjennom året. Intervjuene indikerer at oppfølgingen i dag i stor grad ivaretas gjennom løpende dialog, men at det kan være rom for å styrke struktur og forutsigbarhet ytterligere.

Det er revisors vurdering at kommunen i hovedsak oppfylder kriteriet om å ha systemer og rutiner som sikrer løpende oppfølging av budsjettet og håndtering av budsjettavvik, men at det fremdeles er rom for forbedring i deler av organisasjonen.

Kommunen har etablert en hensiktsmessig kombinasjon av intern administrativ oppfølging og formalisert rapportering til folkevalgte.

Det er revisors vurdering at kommunen har etablert en hensiktsmessig struktur som kombinerer løpende intern administrativ oppfølging med formalisert rapportering til folkevalgte gjennom budsjettperioden.

Faktabeskrivelsene viser at intern administrativ rapportering i hovedsak skjer gjennom faste møter og løpende dialog mellom enhetsledere, virksomhetsledere, kontrollere og kommunedirektørens ledergruppe. Intervjuene beskriver at økonomi er et fast tema i disse møtene, og at regnskap, prognoser, utviklingstrekk og risikoområder drøftes jevnlig. Denne løpende oppfølgingen gir ledelsen mulighet til å fange opp avvik tidlig og vurdere behov for tiltak før avvikene får vesentlige konsekvenser. Revisor vurderer at denne formen for intern rapportering bidrar til god styring og kontroll i kommunen og virksomhetene.

Rapportering til folkevalgte skjer gjennom fem faste rapporteringspunkter i Framsikt, der tertialrapportering og årsmelding utgjør hovedleveransene. I tillegg inngår enkelte månedlige rapporteringer som supplement, uten at dette gjennomføres hver måned. Faktabeskrivelser viser at disse rapportene er underlagt tydelige krav til innhold, og at de gir informasjon om økonomisk status, prognoser for budsjettåret, avvik mellom budsjett og regnskap, samt vurderinger av utviklingstrekk og tiltak. Denne rapporteringen gir et strukturert og standardisert grunnlag for politisk behandling og oppfølging av kommunens økonomi.

Samtidig viser både intervjuer og spørreundersøkelsen at rapporteringen til folkevalgte vurderes noe svakere enn den interne administrative oppfølgingen. Særlig når det gjelder opplevd hyppighet og i hvilken grad rapportene tydeliggjør sammenhengen mellom økonomiske resultater og kommunens mål og prioriteringer. Dette indikerer at selv om rapporteringsstrukturen er tydelig definert og forankret, er det rom for å videreutvikle rapporteringen til politisk nivå for å styrke beslutningsgrunnlaget ytterligere. På bakgrunn av dette vurderes rapporteringen i dag å gi et noe ufullstendig grunnlag for at folkevalgte kan forstå og ta stilling til konsekvensene av ulike prioriteringer gjennom budsjettåret.

Det er derfor revisors vurdering at selv om kommunen har etablert en hensiktsmessig rapporteringsstruktur, er det rom for å videreutvikle rapporteringen til folkevalgte slik at den i større grad understøtter politisk styring og prioritering gjennom budsjettperioden.

Ledere får tilgjengelig støtte og opplæring

Funnene samlet sett indikerer at kommunen har lagt til rette for støtte og opplæring i økonomioppfølgingen. Økonomiavdelingen har en tydelig rolle i opplæring, veiledning og kvalitetssikring. Det gjennomføres planlagt opplæring i økonomisystemer og rapportering, i tillegg til løpende støtte gjennom året.

Intervjuene gir et samstemt bilde av at controller har en sentral funksjon i det daglige økonomiarbeidet, særlig når det gjelder prognosearbeid, avviksanalyser og tolkning av regnskapstall. Støtten beskrives som tilgjengelig og bidrar til å styrke kvaliteten i rapporteringen og oppfølgingen. Dette understøttes av spørreundersøkelsen, der et flertall av respondentene oppgir at de har tilstrekkelig samlet kompetanse innen økonomistyring i eget ansvarsområde.

Samtidig viser faktabeskrivelsene at økonomikompetansen varierer mellom ledere og enheter, og at flere ledere i stor grad er avhengige av controllerstøtte for å håndtere mer komplekse økonomiske problemstillinger. Revisor merker seg også at deler av controllerfunksjonen fortsatt er under utvikling, blant annet som følge av nyansatte medarbeidere.

Samlet sett vurderer revisor at kommunen i stor grad oppfylder kriteriet om å sikre ledere støtte og bistand i økonomioppfølging, men at det fortsatt er et potensial for å styrke den økonomiske kompetansen i deler av organisasjonen for å redusere sårbarhet og personavhengighet over tid.

4.4 Konklusjon

Gjennomgangen viser at kommunen har etablerte systemer, rutiner og strukturer som sikrer løpende økonomioppfølging gjennom budsjettåret. Bruken av Framsikt og Agresso gir et godt grunnlag for å følge utviklingen i regnskap, budsjett og prognoser. De faste arenaene for økonomialog bidrar til tidlig identifisering og håndtering av avvik. Videre viser funnene at kommunen har en formalisert rapporteringsstruktur til folkevalgte som gir et bilde av økonomisk status og forventet utvikling, selv om det kan være behov for tydeligere kobling mellom økonomiske resultater og kommunens mål og prioriteringer. I tillegg peker intervjuene på at ledere i stor grad får nødvendig støtte og bistand i økonomiarbeidet, særlig gjennom controllerfunksjonen. Samlet sett vurderer revisor derfor at kommunen oppfylder kriteriene på området, men at det er rom for forbedring knyttet til videreutvikling av politisk rapportering og styrking av økonomikompetansen i deler av organisasjonen.

5. I hvilken grad jobber kommunen systematisk med læring og utvikling knyttet til økonomistyringen?

5.1 Kriterier

Problemstillingen omhandler i hvilken grad kommunen jobber systematisk med læring og utvikling knyttet til økonomistyringen. God økonomistyring forutsetter ikke bare at kommunen har fungerende systemer og rutiner, men også at disse jevnlig evalueres og forbedres. Systematisk læring er en forutsetning for å sikre kontinuerlig utvikling, samt for å avdekke svakheter i budsjettprosessen, økonomioppfølgingen og styringsinformasjonen. Dette kan igjen bidra til gevinster som effektive prosesser, lavere risiko for avvik og økt evne til å identifisere og håndtere økonomiske utfordringer tidlig.

Kommuneloven § 25-1 stiller krav om at kommunen skal ha en systematisk internkontroll som er tilpasset virksomhetens risiko og egenart, og som skal evalueres og forbedres ved behov. Dette er nærmere utdypet i KS sin veileder «Orden i eget hus», hvor det trekkes frem at internkontroll skal være en integrert del av kommunens virksomhetsstyring og inngå i en sammenhengende styringsprosess.

Disse føringene innebærer at økonomistyringen ikke bare skal omfatte planlegging og gjennomføring av budsjett, men også systematisk oppfølging, evaluering og forbedring av økonomiske rutiner og styringsprosesser. Læring fra gjennomførte budsjettperioder og bruk av avvikanalyser som grunnlag for forbedring av praksis kan dermed anses som en integrert del av forsvarlig økonomistyring.

Der regelverket ikke gir detaljerte føringene for hvordan slike prosesser skal organiseres, kan vurderingen suppleres med allment anerkjent god praksis for virksomhetsstyring i offentlig sektor. Slike prinsippe er blant annet beskrevet i statlige føringene for mål- og resultatstyring, hvor det legges til grunn at styring bør være syklisk og omfatte planlegging, gjennomføring, oppfølging, evaluering og læring. Styringsmodeller som virksomhetsstyringshjulet tydeliggjør denne sammenhengen, og kan derfor anses som relevante referanser ved vurdering av i hvilken grad kommunen arbeider systematisk med læring og utvikling knyttet til økonomistyringen.

Basert på dette er det utledet følgende kriterier for å vurdere problemstillingen:

Kommunen skal legge til rette for erfaringsoverføring fra en budsjettperiode til neste gjennom:

- Praksis for å evaluere forrige budsjettperiode opp mot faktisk resultat
- Praksis for å videreføre innsikt fra avviksanalyser

Kommunen skal tilrettelegge for kontinuerlig utvikling og forbedring av økonomifunksjonen gjennom

- Regelmessig evaluering av systemer og rutiner for økonomistyring

5.2 Observasjoner opp mot revisjonskriterier

5.2.1 Legger kommunen til rette for systematisk erfaringsoverføring fra en budsjettperiode til den neste?

Dette inkluderer:

- Praksis for å evaluere forrige budsjettperiode opp mot faktisk resultat
- Praksis for å videreføre innsikt fra avviksanalyser

Dokumentanalyse

Kommunen har etablert en praksis for å evaluere budsjettprosessen etter gjennomføring. Dokumentet «Evaluering av prosessen HP25 - tilbakemeldinger fra virksomhetene» inneholder svar fra flere virksomheter om planlegging, gjennomføring, samarbeid med økonomiavdeling og forslag til forbedring. Det fremgår at ikke alle virksomhetene har gitt tilbakemelding på prosessen. Blant forslagene er en grundig gjennomgang av prosessen for kommende periode, som innebærer å justere milepæler og oppgaver, ha tidlig innspill til rammesak før sommeren, detalj, og lønnsbudsjettering i august/september og gjennomføring av handlingsprogrammet i oktober. Det foreslås også å bruke befolkningsprognoser og nøkkeltall mer aktivt, samt å gjennomføre kontinuerlig risikovurderinger for bedre oppfølging.

Spørreundersøkelse

For å belyse problemstillingen presenteres en oppsummering av hovedfunnene fra spørreundersøkelsen:

- Påstanden om at erfaringer fra tidligere budsjetter evalueres på en måte som skaper læring har et gjennomsnitt på om lag 3,3.
- Påstanden om at kunnskap fra avvik brukes til å forbedre budsjettarbeidet har et gjennomsnitt på om lag 3,4.
- Påstanden om at innsikt og læringspunkter tas med videre i neste budsjettprosess har et gjennomsnitt på om lag 3,5.

Intervjuer

Intervjuobjektene opplyser at erfaringsoverføring i hovedsak skjer gjennom tertialrapporteringene, årsresultatet og dialogen mellom controller og virksomhetslederne. Flere beskriver at tertialrapportene brukes som et viktig grunnlag for å forstå utviklingen i tjenestene, og at erfaringer fra avvik og tiltak i løpet av året tas med inn i arbeidet med neste års budsjett. Virksomhetene går gjennom egne avvik og vurderer hvilke forhold som må justeres i det kommende budsjettet, enten i form av justerte rammer, endrede tiltak eller oppdaterte forutsetninger.

Flere intervjuerobjekter forteller at det ikke gjennomføres en formell, skriftlig evaluering av forrige budsjettperiode, men at det likevel er praksis for muntlig gjennomgang av erfaringer både i ledermøter og i dialog mellom controller og virksomhet. Denne

gjennomgangen brukes blant annet til å vurdere hva som har skapt avvik, hvilke tiltak som har fungert, og hvor det er behov for justeringer. Enkelte informanter opplyser at kommunedirektørens ledergruppe har samtaler etter årsoppgjøret om hvilke erfaringer som bør få betydning framover.

Intervjuobjektene beskriver at innsikt fra avvikanalyser videreføres til nytt budsjett særlig gjennom detaljerte vurderinger fra virksomhetene, som rapporterer inn utfordringer og endringer i driftsforutsetninger. Controllerne kvalitetssikrer disse vurderingene og løfter dem videre inn i budsjettprosessen. Flere peker på at dette er en viktig mekanisme for å sikre at budsjettet for neste år tar høyde for faktiske behov og erfaringer fra året før.

Noen informanter opplyser at erfaringsoverføringen også skjer gjennom kontinuerlig kontakt gjennom året, der virksomhetsledere får oppfølging og tilbakemeldinger fra controllerne basert på hvordan budsjettet utvikler seg. Flere beskriver at både positive og negative erfaringer bringes inn i prosessen, og at dette bidrar til å gjøre budsjettgrunnlaget mer treffsikkert over tid.

Selv om praksis beskrives som etablert og kjent for lederne, peker enkelte intervjuobjekter på at erfaringsoverføringen i dag i hovedsak er personavhengig og dialogbasert og i mindre grad formalisert som egen rutine eller strukturert evaluering.

Intervjuobjektene opplyser at erfaringer fra avvik, budsjettoppfølging og resultat brukes aktivt i arbeidet med neste års budsjett, men at dette i stor grad skjer gjennom løpende dialog og møter, framfor systematisk dokumenterte evalueringer.

Fase 2 - Gjennomgang i utvalgte tjenesteområder

Grunnskole

Intervjuobjektene forteller at skolene i stor grad viderefører erfaringer fra forrige budsjettår gjennom løpende økonomioppfølging, avviksrapportering og jevnlig dialogmøter med virksomhetsleder og controller. De beskriver at avvik drøftes og forklares i rapporteringen, og at denne innsikten tas med videre når nye prognoser og budsjettgrunnlag utarbeides. Erfaringsoverføring skjer primært som en innarbeidet praksis i møter og samarbeid, og intervjuobjektene viser til at dette bidrar til bedre treffsikkerhet i planleggingen selv om det ikke er formalisert som egne evalueringsrutiner.

Eiendom

Intervjuobjektene forteller at Eiendom i hovedsak følger en praksis der erfaringer fra forrige budsjettperiode tas med inn i den neste gjennom løpende økonomioppfølging, avviksrapportering og dialog mellom enhetsledere, virksomhetsleder og controller. Avvik gjennomgås i møter, og innsikt herfra brukes til å justere prognoser og planlegge videre drift. Intervjuobjektene beskriver at det ikke gjøres omfattende budsjettendringer i løpet av året, og denne tilnærmingen bidrar til å synliggjøre avvik og overføre læringspunkter fra ett budsjettår til det neste.

NAV

Intervjuobjektene forteller at kommunen ikke har en fast praksis for å evaluere forrige budsjettperiode opp mot faktisk resultat som en egen, strukturert aktivitet. De beskriver at avvik og utvikling gjennomgås i de ordinære rapporteringene, men at denne innsikten ikke videreføres systematisk som del av en formell læringsprosess inn i neste budsjettarbeid. Intervjuobjektene forteller også at erfaringer fra avvikanalyser i hovedsak håndteres fortløpende i dialog mellom enhetsleder og økonomicontroller, men

at denne kunnskapen ikke nødvendigvis samles eller brukes metodisk i planleggingen av neste års budsjett.

5.2.2 Tilrettelegger kommunen for kontinuerlig utvikling og forbedring av økonomifunksjonen?

Dette inkluderer:

- Regelmessig evaluering av systemer og rutiner for økonomistyring

Dokumentanalyse

Dokumentet «Evaluering av prosessen HP25 - tilbakemelding fra virksomhetene» viser at kommunen har etablert en praksis fra 2025 for å vurdere og justere systemer og rutiner for økonomistyring. I dokumentet er det ikke inkludert tilbakemeldinger fra alle virksomhetslederen.

Spørreundersøkelse

For å belyse problemstillingen presenteres en oppsummering av hovedfunnene fra spørreundersøkelsen:

- Påstanden om at det er fokus på forbedring av økonomistyringen over tid har et gjennomsnitt på om lag 4,0.
- Påstanden om at rutiner og arbeidsmåter innen økonomi gjennomgås og justeres ved behov har et gjennomsnitt på om lag 3,9.
- Påstanden om at endringer som skal styrke økonomistyringen følges opp i praksis har også et gjennomsnitt på om lag 3,9.

Intervjuer

Intervjuobjektene opplyser at kommunen de siste årene har gjennomført flere endringer for å styrke økonomifunksjonen, blant annet gjennom innføring og videreutvikling av Framsikt, omorganisering i økonomiavdelingen og rekruttering av nye kontrollere. Flere beskriver at disse tiltakene har bidratt til mer ensartet praksis og bedre støtte ute i virksomhetene.

Fra intervjuene fremgår det også at det er gjort organisatoriske tiltak for å synliggjøre plassering av ansvar for økonomistyring, samt bygge rolleforståelse knyttet til økonomistyring. Ifølge intervjuobjektene har dette bidratt til økt læring over tid.

Når det gjelder evaluering av systemer og rutiner, forteller intervjuobjektene at dette i hovedsak skjer gjennom løpende dialog og erfaringsutveksling mellom controllerne, økonomiavdelingen og virksomhetslederne. Rutiner, maler og arbeidsmåter justeres etter behov, ofte som følge av erfaringer fra rapportering, budsjettarbeid og tilbakemeldinger fra virksomhetene.

Noen informanter opplyser at evalueringene ikke er formelt nedfelt som faste prosesser, men skjer kontinuerlig gjennom året og i mindre grad som strukturert eller dokumenterte evalueringer.

Samlet sett beskriver intervjuobjektene at økonomifunksjonen utvikles fortløpende gjennom praktiske forbedringer og justeringer, men at dette i stor grad skjer gjennom dialog heller enn formelle evalueringer.

Fase 2 - Gjennomgang i utvalgte tjenesteområder

Grunnskole

Intervjuobjektene forteller at skolene jobber med løpende forbedring av økonomistyringen gjennom jevnlig møter med virksomhetsleder og controller, der økonomi, avvik og tiltak drøftes fortløpende. De beskriver at systemer og arbeidsmåter utvikles gradvis i praksis, blant annet gjennom økt bruk av prognoser, tydeligere rapporteringsrutiner og tettere dialog om avvik. Intervjuobjektene vektlegger også hvordan de har jobbet kulturelt i virksomheten for at ledere skal ha en forståelse av viktigheten av økonomistyring, og hvordan virksomheten er en del av en kommunal helhet.

Eiendom

Intervjuobjektene forteller at Eiendom arbeider med løpende forbedringer gjennom jevnlig dialog med virksomhetsleder og controller, der avvik, behov og erfaringer tas opp fortløpende. De beskriver at systemer og rutiner i praksis justeres over tid. Intervjuobjektene opplever likevel at dette i større grad skjer som praktisk erfaringsdeling enn gjennom formelle og regelmessige evalueringer. Intervjuobjektene deler også at de har igangsatt kartleggingsarbeid for å forbedre ressursstyring.

NAV

Intervjuobjektene forteller at kommunen ikke har etablert praksis for å evaluere systemer og rutiner for økonomistyring på en regelmessig måte. De beskriver at forbedringer og justeringer i hovedsak skjer fortløpende når behov oppstår, ofte i dialog mellom økonomicontroller og enhetsledere. Intervjuobjektene opplyser at det ikke gjennomføres faste eller formelle evalueringer av økonomifunksjonen som helhet, og at utviklingsarbeidet i stor grad er knyttet til enkeltsaker, nye prosjekter eller endringer i rammebetingelser.

5.3 Våre vurderinger

Kommunen har praksis for å evaluere økonomiske resultater og ta dette med inn i nye budsjettperioder

Det er revisors vurdering at det finnes en viss praksis for å evaluere økonomiske resultater og videreføre innsikt fra avvikanalyser. Denne praksisen er imidlertid i liten grad formalisert og basert på nedskrevne rutiner. Praksisen varierer også mellom virksomhetsområder.

Basert på intervjuene fremstår det som at evaluering og læring knyttet til avvik i stor grad gjennomføres i alle virksomhetsområder, støttet av økonomicontroller. Denne gjennomgangen av avvik fremstår som en fast del av økonomistyringen. Den bidrar dermed til at innsikt fra avvikanalyser hensyntas i budsjettprosessen.

Intervjuobjektene peker imidlertid på at det ikke er en formalisert prosess for evaluering og læring. Det pekes derimot på at evaluering kan inngå i andre prosesser, slik som rapportering og budsjettering. Eksempelvis at faktisk resultat vurderes mot budsjett i årsrapporten. Dette indikerer at det er en viss rutine for å gjennomføre evalueringer. Læring og utvikling fremstår imidlertid som et sekundært, implisitt mål ved disse prosessene.

Samlet er det revisors vurdering at kommunen delvis oppfyller kriteriene for å evaluere økonomiske resultater og avvik, og videreføre dette i neste budsjettprosess. Vi finner at

evalueringer utføres i praksis, særlig knyttet til avvik, men at det i liten grad finnes formaliserte prosesser som primært er til for å sikre læring og utvikling.

Systemer og rutiner for økonomistyring evalueres

Basert på revisors gjennomgang fremstår det som at utvikling av systemer og rutiner for økonomistyring er et fokusområde for kommunens administrative ledelse. Det er gjort flere organisatoriske endringer med hensikt å styrke økonomistyringen. Videre er det utført endringer på rutiner.

På spørsmål om evaluering av økonomistyringen vektlegger intervjuobjektene løpende dialog gjennom budsjettperioden. Selv om evaluering av systemer og rutiner for økonomistyring ikke er et fast agendapunkt på faste møtepunkter, fremstår det likevel som at forbedring av økonomistyringen diskuteres regelmessig.

Det er imidlertid forskjeller mellom virksomheter i kommunen. Noen virksomhetsområder peker på konkrete tiltak de arbeider med for å bedre sin økonomistyring, mens andre virksomhetsområder ikke har konkrete initiativer for å bedre systemer og rutiner for økonomistyring.

Revisors vurdering er at kommunen oppfyller kriteriet. Et forbehold er imidlertid at det har vært stor utskifting av nøkkelpersoner knyttet til økonomistyring, herunder kommunedirektør, økonomisjef og kontrollere de siste årene. Ved slike utskiftninger er det naturlig at systemer og rutiner gjennomgås og oppdateres. Utviklingen av økonomistyringen bør vedvare som en kontinuerlig prosess.

5.4 Konklusjon

Gjennomgangen viser at erfaringer videreføres fra budsjettperiode til budsjettperiode gjennom budsjettprosessen. Dette inkluderer vurderinger og læring fra tidligere avvik. Kommunens administrative ledelse vektlegger også utvikling og forbedring av kommunens økonomistyring. Basert på tilgjengelig informasjon er det imidlertid ikke formaliserte prosesser primært rettet mot læring og utvikling. Videre er det forskjeller mellom virksomhetsområdene, hvor enkelte har konkrete initiativer for å bedre økonomistyringen, mens andre ikke har det. Samlet sett vurderer revisor derfor at kommunen delvis oppfyller kriteriene for å jobbe systematisk med læring og utvikling knyttet til økonomistyringen.

6. Oppsummering og anbefalinger

Oppsummert finner vi at Ås kommune i hovedsak oppfyller kriteriene for økonomistyring, men med enkelte forbedringsområder.

Knyttet til planlegging og budsjettering finner vi, basert på våre innsamlede data, at kommunen har en egnet prosess for å utarbeide et forsvarlig og realistisk budsjett. Vi finner imidlertid ikke at det finnes formaliserte rutiner for risikostyring, og at det kan gjøres forbedringer knyttet til oversikt over opplæringsbehov. Når det gjelder løpende økonomistyring, rapportering og håndtering av avvik gjennom budsjettperioden finner vi også at kommunen har egnede prosesser.

Til sist finner vi at det er praksis for å evaluere tidligere budsjett mot resultat, samt inntrufne avvik, gjennom prosessene for budsjettering og rapportering. Basert på våre undersøkelser fremstår det imidlertid som at det ikke er egne prosesser for å sikre læring og utvikling.

6.1 Anbefalinger

Basert på funnene i denne forvaltningsrevisjonen vil revisor anbefale tiltak på tre områder, nemlig risikovurderinger, opplæring, og læring og utvikling. Revisor vil understreke at de eksisterende prosessene for økonomistyring utenom de tre forbedringsområdene i hovedsak fremstår som hensiktsmessige. Utgangspunkter for våre anbefalinger vil derfor være at eksisterende prosesser bevares, men videreutvikles og komplementeres med målrettede tiltak for risikovurderinger, opplæring, og læring og utvikling.

Risikovurderinger

Ås kommune bør utarbeide formelle rutiner for å vurdere risiko ved budsjettet og budsjettprosessen. Disse rutinene bør være nedskrevne i et dokument som angir retningslinjer for risikostyring i budsjettprosessen. Det bør også utarbeides tilhørende standardiserte maler som er tilgjengelig for virksomheter i kommunen, slik at alle følger samme prinsipper. I retningslinjene for risikostyring kan det inngå:

1. Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS), med sjekklister for prosessrisiko (eksempelvis milepæler, datakvalitet og involvering).
2. Vurdering av budsjettusikkerhet, herunder både usikkerhet til inntekter og kostnader, per virksomhet. Dette bør inkludere rutiner for kvantifisering av risiko i budsjettet og i prognoser.
3. Risikoregister med oversikt over identifiserte risiko, ansvar, tiltak, terskler og oppfølging.

Før full utrulling av retningslinjene for risikostyring kan det vurderes å teste retningslinjene i virksomhetsområder med høy volatilitet (eksempelvis NAV, barn, unge og familier, eller helse og mestring).

Videre bør det legges inn en egen seksjon i budsjettdokumentene om risiko, slik at risikovurderingene synliggjøres for de folkevalgte. Oppfølging av disse risikoene bør også forankres i årshjulet, slik at de inngår i den løpende økonomistyringen med oppdatering knyttet til tertialrapportene.

Opplæring

Ås kommune bør ha mer systematisk kompetanseheving og oversikt over opplæringsbehov hos ledere og nøkkelpersoner i de ulike virksomhetene. Dette vil synliggjøre både hva som er generelle opplæringsbehov, og særlige behov i enkelte virksomhetsområder (eksempelvis at det er større behov for kompetanse på periodisering og selvkost i enkelte virksomhetsområder). En mer systematisk tilnærming til kompetanseheving kan inkludere:

1. Årlig kompetansekartlegging for budsjett-/økonomiansvarlige, med særlig vekt på bruk av styringsverktøy (som Framsikt) og økonomiforståelse.
2. Utvikle kortere kurs knyttet til konkrete tema basert på rolle, tilpasset både nye og erfarne ledere. Dette vil fungere som et supplement til kurset for nye ledere.
3. Etablere mentor- eller fadderprogram for ledere i økonomiarbeidet. Det benyttes allerede fadderordning for rektorer i grunnskolen, for å sikre erfaringsoverføring. Dette kan med fordel overføres også til andre virksomhetsområder.

Kommunen bør etablere formelle prosesser for læring og utvikling

Basert på revisors gjennomgang mangler Ås kommune i stor grad egne prosesser for å sikre læring og utvikling. Evaluering utføres i forbindelse med budsjett- og rapporteringsprosessene. Langsiktig utvikling av økonomistyringen kan imidlertid styrkes ved å gjennomføre enkelte målrettede tiltak.

1. Formalisering av årlig læringsløype, hvor det legges inn faste punkter i årshjulet for å sikre læring.
 - a. Etter budsjettvedtak: «Hva må til for å lykkes?» med tiltak, ansvar og indikatorer.
 - b. Etter hvert tertial: «After action review» per virksomhet, med 1-3 læringspunkter og 1-2 justeringer.
 - c. Etter årsregnskap: Felles evalueringsmøte.
2. Etablere felles møteplasser for læring og utvikling knyttet til økonomistyring
 - a. Kvartalsvise temaforum hvor virksomheter presenterer en konkret forbedring
 - b. Årlig utviklingsworkshop med virksomhetslederne for å identifisere problemstillinger og forbedringer som er relevant på tvers av virksomhetene.

7. Høringsuttalelse



Økonomi og virksomhetsstyring

BDO AS
Postboks 1704 Vika
0121 OSLO

Deres ref.	Vår ref.	Saksbehandler	Dato
	26/01251-1	Odd Arne Fagerheim	18.02.2026

Høring forvaltningsrevisjon økonomistyring

Vi viser til høringsutkast på forvaltningsrevisjonsrapport for temaet økonomistyring.

Vi har ingen innspill til fakta som fremkommer i rapporten. Rapporten oppfattes å gi en god beskrivelse av status for kommunens økonomistyring.

Rapporten med anbefalinger oppfattes som nyttige og relevante. Og vi vil ta med oss anbefalingene i vårt videre arbeid.

Med hilsen

Tom-Arne Tørfoss
kommunedirektør

Odd Arne Fagerheim
økonomisjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og uten håndskrevne signaturer

E-postadresse
post@as.kommune.no

Postadresse
Postboks 195
1431 Ås

Besøksadresse
Rådhusplassen 29
1430 ÅS

Org.nr. 964 948 798
Bankgiro 1654 07 99605
Telefon 64 96 20 00

Sikker kommunikasjon
[eDialog](#)

Internett
www.as.kommune.no

Side 1 av 1

8. Vedlegg 1 Resultater fra spørreundersøkelsen

Hvordan lese undersøkelsen?

Respondentene er bedt om å ta stilling til ulike påstander. Undersøkelsen bruker en skala fra 1-5. Skalaen brukes både til å angi hvor enig eller uenig du er i en påstand, og hvor godt eller i hvilken grad noe fungerer i praksis, avhengig av spørsmålet. 1 betyr svært liten grad/svært uenig og 5 betyr svært stor grad/svært enig. Enkelte spørsmål er gradert med svaralternativ «ja», «nei» eller «delvis».

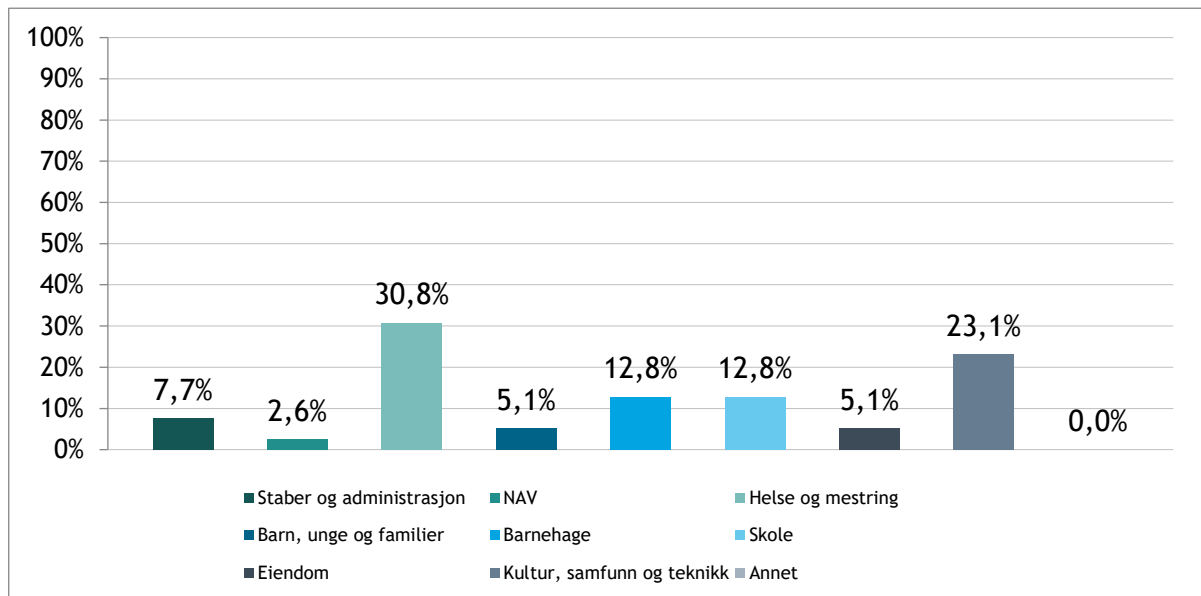
Svar 1-2 regnes som negativt til påstanden, 3 regnes som passivt/nøytralt og 4-5 regnes som positivt til påstanden, se figuren nedenfor. Grafen viser også en gjennomsnittsskår for hvert spørsmål.



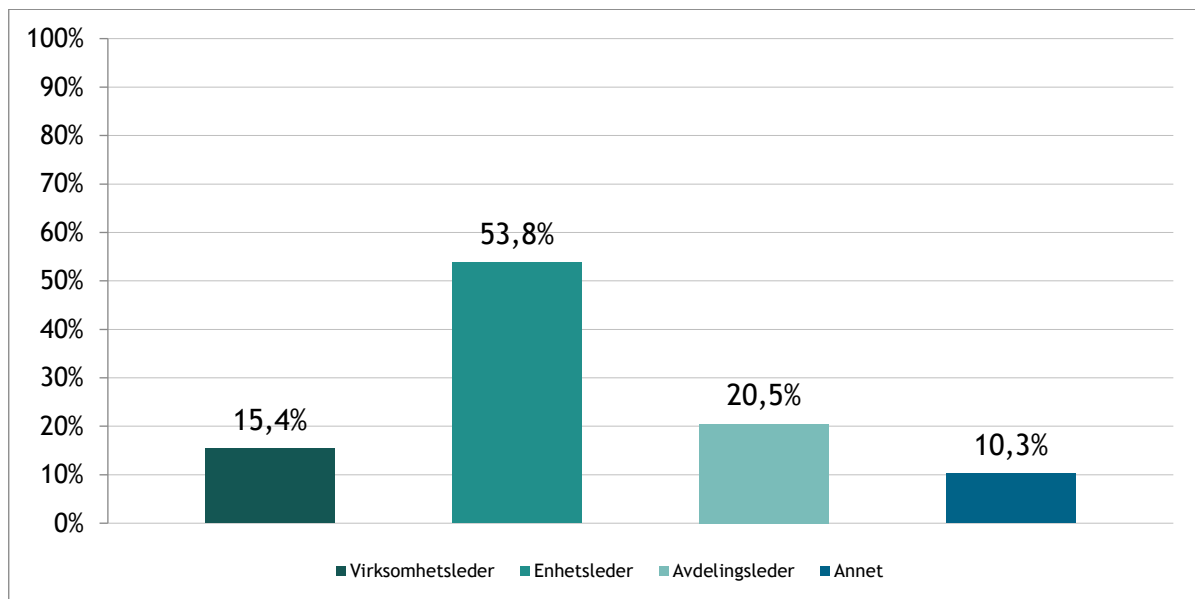
Del 1: Introduksjon

Nedenfor følger noen spørsmål som bidrar med bakgrunnsinformasjon til undersøkelsen.

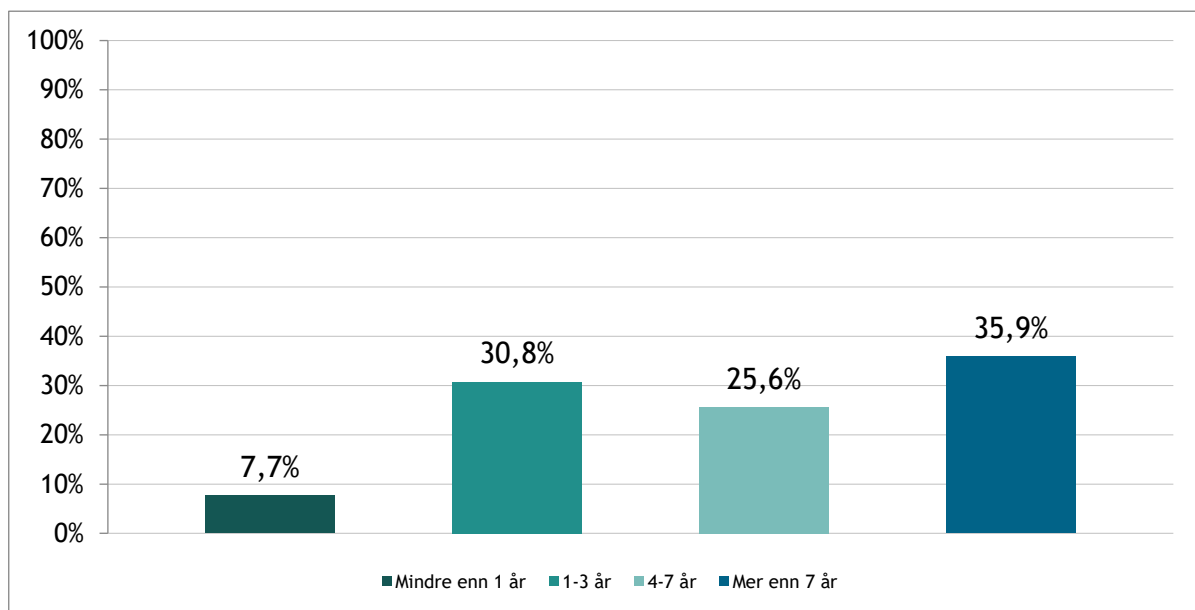
- «Hvilken virksomhet tilhører du?»



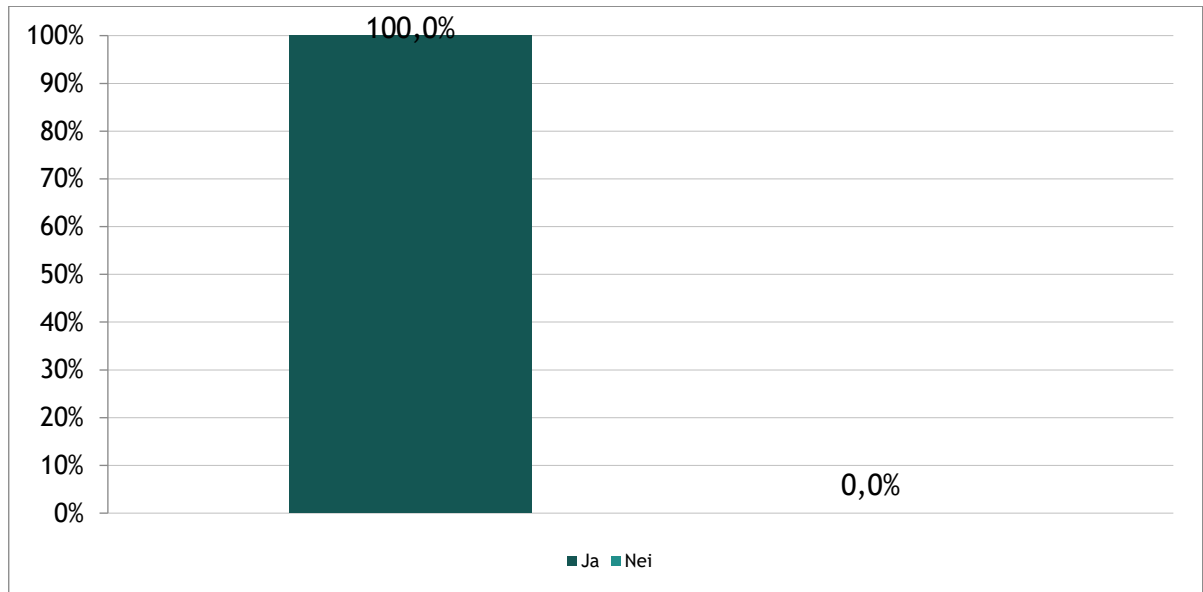
- «Hvilken rolle har du i dag?»



- «Hvor lenge har du hatt budsjett og økonomiansvar i kommunen?»



- «Har du budsjettansvar innenfor ditt lederområde (avdeling/enhet/virksomhet)?»

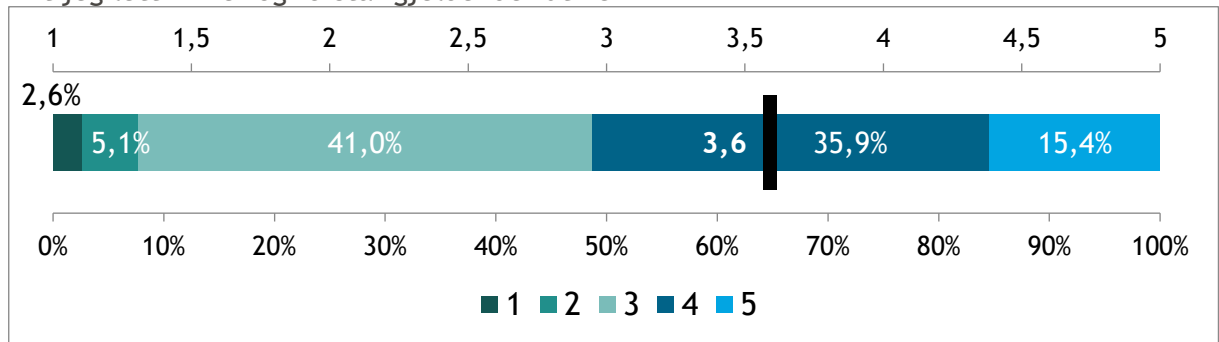


Del 1: Budsjettprosessen

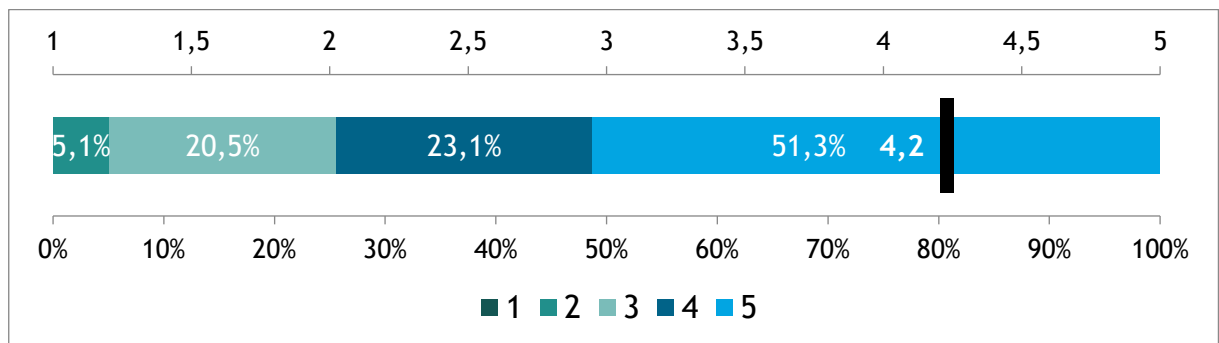
- I hvilken grad (1-5) mener du at rutiner og prosesser for arbeidet med den overordnede budsjettprosessen bidrar til følgende?



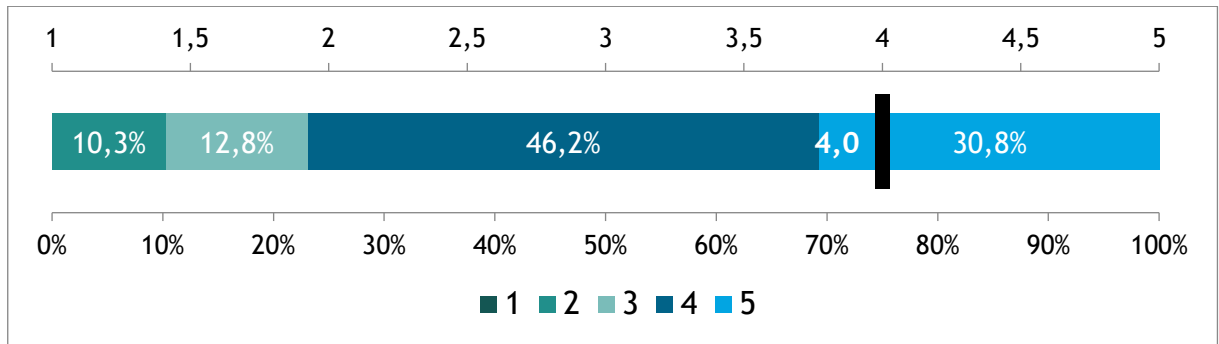
«At jeg lett finner og forstår gjeldende rutiner»



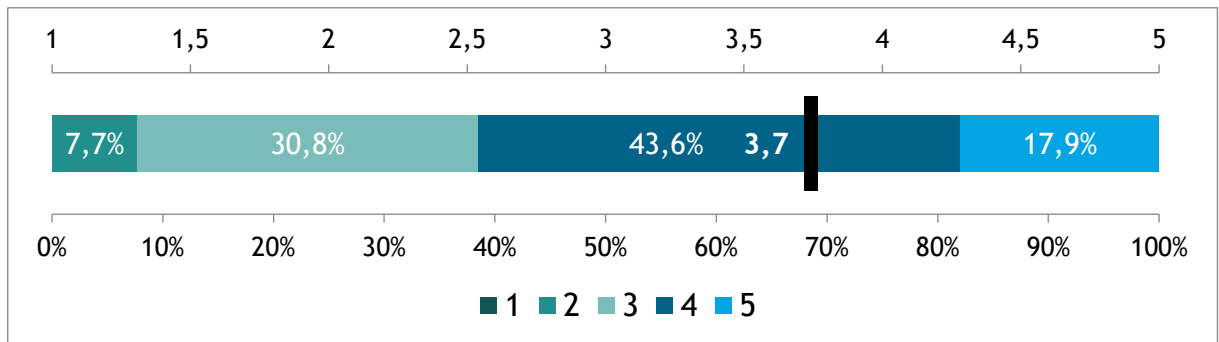
«At du får veiledning når du trenger det»



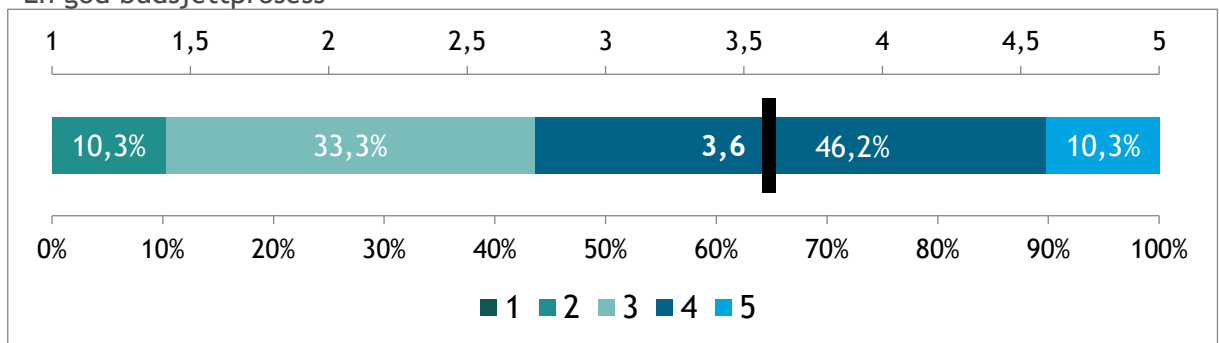
«At roller og ansvar i budsjettprosessen er tydelig fordelt»



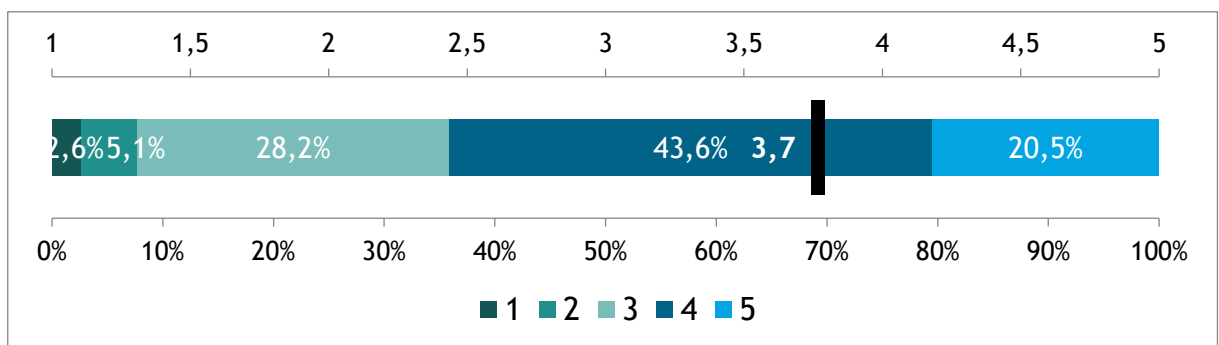
«At rutiner og prosesser alt i alt er tilstrekkelig»



«En god budsjettprosess»



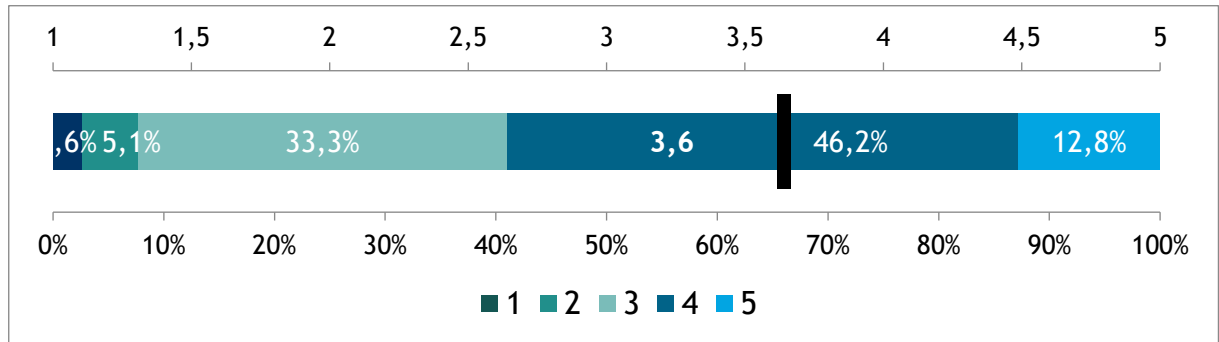
«Et godt resultat»



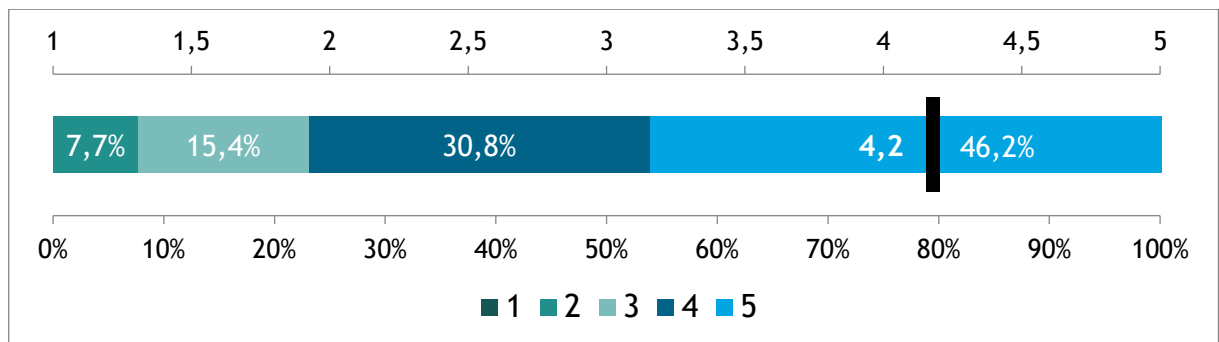
- I hvilken grad (1-5) mener du at rutiner og prosesser for arbeidet med detaljbudsjetteringen bidrar til følgende?



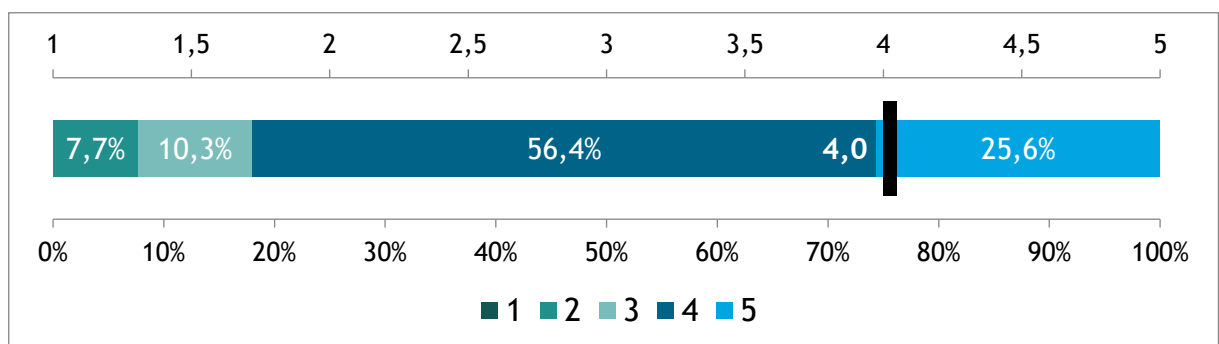
«At jeg lett finner og forstår gjeldende rutiner»



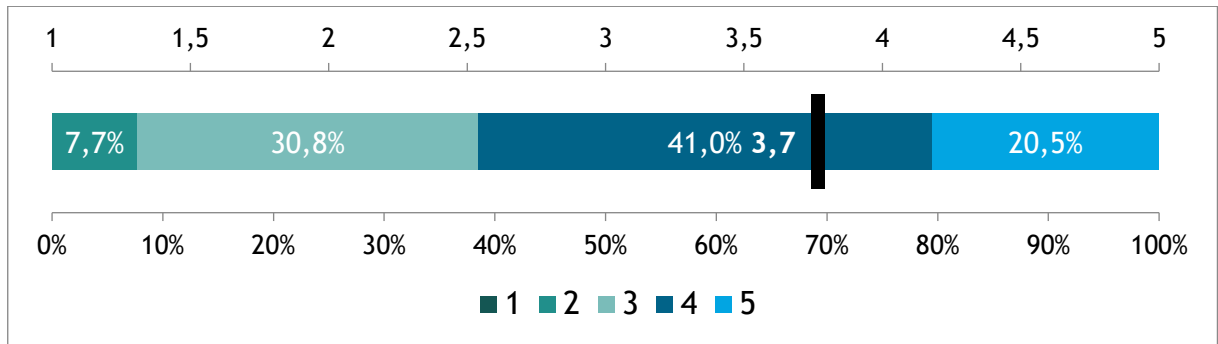
«At du får veiledning når du trenger det»



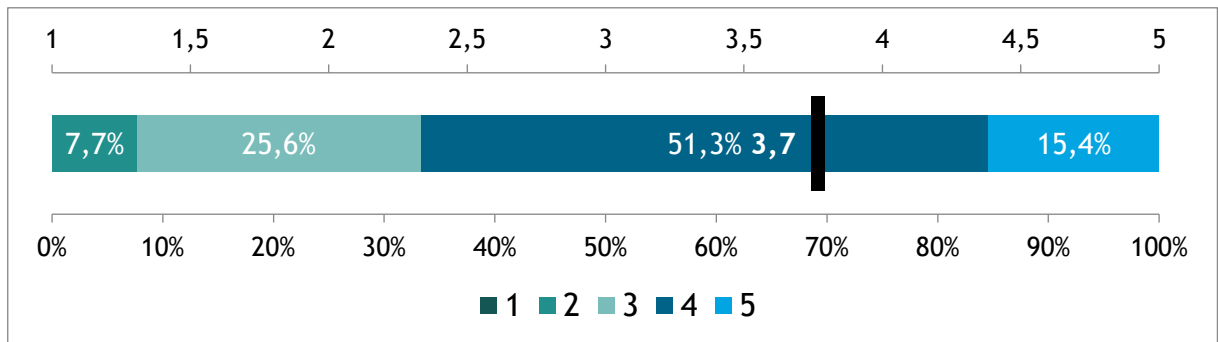
«At roller og ansvar i detaljbudsjetteringen er tydelig fordelt»



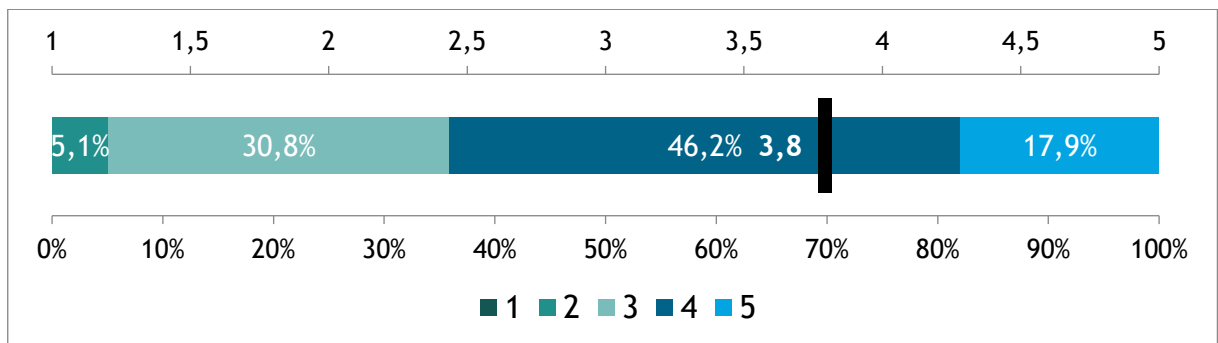
«At rutiner og prosesser alt i alt er tilstrekkelig»



«En god budsjettprosess»



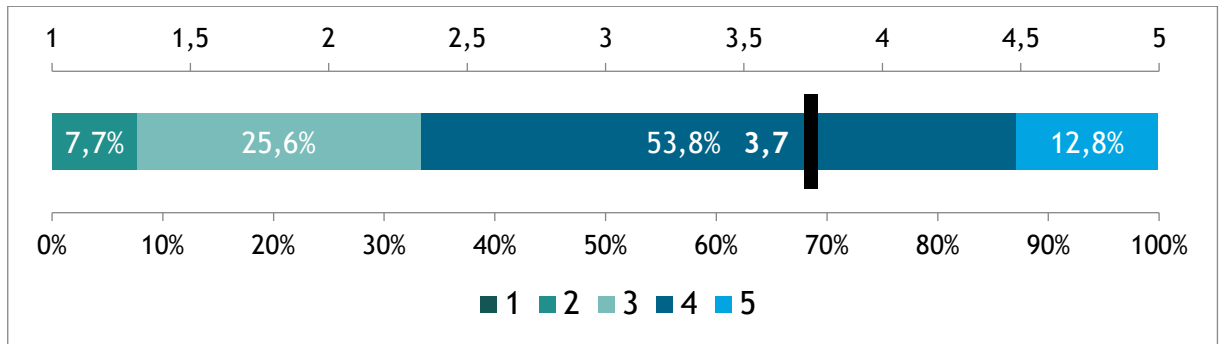
«Et godt resultat»



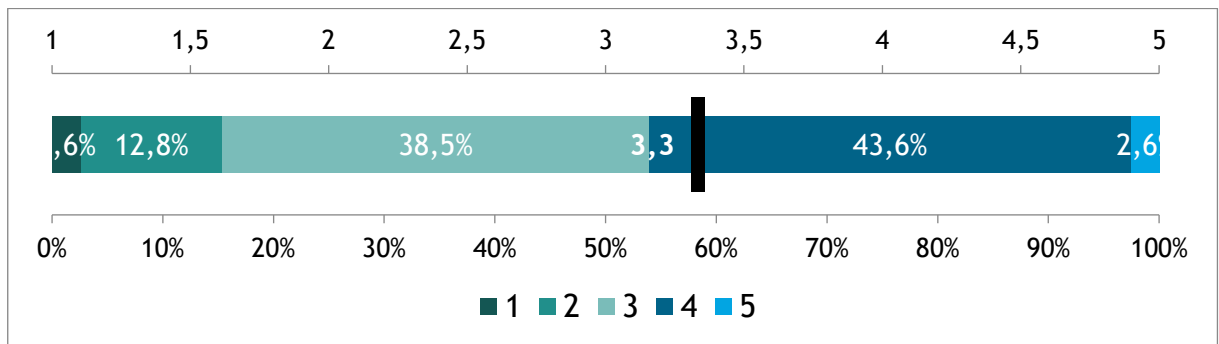
- I hvilken grad (1-5) er du enig i følgende påstander om økonomiplanlegging og budsjettstyring?



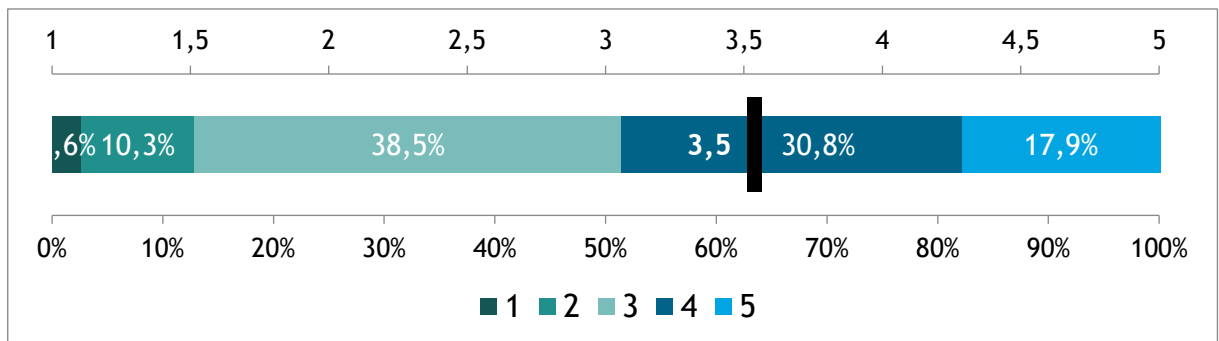
«Økonomiplanen og budsjettet klargjør hvilke politiske ambisjoner og mål vi ønsker å oppnå»



«Det er god sammenheng mellom kommunens mål og de økonomiske prioriteringene i budsjettet»



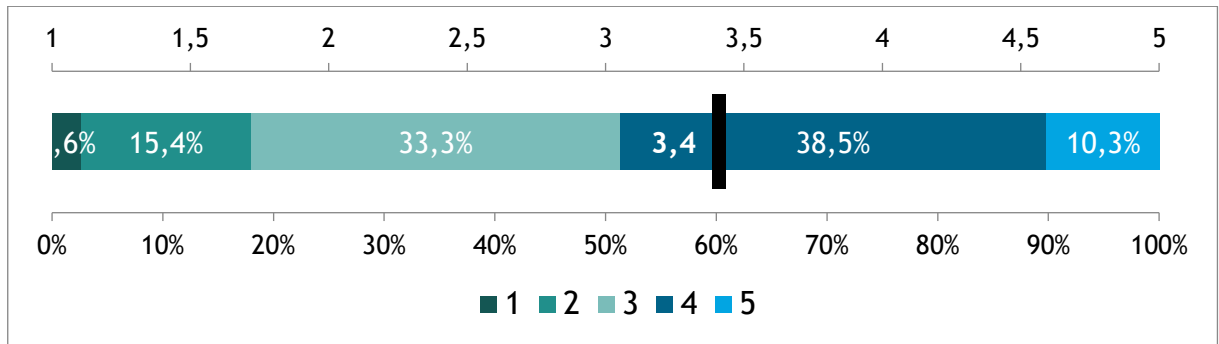
«Vi har tilstrekkelig fokus på å sikre økonomisk handlingsrom og bærekraft på lang sikt»



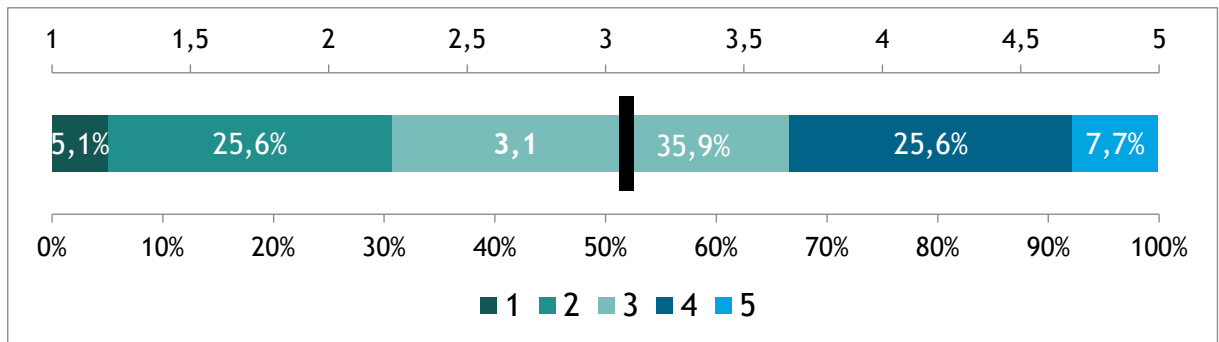
- I hvilken grad (1-5) er du enig i følgende påstander om prosess og involvering i budsjettarbeidet?



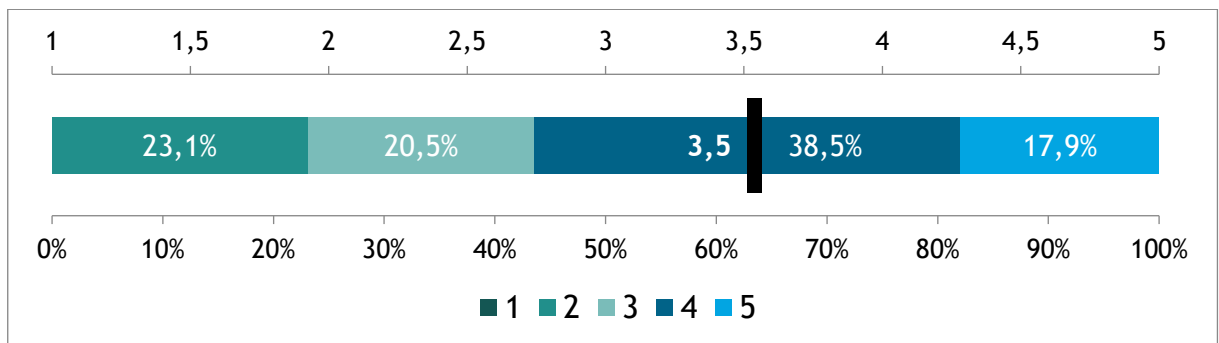
«Nøkkelpersoner blir involvert tidlig i budsjettprosessen»



«Involvering gir rom for reell medvirkning og påvirkning»



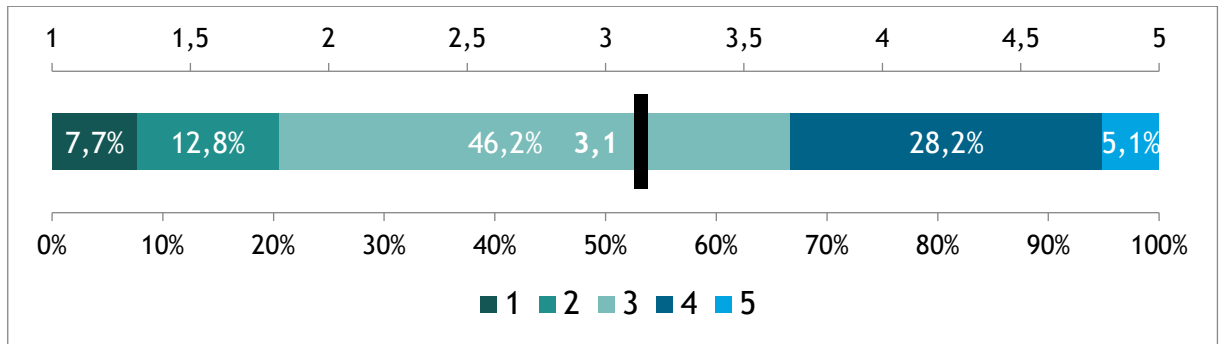
«Kommunikasjon mellom ulike nivåer fungerer godt i budsjettarbeidet»



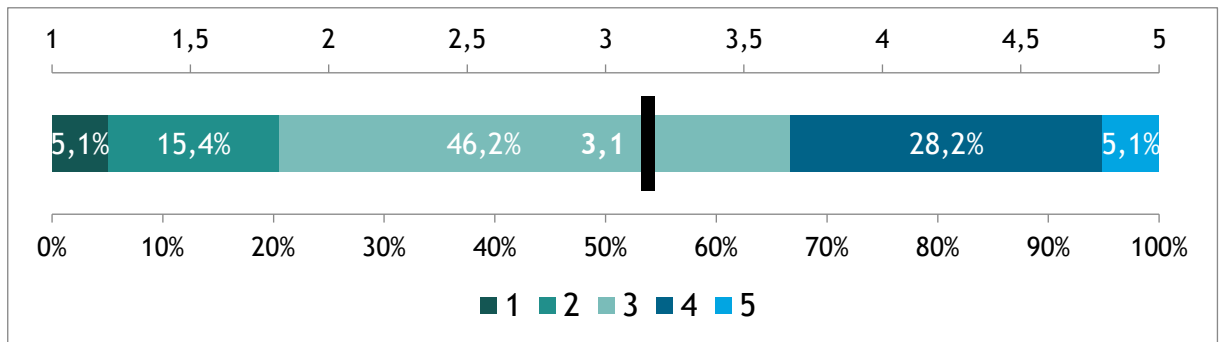
- I hvilken grad (1-5) er du enig i følgende påstander om risikovurderinger i budsjettprosessen?



«Risikovurderinger er en naturlig og fast del av budsjettprosessen»



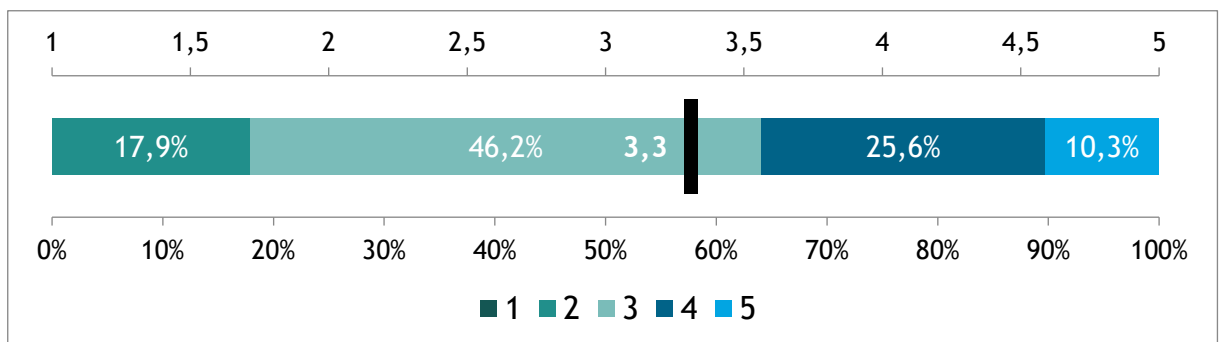
«Risikovurderinger vi gjennomfører bidrar til bedre beslutninger i budsjettarbeidet»



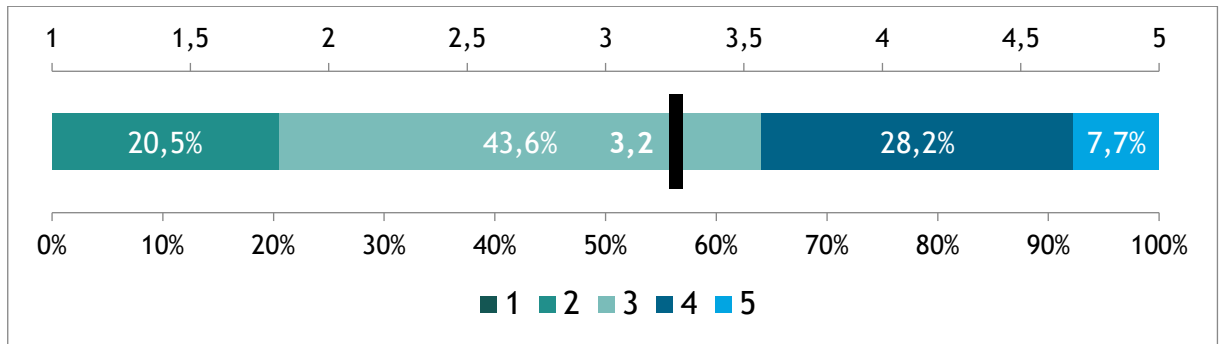
- I hvilken grad (1-5) er du enig i følgende påstander om involvering og informasjon til folkevalgte i budsjettprosessen?



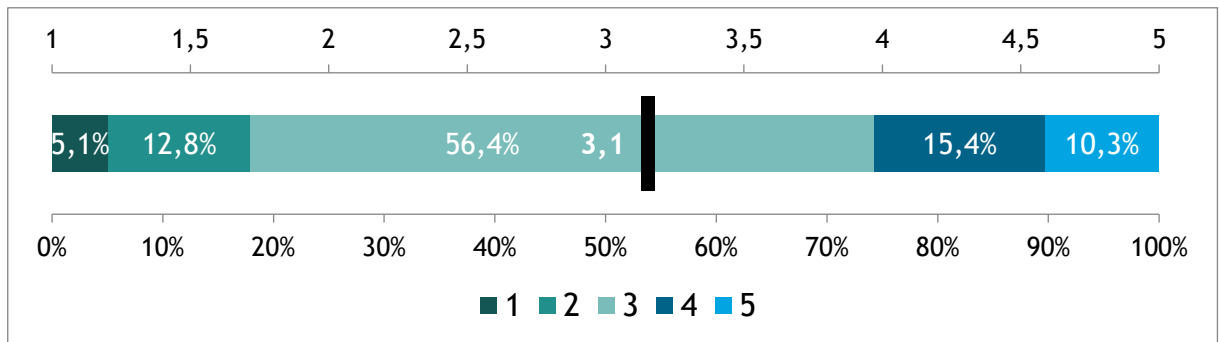
«Folkevalgte får tilstrekkelig informasjon om økonomiske konsekvenser av prioriteringer»



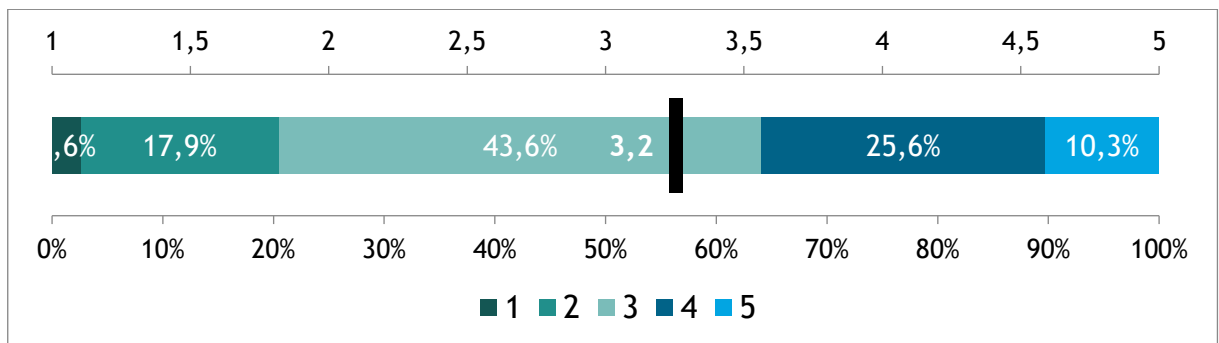
«Folkevalgte får tilstrekkelig informasjon om risiko og usikkerhet i budsjettet»



«Det finnes gode arenaer for dialog mellom administrasjon og folkevalgte»



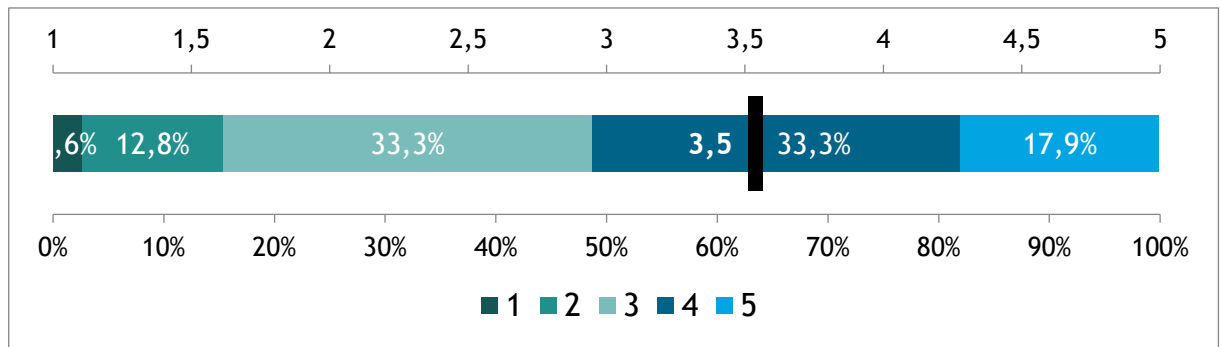
«Samlet sett er folkevalgte godt informert før budsjettvedtak gjøres»



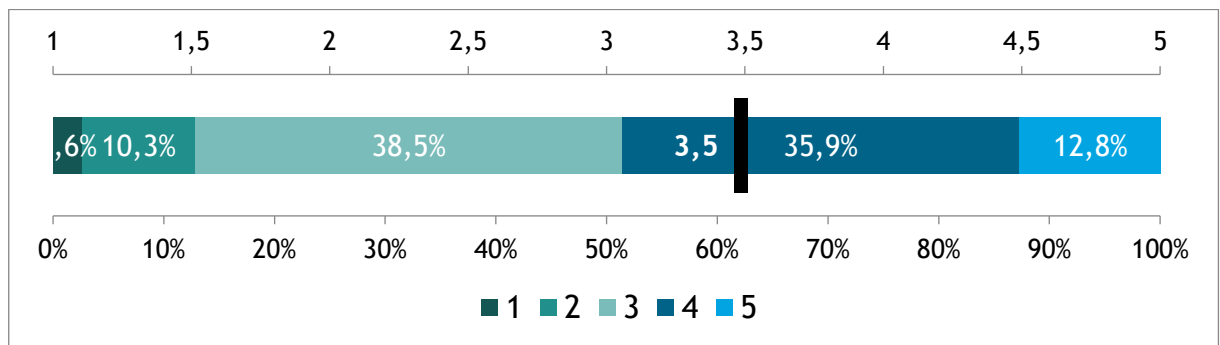
- I hvilken grad (1-5) mener du at budsjettet for ditt ansvarsområde har følgende egenskaper?



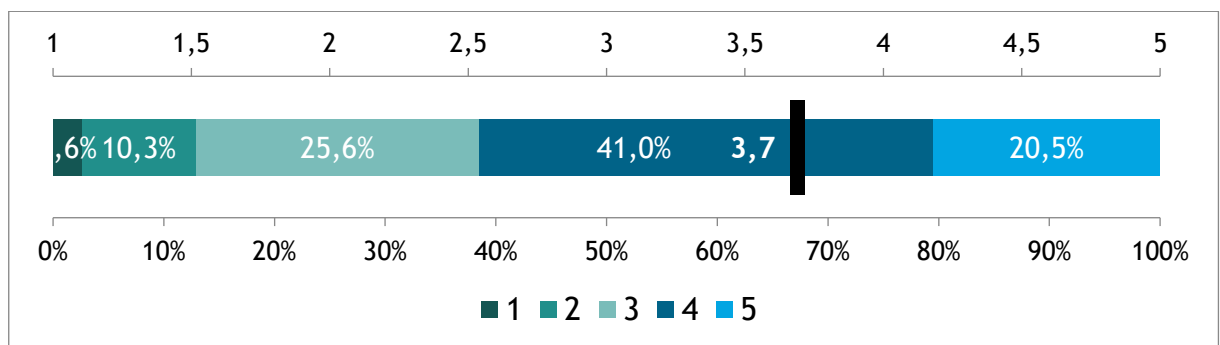
«Budsjettet er realistisk»



«Budsjettet er fullstendig (uten feil eller mangler)»



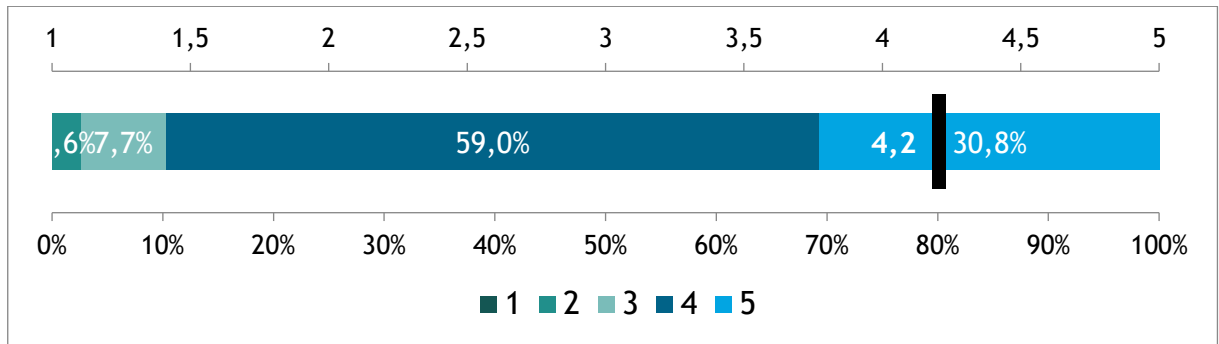
«Budsjettet er oversiktlig (greit å lese og forstå)»



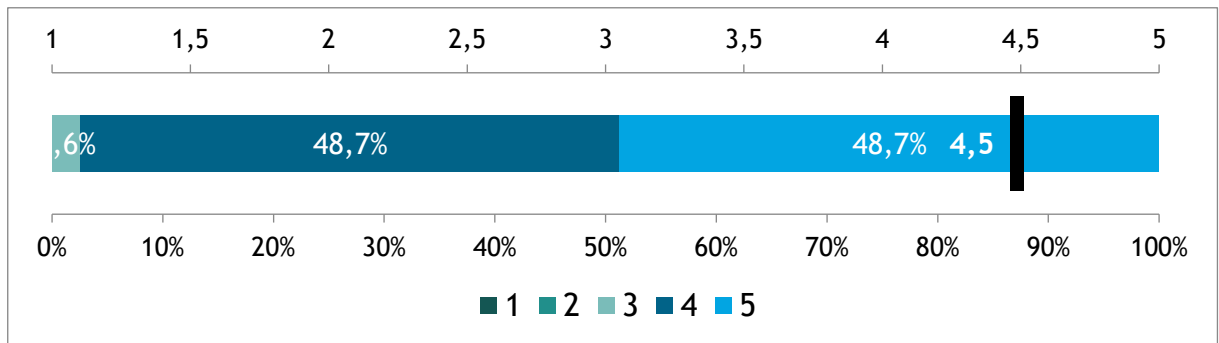
Del 2: Løpende økonomistyring

- I hvilken grad (1-5) er du enig i følgende påstander om oppfølging av økonomi?

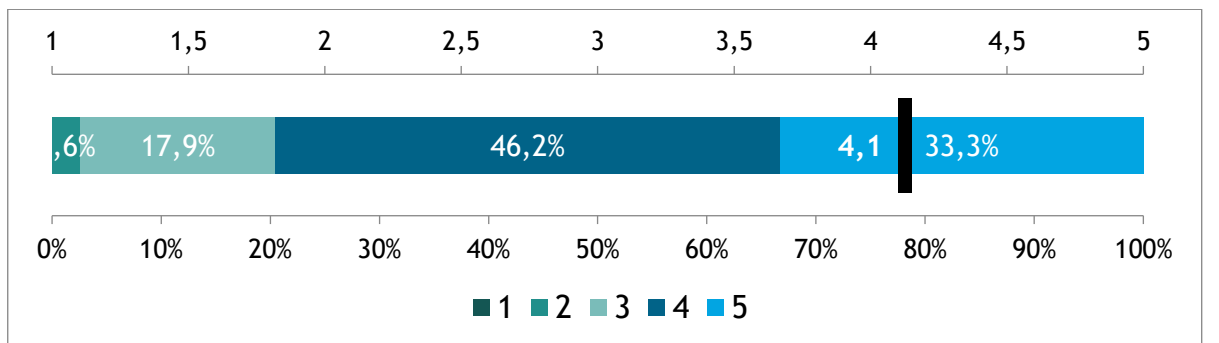




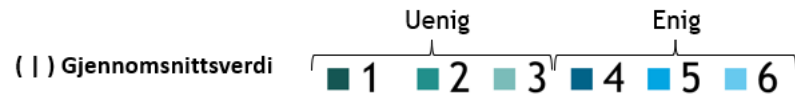
«Budsjetttavik meldes videre til din leder»



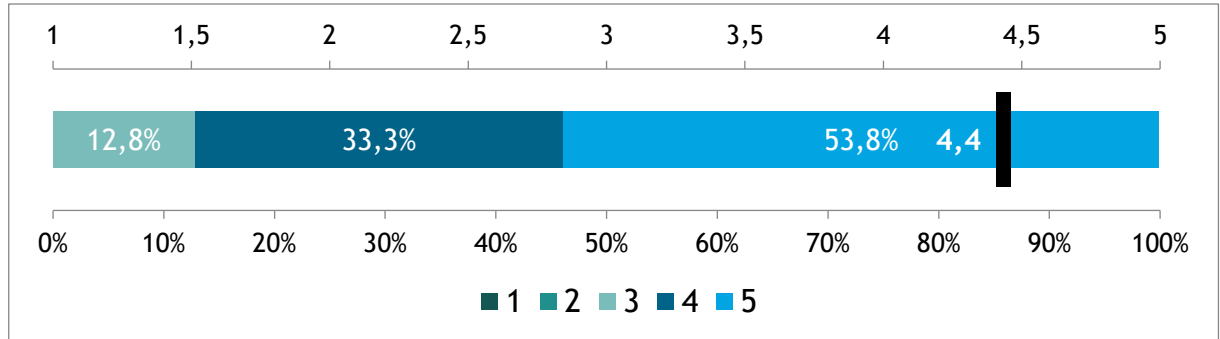
«Budsjetttavik kartlegges over tid for å følge opp trender»



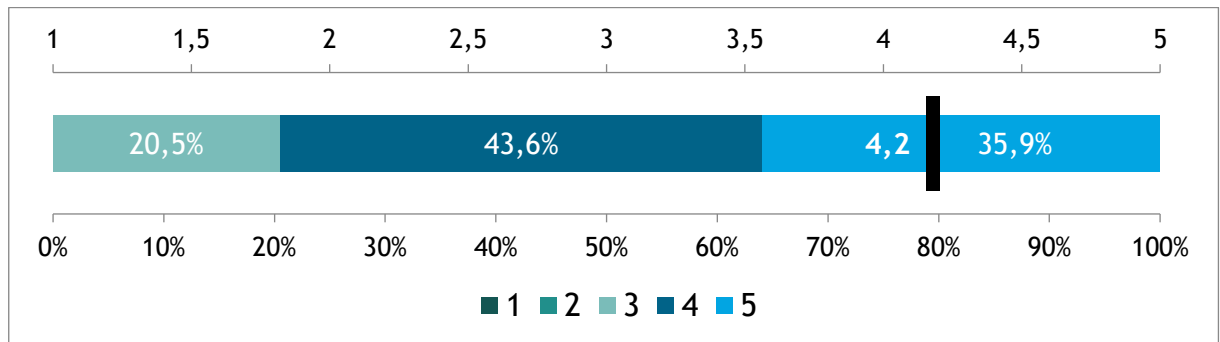
- Når det gjelder rapportering på økonomi internt i administrasjonen, i hvilken grad (1-5) opplever du at:



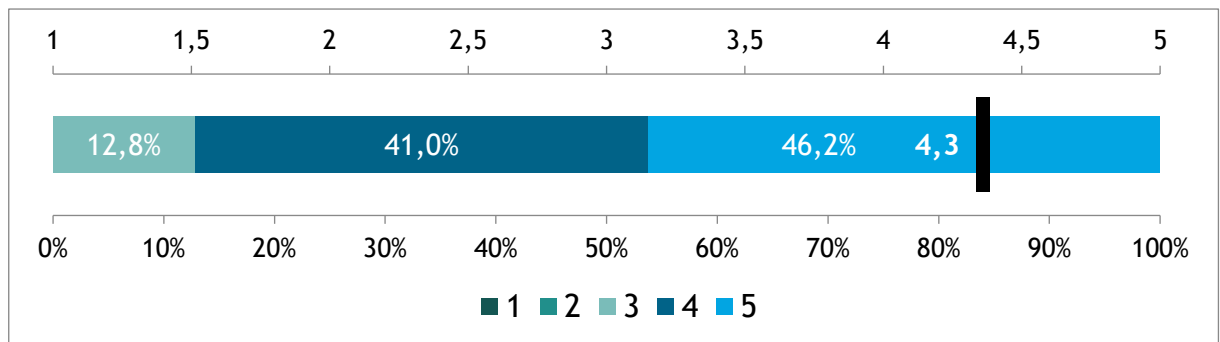
«Det rapporteres ofte nok»



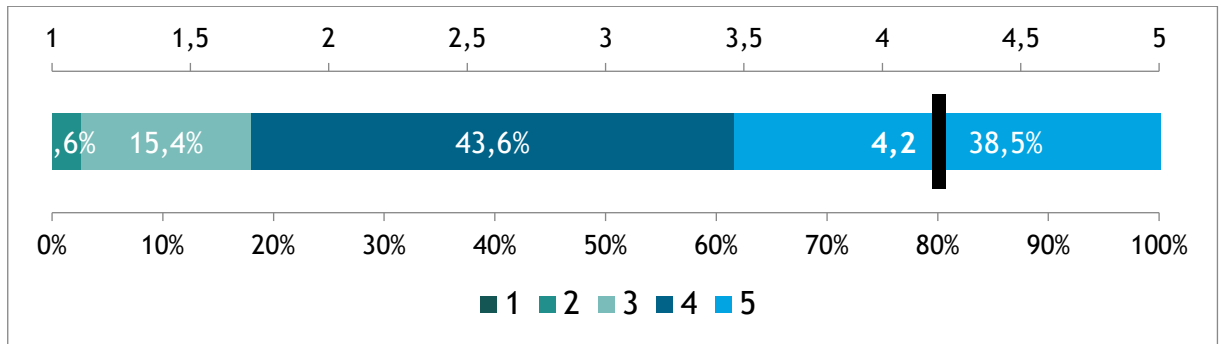
«Rapportering er precis nok»



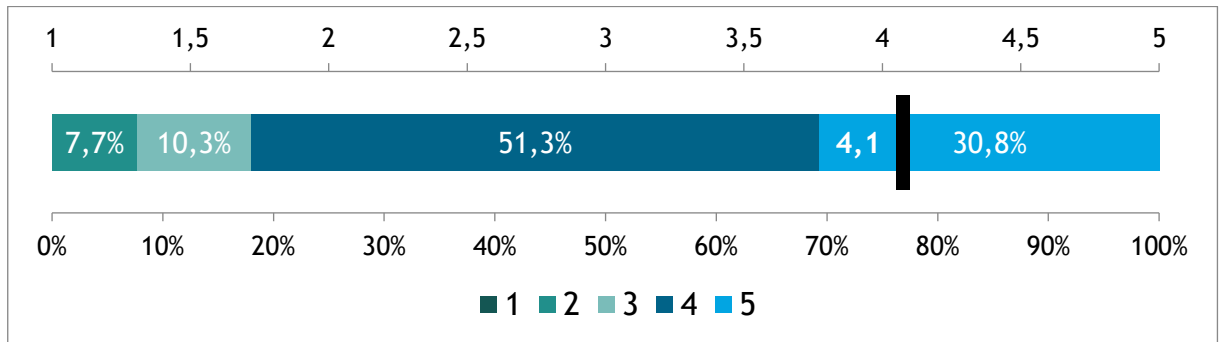
«Rapportering skjer når den bør (er tidsriktig)»



«Rapportering er tilstrekkelig utfyllende»



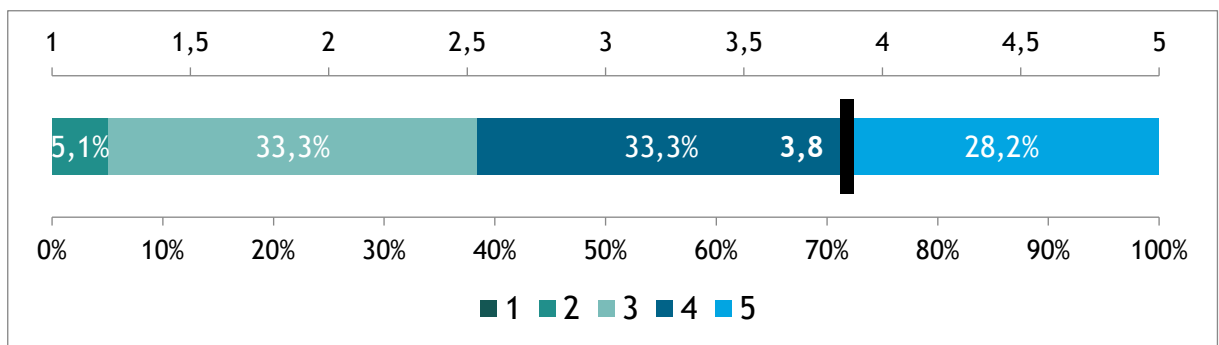
«Rapporteringen inneholder tydelig avviksrapportering på de viktigste områdene og risikoelementene.



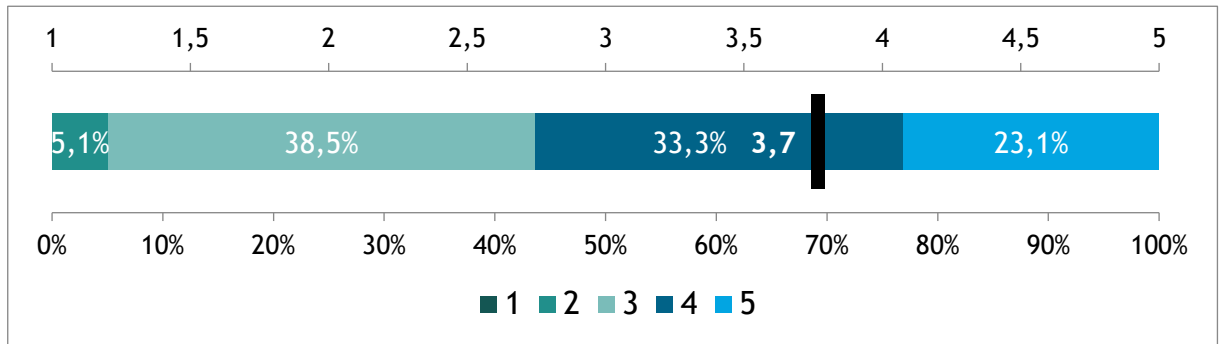
- Når det gjelder rapportering på økonomi til folkevalgte, i hvilken grad (1-5) opplever du at:



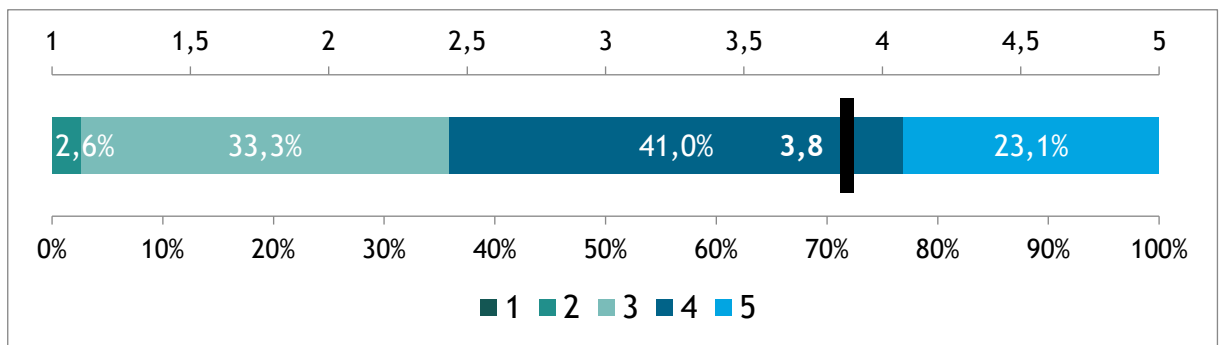
«Det rapporteres ofte nok»



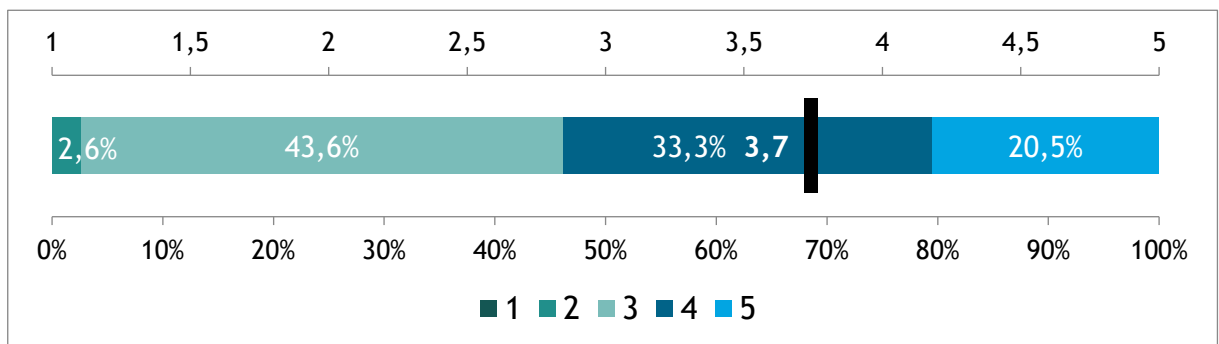
«Rapportering er presis nok»



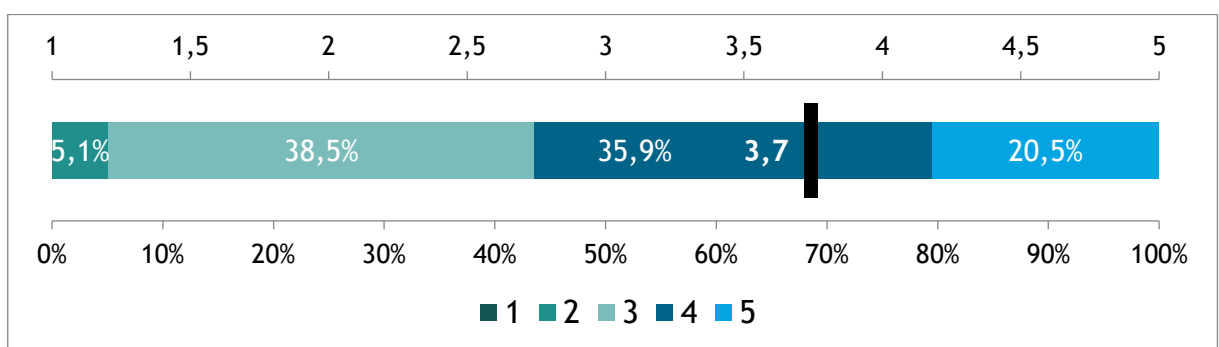
«Rapporteringen skjer når den bør (er tidsriktig)»

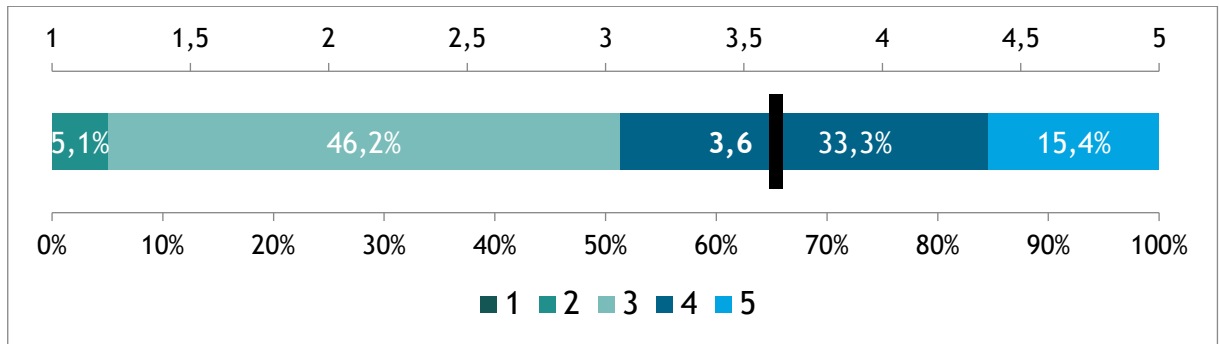


«Rapporteringen inneholder tydelig avviksrapportering på de viktigste områdene og risikoelementene»



«Rapporteringen synliggjør sammenheng mellom økonomiske resultater og kommunens mål og prioriteringer»

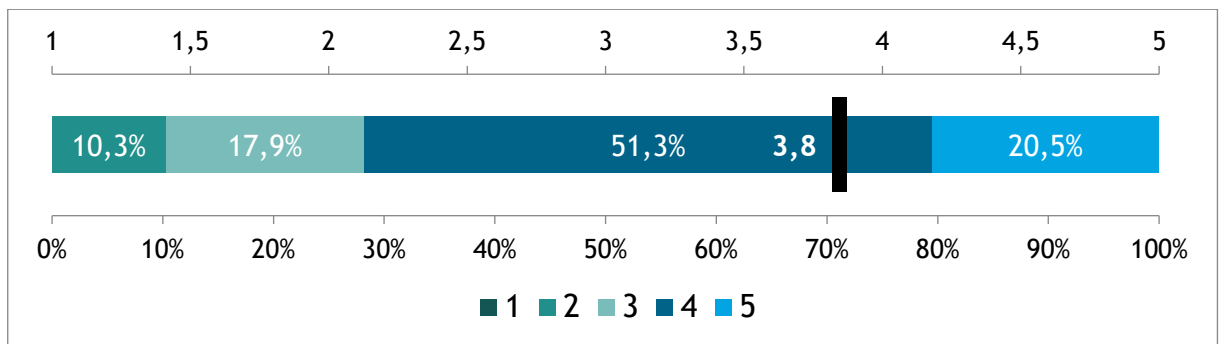




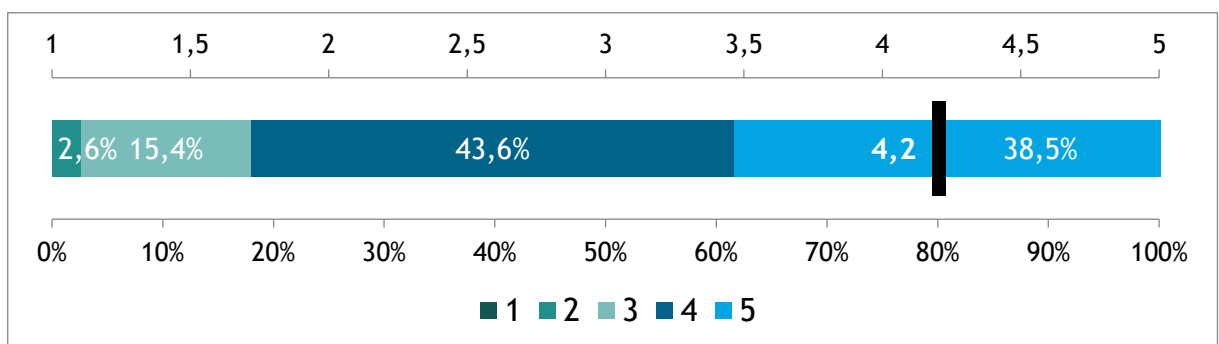
- I hvilken grad (1-5) opplever du at du har tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppgavene innen følgende områder?



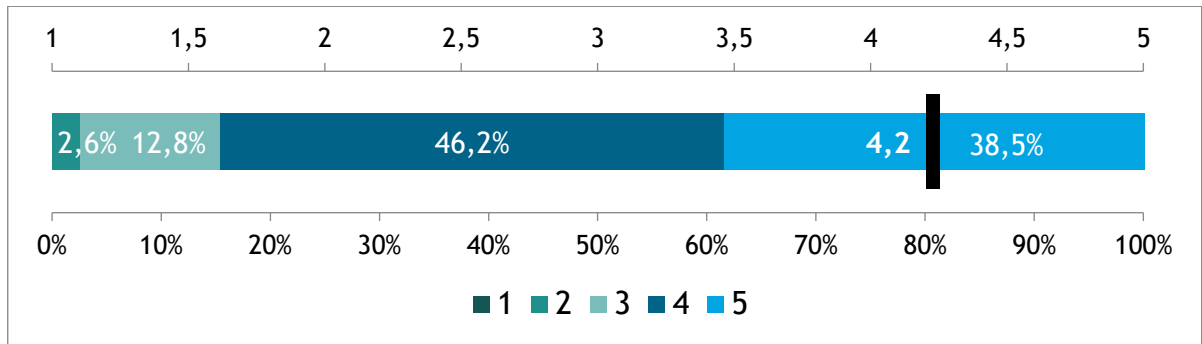
«Overordnet budsjettprosess»



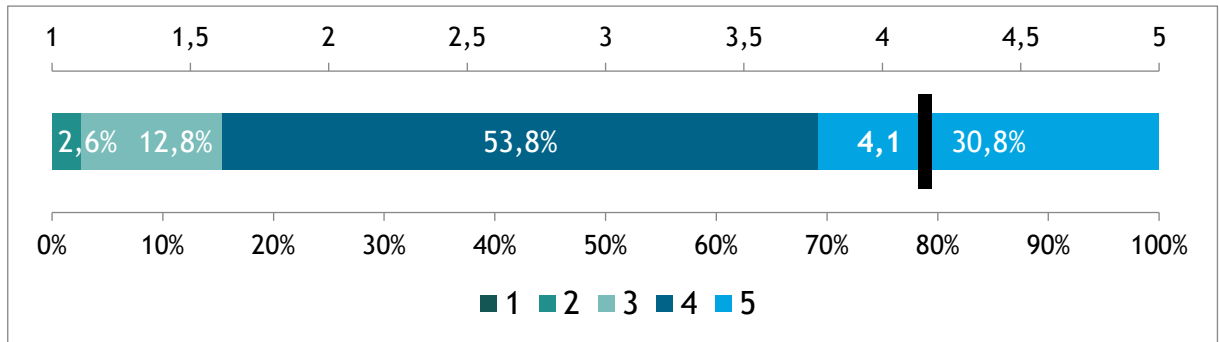
«Detaljbudsjettering»



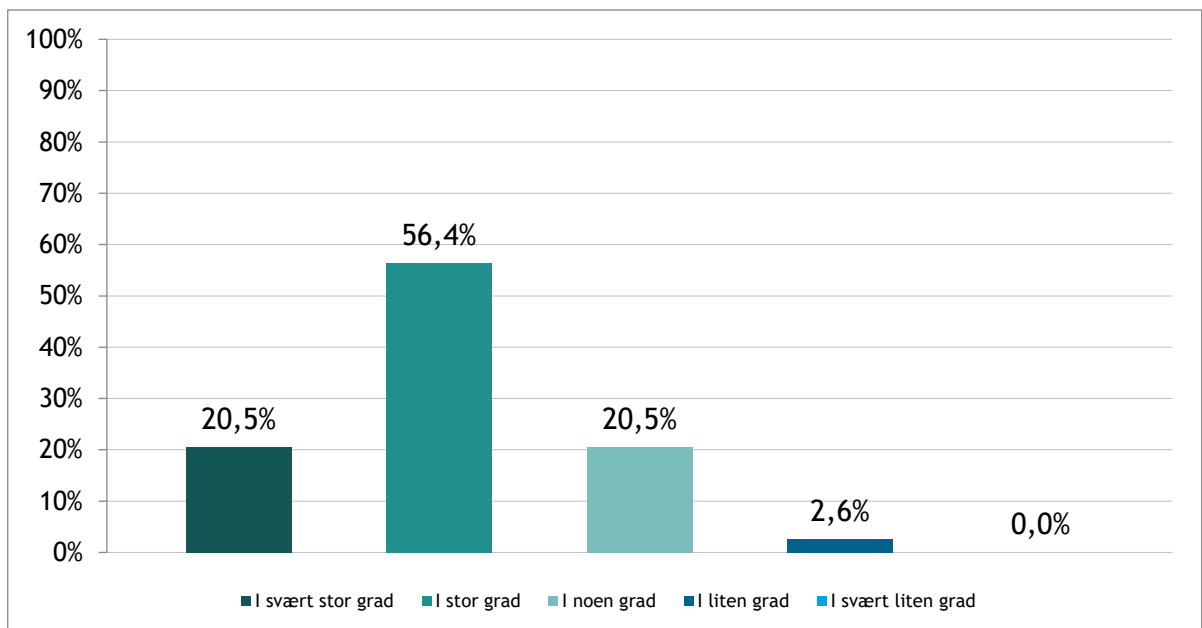
«Følge budsjett»



«Rapportering»



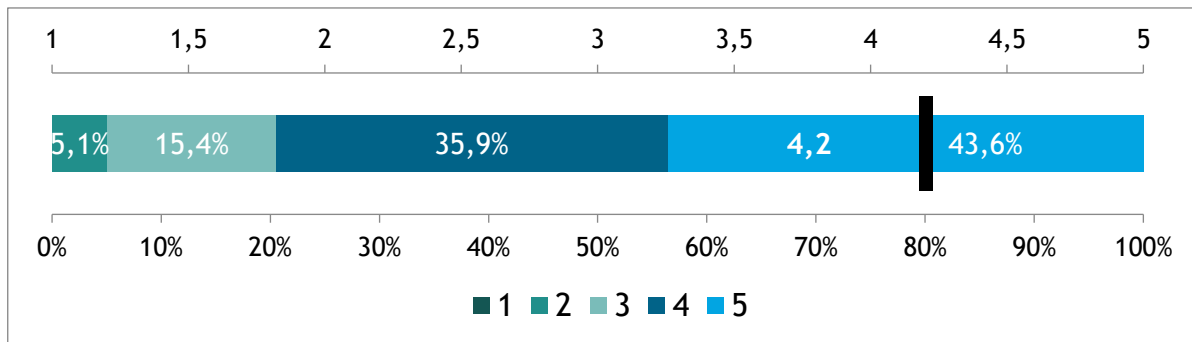
«I hvilken grad (1-5) opplever du at du samlet sett har tilstrekkelig kompetanse om økonomistyring innen ditt ansvarsområde?»



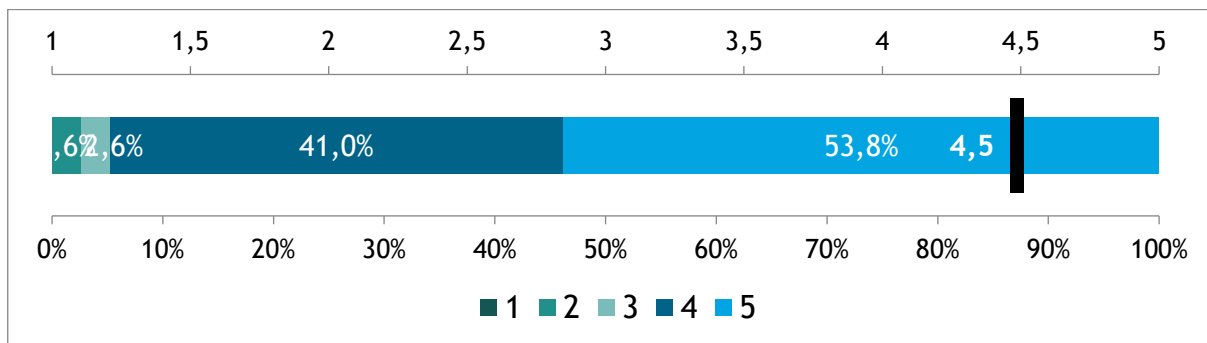
- I hvilken grad (1-5) opplever du at du får hjelp og støtte innen følgende områder når du trenger det?



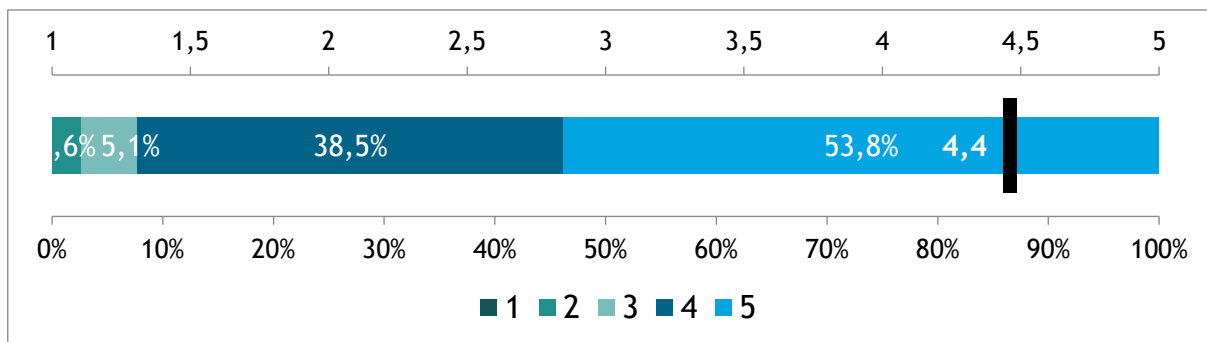
«Overordnet budsjettprosess»



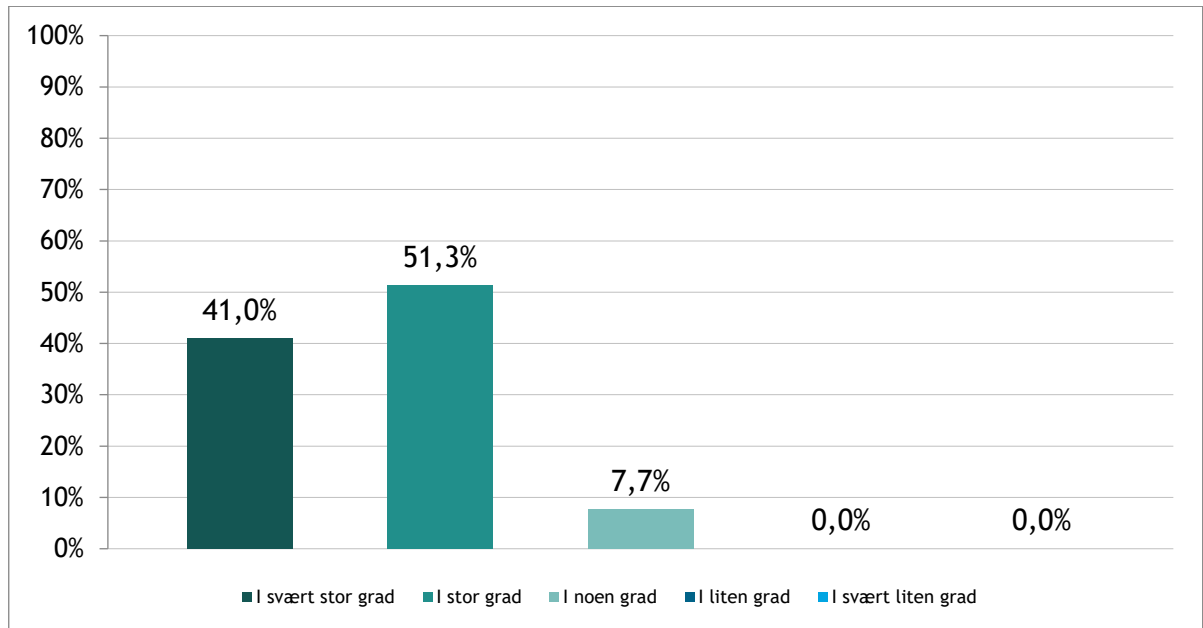
«Detaljbudsjettering»



«Rapportering»



«I hvilken grad opplever du at økonomiavdelingen bistår med råd og veiledning når du trenger det?»

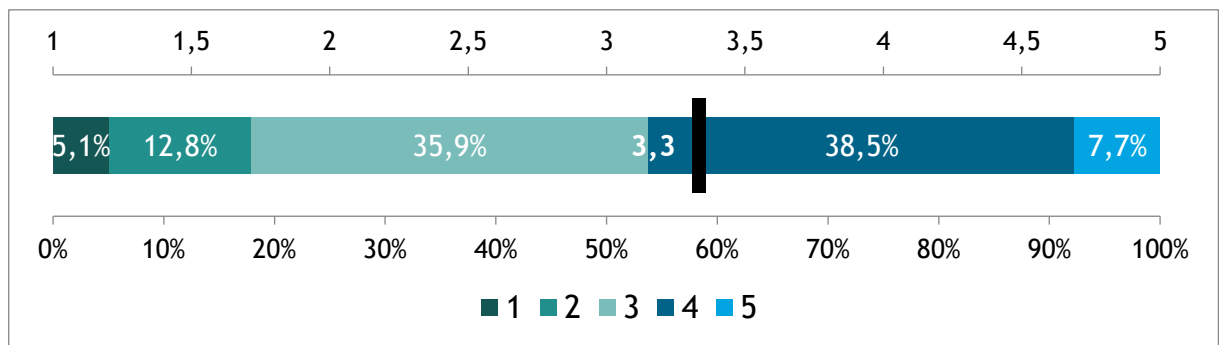


Del 3: Evaluering og læring

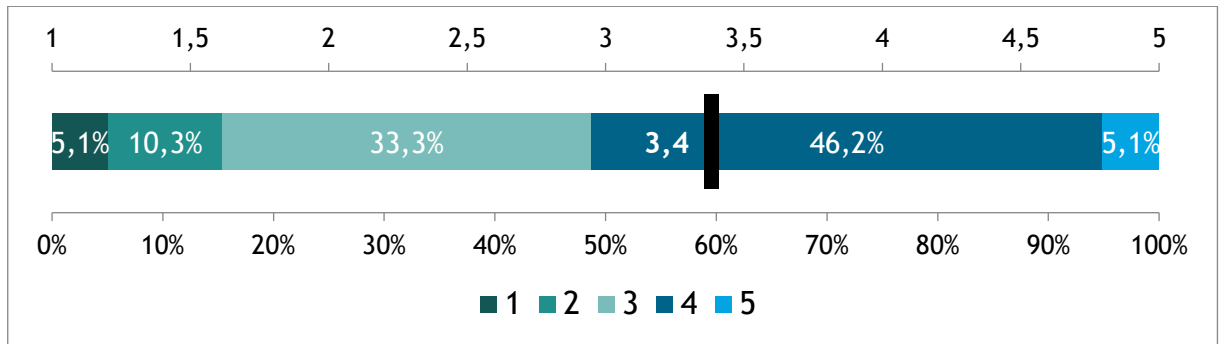
- I hvilken grad (1-5) er du enig i følgende påstander om læring i økonomistyringen?



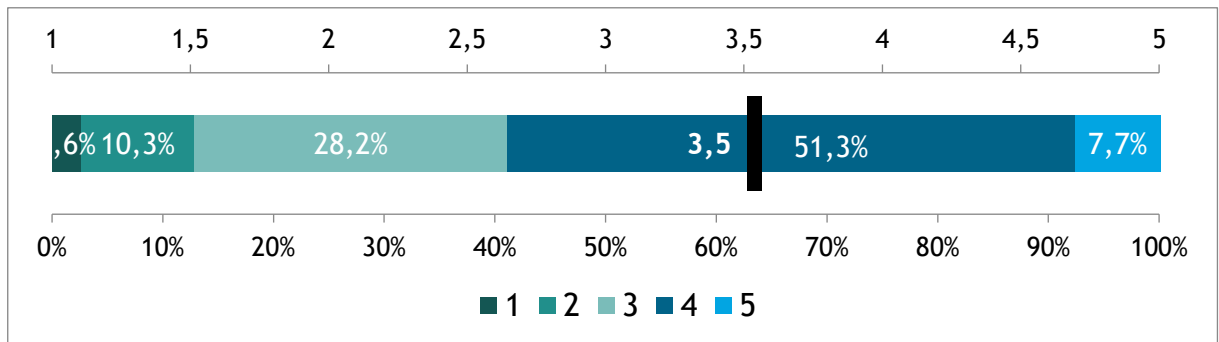
«I evaluerer erfaringer fra tidligere budsjettår på en måte som skaper læring»



«Kunnskap fra avvik blir brukt til å forbedre budsjettarbeidet»



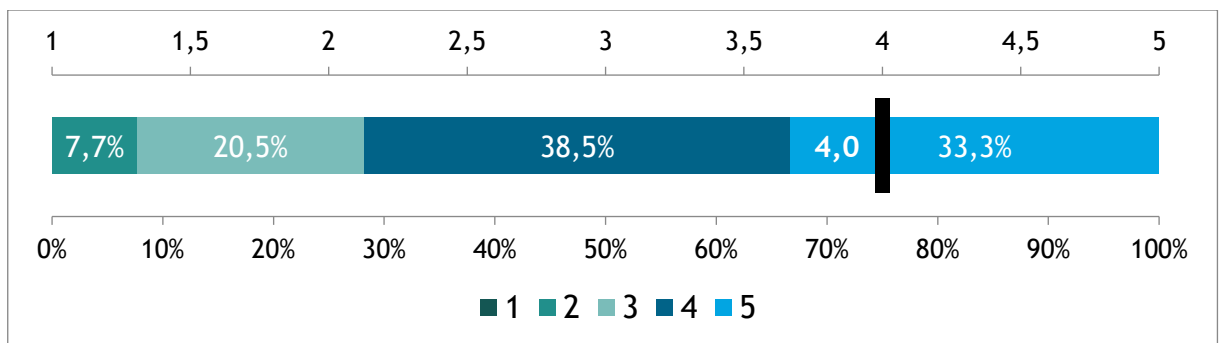
«Vi tar med oss innsikt og læringspunkter inn i neste budsjettprosess»



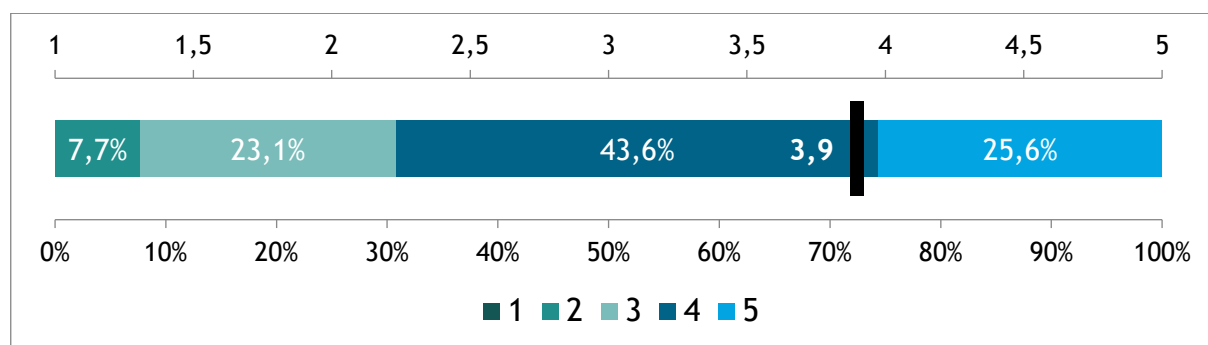
- I hvilken grad (1-5) er du enig i følgende påstander om utvikling i økonomistyring



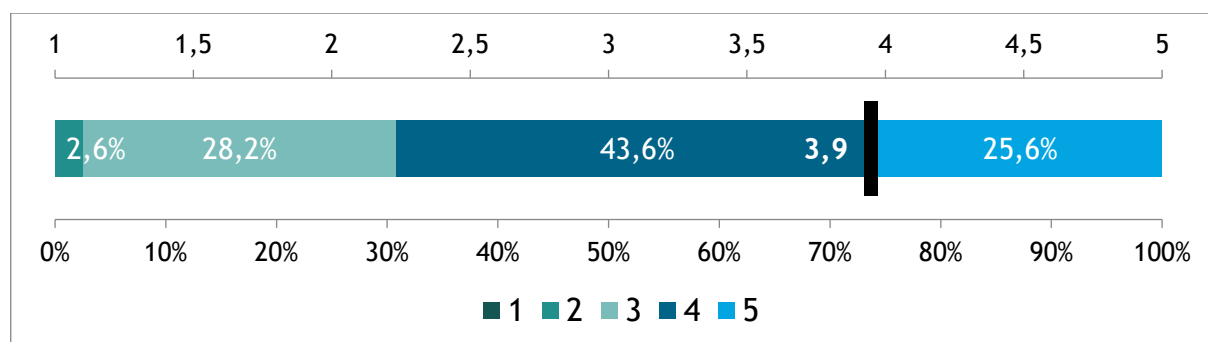
«Det er fokus på forbedring av økonomistyring over tid»



«Rutiner og arbeidsmåter innen økonomi gjennomgås og justeres ved behov»



«Endringer som styrker økonomistyringen blir fulgt opp i praksis»



- Hva mener du fungerer godt i kommunens økonomistyring i dag?

I spørreundersøkelsen har respondentene fått anledning til å utdype svarene. Her har vi fått 20 svar som ble oppsummert ved hjelp av kunstig intelligens og kvalitetssikret av BDOs konsulenter. Svarene fordeler seg på følgende fem hovedpunkter.

- Tettere samarbeid og bedre tilgjengelighet fra økonomifunksjonen
- Tydeligere og mer regelmessig økonomirapportering
- Klare og mer standardiserte rutiner
- Bedre oppfølging av enheter og virksomhetsområder
- Økt veiledning og styrking av økonomisk kompetanse

- Hvilke utfordringer opplever du i budsjettarbeidet eller den løpende økonomioppfølgingen?

I spørreundersøkelsen har respondentene fått anledning til å utdype svarene. Her har vi fått 17 svar som ble oppsummert ved hjelp av kunstig intelligens og kvalitetssikret av BDOs konsulenter. Svarene fordeler seg på følgende seks hovedpunkter.

- Manglende tid og kapasitet til budsjettarbeid og løpende oppfølging
- Uforutsigbarhet og endringer som gjør budsjettering krevende
- Utfordringer med kvalitet, struktur og forståelse av rapporter
- Begrenset økonomikompetanse eller behov for mer veiledning
- Kompliserte systemer og manuelle prosesser
- Vanskelig å følge opp avvik og få god nok oversikt gjennom året

- Hva ser du som de viktigste mulighetene for å forbedre økonomistyringen?

I spørreundersøkelsen har respondentene fått anledning til å utdype svarene. Her har vi fått 16 svar som ble oppsummert ved hjelp av kunstig intelligens og kvalitetssikret av BDOs konsulenter. Svarene fordeler seg på følgende seks hovedpunkter.

- Tettere samarbeid og bedre dialog med økonomifunksjonen
- Mer oversiktlig, relevant og hyppig økonomirapportering
- Klare rutiner og bedre struktur i økonomiarbeidet
- Styrke økonomikompetanse og mer veiledning til ledere
- Bedre systemstøtte og mer effektive arbeidsprosesser
- Tydeligere ansvar og bedre oppfølging gjennom året

9. Vedlegg 2 Oversikt over mottatte dokumenter

- Invitasjon til dialogseminar 02.04.2025, handlingsprogram og økonomiplan 2026-2030
- Årshjul plan- og rapporteringsprosesser 2025
- Forslag til handlingsprogram med budsjett 2026-2029
- Planleggingsrammer 2026
- Politisk reglement - Vedtatt 09.04.2025
- Reglement for finans- og gjeldsforvaltning - revidert 7.7.2022
- Rundskriv - Handlingsprogram med budsjett 2026-2029
- Forslag til handlingsprogram med budsjett
- Planleggingsrammer 2026
- Samlet_presentasjon_lederforum_22-10-2025
- Presentasjon til MBA virksomhetene HP26-29
- Kommunedirektøren videredelegering
- Intern tidsplan HP-arbeid - arbeidsdokument
- Delegert myndighet - matrise
- Delegasjonskonferanse - presentasjon fra Agenda Kaupang
- E-post opplegg for spørsmål fra politikere og alternative budsjettforslag
- Dialogkonferanse presentasjon fra administrasjonen
- Agenda for KDL-møter
- Prosess for økonomirapportering
- Retningslinje budsjett og rapportering
- Teammøter høst 2025
- Teammøter vår 2025
- Vedtatt handlingsprogram 2025-2028
- 1.tertialrapport 2025
- 2.tertialrapport 2025
- Agenda møter
- Årsberetning 2024
- Årsmelding 2024
- Årsregnskap 2024
- Brosjyre for min styringsrapport 20.02.2025
- Februar-rapport 2025
- Opplæringsplan 2025 - internopplæring fra øk.enheten
- Eposter til KDL
- Eposter til ledere
- Evaluering av prosessen HP25 - tilbakemeldinger fra virksomhetene
- Hvordan søke om 100%- midler våren 2025

I tillegg har revisjonsteamet gjennomgått en lang rekke nettsider på Ås kommunes domene, KOSTRA-statistikk og annen relevant informasjon.

Kontakt

Morten Thuve

Partner Consulting

M: +47 916 47 115

e-post: morten.thuve@bdo.no

BDO AS, et norsk aksjeselskap, er deltaker i BDO International Limited, et engelsk selskap med begrenset ansvar i henhold til garanti, og er en del av det internasjonale BDO-nettverket, som består av uavhengige selskaper i de enkelte land. Foretaksregisteret: NO 993 606 650 MVA. Medlem av Den Norske Revisorforening.

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.

