

# FORVALTNINGSREVISJON

## Økonomiforvaltningen

Evenes kommune





# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER .....</b>	<b>5</b>
2.1	Problemstilling .....	5
2.2	Revisjonskriterier .....	5
<b>3</b>	<b>METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING .....</b>	<b>8</b>
3.1	Avgrensing .....	8
3.2	Metode og datamateriale .....	8
3.3	Dataenes gyldighet og pålitelighet .....	8
<b>4</b>	<b>BEDRING AV ØKONOMIFUNKSJONEN .....</b>	<b>9</b>
4.1	Revisjonens funn og vurderinger .....	9
4.2	Oppsummering og konklusjon.....	14
<b>5</b>	<b>RISIKOOMRÅDER.....</b>	<b>15</b>
5.1	Revisjonens funn .....	15
5.2	Oppsummering .....	16
<b>6</b>	<b>KOSTNADSFORDELING .....</b>	<b>17</b>
6.1	Revisjonens funn .....	17
6.2	Oppsummering .....	17
<b>7</b>	<b>LOV- OG FORSKRIFTSKRAV FOR ØKONOMISTYRING .....</b>	<b>18</b>
7.1	Revisjonens funn og vurderinger .....	18
7.2	Oppsummering og konklusjon.....	20
<b>8</b>	<b>SAMLET OPPSUMMERING.....</b>	<b>21</b>
<b>9</b>	<b>HØRING.....</b>	<b>21</b>
<b>10</b>	<b>ANBEFALINGER .....</b>	<b>22</b>
<b>11</b>	<b>ANDRE FUNN .....</b>	<b>22</b>
<b>12</b>	<b>ORGANISASJONSKART .....</b>	<b>22</b>
<b>13</b>	<b>REFERANSER .....</b>	<b>23</b>
<b>14</b>	<b>VEDLEGG – RÅDMANNEN I EVENES KOMMUNES HØRINGSSVAR.....</b>	<b>24</b>



## Forord

Kontrollutvalget i Evenes kommune har bestilt forvaltningsrevisjon av kommunens økonomiforvaltning. Revisjonens undersøkelse er gjennomført med henvisning til Lov av 25.09.1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven § 77 nr 4 og § 78 nr 2), samt Forskrift av 15.06.04 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v. (revisjonsforskriften) § 7. Forvaltningsrevisjon er iflg. nevnte regler å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisor vurdert egen uavhengighet i forhold til Evenes og Tjeldsund kommuner, jf. kommuneloven § 79 og revisjonsforskriften kapittel 6, og vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har i stor grad vært preget av forsinkelser i kommunenes leveranse av dokumentasjon.

## Sammendrag

Revisjonen vurderer at Evenes kommune ikke oppfyller kriteriet om å avlegge kvartalsmessige rapporter til kommunens folkevalgte. Verken Evenes eller Tjeldsund kommune anses å innfri kriteriet om å overholde fristen for å avlegge årsregnskap og årsberetning. Kommunene vurderes å innfri kravet om å forbedre kvaliteten på sine regnskap, samt kriteriene om å senke sine driftskostnader og øke sin produktivitet. Revisjonen konkluderer etter dette med at sammenslåingen av tjenester på området for økonomiforvaltning for Tjeldsund og Evenes til en viss grad har bidratt til en bedring av kommunens økonomifunksjon.

Bemanningen oppleves på enkelte områder som for lav, og sårbarhet for vakanser som større enn før omorganiseringen. På andre områder mener administrasjonen at bemanningen ikke medfører at kommunene er sårbar for vakanser. Kompetansen i økonomienheten anses som god nok. Men det er en kontinuerlig prosess for å øke kompetansen og bedre arbeidsfordelingen innad i enheten.

Kostnadene med å drive økonomifunksjonen for Evenes og Tjeldsund deles likt mellom kommunene. Når regnskapsåret er avsluttet, fakturerer Evenes kommune Tjeldsund for halvparten av årets netto driftsutgifter. I fakturagrunnlaget korrigeres det for utgifter som er betalt og bokført i Tjeldsund kommune og sykepengerefusjoner inntektsført i Tjeldsund.

Evenes og Tjeldsund kommuner vurderes å ikke innfri revisjonskriteriet om tilpassede styrings- og rapporteringssystem som skal sikre betryggende kontroll over kommunenes økonomi. Evenes kommunes kvartalsrapporter til kommunens folkevalgte vurderes å delvis innfri revisjonskriteriet om forsvarlige saksutredninger i forbindelse med økonomirapportering ettersom de er mer fylldige enn tidligere år. Men at det ikke konsekvent gis en skriftlig fremstilling etter en fast rapportmal gjør at rapportene ikke er etterprøvbare eller sammenlignbare, samt at det ikke bidrar til å sikre at politikerne får all relevant informasjon. Tjeldsund kommunes vurderes ikke å oppfylle kriteriet. Evenes kommune vurderes å innfri kravet om at tiltak skal vurderes ved regnskapsmessige avvik fra budsjett. Tjeldsund kommune oppfyller ikke dette kriteriet. På grunnlag av overstående konkluderer revisjonen med at kommunene til en viss grad tilfredsstillende sentrale lov- og forskriftskrav for økonomistyring.

På bakgrunn av forvaltningsrevisjon av økonomiforvaltningen anbefales Evenes og Tjeldsund kommuner å rapportere til kommunens politikere i tråd med interne retningslinjer og ved bruk av utarbeidede maler for å sikre at rettidig og fyldig informasjon gis til kommunenes beslutningstakere. Videre anbefales kommunene å oppdatere sine reglement som vedrører økonomiområder for å sikre betryggende kontroll.

Tromsø, 28.12.2011

**Lars-Andrè Hanssen**  
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

**Lene Zahl Johnsen**  
*Prosjektleder, forvaltningsrevisor*

## 1 INNLEDNING

---

På grunnlag av en overordnet analyse har Evenes kommune vedtatt plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2008-2011. I planen er forvaltningsrevisjonsprosjekt "Økonomifunksjonen" satt opp som prosjekt for gjennomføring i perioden. Kontrollutvalget i Evenes behandlet KomRev NORDs overordnede skisse for prosjektet i møte 24.6.2010, og vedtok å bestille forvaltningsrevisjon av økonomifunksjonen i henhold til prosjektskissen. Oppstartsmøte i prosjektet ble avholdt 9.9.2010.

## 2 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

---

### 2.1 Problemstilling

På grunnlag av kontrollutvalgets bestilling er det utledet følgende problemstilling er for revisjonens undersøkelse:

1. Har sammenslåing av tjenester på området for økonomiforvaltning for kommunene Tjeldsund og Evenes bidratt til en bedring av kommunenes økonomifunksjon?
2. Foreligger det områder innen den økonomiske rapporteringen eller organiseringen som fremstår mangelfulle eller utsatt for særlig risiko?
3. Hvordan fastsettes kostnadsfordelingen mellom kommunene?
4. Tilfredsstillt kommunene sentrale lov- og forskriftskrav for økonomistyring?

### 2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på regler og normer som gjelder innenfor det området som undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for revisjonens analyser, vurderinger og konklusjoner, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

Problemstilling 2 og 3 er deskriptivt formulerte, som betyr at de besvares som beskrivelser. For slike deskriptive problemstillinger er det ikke relevant å utlede revisjonskriterier. Det følger av gjeldende revisjonsstandard at revisjonen ikke kan gjøre vurderinger uten revisjonskriterier. Vi gjør derfor ingen vurderinger eller konklusjoner på grunnlag av funnene i tilnytning til problemstilling 2 og 3.

For problemstilling 1 og 4 har revisjonen utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift 15. desember 2000 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)
- Forskrift 15. desember 2000 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)
- Samarbeidsavtale mellom Evenes og Tjeldsund kommuner om felles drift av økonomifunksjoner
- Evenes kommunes økonomireglement. Vedtatt av kommunestyret i sak 27/04, endret i sak 49/05.

#### **Evenes kommunes økonomireglement**

I økonomireglementets kapittel "3.2 *Kvartalsrapport for drifts- og investeringsregnskapet*" pålegges rådmannen tre ganger hvert år å utarbeide en enkel økonomisk rapport per 31. mars, 30.

juni og 30. september, som belyser kommunens inntekter og utgifter i forhold til årets vedtatte budsjett.

### **Tjeldsund kommune v/rådmannen**

Kommunens rådmann opplyser at han skal avgi rapporter til formannskap og kommunestyre hvert kvartal. Dette er ikke nedfelt skriftlig, men revisjonen oppfatter at dette er en foretrukket praksis. En slik praksis er også i tråd med § 10 i Forskrift om årsbudsjett. Revisjonen utleder derfor som et revisjonskriterium at rådmannen i Tjeldsund skal avgi kvartalsvise økonomirapporter til formannskap og kommunestyre.

### **Samarbeidsavtale**

I samarbeidsavtalen mellom Evenes og Tjeldsund kommuner om felles drift av økonomifunksjonen, står det at formålet med sammenslåingen er å utvikle, etablere og drive en felles økonomitjeneste for deltakerkommunene som sikrer brukerne (innbyggere, ansatte og kommunens ansvarlige organer) tilgang til rett tjeneste til rett tid og til lavest mulig kostnad.

Videre står det at et større og mer robust fagmiljø skal bidra til å nå følgende delmål:

- sterkere fagmiljøer totalt og innenfor de enkelte økonomifunksjonene
- mindre sårbarhet for vakanser i forbindelse med sykdom, ferie med mer
- mulighet for å bygge opp spisskompetanse
- økt kvalitet på tjenestene
- økt tilgjengelighet
- bedre arbeidsmiljø
- økt produktivitet
- bedre informasjon om sentrale styringsparametre

Basert på dette vil revisjonen i forbindelse med problemstilling 1 undersøke om kommunen nå oppnår et bedre resultat på følgende måleindikatorer:

- overholdelse av hyppighet i økonomirapportering
- overholdelse av frister for årsregnskap og årsberetning
- omfang og vesentlighet på revisjonens tilbakemeldinger i revisjonsberetning
- revisjonsbrev gjennom året
- oppsummeringsbrev etter årsoppgjørsrevisjonen
- driftskostnader
- produktivitet i sentrale oppgaver for økonomiavdelingen

### **Kommuneloven**

Kommunelovens § 23 nr 2 pålegger administrasjonssjefen å sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll. Med betryggende kontroll oppfatter vi blant annet tilpassede styrings- og rapporteringssystemer og at kommunen har økonomi- og delegeringsbestemmelser som synliggjør ansvarsfordeling mht økonomistyring/-rapportering, som er kjent for hele kommunens ledelse. Kml § 23 nr 2 pålegger også administrasjonssjefen ansvar for at saker som legges fram for politisk behandling, er tilfredsstillende utredet. Utredningskravet gjelder også økonomirapporteringer gjennom året og årsregnskapet.

### **Forskrift om årsbudsjett**

Forskrift om årsbudsjett § 10 setter krav om at administrasjonssjefen skal legge fram rapporter for kommunestyret gjennom budsjettåret som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte budsjettet. Dersom administrasjonssjefen finner rimelig



grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt budsjett, skal det i rapporten foreslås nødvendige tiltak.

**Forskrift om årsregnskap og årsberetning**

I følge Forskrift om årsregnskap og årsberetning § 10 (2) skal kommunen avlegge årsregnskapet innen 15. februar i året etter regnskapsåret, og administrasjonssjefen skal avgi årsberetning uten ugrunnet opphold, og senest innen 31. mars.

Forskrift om årsregnskap og årsberetning § 10 (5) sier videre at administrasjonssjefen skal vurdere tiltak for å bedre den økonomiske oppfølgingen gjennom året dersom det oppstår vesentlige avvik fra regulert budsjett.

Konkrete revisjonskriterier fremgår av tekstboks i innledningen til hovedkapitlene som behandler hver enkelt problemstilling.

## 3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

---

### 3.1 Avgrensing

Økonomifunksjonen i Evenes og Tjeldsund kommuner består av en avdeling for skatt og en for økonomi. Det er utenfor KomRev NORDS mandat å vurdere avdelingen for skatt da de er underlagt en annen revisjonsenhet, og vi vil i det følgende kun behandle forhold vedrørende økonomiavdelingen. I henhold til kontrollutvalgets bestilling vil forvaltningsrevisjonen også vurdere rådmannens ansvar for å rapportere til kommunestyret/formannskapet og utarbeiding av årsberetning da dette anses som sentrale deler av kommunens økonomistyring.

Undersøkelsen er videre avgrenset til kommunenes aktivitet i perioden 1.1.2007 til 31.12.2010.

### 3.2 Metode og datamateriale

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært dokumentanalyse og intervju.

Revisjonen baserer sine funn og vurderinger på informasjon gitt i møte med rådmennene i Evenes og Tjeldsund kommuner, leder for økonomienheten, enhetsleder for skatt, ansatte i økonomienheten, samt begge kommuners enhetsledere for helse og omsorg. Det er skrevet referat fra møtene, som er verifisert av deltakerne. Revisjonen har videre gått gjennom skriftlig dokumentasjon i form av saksfremlegg og protokoller fra kommunestyret, samt ulike reglement. Rapportens faktabeskrivelse som ligger til grunn for revisjonens vurderinger, er verifisert av administrasjonen i Evenes kommune. Revisjonen har ikke lyktes i å få verifisert faktafunn fra tidligere rådmann i Tjeldsund. Rapporten i sin helhet har vært på høring hos nåværende rådmann i Tjeldsund kommune, som unnlot å gi høringskommentarer til rapporten.

Datainnsamlingen ble startet i september 2010. Prosjektet har vært preget av en del forsinkelser i kommunenes leveranser av dokumentasjon, og revisjonen har bedt om utfyllende dokumentasjon gjennom hele prosjektperioden.

### 3.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom revisjonskriteriene og problemstillingen for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Vi mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene, ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. I tillegg er høy gyldighet sikret gjennom at vi har sammenlignet faktafunn fra dokumentanalyse og intervju/muntlig informasjon.

Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. For å sikre at data er pålitelige, er det nødvendig å vurdere eventuelle feilkilder. Dette er ivarettatt ved kvalitetssikring av faktaopplysningene som er framkommet fra dokumenter, og verifisering av faktaopplysninger framkommet i intervju og samtaler.

## 4 BEDRING AV ØKONOMIFUNKSJONEN

### **Problemstilling 1:**

**Har sammenslåing av tjenester på området for økonomiforvaltning for kommunene Tjeldsund og Evenes bidratt til en bedring av kommunens økonomifunksjon?**

### **Revisjonskriterier:**

#### **Forskrift om årsregnskap og årsberetning § 10 (2):**

*”Kommunen skal avlegge årsregnskapet innen 15. februar i året etter regnskapsåret, og administrasjonssjefen skal avgi årsberetning uten ugrunnet opphold, og senest innen 31. mars”*

#### **Forskrift om årsbudsjett § 10:**

Administrasjonssjefen skal legge fram rapporter for kommunestyret gjennom budsjettåret som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte budsjettet. Dersom administrasjonssjefen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt budsjett, skal det i rapporten foreslås nødvendige tiltak.

#### **Evenes kommunes økonomireglement**

I økonomireglementets kapittel ”3.2 Kvartalsrapport for drifts- og investeringsregnskapet” pålegges rådmannen å utarbeide en enkel økonomisk rapport per 31. mars, 30. juni og 30. september, som belyser kommunens inntekter og utgifter i forhold til årets vedtatte budsjett.

#### **Tjeldsund kommune v/rådmannen**

Rådmannen skal avgi rapporter til formannskap og kommunestyre hvert kvartal

#### **Samarbeidsavtale om felles økonomifunksjon:**

Kommunen forventes å oppnå et bedre resultat på følgende måleindikatorer:

- overholdelse av hyppighet i økonomirapportering
- omfang og vesentlighet på revisjonens tilbakemeldinger til kommunen, herunder revisjonens nummererte brev og oppsummeringsbrev
- driftskostnader
- økt produktivitet i sentrale oppgaver for økonomiavdelingen

### 4.1 Revisjonens funn og vurderinger

#### **Overholdelse av frister for økonomirapportering**

Det er rådmannen i Evenes kommune som har ansvar for økonomirapporteringen. En gjennomgang av Evenes kommunes kvartalsrapporter for 2007, 2008 og 2009, viser at rådmannen avla kvartalsrapport 1. og 3. kvartal 2007, 1. kvartal 2008, samt 1. og 2. kvartal 2009. Øvrige kvartal ble det ikke avlagt rapport til politikerne i Evenes kommune. Rådmannen opplyser at han enkelte kvartal gir en muntlig framstilling av status.

Ikke alle rapportene som er gitt fra enhetene i Evenes kommune, er påført dato for når tallene er hentet ut av økonomisystemet. Andre rapporter omfatter regnskapstall som er hentet ut fra økonomisystemet på ulike tidspunkt. På bakgrunn av datering på enhetsledernes rapporter, og

datering av regnskapstall i rapporten, finner revisjonen at det har forekommet minimum 14 dagers sprik på hvor oppdaterte de ulike enheters regnskapstall var i den samme kvartalsrapporten.

Søk på Tjeldsund kommunes hjemmeside på Internett, i oversikt over saker som har vært til politisk behandling i Tjeldsund kommune, viser at det er gitt økonomirapport til formannskapet 1. og 2. kvartal 2007, 1., 2. og 3. kvartal 2008 og 2009, samt for 1. og 3. kvartal i 2010. Ved å gjøre et lignende søk for kommunestyret, finner revisjonen ikke at det er gitt økonomirapport til dette politiske nivået.

### **Vurdering**

Revisjonen vurderer at administrasjonene i Evenes og Tjeldsund kommuner ikke avlegger rapporter i den grad de er pålagt i kommunens eget økonomireglement eller gjennom foretrukket praksis. Kriteriet vurderes derfor som ikke oppfylt.

### **Overholdelse av frister for årsregnskap og årsberetning**

I tabellene nedenfor har vi presentert dato for når Evenes kommune har avlagt årsregnskap og årsberetning for årene 2006 til 2010, og tilsvarende for Tjeldsund kommune for perioden 2007 til 2010.

<b>Evenes kommunes årsregnskap for:</b>	<b>Kommentar</b>
<b>2006</b> ble avlagt 2.3.2007	
<b>2007</b> ble avlagt 17.6.2008	Avlagt første gang 8.4.2008
<b>2008</b> ble avlagt 31.3.2009	Avstemmingsperm ikke levert
<b>2009</b> ble avlagt 7.6.2010	
<b>2010</b> ble avlagt 24.6.2011	Avlagt første gang 2.5.2011
<b>Evenes kommunes årsberetning for:</b>	<b>Kommentar</b>
<b>2006</b> ble avlagt 16.4.2007	
<b>2007</b> ble avlagt 9.6.2008	
<b>2008</b> ble avlagt 27.5.2009	
<b>2009</b> ble avlagt 11.11.2010	Avlagt første gang 2.7.2010
<b>2010</b> ble avlagt 28.6.2011	Avlagt første gang 10.5.2011, andre gang 16.5.2011

<b>Tjeldsund kommunes årsregnskap for:</b>	<b>Kommentar</b>
<b>2007</b> ble avlagt 19.5.2008	Avlagt første gang 24.4.2008
<b>2008</b> ble avlagt 7.5.2009	
<b>2009</b> ble avlagt 18.5.2010	Avlagt første gang 11.3.2010, andre gang 22.4.2010
<b>2010</b> ble avlagt 8.6.2011	
<b>Tjeldsund kommunes årsberetning for:</b>	<b>Kommentar</b>
<b>2007</b> ble avlagt 11.6.2008	
<b>2008</b> ble avlagt 12.5.2009	
<b>2009</b> ble avlagt 25.5.2010	
<b>2010</b> ble avlagt 22.6.2011	

Enhetsleder skatt mener at dersom enhetslederne i Tjeldsund kommune jobber med regnskapene løpende gjennom året, og at det gjennomføres en større kvartalsmessig gjennomgang av regnskap samt hyppigere gjennomganger med enhetslederne, ville regnskapet blitt avlagt tidligere. Per i dag gjøres ikke en fortløpende kontroll av om bilag er korrekt ført, og en årlig gjennomgang medfører rekonstruering av det som ble gjort langt tilbake i tid.

Kommunene skal fra høsten 2011 starte med skanning av innkommende faktura. Økonomisjef mener dette ikke vil minske arbeidsmengden, men at det vil lette avslutningen av årsregnskapet og gi mulighet til bedre oppfølging gjennom året.

Den tidligere rådmannen i Tjeldsund kommune fant det komplisert å skulle ta ansvar for en stadig senere regnskapsavslutning overfor kommunens folkevalgte og revisjonen. For øvrig opplevde han at et samarbeid er uproblematisk så lenge dialogen mellom de to rådmennene, og mellom rådmannen i Tjeldsund og økonomisjef, fungerer så godt som det gjør per i dag.

### **Vurdering**

Revisjonen vurderer at verken Evenes kommune eller Tjeldsund kommune avlegger regnskap og årsberetning innen frist satt i forskrift om årsregnskap og årsberetning § 10 (1), og at det ikke er en tendens til at kommunene avlegger regnskap og beretning tidligere enn før sammenslåingen.

### **Revisjonens tilbakemeldinger**

Revisjonen skriver nummererte brev når det er vesentlige feil eller mangler i kommunens regnskap eller rutiner.<sup>1</sup>

I den perioden revisjonen undersøkelser gjelder er det sendt to nummererte brev til kontrollutvalget i Tjeldsund kommune.<sup>2</sup> Disse omhandlet forbehold i regnskapene for 2008 og 2009. Begge forholdene gjaldt manglende rutiner for vurdering og oppfølging av kortsiktige fordringer. Forholdet medførte at regnskapet måtte avlegges på nytt. I forbindelse med revisjon av årsregnskapet for 2007, anbefalte revisjonen kommunen (i brev av 7.7.2008) å innarbeide rutiner for gjennomgang og dokumentasjon av kundefordringene. Dette hadde ikke kommunen fulgt når årsregnskapet for 2008 og 2009 ble avlagt. I revisjonens brev av 12.2.2009 tas det opp at rutinehåndbok ikke er à jour (siste gang redigert i 2002). Daværende rådmann svarte at kommunen ville se på rutineene i løpet av 2009, men per høsten 2011 foreligger ingen oppdatert versjon av rutinehåndboken.

I undersøkelsesperioden er det sendt ett nummerert brev til kontrollutvalget i Evenes kommune<sup>3</sup>, med kopi til rådmannen. Brevet omhandlet forbehold i revisjonsberetningen for 2008 grunnet manglende rutiner på dokumentasjon og vurdering av kortsiktige fordringer for tilskudd og

---

<sup>1</sup> Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (FOR-2004-06-15-904) § 4 pålegger revisor å påpeke skriftlig følgende forhold overfor kontrollutvalget med kopi til administrasjonssjefen eller kommune-/fylkesrådet: 1. mangler ved plikten til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger, 2. feil og mangler ved organiseringen av den økonomiske internkontrollen, 3. misligheter, 4. feil som kan medføre feilinformasjon i årsregnskapet, 5. om det ikke er redegjort for vesentlige avvik mellom beløpene i den revisjonspliktiges årsregnskap og regulert budsjett slik det fremstår etter gyldige vedtak/endringer fattet på riktig beslutningsnivå, 6. begrunnelse for manglende underskrift ved bekreftelser overfor offentlige myndigheter som gis i henhold til lov eller forskrift, og 7. begrunnelse for å si fra seg oppdrag etter § 16.

<sup>2</sup> Nr 1 – årsregnskap 2008. Datert 23.6.2009

Nr 2 – årsregnskap 2009. Datert 4.5.2010

<sup>3</sup> Nr 1 – årsregnskap 2008. Datert 12.6.2009

Årsregnskap 2009 ble det skrevet et ordinært oppsummeringsbrev.

refusjoner. Dette hadde flere ganger blitt tatt opp med administrasjonen, både i brev og i møter. Fra og med regnskapsavleggelsen for 2009 er dokumentasjonen fra Evenes kommune blitt betydelig forbedret. Revisjonen tok i brev av 15.12.2008 opp at rutinehåndbok ikke er oppdatert (siste gang redigert i 2000). Rådmannen svarte i brev datert 2.7.2010, at rutinehåndboken skal foreligge ei oppdatert utgave senest september 2010. Revisjonen forhørte seg om arbeidet med rutinehåndboken i et møte med administrasjonen den 13.1.2011, og rådmannen svarte at den vil foreligge høsten 2011.

En god dialog mellom kommunene og revisor førte til at regnskapene for hvert år avlegges i en form som er mer i henhold til regelverket enn foregående år. Men det vil stadig være nye forhold som avdekkes i revisjonens arbeid, og som ikke nødvendigvis er mindre vesentlig enn tidligere feil som er rettet opp. Disse nye forholdene må rettes opp for at regnskapet skal kunne avlegges uten merknader. Revisjonen opplever at kommunene ikke nødvendigvis følger opp i tråd med sine svar. For eksempel blir korrigeringer i regnskapet ikke gjort. Resultatet er at revisjonen får stadig flere momenter som må følges opp i dialogen med kommunene. I tillegg kan det ta lang tid fra revisjonen sender brev til kommunene til tilbakemelding mottas. En gjennomgang viser at det på det meste har tatt ni måneder fra frist for svar var satt til revisor mottok kommunens svar.

### **Vurdering**

Kommunene gjør ikke alltid endringer i henhold til revisjonens påpekninger, og omfang og vesentlighet i revisjonens tilbakemeldinger er ikke mindre etter sammenslåingen. Til tross for dette, har kommunene i dialog med revisjonen forbedret kvaliteten på sine regnskap de siste årene. Revisjonen vurderer på dette grunnlaget at kommunene innfrir kravene i revisjonskriteriet.

### **Driftskostnader**

Når det kommer til driftskostnader, var 2008 første år det ble oppnådd helårs effekt av samarbeidet. Revisjonen har ikke hentet inn tall for de to kommunenes driftskostnader før sammenslåingen. Økonomienhetene før og etter sammenslåingen er ikke sammenlignbare – noe som også påvirker sammenlignbarheten i driftskostnadene før og etter. Derfor fokuserer vi i denne rapporten på utviklingen etter sammenslåingen.

Tallene nedenfor viser utviklingen i driftskostnadene for økonomifunksjonen. Tallene er en sammenstilling av Evenes kommunes refusjonskrav til Tjeldsund kommune for kostnader tilknyttet økonomi- og skatteavdelingen, med Tjeldsund kommunes lønnskostnader på skatteavdelingen.

- 2008: kr 1 923 774

- 2009: kr 1 933 496

- 2010: kr 1 959 259

Før sammenslåingen hadde de to kommunene til sammen 2,04 årsverk innen lønn, 1,24 årsverk innen fakturering/innfordring, 1,51 årsverk innen skatt, samt 3,52 årsverk tilknyttet regnskap. Det utgjør totalt 8,31 årsverk tilknyttet økonomifunksjonen. I forbindelse med sammenslåingen gikk en ansatt av med pensjon og en annen gikk over til en stilling innen en annen avdeling i kommunen. Økonomiavdelingen er ytterligere nedbemannet med 0,5 stilling etter økonomifunksjonen for de to kommunene formelt ble slått sammen 1.3.2008<sup>4</sup>. Høsten 2011 er bemanningen på 7,9 årsverk.

---

<sup>4</sup> Foreløpig vurdering av felles drift av tekniske tjenester og økonomifunksjon, datert 28.9.2009.

### Vurdering

Refusjonskrav fra Evenes kommune til Tjeldsund kommune for kostnader tilknyttet økonomifunksjonen, har økt med kr 35 484 fra 2008 til 2010. Tar man høyde for lønns- og prisvekst, samt det faktum at kommunene har en lavere bemanning på økonomifunksjonen, må man forutsette at det har vært besparelser. Revisjonen vurderer derfor at revisjonskriteriet er oppfylt.

### Økt produktivitet

Det har ikke vært noen endring i antall regnskap som føres av økonomiavdelingen. Både før og etter sammenslåingen har det blitt ført regnskap for ett menighetsråd i hver kommune i tillegg til de to kommuneregnskapene. For å gi et inntrykk av utviklingen i produktiviteten i økonomiavdelingen, vil vi i det følgende se på utviklingen i enkelte av de konkrete oppgavene økonomiavdelingen har. Antall bilag behandlet, antall lønnstransaksjoner og andre type transaksjoner som gjennomføres per år, sammenholdt med personellressurser, vil gi et bilde av om produktiviteten har økt siden sammenslåingen.

	2007	2008	2009	2010
<b>Inngående faktura/leverandørbilag</b>	8 076	9 015	9 166	9 640
<b>Hovedboksbilag</b>	4 400	3 391	3 435	3 215
<b>Importerte bilag</b>	0	74	86	100
<b>Sum bilag</b>	<b>12 476</b>	<b>12 480</b>	<b>12 687</b>	<b>12 955</b>
<b>Tilfeldig faktura</b>	851	937	974	828
<b>Faste oppdrag</b>	4 040	3 576	3 418	3 510
<b>Kommunale gebyr</b>	4 276	4 217	4 278	4 659
<b>Sum andre transaksjoner</b>	<b>9 167</b>	<b>8 730</b>	<b>8 670</b>	<b>8 997</b>

Tabell 1: Antall transaksjoner i Evenes og Tjeldsund kommuner i perioden 2007 – 2010

Leder for økonomiavdelingen skriver i e-post til revisjonen at inngående faktura/leverandørbilag er de minst krevende bilagene å behandle – alt registreres på en linje<sup>5</sup>. Men det er mer etterarbeid tilknyttet betaling og kontroll av leverandørbilag. Hovedboksbilag kan bestå av ganske mange linjer, noe som medfører høyere tidsbruk per bilag. I Evenes er et gjennomsnittlig hovedboksbilag på 12 linjer. Her er det imidlertid mindre arbeid med betaling og kontroll enn de nevnte leverandørbilagene. Økningen i antall leverandørbilag og nedgangen i antall hovedboksbilag fra 2007 til 2008 forklarer administrasjonen med at Tjeldsund kommune tidligere hadde en relativt stor del manuelle utbetalinger som må bokføres ved hovedboksbilag. Disse utbetalingene gjaldt for det meste refusjon av ansattes utlegg og utbetalinger til ”engangs-leverandører”. En omlegging som ble gjort etter omorganiseringen, medførte at disse fra 2008 ble registrert som leverandørbilag. I tillegg tok økonomiavdelingen i bruk mulighet for å importere bilag fra Excel inn i regnskapet, noe som også reduserer antallet større bilag som må legges inn manuelt. Disse måtte tidligere registreres som hovedboksbilag. Tabellen viser at det fra 2008 til 2010 har vært en svak økning i det totale antall bilag som økonomiavdelingen behandler.

<sup>5</sup> I rådmannens høringsvar står følgende: «Det er direkte feil at vi ved inngående faktura/leverandørbilag kan registrere alt på en linje. Det er tilstrekkelig at det er benyttet to ulike satser på moms til at vi får flere føringer, og faktura kan bli splittet opp på budsjettdimensjoner som ansvar, art og/eller funksjon. Enkelte faktura kan således bli splittet i opptil 20 føringer.»

Tilfeldige faktura er enkeltfaktura som i følge administrasjonen legges inn manuelt. Disse medfører mer arbeid enn faste oppdrag og kommunale gebyr (vann og avløp, feiing, eiendomsskatt) som ligger inne i regnskapssystemet, og der arbeidet hovedsakelig er oppdatering av registrene. Det er bare registrene for eiendomsskatt som økonomiavdelingen gjør selv. Det øvrige gjennomføres av merkantilt personale tilknyttet plan- og utviklingsavdelingen i Tjeldsund kommune. Øvrige transaksjoner (remittering med mer) gjøres automatisk som følge av faste kjøring i regnskapssystemet. Administrasjonen forteller at arbeidsinnsatsen derfor ikke avgjøres av antall transaksjoner. Tabellen viser at det totale antallet transaksjoner har bare hatt svake svingninger i den undersøkte perioden.

### ***Vurdering***

Det totale antall behandlede bilag og andre transaksjoner er høyere i 2010 (21 952) enn alle tidligere år i undersøkelsesperioden. Sett i lys av at økonomiavdelingen er bemannet med 7,9 årsverk mindre enn i 2007 antyder det en økning i produktivitet i avdelingen. Revisjonen vurderer derfor revisjonskriteriet som oppfylt.

## **4.2 Oppsummering og konklusjon**

Revisjonen vurderer at Evenes og Tjeldsund kommune ikke oppfyller kriteriet om å avlegge kvartalsmessige rapporter til kommunens folkevalgte. Kommunene anses heller ikke å innfri kriteriet om å overholde fristen for å avlegge årsregnskap og årsberetning. Begge kommunene vurderes å innfri kravet om å forbedre kvaliteten på sine regnskap, samt kriteriene om å senke driftskostnader og øke produktiviteten på økonomiområdet.

Revisjonen konkluderer etter dette med at sammenslåingen av tjenester på området for økonomiforvaltning for Tjeldsund og Evenes til en viss grad har bidratt til en bedring av kommunens økonomifunksjon.



## 5 RISIKOOMRÅDER

---

### **Problemstilling 2:**

**Foreligger det områder innen den økonomiske rapporteringen eller organiseringen som fremstår mangelfulle eller utsatt for særlig risiko?**

Revisjonens funn bygger på administrasjonens beskrivelse av mangelfulle eller risikoutsatte områder i økonomifunksjonen.

### **5.1 Revisjonens funn**

#### **Bemanning og sårbarhet**

Bemanningen på økonomiavdelingen anses av økonomisjef å ikke være god nok på bakgrunn av at kommunene ikke har klart å avlegge regnskap i tide. Men han mener dette i større grad skyldes fordeling av de ressursene kommunene har, enn manglende ressurser. I forbindelse med ferieavviklingen er økonomifunksjonen i dag bedre bemannet enn før sammenslåingen. Det er alltid ansatte på jobb i økonomiavdelingen. Før kunne det forekomme at økonomiavdelingen var ”stengt” i perioder i sommermånedene.

Ett av formålene med sammenslåingen var at sårbarheten i økonomiavdelingen skulle bli mindre. Økonomisjef og personen som jobber med fakturering, mener at sårbarheten relativt sett har økt når det gjelder fakturering. Dette fordi det bare er én person som jobber med det, mens det før var én person i hver kommune. Men det er også gitt opplæring til én annen person, som for korte perioder kan overta enkeltoppgaver tilknyttet fakturering. Det er ikke utarbeidet skriftlige rutiner for arbeidsoppgavene tilknyttet fakturering.

Enhetsleder skatt opplever at kommunenes faktureringsrutiner har høyere risiko for feil enn før sammenslåingen. Dette skyldes utfordringer knyttet til hvor tett kommunikasjonen er mellom de ansatte som har ansvar for hver sine oppgaver innenfor fakturering og innfordring. Ansatte med kontorplass i Evenes kommune skal fakturere og purre, mens resten av innfordringsprosessen ligger til ansatte som har kontorplass i Tjeldsund kommune. Informanten mener det tar for lang tid før innfordrede/innbetalte beløp blir bokført i kommunens regnskap. Enhetslederen mener hovedfakturaene bør sendes ut tidligere i året slik at kravene er klar, ferdig purret og varsel om tvangstrekk av lønn/trygd er sendt ut når skatteavregningen kommer i juni.

I behandlingen av lønn er avdelingen nå bemannet med tre personer, og der anses sårbarheten å være liten. I og med at de som før jobbet med én kommune, nå skal gjøre samme jobb for to kommuner, har sammenslåingen ført til økt arbeidspress for de ansatte. På dette området hadde Evenes og Tjeldsund et godt samarbeid også før omorganiseringen. Det var jevnlig kontakt, og de ansatte utvekslet erfaring og hjelp hverandre med å løse problemer. Fordi de to som jobbet med lønn i Tjeldsund kommune gikk av med pensjon/over i en annen stilling i forbindelse med sammenslåingen, opplever de ansatte som ennå jobber med lønn, at kommunene har mistet ressurser/kompetanse i forbindelse med sammenslåingen. Dagene før lønnskjøring er blitt hektiske. De ansatte opplever at det har blitt mer krevende å få inn grunnlaget for lønn og fakturering innenfor fristene. Dette skyldes at de har flere enhetsledere å forholde seg til - jobben med å innhente lønnsgrunnlaget og å purre på manglende informasjon tar mye tid. På regnskap/bokføring anser økonomisjef sårbarheten å være liten ettersom det er tre-fire personer som har overlappende kompetanse.

## Kompetanse

I forhold til hva som var planlagt, anser økonomisjefen muligheten for kommunene til å bygge opp spisskompetanse innenfor økonomiområdet som redusert ettersom Skånland kommune trakk seg fra et planlagt samarbeid med Evenes og Tjeldsund. Økonomiavdelingen er fortsatt relativt liten, og det er færre ansatte å utveksle kompetanse med og fordele oppgavene på i et samarbeid mellom to kontra tre kommuner.

Økonomisjef anser kompetansen på økonomiavdelingen som god nok. Men han mener kommunene ikke har ansatte som, i tillegg til å jobbe med konkrete oppgaver, har kompetanse til å se sammenhengene i kommuneregnskapene. Målet er å drive intern opplæring av ansatte, som igjen kan gi muligheter for en bedre arbeidsfordeling i forbindelse med regnskapsavslutningen. Per i dag er økonomisjefen den eneste i økonomiavdelingen som har kompetanse og oversikt til å avslutte årsregnskapene for Evenes og Tjeldsund kommuner. Å avslutte regnskapet er en krevende jobb, og økonomisjef må prioritere den ene kommunen. Da må avlegging av den andre kommunens regnskap avvente. Om den ene kommunen må levere regnskapet flere ganger på grunn av feil og mangler, kan det medføre at det andre regnskapet blir nedprioritert en lengre periode.

Økonomisjef mener økonomifunksjonen i et ET-samarbeid har minst like god kompetanse på fakturering og lønn som tidligere. Men som tidligere nevnt, føler de ansatte at de har mistet kompetanse fordi de som jobbet i Tjeldsund kommune ikke har jobbet innenfor dette feltet siden sammenslåingen.

Kommunene har en kompetanseplan. Denne omfatter ikke alle ansatte, og i størst grad ansatte ved skolene. Målet er i følge økonomisjefen at alle ansatte på økonomiavdelingen skal få delta på ett kurs per år, og flere ved behov. En av de ansatte på økonomienheten opplever at mulighetene for å få kompetansehevede kurs var bedre før sammenslåingen ettersom budsjettene til dette formålet har blitt redusert. Den ansatte poengterer at området som økonomienheten forvalter, er i hyppig utvikling, og ansatte har behov for å delta på kurs for å holde ved like og øke kompetansen.

Enhetsleder skatt mener det er behov for å øke kompetansen på økonomiområdet blant enhetslederne i Tjeldsund kommune. Lederne har for stor tillit til at tallene i månedsrapportene er korrekt så lenge sluttsummen er korrekt. Det gjøres, i følge henne, ikke tilstrekkelig kontroll på bilagsnivå. Rådmannen i Evenes poengterer at enhetslederne i kommunen er fagpersoner innefor det området de jobber, og ikke har formell kompetanse innenfor økonomi. I en travel hverdag blir de presset til å prioritere mellom de arbeidsoppgavene de har ansvar for. Økonomioppfølgingen kan i slike tilfeller ende med å bli nedprioritert. Rådmannen informerer om at kompetanseutvikling er et fokus på ledermøtene. I tillegg er det etablert et lederopplæringsprogram i samarbeid med andre kommuner i Ofoten. Programmet har en modul med økonomistyring og -forståelse.

## 5.2 Oppsummering

Bemanningen oppleves på enkelte områder som for lav, og sårbarhet for vakanser som større, enn før omorganiseringen. På andre områder mener administrasjonen at bemanningen ikke medfører at kommunene er sårbar for vakanser. Kompetansen i økonomienheten anses som god nok. Men det er en kontinuerlig prosess for å øke kompetansen og bedre arbeidsfordelingen innad i enheten.

## 6 KOSTNADSFORDELING

---

### **Problemstilling 3:**

#### **Hvordan fastsettes kostnadsfordelingen mellom kommunene?**

Revisjonens funn bygger på administrasjonens beskrivelse av hvordan kostnadene fordeles.

### **6.1 Revisjonens funn**

Kostnaden med å drive økonomifunksjonen for Evenes og Tjeldsund deles likt mellom kommunene. De har ikke en klar eller skriftlig avtale om hvordan kommunene skal fakturere hverandre i vertskommunesamarbeid. Rådmannen i Evenes poengterer at dette ikke anses som nødvendig, og at avtalen som foreligger er tydelig på fordeling av utgifter. Muligheten for å innføre kvartalsvis akontofakturering er diskutert i administrasjonen.

Evenes kommune fakturerer Tjeldsund kommune for utgiftene til drift av økonomifunksjonen. Utgiftene for regnskapsåret 2008 hadde forfallsdato 20.3.2009. Det er 33 dager etter kommunenes frist for å avlegge regnskap. For 2009 var fakturadato 12.2.2010 med forfallsdato 14.3.2010. Fakturadato for 2010 var 11.2.2011, og forfallsdato 13.3.2011.

Grunnlaget for kravet til Tjeldsund er netto utgifter i henhold til kommuneregnskapet for Evenes. Fra grunnlaget trekkes utgifter som er bokført i Tjeldsund: telefonutgifter, lønn/sosiale utgifter, anslag på porto (utsendte varsler og avregninger), kurs og reiseutgifter. Sykepengerefusjon som er inntektsført i Tjeldsund, legges til grunnlaget fra Evenes. Sluttsummen splittes på de to kommunene, og Tjeldsund faktureres for sin andel.

De to kommunene gjør de samme investeringene, for eksempel i elektroniske programmer som forenkler eller effektiviserer arbeidsoppgaver. Men om én av kommunene alene gjør en investering, er avtalen at denne kommunen skal nyte godt av hele besparelsen i drift. Det har foreløpig ikke blitt aktuelt.

### **6.2 Oppsummering**

Kostnadene med å drive økonomifunksjonen for Evenes og Tjeldsund deles likt mellom kommunene. Når regnskapsåret er avsluttet, fakturerer Evenes kommune Tjeldsund for halvparten av årets netto driftsutgifter. I fakturagrunnlaget korrigeres det for utgifter som er betalt og bokført i Tjeldsund kommune og sykepengerefusjoner inntektsført i Tjeldsund.

## 7 LOV- OG FORSKRIFTSKRAV FOR ØKONOMISTYRING

### **Problemstilling 4:**

**Tilfredsstill kommunene sentrale lov- og forskriftskrav for økonomistyring?**

### **Revisjonskriterier:**

#### **Kommuneloven § 23 nr 2:**

*”Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen (...) er gjenstand for betryggende kontroll”* Med betryggende kontroll oppfatter vi blant annet økonomisk internkontroll med tilpassede styrings- og rapporteringssystemer og at kommunen har økonomi- og delegeringsbestemmelser som synliggjør ansvarsfordeling mht økonomistyring/-rapportering, som er kjent for hele kommunens ledelse.

#### **Kommuneloven § 23 nr 2:**

Administrasjonssjefen har ansvar for å *”påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet”*. Utredningskravet gjelder også økonomirapporteringer gjennom året og årsregnskapet.

#### **Forskrift om årsbudsjett § 10:**

Administrasjonssjefen skal legge fram rapporter for kommunestyret gjennom budsjettåret som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte budsjettet. Dersom administrasjonssjefen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt budsjett, skal det i rapporten foreslås nødvendige tiltak.

#### **Forskrift om årsregnskap og årsberetning § 10 (5):**

Administrasjonssjefen skal vurdere tiltak for å bedre den økonomiske oppfølgingen gjennom året dersom det oppstår vesentlige avvik fra regulert budsjett.

### **7.1 Revisjonens funn og vurderinger**

#### **Evenes - Betryggende kontroll**

De ansatte har ikke fått (nye) stillingsbeskrivelser etter omorganiseringen som beskriver oppgaver og ansvarlinjer i den nye organisasjonen.

Ved sammenslåingen måtte rutinene for de fleste områder endres i større eller mindre grad. Økonomisjefen forteller at det ikke er utformet skriftlige rutiner i den forbindelse. Orientering om endringer er sendt til de ansatte i e-poster og interne notater. Det er ikke gjort endringer i økonomireglement siden sammenslåingen, eller gjennomført en totalgjennomgang av kommunenes reglementer. Heller ikke rapporteringsrutinene er endret siden sammenslåingen.

Begge kommunene har interne kontrollrutiner som omhandler risikovurderinger, attestasjon og anvisning. Kontrollrutinene beskriver hvordan attestasjon og anvisning skal gjøres, men ikke hvem som skal gjøre det. Økonomisjefen forteller at de interne kontrollrutinene til Evenes kommune er fra 2000, og mener de bør revideres. Disse er ikke knyttet sammen med delegasjonsreglementet, som heller ikke er revidert siden sammenslåingen. I rådmannens saksfremlegg til Evenes kommunestyres behandling av samarbeidsavtale vedrørende delegering (april 2007), anbefales en

viss harmonisering av kommunenes delegeringsreglement for å oppnå en best mulig flyt i produksjonen. Dette er ikke gjennomført.

### **Tjeldsund - Betyggende kontroll**

Den økte avstanden mellom enhetene i Tjeldsund kommune og økonomiavdelingen medførte et behov for å skriftliggjøre rutiner. Helse- og omsorgssjefen mener at skriftliggjøringen har gitt bedre kontroll etter at de ble etablert. Kommunene har endret de ulike skjemaene som er i bruk (reiseregninger, timelister) slik at de er blitt mer like. Tjeldsund kommune har ikke økonomireglement, men et finansreglement (i følge enhetsleder skatt er det oppdatert 1.7.2010) og et delegasjonsreglement (datert 5.3.2002).

Enhetslederne i begge kommunene har online tilgang på oppdaterte regnskapstall, og kan sjekke lønn på elektronisk personalsystem, samt regnskap/budsjett/rapporter på elektronisk økonomisystem. Revisjonen blir fortalt at denne muligheten benyttes i liten grad av enkelte av enhetslederne.

### **Vurdering – Betyggende kontroll**

At begge kommunene mangler oppdaterte økonomireglement, internkontrollrutiner og delegasjonsreglement, vurderes av revisjonen å være i strid med kravet om tilpassede styrings- og rapporteringssystemer. Det vurderes også å stride mot kravet om økonomi- og delegeringsbestemmelser som synliggjør ansvarsfordeling mht økonomistyring/-rapportering. Revisjonen vurderer derfor at Evenes og Tjeldsund kommuner ikke oppfyller revisjonskriteriet om betyggende kontroll.

### **Evenes - Saksutredninger i forbindelse med økonomirapportering**

Enhetslederne i Evenes kommune har til enhver tid online tilgang til oppdaterte regnskapstall. Hver måned sjekkes økonomitall og sykefraværstatistikk for eventuelle feil. Ved feil skal enhetsleder gi tilbakemelding til rådmannen. Enhetsleder for helse og omsorg forteller at eventuelle avvik ikke begrunnes skriftlig i denne tilbakemeldingen. Det til tross for at det normalt oppstår avvik på 40 millioner i budsjettet for helse og omsorg. Rådmannen rapporterer til formannskap og kommunestyre hvert kvartal. I 4. kvartal gjøres budsjettreguleringer. Det er rådmannen som presenterer rapportene for formannskapet og kommunestyret.

Rådmannens økonomirapporter er ikke bygget opp etter en fast mal, men det er enhetsledernes interne rapporter til rådmannen<sup>6</sup>. Disse følger ofte til kommunestyret som vedlegg. Det skriftlige materialet som presenteres for politikerne er derfor normalt strukturert med ett kapittel per enhet: ett kapittel per skole/SFO og barnehage, ett for helse og sosial, ett for PLO-tjenesten, ett for politisk, ett for skatt. Revisjonen finner at ikke alle enheter omtales i samtlige rapportert; for eksempel 2. kvartal 2009 – ikke rapport fra Bogen barnehage, økonomiavdelingen, felleseenheten eller Liland barnehage. Et annet eksempel er 1. kvartal 2009 – det er oppgitt regnskapstall i en skjematisk samlingsrapport, men ikke utfyllende rapport fra enhetene politisk eller økonomiavdelingen/skatteavdelingen. Tidlig i den reviderte perioden har rådmannen enkelte ganger gitt en samlingsrapport, uten vedlagte utfyllende rapporter for hver enhet (for eksempel 1. kvartal 2008). I sitt høringssvar opplyser rådmannen at han, noen ganger i samarbeid med enhetsleder, gir en muntlig framstilling av status. Det har i følge rådmannen skjedd i måneder revisjonen finner at det ikke foreligger skriftlige rapporter.

<sup>6</sup> Evenes kommune har ikke endret sine rapporteringsrutiner til kommunestyre/formannskap etter sammenslåingen, og heller ikke de interne rapportmalene som enhetslederne benytter.

Hvert kapittel i økonomirapportene er inndelt i en del for økonomi (økonomidata og eventuelle behov for tiltak), personal (sykefravær, informasjon om arbeidsmiljø/personalsituasjonen, eventuelle tiltak innen personalområdet), en for fremdrift innen vedtatte områder/oppgaver, og et punkt om andre forhold. I rapporten presenteres enhetenes resultat hittil i år mot budsjett for hele året. Budsjettet er ikke periodisert. Avvik beregnes ut fra forventet resultat ved årets slutt.

### **Tjeldsund - Saksutredninger i forbindelse med økonomirapportering**

Tidligere rådmann opplyser at rådmannen skal rapportere til formannskap og kommunestyre hvert kvartal. For 4. kvartal gjøres økonomirapporten i form av budsjettreguleringer. Enhetslederne rapporterer som regel skriftlig til rådmannen, hvor det i følge enhetsleder gis kommentarer på eventuelle avvik fra budsjett.

Rådmannens rapport til politikerne i Tjeldsund kommune består av et Excel regneark med oppdaterte regnskapstall, som presenteres mot budsjett, %-vis forbruk av budsjett og %-vis korrigert forbruk. Revisjonen har etterspurt saksfremlegg, men kommunen har ikke dokumentert at det gis skriftlige kommentarer til kvartalsrapportene.

### ***Vurdering – Forsvarlige utredninger i forbindelse med økonomirapportering***

Administrasjonen i Evenes kommunes kvartalsrapporter vurderes å være mer fyldige/innholdsrike i 2009 enn tidligere år. På bakgrunn av at rapportene ikke alltid gis etter en skriftlig mal, og at omfanget av rapportene er varierende, vurderer revisjonen at revisjonskriteriet er delvis oppfylt.

Tjeldsund kommune har ikke dokumentert at det gjøres saksutredninger i forbindelse med økonomirapportering, og revisjonen vurderer på det grunnlag at revisjonskriteriet ikke er oppfylt.

### **Evenes - Tiltak ved avvik**

I sine kvartalsrapporter, der det er ansett som nødvendig, vurderer og foreslår rådmannen tiltak ved avvik fra budsjett.

### **Tjeldsund - Tiltak ved avvik**

Det fremkommer ikke av den skriftlige rapporten om det blir vurdert tiltak i de tilfeller det oppstår vesentlig avvik.

### ***Vurdering – Tiltak ved avvik***

Revisjonen vurderer at Evenes kommune innfrir revisjonskriteriet om å vurdere tiltak ved vesentlige avvik fra budsjett. Tjeldsund kommune oppfyller ikke revisjonskriteriet.

## **7.2 Oppsummering og konklusjon**

Evenes og Tjeldsund kommuner vurderes å ikke innfri revisjonskriteriet om tilpassede styrings- og rapporteringssystem som skal sikre betryggende kontroll over kommunenes økonomi. Evenes kommunes kvartalsrapporter til kommunens folkevalgte vurderes å delvis innfri revisjonskriteriet om forsvarlige saksutredninger i forbindelse med økonomirapportering ettersom de er mer fyldige enn tidligere år. Men at det ikke konsekvent gis en skriftlig fremstilling etter en fast rapportmal, gjør at rapportene ikke er etterprøvbare eller sammenlignbare, samt at det ikke bidrar til å sikre at politikerne får all relevant informasjon. Tjeldsund kommune vurderes ikke å oppfylle dette kriteriet. Evenes kommune vurderes å innfri kravet om at tiltak skal vurderes ved regnskapsmessige avvik fra budsjett. Tjeldsund kommune oppfyller ikke dette kriteriet. På

grunnlag av overstående konkluderer revisjonen med at kommunene til en viss grad tilfredsstillende sentrale lov- og forskriftskrav for økonomistyring.

## 8 SAMLET OPPSUMMERING

---

Revisjonen vurderer at Evenes kommune ikke oppfyller kriteriet om å avlegge kvartalsmessige rapporter til kommunens folkevalgte. Verken Evenes eller Tjeldsund kommune anses å innfri kriteriet om å overholde fristen for å avlegge årsregnskap og årsberetning. Kommunene vurderes å innfri kravet om å forbedre kvaliteten på sine regnskap, samt kriteriene om å senke sine driftskostnader og øke sin produktivitet. Revisjonen konkluderer etter dette med at sammenslåingen av tjenester på området for økonomiforvaltning for Tjeldsund og Evenes til en viss grad har bidratt til en bedring av kommunens økonomifunksjon.

Bemanningen oppleves på enkelte områder som for lav, og sårbarhet for vakanser som større enn før omorganiseringen. På andre områder mener administrasjonen at bemanningen ikke medfører at kommunene er sårbar for vakanser. Kompetansen i økonomienheten anses som god nok. Men det er en kontinuerlig prosess for å øke kompetansen og bedre arbeidsfordelingen innad i enheten, uten at det er satt av midler til kompetansehevede kurs/opplæring.

Kostnadene med å drive økonomifunksjonen for Evenes og Tjeldsund deles likt mellom kommunene. Når regnskapsåret er avsluttet, fakturerer Evenes kommune Tjeldsund for halvparten av årets netto driftsutgifter. I fakturagrunnlaget korrigeres det for utgifter som er betalt og bokført i Tjeldsund kommune og sykepengerefusjoner inntektsført i Tjeldsund.

Evenes og Tjeldsund kommuner vurderes å ikke innfri revisjonskriteriet om tilpassede styrings- og rapporteringssystem som skal sikre betryggende kontroll over kommunenes økonomi. Evenes kommunes kvartalsrapporter til kommunens folkevalgte vurderes å delvis innfri revisjonskriteriet om forsvarlige saksutredninger i forbindelse med økonomirapportering ettersom de er mer fylldige enn tidligere år. Men at det ikke konsekvent gis en skriftlig fremstilling etter en fast rapportmal, gjør at rapportene ikke er etterprøvbare eller sammenlignbare, samt at det ikke bidrar til å sikre at politikerne får all relevant informasjon. Tjeldsund kommune vurderes ikke å oppfylle dette kriteriet. Evenes kommune vurderes å innfri kravet om at tiltak skal vurderes ved regnskapsmessige avvik fra budsjett. Tjeldsund kommune oppfyller ikke dette kriteriet. På grunnlag av overstående konkluderer revisjonen med at kommunene til en viss grad tilfredsstillende sentrale lov- og forskriftskrav for økonomistyring.

## 9 HØRING

---

Rapporten ble sendt på høring til rådmennene i Evenes og Tjeldsund kommuner 30.9.2011 med høringsfrist 12.10.2011. Revisjonen mottok hørings svar fra rådmannen i Evenes 24.10.2011. Etter gjentatte purringer unnlot rådmannen i Tjeldsund å gi høringskommentarer til rapporten. Rådmannen i Evenes sine innspill er innarbeidet i rapporten, og høringsbrevene er vedlagt i kapittel 14.

## 10 ANBEFALINGER

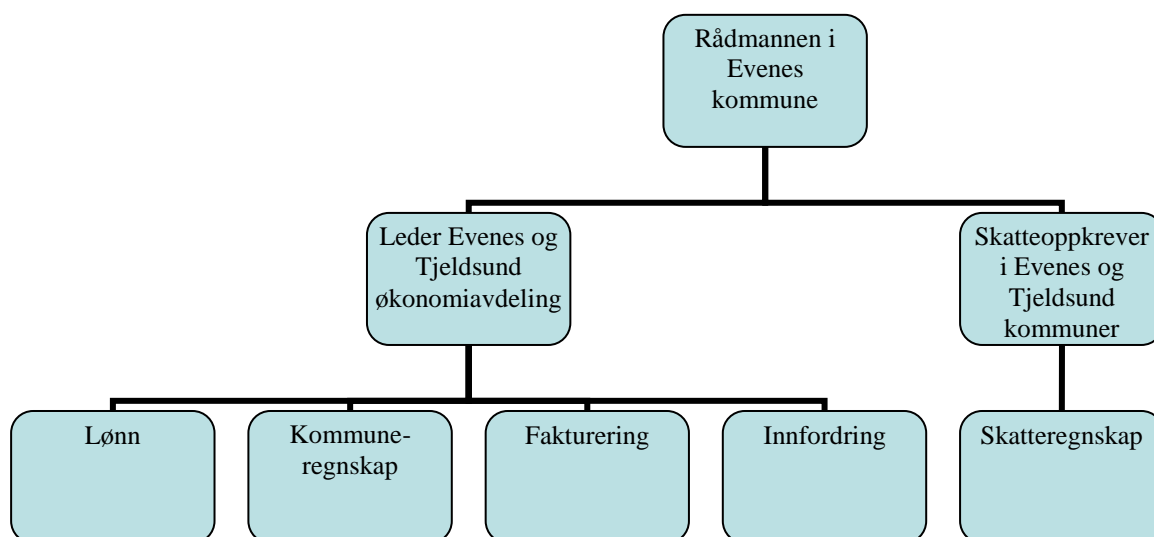
På bakgrunn av forvaltningsrevisjon av økonomiforvaltningen anbefales Evenes og Tjeldsund kommuner:

- å rapportere til kommunenes politikere i tråd med interne retningslinjer og ved bruk av utarbeidede maler for å sikre at rettidig og fylldig informasjon når kommunens beslutningstakere
- å oppdatere sine reglement som vedrører økonomiområder for å sikre betryggende kontroll

## 11 ANDRE FUNN

Evenes kommune utarbeider sine budsjett og regnskap på funksjon/områder. Kommunen vedtar dermed ikke sine budsjett slik som forskriften bestemmer.<sup>7</sup> Det medfører at tallene som er lagt inn i kommunens budsjett, er utarbeidet på et annet nivå enn de budsjettallene som fremkommer av kvartalsrapportene. Det er derfor ikke gitt at man ved å summere funksjonene/ansvarene i budsjettet, kommer frem til den summen som benyttes i rapportene. Om politikerne i Evenes kommune ønsker å se hvilket budsjett de har vedtatt på de ulike enhetene, må rådmannen gi kvartalsrapporter på et annet nivå enn det som gjøres per i dag.

## 12 ORGANISASJONSKART



Figur 2: Organisasjonskart for økonomi- og skatteavdelingen i Evenes og Tjeldsund kommuner. Avdelingene fremstår som en støtteenhet for rådmannen i Tjeldsund kommune, men rådmannen i Tjeldsund har ingen instruksjonsmyndighet over lederne for de to avdelingene.

<sup>7</sup> Budsjettskjema 1A, 1B, 2A og 2B



## 13 REFERANSER

---

Følgende litteratur er benyttet i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjektet:

- Lov 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift 15. desember 2000 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)
- Forskrift 15. desember 2000 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)
- Endelig rapport: Felles kommunekassefunksjon ETS, med vedlegg
- Samarbeidsavtale mellom Evenes og Tjeldsund kommuner om felles drift av økonomifunksjoner
- Saksfremlegg til kommunestyret i Evenes kommune 3.5.2007: Samarbeidsavtale – delegering - interkommunalt samarbeid mellom Evenes og Tjeldsund kommune
- Foreløpig vurdering av felles drift av tekniske tjenester og økonomifunksjon, datert 28.9.2009
- Evenes kommunes økonomireglement. Vedtatt av kommunestyret i sak 27/04, endret i sak 49/05.
- Refusjonskrav for kostnader tilknyttet økonomifunksjonen for 2008, 2009 og 2010, med grunnlag for krav
- Rådmannen i Evenes kommunes kvartalsrapporter for 2007, 2008 og 2009, med saksfremlegg og møteprotokoller
- Evenes kommunes årsmeldinger for 2007, 2008 og 2009, med saksfremlegg og møteprotokoller
- Rådmannen i Tjeldsund kommunes kvartalsrapporter for 2008, 2009 og 2010
- Rådmannen i Tjeldsund kommunes årsberetning og resultatvurdering for 2008 og 2009

---

## 14 VEDLEGG – RÅDMANNEN I EVENES KOMMUNES HØRINGSSVAR

---



**Evenes kommune**

Rådmannen

*Midt i opplevelsen*

KomRev Nord  
postboks 823

9488 HARSTAD

Vår dato: 20.10.2011  
Vår ref: 2006/466 026

Deres dato: 30.09.2011  
Deres ref:

Saksbeh: Steinar Sørensen  
Saksbeh. tlf: 76 98 15 01

---

### Høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjonsprosjekt "økonomiforvaltningen"

Det vises til mottatt brev vedr. høringsutkast, mine tidligere tilsendte kommentarer samt telefonsamtaler.

Kommunestyret behandlet i møte 19.12.2008 (!) plan for forvaltningsrevisjon 2008 - 2011, oppdraget for dette området er benevnt som

#### *Økonomiforvaltningen Evaluering av omorganisering*

Rapporten omfatter i stor grad oppgaver og ansvar som *ikke* tilligger felles avdelinger for skatt og økonomi, og har da dessverre mindre verdi som evaluering av denne omorganiseringen. Jeg har selvsagt ikke noe imot at revisor på eget initiativ eller på oppdrag har en gjennomgang av økonomiforvaltning som tilhører rådmannens ansvarsområde, men hadde som tidligere nevnt forventninger om grundig gjennomgang av omorganisering.

Innledningsvis vil jeg også beklage at revisor – med henvisning til at avdeling for skatt er underlagt annen revisjonsenhet – ikke behandler dette området. Det er lett tilgang til valide data for å kunne evaluere i hvilken grad *omorganiseringen* var hensiktsmessig. Etter min vurdering blir det en merkelig situasjon om kommunene skal være avskåret fra forvaltningsrevisjon på skatteområdet fordi annen revisjonsenhet gjennomfører regnskapsrevisjon.

Også dette forholdet reduserer verdien av rapporten som evaluering av omorganiseringen.

Så noen kommentarer til enkelte momenter i rapporten:

- Det er ikke korrekt at rådmannen sender månedlige økonomitall og sykefraværstatistikk til enhetene. Enhetene henter selv ut økonomidata, mens rådmannen utarbeidet kvartalsvise rapporter om sykefravær.
- Rådmannens økonomirapporter til kommunestyret er ikke bygget opp etter fast mal. Rapportene har noe ulik struktur, for enkelte kvartal hvor revisor ikke finner rapport har det sågar vært muntlig framstilling.

---

Postadresse: Postboks 43  
E-post: postmottak@evenes.kommune.no  
Besøksadresse: Rådhuset, Bergvikveien 11, 8539 Bogen i Ofoten

Telefon: 76 98 15 00  
Telefaks: 76 98 15 10

Bankgiro: 4605 05 00470  
Org.nummer: 940 642 140

- Det er derimot laget mal for enhetsledernes interne rapport til rådmannen. I tilfeller der enhetsleder og rådmann går gjennom økonomi i fellesskap erstatter denne skriftlig rapportering, jf. også opplisting på side 19 om enheter som ikke har rapportert.
- Interne rapporter fra enhetene følger ofte til kommunestyret som vedlegg ettersom kommunestyret har meldt interesse for disse.
- Metodikken i interne rapporter er estimering av resultat pr. 31.12, og evt. avvik i forhold til vedtatt budsjett for året. Derfor periodiseres ikke budsjettene. Det gjøres et poeng av at enhetene har ulik dato for når data er hentet ut av systemet. Dette er uvesentlig for estimering av resultat pr.31.12, og denne kolonnen er tatt ut ved siste revisjon av malen.
- Oppsett over driftskostnader er ikke prisjusterte, og omfatter kun årene *etter* sammenslåing. Etter min vurdering er ressursinnsats målt etter bemanning et bedre mål mht. produktivitet ettersom dette uttrykket ikke er gjenstand for feil som kan skyldes prisjusteringer eller endringer i hvor i budsjettet ting føres.
- Det er etter siste kontakt tatt inn noen variabler som indikerer arbeidsmengde og dermed også produktivitet. Dessverre har revisor ikke foretatt tilsvarende kartlegging for lønn, noe som kunne gitt en mer komplett oversikt og bedre grunnlag for vurderinger av produktivitet.
- Det er direkte feil at vi ved inngående faktura / leverandørbilag kan registrere alt på en linje. Det er tilstrekkelig at det er benyttet 2 ulike satser på moms til at vi får flere føringer, og faktura kan bli splittet på budsjettdimensjoner som ansvar, art og/eller funksjon. Enkelte faktura kan således bli splittet i opptil 20 føringer.
- Det er også feil at budsjett for områdene skatt og økonomi ikke omfatter midler til opplæring.
- Det er korrekt at avtale om vertskommunesamarbeid ikke omfatter avtale om fakturering, av den grunn at dette ikke er ansett som nødvendig. Avtalen er derimot tydelig på fordeling av utgifter.

Jeg har ellers ingen vesentlige merknader.

Med hilsen

Steinar Sørensen  
Rådmann

Kopi: Tjeldsund kommune