

Økonomirapportering og
økonomistyring

- **Larvik kommune** -

Forvaltningsrevisjonsrapport nr: 709006

2011

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	II
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn og rammer	1
1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier	1
1.3 Avgrensing	2
1.4 Metode og kvalitetssikring	2
1.5 Høring.....	3
2 Økonomi.....	3
3 Budsjett og budsjettreguleringer skole	3
4 Økonomirapportering og budsjettoppfølging	6
4.1 Fakta - Økonomirapportering og budsjettoppfølging.....	7
4.2 Revisors vurderinger	9
5 Saksforberedelse og økonomistyring i enkeltsaker	10
5.1 Fakta - Saksforberedelse	10
5.1.1 Bruk av saksfremstillingsmalen	11
5.2 Fakta - Økonomistyring i enkeltsaker/prosjekter	11
5.2.1 Tankbil 2008	12
5.2.2 Lovisenlund skatepark	12
5.2.3 Bredbånd til kommunale lokasjoner	14
5.2.4 Rehabilitering av kommunale bygg	16
5.2.5 Brannsikring av omsorgsboliger	18
5.3 Revisors vurderinger	19
5.3.1 Saksforberedelser	19
5.3.2 Enkeltsaker/prosjekter	20
6 Revisors konklusjoner og anbefalinger	23
Litteratur og kildereferanser	25
I. Vedlegg 1: Høringsuttalelser.....	26
II. Vedlegg 2: Revisjonskriterier.....	29
III. Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	32
IV. Vedlegg 4: Tabeller.....	34

Sammendrag

Prosjektet er vedtatt i plan for forvaltningsrevisjon for 2010 – 2011 og kontrollutvalget godkjente prosjektplan i møte 08.06.10. Prosjektet har blitt forskjøvet i tid fordi kontrollutvalget har bestilt prosjekt som ble prioritert høyere.

I prosjektet har vi undersøkt følgende problemstillinger:

- Har kommunen rutiner for økonomirapportering og oppfølging av budsjett i tråd med krav som stilles i lov og forskrift, og følges rutinene?
- I hvilken grad har kommunen rutiner for saksforberedelse som sikrer at saker blir godt utredet mht økonomiske konsekvenser, og hvordan følges disse opp?
- I hvilken grad sikrer kommunen god økonomistyring i investeringssaker/-prosjekter?

Undersøkelsene vi har gjennomført viser at kommunen har rutiner for økonomirapportering til kommunestyret i tråd med krav som stilles, med unntak av Larvik Havn KF som ikke rapporterer annet enn gjennom årsregnskapet. Dette er ikke i samsvar med krav i forskrift. Rapporteringsrutinene til kommunestyret for administrasjonen og de to andre foretakene følges.

Vi har også sett på rapportering fra enhetsledere internt i administrasjonen. Rutinene som administrasjonen har, følges i stor grad, men resultatenhetslederne kan bli flinkere til både å skissere tiltak og dokumentere behov for lederstøtte. Administrasjonen må også påse at enhetslederne har tilstrekkelig kompetanse knyttet til budsjettoppfølging, og tilstrekkelig informasjon om endringer i budsjett.

Det er utviklet et godt rapporteringssystem i administrasjonen, som gir mye informasjon. Svakheter vi har funnet gjelder ikke systemet, men innholdet, som at rapporteringen på bredbånd til kommunale lokasjoner ikke ga informasjon om arbeidet i 2009. Når det gjelder eiendomsforetaket har rapporteringen blitt mer omfattende i den perioden vi har sett på, men bruk av rammebevilgninger kan synliggjøres bedre i rapporteringen.

Ved forventet avvik fra budsjettet foreslår administrasjonen tiltak på kort og lang sikt for å sikre balanse i driftsbudsjettet, i tråd med kravene, men kommunen har fortsatt en utfordring i å sikre driftsutgifter på nivå med inntektene.

Kommunen har rutiner for saksforberedelser. Rutinene kan sikre at saker blir godt utredet mht økonomiske konsekvenser. Saksfremstillingsmalen brukes, men bruk av alternative løsninger varierer, og økonomiske konsekvenser er ikke alltid godt nok utredet. Eksempelvis kunne en hatt med flere alternative løsninger og tatt med driftskonsekvenser i saken om skateparken. I praksis er ikke malen noen garanti for gode utredninger, men den er et hjelpemiddel for å sikre at viktige elementer er med i utredningen.

Kommunen har iverksatt tiltak for å heve kvaliteten på saksbehandlingen. Tiltakene er iverksatt etter at sakene vi har sett på er behandlet, og har derfor ikke fått betydning i de sakene vi har sett på.

Samlet sett har kommunen et system som kan sikre god økonomistyring i investeringssaker/-prosjekter, men undersøkelsen vi har gjort, har vist at i noen saker etterleves ikke kommunens egne rutiner. Feil budsjettering av merverdiavgift for tankbilen er et slikt eksempel. Investeringssakene/-prosjektene vi har sett på har en klar hjemmel og økonomisk ramme, men vi mener at deler av bevilgningen gitt til rehabilitering av kommunale bygg i 2009 og 2010, ikke er benyttet i tråd med formålet.

Prosjektene som gjaldt skatepark og brannsikring av omsorgsboliger ble påbegynt av en annen enhet enn den som utførte prosjektet. Det skjedde også en endring i ansvar for prosjektet bredbånd til kommunale lokasjoner. Slike endringer kan innebære en risiko, og kommunen kan vurdere om det er behov for ekstra kvalitetssikring i slike saker.

Sakene vi har gått igjennom viser at kommunen får avdekket overskridelser av bevilget ramme/vedtatt budsjett. For perioden 2009 – 2010 ble det i en av sakene ikke iverksatt tiltak før i etterkant av budsjettoverskridelsen.

Ut fra undersøkelsene som vi har gjennomført vil vi anbefale at kommunen vurderer;

1. Rapporteringsrutinene for alle foretakene slik at de er i tråd med krav i forskrift.
2. Tiltak for å sikre at enhetsledere har tilstrekkelig kompetanse på budsjett/økonomi.
3. Å endre rapportering og tydeliggjøre formål med rammebevilgninger, slik at kommunestyret kan følge opp at rammebevilgningen brukes i tråd med formålet.

Skien, 27.09.11
Telemark kommunerevisjon IKS

Kirsti Torbjørnson
oppdragsansvarlig revisor

Anne Sæterdal
prosjektleder

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og rammer

Prosjektet er vedtatt i plan for forvaltningsrevisjon 2010-2011 og kontrollutvalget godkjente utkast til prosjektplan i møte 08.06.10. Bakgrunnen for prosjektet er å bidra til at det foreligger et godt grunnlag for beslutninger og bidra til at budsjett og andre vedtak følges. Kontrollutvalget ønsket også informasjon om oppfølging av budsjettvedtak og budsjettendringer gjennom året ved en fritt valgt skole. Prosjektet har blitt forskjøvet i tid fordi det har kommet bestillinger av prosjekt som ble prioritert høyere fra kontrollutvalgets side. Det har muliggjort at regnskapsåret 2010 også er omfattet av prosjektet.

Prosjektet er gjennomført som forvaltningsrevisjon. Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

I prosjektet skal vi se på økonomirapportering og oppfølging av budsjett generelt og spesielt for skolene. Vi skal også se på saksforberedelse generelt og rapportering og økonomistyring i prosjekter/enkeltsaker.

Revisjonskriteriene¹ i dette prosjektet er utledet fra kommuneloven, forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner, forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak og kommunens egne rutiner. Kriteriene er angitt under problemstillingene nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

Vi har utledet følgende problemstilling for å belyse kommunens arbeid med økonomirapportering og oppfølging av budsjett:

- Har kommunen rutiner for økonomirapportering og oppfølging av budsjett i tråd med krav som stilles i lov og forskrift, og følges rutinene?

Revisjonskriteriene til problemstillingen er:

- Administrasjonen skal rapportere til kommunestyret hvert tertial og i rapportene foreslå nødvendige tiltak hvis det er grunn til å anta nevneverdige avvik fra vedtatt eller regulert budsjett. Kommunestyret skal foreta endringer i kommunens årsbudsjett når dette anses påkrevd.
- Styret i kommunale foretak skal rapportere til kommunestyret hvert tertial.
- Administrasjonen skal ha et system som sikrer løpende oversikt over økonomien.

Vi har valgt å gjøre en todelt undersøkelse knyttet til saksforberedelse og økonomistyring i prosjekt/enkeltsaker. Første del gjelder saksforberedelse generelt og problemstillingen er:

- I hvilken grad har kommunen rutiner for saksforberedelse som sikrer at saker blir godt utredet mht økonomiske konsekvenser, og hvordan følges disse opp?

¹ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

Til problemstillingen over har vi utledet følgende revisjonskriterium:

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at saker til politisk behandling blir forsvarlig utredet mht økonomiske konsekvenser.

Vi har også valgt ut noen prosjekt/enkeltsaker (investeringer) som vi har undersøkt spesielt, og har utledet følgende overordnet problemstilling:

- I hvilken grad sikrer kommunen god økonomistyring i investeringssaker/-prosjekter?

Til problemstillingen over har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Prosjektet/saken skal ha en klar hjemmel og en økonomisk ramme.
- Prosjektet/saken skal være utredet med hensyn til økonomiske konsekvenser.
- Investeringssaker med budsjettamme på 7,5 millioner kroner eller mer skal legges frem for kommunestyret som melding. Ved oppstart skal det være en melding med spesifisert investeringsbudsjett. Dersom kostnadsrammen tegner til å avvike mer enn 5 prosent underveis i prosjektet, skal kommunestyret ha melding. Vesentlige overskridelser rapporteres umiddelbart. I tilknytning til avslutning av prosjekt skal det legges frem regnskap godkjent av revisjonen og med samme spesifiseringsgrad som budsjettet.
- Det skal rapporteres til politisk nivå hvert tertial.
- Det skal være en løpende oversikt over økonomien til prosjektet.
- Det skal som hovedregel foretas tilleggsbevilgninger før eventuelle overskridelser av budsjett. Unntatt fra dette er forpliktelser kommunen er rettslig forpliktet til å betale.

1.3 Avgrensning

Når det gjelder rapportering har vi vektlagt rapportering til og fra rådmann. Vi har også sett på hvorvidt de kommunale foretakene rapporterer til kommunestyret. To av sakene vi har valgt ut, er rammebevilgninger gitt Larvik kommunale eiendom KF. Dette gjør at vi ser på rutiner for intern rapportering på investeringsprosjekter i eiendomsforetaket. Vi har også kartlagt hvordan eiendomsforetaket rapporterer på drift internt, men ikke foretatt en kontroll av oppfølgingen av rutinene. Vi har ikke samlet inn data fra de andre to foretakene.

Det er i tillegg gjort avgrensninger i prosjektene/enkeltsakene vi ser på som det redegjøres for i rapporten.

1.4 Metode og kvalitetssikring

Ifølge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon². Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt i vedlegg 3 til rapporten.

² Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1. februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

1.5 Høring

Hovedfunnene er presentert i et høringsmøte med administrasjonen i kommunen og rapporten er sendt på høring. Larvik kommunale eiendom KF hadde i høringen følgende kommentarer til rapporten:

- Det bør presiseres at det er uklart språkbruk i strategidokumentet, ikke faktisk feil bruk av midler i punkt 5.2.4.
- Ang punkt 5.3.2 om Rehabilitering av kommunale bygg 2. avsnitt. Det er vanskelig å prioritere i detalj utover neste år. Behovene pr. bygg er satt opp i excelark, men ikke i prioritert rekkefølge. Man forventet også arbeidet med klassifiseringsrapportene for å få et bedre grunnlag til å kunne prioritere.
- Ang punkt 5.2.5 Det er ikke naturlig at den gruppen som laget prosjektet i sin tid, skulle inneha den branntekniske kompetansen som det trengs for å kunne se følgene av overgangen fra risikoklasse 4 til risikoklasse 6. Dette er noe som naturlig kommer inn i detaljprosjekteringen og den skjer som kjent etter at det er bevilget midler til prosjektet. Det blir derfor galt å kritisere de som utførte arbeidet med saken før den kom opp i kommunestyret.

Vi har gjort endringer i punkt 5.2.4 og 5.2.5 i tråd med høringssvaret.

Rådmannens høringsuttalelse ligger i sin helhet i vedlegg 1. På bakgrunn av høringssvaret er det gjort endringer i rapportens del 3 som gjelder budsjett for rammeområdene og budsjett for skole, og del 4.1 om rapportering til RE-ledere på oppvekst. Det er også gjort endringer i rapportens del 5.2.1 om tankbilen. Grunnlaget for valg av skoler kommentert i punkt 1 i høringssvaret er beskrevet i metoddelen og det var denne som ble referert i oppsummeringsmøtet. Vi har valgt å spesifisere dette også i rapporten. Vi har i prosjektet vært i kontakt med alle de tre RE- lederne på oppvekst, dette er omtalt i metodevedlegget. Vi har ikke foretatt egne intervjuer med lederne på oppvekst, siden det var det to skolene vi skulle se på. I 2009 var rektorene ved de to skolene RE-ledere.

Endringer som er gjort i faktadelen etter høringen har ført til mindre justeringer av revisors vurderinger, men har ikke endret hovedinnholdet i rapporten.

2 Økonomi

Tall fra KOSTRA viser at Larvik har hatt et noe dårligere driftsresultat enn snittet i egen kommunegruppe og landet utenom Oslo i 2009 og 2010. Kommunen har også en høyere lånegjeld målt i forhold til driftsinntektene. Tallene er vist i vedlegg 4

Gjennomgang av tall i KOSTRA tall viser at Larvik bruker en noe lavere andel av netto utgifter på grunnskolesektoren enn dem vi sammenligner med (se vedlegg 4).

3 Budsjett og budsjettreguleringer skole

Vi skal i denne delen se på budsjett og budsjettreguleringer spesielt for grunnskolen, men vil også beskrive budsjettarbeidet generelt.

Rådmannen har delegert myndighet til å disponere budsjetterte bevilgningsrammer for det enkelte rammeområde, herunder foreta detaljerte budsjettendringer innenfor de bevilgede rammer. Netto ramme skal ikke endres, med unntak av bevilgninger gitt fellesområdene og lønnsreserven, som kan fordeles i tråd med føringer på mål og tiltak i Strategidokumentet. Rådmannen har fullmakt til å bruke innsparte midler i driftsbudsjettet til å finansiere innkjøp av maskiner og utstyr eller tiltak av investeringsmessig karakter.

Kommunestyret vedtar driftsbudsjett som netto rammer for kommunens rammeområder. Strategidokumentet viser årsbudsjett og økonomiplan for fire år. Vi ser på budsjett for 2009 og 2010. I 2009 var det en planlagt revidering av strategidokumentet i mars, og kommunestyret opphevet en investeringsstopp som ble innført fra januar 2009. Strategidokumentet for 2009 – 2012 er ikke oppdatert med vedtak fra kommunestyret. Denne oppdateringen ble gjort i forbindelse med behandling av 1. tertialrapport 2009, for å få med revideringen som ble gjort i mars.

Økonomiavdelingen foretar budsjettendringer ut fra politiske vedtak, lønnsoppgjør og innenfor vedtatt ramme for resultatenheter. Endringer innenfor vedtatt ramme initieres av resultatenheten og skal godkjennes av økonomiavdelingen. Resultatenhetsleder skal orientere videre internt i egen enhet om de endringer som er gjort.

Grunnlag for budsjett - grunnskole

Grunnskolen har en totalramme som sees under ett og det skjer en fordeling av denne til de enkelte skolene. Grunnlaget for fordeling er en modell som tar utgangspunkt i kriterier som elevtall, antall klasser og antall timer ut fra minstetimetallet. Dette er registrert i grunnskolens informasjonssystem (GSI) og en bruker de sist oppdaterte tallene. I modellen er det også lagt inn fordeling av midler til pålagte oppgaver som ekstra midler til 1-4 trinn. Dessuten er det tatt høyde for faktiske driftskostnader, hvor strømkostnader beregnes ut fra gjennomsnitt for siste tre år.

I budsjett for 2011 er modellen justert slik at gjennomsnittslønn for skolen fra året før også er lagt inn, for bedre å fange opp faktisk lønnsnivå til lærerne. Dette ble ikke gjort tidligere. Administrasjonen har vurdert å innføre en ny fordelingsmodell på skole. Konklusjonen er imidlertid at modellen er relativt bra, og det vil ikke bli gjort ytterligere endringer på den.

Kommunen har ikke en egen sentral budsjettpost for all spesialundervisning. En del av budsjettposten Fellesområde skole, er avsatt til spesialundervisning for nye elever. Denne budsjettposten kan skolene søke på. Rådmann fordeler midler fra budsjettposten til skolene i kommunen etter behov. Bakgrunnen for at all spesialundervisning ikke finansieres sentralt, er et ønske om å stimulere skolene til å tilrettelegge mer i ordinær undervisning.³

I etterkant av at budsjett er vedtatt kontrolleres fordelingen opp mot oppdaterte tall i GSI, for å kontrollere at det er budsjett til å dekke de faktiske timene som skolen skal holde, herunder også timer til spesialundervisning. I budsjettfordelingsmodellen er ikke faktiske kostnader til spesialundervisning lagt inn, men kostnader til spesialundervisning blir til en viss grad hensyntatt gjennom kontrollen opp mot GSI.

I prosjektet har vi vært i kontakt med rektorer ved to skoler. Vi valgte to skoler av ulik størrelse med merforbruk. Dette er omtalt i metodebeskrivelsen i vedlegg 3.

³ Ett av tiltakene som er lansert i arbeidet med innsparinger på skole er å tilrettelegge undervisningen bedre i klasserommene slik at det ikke er like stort behov for vedtak om spesialundervisning.

De to skolene vi har vært i kontakt med opplyser at de gjennom tildelingen av midler til spesialundervisning for nye elever får midler, men betydelig mindre enn de mener de har behov for.

Vedtak om årsbudsjett - grunnskole

Kommunen gjennomførte en omorganisering i 2010. På oppvekst ble skolene og barnehagene fordelt geografisk i tre oppvekstområder (nordøst, sentrum og sørvest), som er egne resultatenheter. Antallet resultatenheter for skole/barnehage ble redusert fra 14 til tre.

Til og med 2009 har forslag til ramme for det enkelte rapporteringsområde/resultatenhet innen grunnskole vært basert på en fremskriving av vedtatt budsjett fra året før tillagt helårsvirkning av lønnsoppgjør. I etterkant av kommunestyrets budsjettvedtak sammenstilles de vedtatte endringene for grunnskole med de rammene som er foreslått for det enkelte rapporteringsområde og fordeles på nytt, justert for endringer i elev- og klassetall. Grunnskole har blitt sett på som ett rammeområde. Samlet ramme for grunnskolene i kommunen er ikke oppgitt i strategidokumentet. I 2009 skjedde det betydelige endringer fra foreslått ramme til vedtatt ramme for resultatene, og det er ikke mulig å lese endelig ramme ut fra forslaget og de vedtatte endringene som kommunestyret har gjort. I 2010 er rammene vedtatt på oppvekstområde, som er de nye rapporteringsområdene. Her var endringene mindre. Begge årene ble vedtatt ramme høyere enn foreslått ramme.

Budsjettendringer - grunnskole

I 2009 ble rammen til grunnskolen styrket gjennom behandlingen av tertialrapportene. Det ble gitt en tilleggsbevilgning på 1 million kroner til oppvekstsentra i første tertial og 2 millioner kroner til økt ramme for grunnskolen i annet tertial. Tilleggsbevilgningen fra første tertial ble gitt til Hedrum barneskole, Tjodalyng skole og Ra ungdomsskole. Tillegget som ble gitt i 2. tertial ble fordelt på 17 skoler.⁴ Her valgte administrasjonen å ta med 500 000 kroner fra fellesområde skole, slik at det var 2,5 millioner kroner som ble fordelt. Av de 3,5 millionene fikk Tjodalyng i overkant av 690 000 kroner og Valby nesten 390 000 kroner. I tillegg ble det gitt kompensasjon av leiekostnader til fire paviljongbygg på til sammen kr 440 000, Tjodalyng fikk kr 306 000 og Valby kr 103 500. Samlet fikk altså Tjodalyng styrket sitt budsjett med ca 1 million kroner og Valby nesten 500 000 kroner.

I 2010 ble det gitt kompensasjon for leie av paviljongbygg for Tjodalyng barne og ungdomsskole på kr 200 000,-. Grunnskolen ble spart for det generelle rammekuttet som de andre enhetene i kommunen ble pålagt i 2010.

De interne budsjettendringene er overføringer fra lønnsreserven, fellesområde skole og justeringer i forbindelse med husleie til eiendomsforetaket. Begge skolene har fått øket sine budsjetter i perioden vi har sett på, men har ikke budsjett som tilsvarer regnskapsresultatet fra året før. I 2009 var forskjellen mellom opprinnelig budsjett og regnskapsresultat året før mindre enn den var i 2010.

Elevtall har betydning for budsjett til skolene. Valby skole har hatt økende elevtall fra høsten 2008 til høsten 2010 som følge av utvidelse fra å være en 1-4 skole til å være en 1-7 skole. Tjodalyng skole har hatt en nedgang i elevtallet fra høsten 2008 til høsten 2010.

⁴ Berg, Hedrum barneskole og ungdomsskole, Byskogen, Hvarnes, Jordet, Valby, Langestrand, Rødbøl, Stavern, Tjodalyng, Kvelde, Brunla, Mellomhagen, Mesterfjellet og Frøy.

Regnskapstallene viser at Tjodalyng, som også har hatt nedgang i elevtallet, har redusert sine utgifter.

Tabell 1. Oversikt over budsjett, regulert budsjett og regnskapsresultat for Tjodalyng barne- og ungdomsskole og Valby oppvekstsenter.

	2009			2010		
	Budsjett	Reg. budsjett	Regnskap	Budsjett	Reg. budsj.	Regnskap
Tjodalyng skole	28,87	31,60	32,96	27,83	29,9	30,8
<i>herav skole u sfo</i>	<i>26,85</i>	<i>29,74</i>	<i>31,05</i>	<i>26,04</i>	<i>28,11</i>	<i>28,89</i>
Valby oppv.senter	13,23	14,98	16,41	14,94	16,1	18,3
<i>herav skole u sfo</i>	<i>7,45</i>	<i>8,95</i>	<i>10,53</i>	<i>8,93</i>	<i>10,0</i>	<i>11,97</i>

Tall i millioner (avrundet) hentet fra kommunens regnskap. I 2010 er budsjett vedtatt på oppvekstområder og ikke på enkelte skole/oppvekstsenter. Valby oppvekstsenter omfatter skole, sfo og barnehage.

Utfordringer i oppfølging av budsjett

De to rektorene vi har intervjuet har påpekt noen felles utfordringer i arbeidet med oppfølging av budsjett. Det gjaldt;

- Stramme økonomiske rammer, en vanskelig balansegang mellom å overholde lovpålagte oppgaver og overholde budsjettammen, og lite støtte på hvordan en skal prioritere.
- Kostnader knyttet til elever med spesielle behov/det å sikre tilpasset opplæring.
- En fordelingsmodell som ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for de faktiske kostnadene.

Hovedårsaken til budsjettoverskridelser var ifølge de to rektorene kostnader knyttet til elever med spesielle behov. Den ene rektoren trakk frem at omfang av elever med spesielle behov varierte mellom skoler og perioder, altså at en skole hadde stort omfang i perioder og at dette ikke var jevnt fordelt og at budsjettfordelingen ikke fanget opp dette i tilstrekkelig grad.

Den ene rektoren trakk også fram at det har vært vanskelig å følge opp budsjett fordi det er kostnadsført husleie uten at enheten selv har kjennskap til hvilke måneder som det er trukket for. Ved den andre skolen opplyste de om at det ikke alltid ble gitt god informasjon om budsjettendringer som ble gjort og hva endringen omfattet.

4 Økonomirapportering og budsjettoppfølging

Vi skal i denne delen besvare følgende problemstilling;

Har kommunen rutiner for økonomirapportering og oppfølging av budsjett i tråd med krav som stilles i lov og forskrift og følges rutinene?

Vi vurderer fakta som samles inn opp mot følgende revisjonskriterier:

- Administrasjonen skal rapportere til kommunestyret hvert tertial og i rapportene foreslå nødvendige tiltak hvis det er grunn til å anta nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert budsjett. Kommunestyret skal foreta endringer i kommunens årsbudsjett når dette anses påkrevd.
- Styret i kommunale foretak skal rapportere til kommunestyret hvert tertial.
- Administrasjonen skal ha et system som sikrer løpende oversikt over økonomien.

4.1 Fakta - Økonomirapportering og budsjettoppfølging

I henhold til økonomireglementet til kommunen skal det rapporteres til politisk nivå hvert tertial på investeringer og drift. Dette gjøres, og i forbindelse med tertialrapporteringen foretas det også budsjettendring. Administrasjonen har utarbeidet omfattende tertialrapporter som gir mye informasjon.

Kommunen har tre kommunale foretak. Bølgen kulturhus KF og Larvik kommunale eiendom KF rapporterer tertialvis til kommunestyret, mens Larvik Havn KF legger frem årsregnskap for kommunestyret.

Eiendomsforetaket følger kommunens rutiner for rapportering til politisk nivå og har kopiert malen for tertialrapportering som rådmannen bruker. Innholdet i rapportene er blitt noe mer omfattende i perioden vi har sett på. Internt har også eiendomsforetaket tertialrapportering. I tillegg er det møter hver måned, et med seksjonslederne på driftsøkonomi og et med alle prosjektledere på investeringsprosjekter. I møtene gjennomgås status på økonomi i forhold til budsjett. Økonomirådgiver har i tillegg møter med den enkelte prosjektleder i forkant av fellesmøtet. Det skrives ikke referat fra møtene med seksjonslederne, men fra møtene med prosjektlederne. Vi har ikke kontrollert oppfølgingen av disse møtene, med unntak av gjennomgang av referat fra to møter for investeringsprosjekt i 2010. Sykefravær i eiendomsforetaket har ført til at rapporteringsmøtene ikke er gjennomført helt etter planen i 2011. Daglig leder orienterer styret om eventuelle avvik på økonomi på bakgrunn av den interne økonomioppfølgingen. Eiendomsforetaket har hatt et lederskifte sommeren 2011. Vårt datagrunnlag er primært innhentet i forkant av lederskiftet.

Prosjektleder i investeringsprosjekter skal til enhver tid skal ha oversikt over økonomien i prosjektet. Dette gjelder både i kommuneadministrasjonen og i eiendomsforetaket. Prosjektleder skal melde fra utenom tertialrapportene ved avvik fra budsjett. Kommunalteknikk har utviklet egne rutiner for investeringsprosjekter, som også eiendomsforetaket bruker.

Den månedlige rapporteringen til rådmann på drift omhandler mer enn økonomi. Det rapporteres både på måloppnåelse, personaloppfølging og sykefravær. Kommunen har et system for lederstøtte, hvor resultatansvarlige (heretter RE-ledere) skal krysse av om det er behov for lederstøtte ved avvik. Rapporteringsskjemaene skal bli gjennomgått av rådmann i løpet av en uke og i løpet av ytterligere to uker skal RE-leder med behov for lederstøtte bli kalt inn til rådmann. Det skal normalt ikke gå mer enn tre uker fra et behov blir meldt til en får en samtale. Det er mest vanlig med lederstøtte på økonomi og RE-leder får da samtale med rådmann og økonomi.

Etter omorganiseringen rapporterer rektorene ved de to skolene til RE-leder, mens de tidligere rapporterte til rådmann. Det er utviklet et eget rapporteringsskjema tilpasset skolene. Vi har ikke sett nærmere på denne rapporteringen. Rektorene kan be om lederstøtte fra egen RE-leder. Ved behov for lederstøtte har det vært vanlig å ha et dialogmøte, hvor også skoleeier kan delta.⁵

Gjennomgang av rapporteringsskjemaer på drift for 2009 og 2010, viser at det er enkelte enheter som ikke har rapportert hver måned og at rapporteringsskjemaet ikke er brukt fullt ut av alle enheter. Dette gjelder både enheter innenfor oppvekst og enheter fra de andre

⁵ Rådmann er skoleeier, men representeres av rådgiver fra sentraladministrasjonen med ansvar for skole.

tjenesteområdene i kommunen.⁶ Tiltak ved avvik er ikke alltid skissert, og det er også manglende registrering av behov for lederstøtte. For skolene er de mest vanlige tiltakene restriktivt bruk av vikarer, ansettelsesstopp og innkjøpsstopp. I tillegg har kommunen et pågående arbeid med skolestruktur, for å sikre en drift innenfor oppvekst som er i tråd med rammene for budsjettet. Økonomiavdelingen opplyser at RE-leder ikke blir avkrevd tiltak for hver måned, men at det avkreves over tid og at det er dialog med enheter som har avvik, hvor tiltak er tema.

I behandling av tertialrapporteringene er det fattet vedtak om økning i driftsrammer som følge av varslet merforbruk. Dette er gjort i større grad i 2009 enn i 2010. I 2010 ble det varslet et mulig stort merforbruk, noe som også ble resultatet. I rapportene både i 2009 og 2010 har administrasjonen foreslått tiltak for å redusere et forventet avvik fra budsjett. Det omfatter både kutt i tiltak, strukturelle endringer i tjenestetilbudet for skole og pleie og omsorg og innføring av midlertidige stans i ansettelser og innkjøp. Administrasjonen har over tid jobbet med hvilket tjenestenivå kommunen kan ha og tiltak som må iverksettes for å sikre drift innenfor de økonomiske rammene kommunen har. Vi har ikke sett på resultater av dette arbeidet.

Samlet har skolene i 2009 og 2010 rapportert om merforbruk. Regnskapsresultatene viser merforbruk begge år. I 2009 var merforbruket innen oppvekst på 9,3 millioner kroner og 8,3 millioner kroner i 2010. Det er i hovedsak skolene som har merforbruk og det er både små og store skoler. Tiltak for enkeltelever oppgis som den vanligste årsaken til merforbruk.

Larvik gir spesialundervisning til flere elever, men den enkelte elev får i gjennomsnitt færre timer, sammenlignet med landsgjennomsnittet og snittet for egen kommunegruppe i KOSTRA. Antall timer til spesialundervisning utgjør ikke en høyere andel av antall undervisningstimer totalt i Larvik enn det gjør på landsbasis. Larvik har imidlertid en høyere andel elever i spesialskole, og undervisningen her regnes ikke med i antall timer spesialundervisning. Det er ikke noe tall som viser timer i spesialskole og timer til spesialundervisning samlet i KOSTRA. Derfor kan vi ikke si hvorvidt dette samlet er høyere i Larvik enn dem vi sammenligner med.

Spesielt om de to skolene

De to skolene vi har sett på har gjennomført kutt i bibliotektilbudet og lavere bemanning på leksegrupper i tillegg til tiltakene som allerede er skissert. Det er også fattet vedtak om færre timer spesialundervisning enn anbefaling fra PP-tjenesten. Fylkesmannen har ikke gitt kommunen medhold i klagesakene til nå (se grå ramme). Vi har ikke vurdert forsvarligheten i

Fylkesmannen i Vestfold opplyser at det i 2010 kom tre klager knyttet til spesialundervisning fra Larvik og det har kommet fire hittil i 2011 (pr august). Alle klagen gjelder avvik fra timetall anbefalt av PP-tjenesten. For to av sakene fra 2010 fikk klager fullt ut medhold. I de resterende sakene har fylkesmannen opphevet vedtaket gjort av kommunen og sendt det tilbake til kommunen for ny behandling på grunn av manglende begrunnelse for avviket fra PP-tjenestens tilrådning. Denne type saker er vanlig også fra andre kommuner.

Fylkesmannen opplyser også at det kan være forsvarlig å ikke sette inn vikar ved korttidsfravær. Det er da krav om et undervisningsopplegg for elevene. Innholdet og hvor ofte det skjer, må vurderes, for å kunne sikre forsvarlighet.

⁶ For 2010 har det vært tre RE-ledere (oppvekstområdene) som har rapportert til rådmann i 2009 var det 14.

tiltakene som er gjennomført.

For de to skolene vi har sett på, har ikke systemet med lederstøtte fungert optimalt i 2009 og 2010. I 2009 opplevde begge å få lederstøtte, men den kom sent. Lederstøtten opplevdes positiv. I 2010 har begge skolene også bedt om lederstøtte, men den ene har ikke fått det. Skolen som har fått lederstøtte, har ikke fått gehør for behov for økte midler, men er bedt om å redusere kostnader til spesialundervisning. Kommunen jobber med å få til mer kostnadseffektive tiltak knyttet til spesialundervisning.

4.2 Revisors vurderinger

I denne delen bruker vi også fakta presentert tidligere i rapporten.

Kommunen har rutiner på tertialrapportering til kommunestyret fra administrasjonen, som sikrer rapportering gjennom året i tråd med kravet. Rapporteringen gir kommunestyret omfattende informasjon om kommunens økonomiske situasjon.

For grunnskolen var det ikke samsvar mellom rapporteringsområde og rammeområde. Vi mener at det er naturlig med samsvar mellom rapporteringsområde og rammeområde. Dette gjør oppfølging av budsjettet enklere. At en i 2009 ikke enkelt kan se sammenheng mellom forslag til rammer for resultatene innenfor grunnskolen og vedtatte rammer, er uheldig.

Styrene i eiendomsforetaket og kulturhuset rapporterer til kommunestyret hvert tertial, men det gjøres ikke av Larvik havn. Med utgangspunkt i krav i forskrift om særbudsjett mv for kommunale foretak, skulle alle foretakene ha rapportert til kommunestyret. Vi mener at alle foretakene burde rapportert hvert tertial til kommunestyret. Bakgrunnen er at kravet er minimum to ganger i året og med jevne mellomrom, samt at kommunen har tertialrapportering.

Gjennomgangen vår viser at administrasjonen har foreslått tiltak for å redusere utgiftene i rapporteringen til kommunestyret og at det også er foreslått å utvide rammene for enheter som forventer avvik fra budsjett. Dette er gjort i større grad i 2009 enn i 2010. Den interne rapporteringen viser at det er forskjell på hvor flinke de enkelte resultatene er til å iverksette tiltak ved avvik fra budsjett.

Det har vært budsjettoverskridelser på drift og det er ikke gitt tilleggsbevilgninger før rammene i årsbudsjettet er overskredet. Slik sett er ikke årsbudsjettets bindene virkning overholdt. Imidlertid har administrasjonssjefen anledning til å se situasjonen an før sak fremmes om nødvendige justeringer i årsbudsjettet. Siden administrasjonen har opplyst om merforbruk på drift og har iverksatt langsiktige tiltak for å sikre et driftsnivå i tråd med de inntektene kommunen har, mener vi likevel at administrasjonen har handlet i tråd intensjonen om årsbudsjettets bindene virkning.

Stramme budsjetttrammer gir utfordringer i forhold til budsjettdisiplin. Dersom ledere i kommunen oppfatter at budsjettene ikke er mulig å overholde hvis enheten skal ivareta oppgaver de er pålagt, kan dette ha betydning for budsjettdisiplinen. Tilpasning av tjenestenivået er derfor viktig. Ordningen som kommunen har med lederstøtte er et viktig tiltak som kan bidra til god oppfølging av budsjett. I praksis har den ikke fungert like godt for de to rektorene vi har snakket med. For enheter som forventer avvik fra budsjett kan det være

nyttig med støtte på prioriteringer av tjenester og hvor en kan spare. En koordinering her bidrar også til at kommunen gir et mest mulig likt tilbud på f.eks. skole.

Kommunen har et system som skal sikre en løpende oversikt over økonomien på drift gjennom månedsrapportering til rådmann. Eiendomsforetaket har også etablert rutiner som skal sikre løpende oversikt på drift, men dette systemet er noe mer sårbart, fordi møtevirksomheten ikke er helt fastlagt. Både administrasjonen under rådmann og eiendomsforetaket har rutiner som kan sikre god oversikt i investeringsprosjekter.

Rapporteringen til rådmann er ikke fulgt godt nok opp av enhetene i praksis. Behov for lederstøtte er ikke dokumentert godt nok, og heller ikke hvilke tiltak som skal iverksettes ved avvik fra budsjett. Det at økonomiavdelingen og rådmann har dialog med enhetene kan veie opp manglende rapportering, og bidra til at rapporteringssystemet sikrer overholdelse av budsjett.

Rapportering er også et tema i del 5.2.

5 Saksforberedelse og økonomistyring i enkeltsaker

5.1 Fakta - Saksforberedelse

Problemstilling:

I hvilken grad har kommunen rutiner for saksforberedelse som sikrer at saker blir godt utredet mht økonomiske konsekvenser, og hvordan følges disse opp?

Revisjonskriterium:

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at saker til politisk behandling blir forsvarlig utredet mht økonomiske konsekvenser og rutinene skal følges.

Kommunen har en saksfremstillingsmal for saker til politisk behandling hvor det er med veiledende punkter til de ulike delene i malen. Larvik kommune har ”fullført saksbehandling” som førende prinsipp for saksbehandlingen. I malen er saksbehandlers ansvar ved ”fullført saksbehandling” beskrevet. Malen har blitt ytterligere spesifisert i juni 2011, som oppfølging av kommunestyrets vedtak 37/11. Endringen innebærer at en har valgt å ta med regelverk for offentlige anskaffelser og EØS-reglene om offentlig støtte, som eksempler på lover og regler som regulerer hva som kan vedtas. Saksfremstillingsmalen omfatter ikke detaljerte sjekklister, men det er utarbeidet veiledende punkter for innholdet i de ulike delene av saksfremstillingen. Økonomiske konsekvenser er en del av saksfremstillingen og det presiseres at en skal skille mellom konsekvenser for driftsøkonomi og investeringer, og at de økonomiske driftskonsekvensene av investeringer skal med. Ifølge malen skal det også skisseres alternative løsninger.

Kommunen har høsten 2010 gjennomført kurs for sentrale medarbeidere som ledd i arbeidet med å sikre god kvalitet på saksbehandlingen. Fra høsten 2010 har også økonomiavdelingen blitt styrket, slik at økonomikontrollerfunksjonen som ble opprettet i 2009, har større kapasitet.

5.1.1 Bruk av saksfremstillingsmalen

Vi har gjennomgått 15 saker som er tilfeldig utvalgt blant saker i kommunestyret i 2009 og 2010 (sakene er oppgitt i litteraturlista.) Vi har primært sett på bruk av saksfremstillingsmalen. I tillegg har vi sett på fem investeringsprosjekter/-saker som er behandlet mer omfattende (del 5.2). Gjennomgangen viser at malen brukes og at en i hovedsak har med de fleste punktene. Det er imidlertid mindre svakheter i noen av sakene.

I en av sakene var ikke de økonomiske konsekvensene avklart, noe som også ble presisert i saksfremstillingen. I en annen sak gjeldene husleie for skatehall er det feil i tallgrunnlaget som utgjør budsjett i saken. Dette er en sak med lav kostnad (300 000 kroner eksklusiv merverdiavgift).

Det varierer hvor omfattende utredningen av økonomiske konsekvenser er i de andre sakene. Sakene om skolestruktur og elevgrunnlag er store saker og økonomiske konsekvenser er omtalt, men det blir i disse sakene lite konkret. I fem av de 15 sakene var alternative løsninger ikke skissert, men to av sakene var av en karakter som gjorde at alternative løsninger nødvendigvis ikke var aktuelt. I tillegg til de fem var det ytterligere tre saker hvor omtalen av de alternative løsningene er kort.

Ifølge saksfremstillingsmalen skal saksbehandler ta med eventuelle økonomiske driftskonsekvenser i investerings saker. Av de femten sakene vi har sett på er det tre rene investeringssaker. Bygging av barnehage er vedtatt i strategidokumentet tidligere, slik at driftskostnadene av finansieringen skal være tatt med her. Kjøp av bolig finansieres ved bruk av fond og driftskonsekvensene av den kommunale garantien til det nasjonale aldershjemmet for sjømenn er opplyst i saken. I saken om lokalisering av Larvik lærings senter var ikke saken utredet nok til å fastslå om det vil bli investeringer med økonomiske driftskonsekvenser. Dette var opplyst i saken.

Vi har i saksgjennomgangen ikke kunnet se effekten av de tiltak som allerede er iverksatt, siden vi ikke har sett på saker fra 2011.

5.2 Fakta - Økonomistyring i enkeltsaker/prosjekter

Problemstilling:

I hvilken grad sikrer kommunen god økonomistyring i investerings saker/-prosjekter?

Revisjonskriterier:

- Prosjektet/saken skal ha en klar hjemmel og en økonomisk ramme.
- Prosjektet/saken skal være utredet med hensyn til økonomiske konsekvenser.
- Investerings saker med budsjett ramme på 7,5 millioner kroner eller mer skal legges frem for kommunestyret som melding. Ved oppstart skal det være en melding med spesifisert investeringsbudsjett. Dersom kostnadsrammen tegner til å avvike mer enn 5 prosent underveis i prosjektet, skal kommunestyret ha melding. Vesentlige overskridelser rapporteres umiddelbart. I tilknytning til avslutning av prosjekt skal det legges frem regnskap godkjent av revisjonen og med samme spesifiseringsgrad som budsjettet.
- Det skal rapporteres til politisk nivå hvert tertial.
- Det skal være en løpende oversikt over økonomien til prosjektet.
- Det skal som hovedregel foretas tilleggsbevilgninger før eventuelle overskridelser av budsjett. Unntatt fra dette er forpliktelser kommunen er rettslig forpliktet til å betale.

5.2.1 Tankbil 2008

Det ble i strategidokument for 2008 – 2011 vedtatt kjøp av tankbil og det ble satt av kr 2 millioner til tiltaket. Administrasjonen har forholdt seg til at det var fattet et vedtak om en nettofinansiering med låneopptak. Tiltaket lå ikke inne i rådmannens forslag, men ble vedtatt i den politiske behandlingen.

Beløpet som ble avsatt er basert på kostnadsanslag utarbeidet av brannvesenet. Grunnlaget for kostnadsanslaget var et tilsvarende prosjekt i Vestfold i 2007. Da ble det gitt pristilbud på mellom 1,9 og 2,3 millioner kroner. Det er budsjettert eksklusiv merverdiavgift.

Tankbilen erstatter en gammel bil og innebærer dermed ikke behov for ny bemanning. Tiltaket er finansiert i strategidokumentet, hvor kommunen har innarbeidet lånekostnadene.

Ifølge kommunens økonomireglement skal kompensasjon av merverdiavgift føres til inntekt i driften.⁷ Hvis merverdiavgiften skal brukes som finansiering av tiltaket, skal det fattes vedtak om dette. Det ble ikke gjort i saken om tankbilen, og kompensasjon av merverdiavgift er inntektsført i driftsregnskapet i 2009 og 2010 på ansvar hovedinntekter.

Anskaffelsen ble noe dyrere enn opprinnelig anbud på bilen, fordi det i etterkant ble klart at bilens kjørlighet kunne bli svekket med last opp mot totalvekt. Det ble derfor valgt et annet understell/boggi enn det som var lagt inn i anbudet. Dette kombinert med prisstigning i markedet gjorde at tilbudet kom på 2,31 millioner kroner eksklusiv mva. Totalkostnaden ble tatt opp med økonomiavdelingen i desember 2008. Overskridende kostnad (kr 310 000,-) var tenkt finansiert av salgsinntekten fra den gamle tankbilen. Det ble ikke foretatt noen justeringer av investeringsbudsjettet og det var ikke foretatt noen grundige vurderinger av forventet salgsinntekt. Faktisk salgsinntekt for den gamle tankbilen ble 140 000 kroner.

Det er ikke rapportert på investeringen før i årsregnskap 2009. Merforbruket fremkommer i rapport for 1. tertial 2010, men er ikke omtalt spesielt. I rapport for 2. tertial 2010 står det at bilen er levert og at prosjektet avsluttes ifm årsevalueringen 2010. Regnskapet viser et merforbruk på ca 936 000 kroner, hvor merverdiavgiften utgjør 615 000,- kroner. Merforbruket er dekket inn ved behandling av årsregnskapet.

I budsjett for 2010 er det satt av midler til en redningsbil. Budsjett for redningsbilen ble utarbeidet før feilen som var gjort med tankbilen ble oppdaget. Redningsbilen er budsjettert netto og det er heller ikke for denne investeringen fattet vedtak om at merverdiavgiften skal være del av finansieringen. Det blir dermed et merforbruk også på denne investeringen.

5.2.2 Lovisenlund skatepark

Kommunestyret vedtok plan for utbygging av Månejordet fase II den 17.10.07 (saksnr 178/07). Utbyggingen var tredelt. Del en var Skatepark på Lovisenlund, som var planlagt bygget i 2008. Del to var planlagt i 2009 og del tre i 2010. I saksfremlegget er hele anlegget

⁷ Tidligere ble all merverdiavgiftskompensasjon også fra investeringer ført til inntekt i driften. Fra 2010 er det innført en gradvis endring slik at en viss andel merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer skal føres til inntekt i investeringsregnskapet. Andelen trappes gradvis opp frem mot 2014 hvor all kompensasjon av merverdiavgift fra investeringer regnes som inntekt knyttet til investeringsprosjekter og budsjetteres i investeringsregnskapet, jf § 5 i forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner.

kostnadsberegnet til i underkant av 53 millioner inklusiv mva, selve skateanlegget i betong er beregnet til 9,8 millioner eksklusiv mva. Kostnadsanslaget på skateanlegget omfatter ikke byggeledelse, prosjektering, uforutsett etc. Dette er beregnet felles for alle tre delene av prosjektet. Salg av brannstasjonen og spillemidler er nevnt som mulige inntekter, samt at det jobbes med sponsorer for anlegget. Endelig finansiering av kostnadene er ikke tatt med og driftskostnader som følge av eventuelt låneopptak er ikke synliggjort. Det er heller ikke tatt med andre driftskostnader som følge av etablering av anlegget. Miljøkonsekvenser er ikke belyst, men konsekvenser for barn og unge er omtalt. Tre alternative løsninger er kort skissert, uten at kostnadene eller andre konsekvenser er omtalt. De tre alternativene er; Ikke gjennomføre planene, Redusere planene eller Be om annen tilrettelegging av områdene som å etablere et parkanlegg.

I 2007 ble det vedtatt å behandle den videre utbyggingen i tre deler, hvor skateparken var første del. Skateparken skulle realiseres i 2008. Prosjektet startet opp i avdeling for Idrett Park og Friområder og saksgrunnlaget fra 2007 er utarbeidet av dem. Kommunalteknikk overtok prosjektet i 2008 og har stått for gjennomføringen av prosjektet.

For 2008 ble det satt av 12,25 millioner kroner til gjennomføring av Skatepark på Lovisenlund. Kostnadsanslaget gitt i kommunestyresak 178/07 lå til grunn, men det ble lagt til kostnader for byggeledelse, prosjektering og uforutsett. Ferdigstillelse av skateparken var et resultatmål i 2008, jf strategidokumentet 2008-2011.

I juli 2008 ble prosjektet sendt ut på anbud, men anbudene lå over budsjetterammen. Prosjektet ble foreslått nedjustert høsten 2008, men oppvekst og kulturkomiteen ønsket at rådmannen sjekket ut mulighet for privat finansiering (sak 056/08 i oppvekst og kulturkomiteen). Administrasjonen vurderte at det på bakgrunn av finanskrisen ikke var mulig å få inn midler på denne måten. Dette vedtaket ble derfor ikke fulgt opp.

I sak 041/09 til kommunestyret er det tatt med informasjon om størrelsen på anbudene som ble gitt i 2008. Det er også opplyst at parken består av ulike elementer som enkelt kan tas ut av prosjektet for å redusere total kostnadene. Beskrivelse av faktiske opplysninger og vurdering av økonomiske konsekvenser er hentet fra de to foregående sakene. Alle momentene i saksfremstillingsmalen er omtalt. Fem ulike alternative løsninger er skissert og saken er lagt frem uten innstilling. De fem alternativene var; Nedjustere anlegget til vedtatt ramme, Avslutte planleggingen, utrede alternative plasseringer, gjennomføre til laveste anbud eller Nedjustere anlegget men med tilleggsbevilgning for å opprettholde en del viktige kvaliteter. Det er ikke utarbeidet budsjett for de ulike alternativene eller sagt noe om hva anlegget skal inneholde ved nedjustering, men den totale kostnadsrammen er tatt med for de to alternativene som innebærer en nedjustering.

Kommunestyret vedtok å nedjustere anlegget til vedtatt ramme. Prosjektet ble høsten 2009 sendt ut på nytt anbud med færre elementer enn opprinnelig planlagt. Denne gangen skulle overskuddsmassen ikke kjøres bort, noe som reduserte kostnadene.

Prosjektet er i hovedsak gjennomført i 2010. Deler av skateparken ble tatt i bruk i oktober 2010, mens den ble formelt åpnet i juni 2011.

Det er ikke forelagt noe spesifisert investeringsbudsjett for kommunestyret. Praksis er at prosjekt som vedtas spesielt i kommunestyret ikke skal ha slik melding ved oppstart.

Entreprenøren som fikk anbudet, hadde gitt et anbud på litt over 2,8 millioner kroner eksklusiv mva. Etter at anbudsrunderen var avsluttet ble prosjektet utvidet med en del, til en verdi av ca 700 000,- kroner eksklusiv merverdiavgift. Det ble ikke skrevet en ny protokoll på denne delen.⁸ Til nå er det utført arbeid for i overkant av 6,3 millioner kroner eksklusiv merverdiavgift fra entreprenøren. Den store forskjellen fra anbudet skyldes ifølge prosjektleder utvidelsen, samt at mangler i anbudsdokumentene førte til merkostnader. Dette gjelder støp og armering av anlegget, samt noen deler som var uteglemt. Utarbeidelse av anbudsdokumentene ble gjennomført av en innleid konsulent.

Prosjektleder har forholdt seg til den totale rammen på 12,25 millioner kroner som er bevilget til prosjektet og har fulgt opp kostnadene ut fra denne.

Prosjektet er omtalt i tertialrapporteringene i oversikten over aktive investeringsprosjekter. I 2009 er prosjektet også omtalt i oversikten over større prosjekter i 2009, da det fortsatt ble sett på som del en av totalt tre deler for prosjektet Månejordet fase 2. Det at anbudet ble så vidt lavt er ikke omtalt i rapporteringene.

Ved utgangen av 2010 var det regnskapsført ca 7,7 millioner kroner på prosjektet (inkludert mva). Det manglet da sluttoppgjør med en entreprenør. Skateparken var i hovedsak ferdigstilt ved utgangen av 2010, siste del av arbeidene ble tatt våren 2011. Økonomirapporten for første tertial 2011 viser at det i første tertial er brukt ca 2,44 millioner kroner og at det gjenstår ca 2 millioner av budsjettet til prosjektet. Det skal utarbeides sluttregnskapet i løpet av 2011.

Det har i 2011 blitt fremmet sak om avsetting av midler til drift av anlegget.

5.2.3 Bredbånd til kommunale lokasjoner

Prosjektet innebærer at kommunen legger fiberoptiske kabler som de eier selv og som skal sikre gode og rimeligere nettløp for egne enheter/lokasjoner. Arbeidet har pågått over lang tid. Bakgrunnen for arbeidet er Strategi for bredbåndsutbygging vedtatt av kommunestyret i 2004 (sak 071/04) og Plan for bredbåndsutbygging som også kommunestyret vedtok i 2004 (sak 183/04). Målet for planen er både å tilrettelegge for fremtidig utnyttelse av fibernet til det beste for innbyggere og næringsliv og at kommunens enheter skal få fiberoptisk kabel som kommunen eier selv. Noen enheter er holdt utenom planen for utbygging av fiber fordi avstandene er så stor at det ikke er kostnadmessig forsvarlig. Enheter som ikke har fiberoptisk kabel, har annen bredbåndsdekning og får dekket merkostnadene dette innebærer.

I strategidokument 2005-2008 ble det for økonomiplanens fireårsperiode avsatt 2 millioner kroner årlig til bredbåndsutbygging. Med unntak av 2008 hvor det ble bevilget 1,5 millioner kroner, er det bevilget 2 millioner kroner årlig i 2006, 2007, 2009 og 2010.

Vi har hovedfokus på perioden 2009 og 2010, men har også sett på rapportering og dokumentasjon fra prosjektet for de foregående årene.

Prosjektet med å bygge ut fiberlinjer til kommunens egne enheter har gått parallelt med en generell satsing på bredbåndsutbygging, i tråd med planen som er vedtatt. Dette har i perioden 2005 – 2008 vært rapportert på samlet, mens det i 2009 i rapporteringen er skilt på to prosjekt.

⁸ Anskaffelsens verdi tilsier at det burde vært skrevet ny protokoll på denne delen ifølge reglene om offentlige anskaffelser.

I 2009 ble delen som gjaldt infrastruktur til innbyggere og næringsliv avsluttet, da målet med prosjektet var nådd. Den delen som angår kommunale lokasjoner fikk navnet Fiberutbygging til kommunale lokasjoner. Begge prosjekt har samme prosjektnummer i regnskapet.

Ifølge planen for bredbåndsutbygging skal enheter som har kortest inntjeningstid prioriteres og kostnadene skal i størst mulig grad dekkes av samhandlingsgevinster med andre. Enheter som får fiberlinjer skal betale tilsvarende kostnad som de har hatt til nettløst tidligere, slik at internfakturering blir del av finansieringen. Det skal søkes om midler fra høykom.⁹ Fiberkabel skal legges i relevante graveprosjekt hvor kommunen er involvert, også for å sikre fiberkabel til private. Som et ledd i satsingen på fiberutbygging, har kommunen også vært med på etableringen av Larvik fibernet AS.¹⁰ Vi ser kun på utbygging av fiber til kommunale lokasjoner.

I planen for bredbåndsutbygging ble det angitt 67 aktuelle kommunale lokasjoner med et kostnadsanslag på 13 millioner kroner. Det opplyses at 23 lokasjoner har fibernet og at det er åtte som er utenfor rekkevidde fordi kostnaden er for stor. For hele fiberinvesteringen var det beregnet åtte års inntjeningstid. Når inntjening gjennom internfakturering er tatt med, er det beregnet at prosjektet trenger å tilføres 8 millioner kroner. Innsparingen som enhetene kan få som følge av at kommunen eier fiberlinjene selv er ikke tallfestet. De 8 millionene er bevilget i strategidokumentet 2005-2008, ved en årlig bevilgning på 2 millioner kroner i fire år.

Vedtaket om å utarbeide melding med spesifisert budsjett til kommunestyret for prosjekter med budsjettramme på over 7,5 millioner ble fattet i 2008 og gjaldt derfor ikke da dette prosjektet ble startet opp.

I 2009 overtok IT avdelingen hele ansvaret for prosjektet fiberutbygging til kommunale lokasjoner. Frem til da hadde prosjektet hatt en samhandlingsgruppe med jevnlig møter med representanter både fra IT og kommunalteknikk. Disse ble avsluttet i 2009.

I tillegg til kostnadsanslaget som ble gjort i plan for bredbåndsutbygging, har en i prosjektet hatt en oversikt over gjenstående lokasjoner i et excelark. Lokasjonene er prioritert etter størrelse og funksjon, hvor skoler skal prioriteres høyt. Det er også foretatt kostnadsanslag for de ulike lokasjonene. Vi har sett excelark gjeldene pr februar 2011. Her var ikke alle gjenstående lokasjoner kostnadsberegnet.

Vi har sett på årsevalueringene fra 2005–2008 og årsevalueringer og tertialrapporter fra 2009 og 2010. I tertialrapporteringene fra 2009 er det gitt de samme opplysningene om antall kommunale lokasjoner som i årsevalueringen fra 2008, nemlig at 35 lokasjoner gjenstår. Tidligere rapportering har vist antall kommunale lokasjoner som har fått fiber og antall som gjenstår. Rapporteringene viser at antall lokasjoner har økt.

I rapporteringen i 2010 er det vist til at salg av Romberggata 3 og flytting av IT-avdelingen førte til endring av planene for utbygging av fiber til kommunale lokasjoner, men ikke hva som faktisk er gjort. Det ble benyttet midler fra prosjektet til finansiering av flyttingen, blant annet etablering av fibertrasé til IT-avdelingens nye lokaler. Dette ble gjort etter vedtak i

⁹ Høykom er et program for bredbåndsbaserte tjenester som kommunene kunne søke midler til bredbåndsprosjekter. Programmet ble avsluttet i 2008.

¹⁰ Larvik fibernet AS ble etablert i 2007 som et aksjeselskap eid av Skagerak Energi AS og Larvik kommune. Deler av kommunens fibernet inngikk som aksjekapital i selskapet. Kommunen solgte seg ut av selskapet i 2009, men kommunen beholdt rettighetene til deler av fibernetet.

kommunestyret. I 2011 fikk prosjektet ekstra bevilgede midler for å kompensere midlene som ble tatt ut i 2010.

Rapporteringen viser at fremdriften ikke har vært slik det ble skissert i bredbåndsplanen. Færre administrative lokasjoner er koblet opp fordi det er gjort investeringer i utbygging av infrastruktur for nett også i boligområder i tilknytning til annet gravearbeid. I 2008 ble det lagt fiber til Tjøllingvollen som var en stor og ressurskrevende jobb, noe som gjorde at det ble lite igjen til andre prosjekt.

I februar 2011 har IT-avdelingen en liste på 33 kommunale lokasjoner som gjenstår. Lista omfatter ikke alle gjenstående lokasjoner, noen er ikke med fordi det ikke har vært planer om å legge fibernett til dem. I 2009 og 2010 er det få lokasjoner som har fått fibernett. En årsak til lav aktivitet i 2009 hang sammen med manglende sammenfall i graveprosjekter og enheter som var prioritert for å få fiberkabel. I 2010 ble det brukt ressurser på flyttingen av IT-avdelingen, noe som gjorde at det ble gjort mindre i forhold til å legge fiberkabel til andre kommunale lokasjoner.

Oversikt over akkumulerte investeringer i årsregnskapet 2010 viser at det er brukt ca 12 millioner på prosjektet. I strategidokumentet er det avsatt 4,75 millioner kroner i 2011.

Prosjektet har hatt merforbruk i perioden 2005 - 2007, mens det i 2008 - 2010 var et mindreforbruk. Merforbruket ble gjort opp mot bevilgningen året etter. Det ble overført nesten 3 millioner kroner fra prosjektet i 2009 til 2010 i henhold til rapportering 2010.

Utbygging av fiber styres etter en samlet vurdering av hvordan lokasjonene er prioritert, andre gravearbeider og total kostnader. Det er utarbeidet en liste med prioriteringer og kostnadsanslag på de ulike kommunale lokasjonene. Kommunen søker å kombinere graving for å legge fiber med annen graving både for å spare gravekostander, samt minke ulempen gravearbeidene medfører. Arbeidet koordineres i forhold til kommunens egne gravejobber og graving som gjøres av andre.

5.2.4 Rehabilitering av kommunale bygg

Kommunen har over mange år hatt en egen rammebevilgning som har gått til rehabilitering av kommunale bygg. Rehabilitering er påkostninger og føres i investeringsregnskapet. I økonomireglementet skilles det mellom vedlikehold som skal føres i driftsregnskapet og påkostninger som skal føres i investeringsregnskapet.¹¹ I eiendomsforetakets strategidokument for 2010-2013 er ordvalget i deler av dokumentet ikke like tydelig på dette skillet.

Rammebevilgningen som er gitt til rehabilitering er lånefinansiert. Hjemmel for prosjektet og den økonomiske rammen er gitt i strategidokumentene. Det er ikke lagt konkrete føringer på bevilgningen.

Rammebevilgningen har økt de siste årene. I 2009 var det satt av 3 millioner kroner, men det året ble det også satt av 5 millioner kroner spesielt til rehabilitering av skolebygg.¹² I 2010 var

¹¹ Kommunal regnskapsstandard nr 4 fra Foreningen for God kommunal regnskapsskikk er lagt til grunn. Økonomireglementet for kommunen gjelder også for eiendomsforetaket.

¹² Vi har ikke sett på bruk av midlene avsatt til rehabilitering av skolebygg.

det satt av 15 millioner kroner til rammebevilgningen, som heretter også omfatter rehabilitering av skolebygg og i 2011 er det satt av 20 millioner kroner.

Prosjektnummeret som rammebevilgningen har i regnskapet har endret navn i 2010 til Investeringer. I strategidokumentet for 2011-2014 omtales bevilgningen både som en rammebevilgning til rehabilitering og en generell bevilgning til investeringer. Eiendomsforetaket har forholdt seg til at dette er en generell bevilgning til investeringer og prosjektene som er planlagt i 2011 omfatter ikke bare rehabiliteringsprosjekt. Tittelen på bevilgningen i økonomiplanen er imidlertid fortsatt Rehabilitering kommunale bygg. I strategidokumentet 2010 – 2013 er det delvis skissert hva rammebevilgningen skal brukes til, det er ikke gjort i strategidokumentet 2009-2012.

Vi har fått opplyst at bevilgningen i 2009 ble brukt til oppgradering av varmeanlegg, nye renholdsmaskiner, nytt renseanlegg til for vannbåren varme, kjøleanlegg for ventilasjon sykehjem, ombygging Ra ungdomsskole, innvendig ombygging av William Sverdrupsgate, himling i Kvelde idrettshall, omlegging av kloakkanlegg barnehage og oppgradering av sanitæranlegg og reovering av Christiansen villaen. Ra ungdomsskole har i ettertid også fått bevilget egne midler til rehabiliteringen utenom rammebevilgningen. I 2010 er det overført midler til følgende prosjekt; Ra skole (tak og dører), ventilasjon Mellomhagen u-skole, universell utforming, legionellasikring, kjøp av omsorgsboliger, brannalarm og nødlys i administrasjonsbygg, ny heis sykehjem, nytt avløpssystem sykehjem, tilbakeføring av bygg trinn 1, nye dører og vinduer. Ikke alle prosjekt er gjennomført, dette gjelder bl.a. legionellasikring.

Siden dette er en rammebevilgning som vedtas i strategidokumentet blir saksbehandlingen noe annerledes enn om det var et prosjekt som ble fremmet som egen sak for kommunestyret.

Størrelsen på rammebevilgningen og bruken av rehabiliteringsmidlene er fastsatt ut fra en oversikt over rehabiliteringsbehov og dialog og behovsavklaring med kommunens administrasjon. Oversikten som er utarbeidet er ikke del av budsjettsaken, men rehabiliteringsbehov er omtalt i strategidokumentene til eiendomsforetaket. Det påpekes at kommunen har et stort vedlikeholdsetterslep, som skal innhentes ved økte bevilgningsrammer til vedlikehold, bruk av bevilgningsrammen til rehabilitering av kommunale bygg og eventuelt salg av bygningsmasse. Det skal utarbeides en langtidsplan for 2010-2013 i løpet av 2009 (jf Strategidokument 2009 – 2012).

Foretaket har utarbeidet et excelark til internt bruk som viser tiltak og kostnadsrammer for 2010 – 2013, samt en prioritering av rammebevilgningen i 2010. Kostnadene som er satt opp for årene 2011-2013 er betydelig større enn avsatt beløp i økonomiplanperioden og det er ikke foretatt noen prioritering av prosjektene. Denne oversikten er blitt forelagt kommunestyret i november 2009 etter at det ble reist spørsmål om bruken av disse midlene. Revisjonene har fått disse dokumentene for 2009 og 2010.

Eiendomsforetaket har utarbeidet klassifiseringsrapporter for skoler og barnehager i 2010, og det skal utarbeides tilsvarende rapporter for den resterende bygningsmassen i 2011. Disse rapportene gir en mer omfattende oversikt over kommunens bygningsmasse og vedlikeholds- og rehabiliteringsbehov. Eiendomsforetaket vil bruke disse rapportene som grunnlag for fremtidige bevilgninger. Frem til at slike rapporter er utarbeidet for alle bygg, utgjør også oversikten fra vedlikeholdsrundene saksgrunnlag for rehabilitering av kommunale bygg. Det er ikke utarbeidet andre planer for rehabilitering og vedlikehold av bygg.

For perioden 2009-2012 er det i strategidokumentet lagt til grunn et overordnet mål for å utrede rehabiliteringsbehovet for kommunens bygningsmasse

Tertialrapporteringene viser gjenstående beløp av rammebevilgningen, altså hvor mye som foreløpig ikke er overført til enkeltprosjekt, og forbruk i pågående prosjekt. Hvilke prosjekt som er finansiert av rammebevilgningen fremgår ikke av tertialrapportene fra eiendomsforetaket til kommunestyret. Dette ble gjort i tertialrapport fra 2008, da kommunalteknikk hadde ansvar for rammebevilgningen. I årsregnskapet til eiendomsforetaket for 2009 er de prosjektene som er avsluttet og finansiert av rammebevilgningen synliggjort, men dette er ikke gjort for 2010.

I 2009 og 2010 var det midler igjen på rammebevilgningen. Fra 2011 skal kommunestyret fatte årlige vedtak om finansiering av investeringer. Ubrukte lånemidler må bevilges igjen året etter. For 2011 er nesten 1,7 millioner kroner av eiendomsforetakets utbrukte lånemidler gjenbevilget til rammebevilgningen. I denne saken er rammebevilgningen omtalt med det nye navnet på prosjektnummeret Investeringer (kommunestyresak 025/11). Ved utgangen av 2010 var det ca 1,4 millioner kroner igjen på rammebevilgningen. Dessuten var det enkeltprosjekt som også hadde ubrukte midler. Ut fra oversiktene revisjon har fått tilsendt, utgjør dette ca 3,5 millioner kroner. Det er ikke snakk om budsjettoverskridelser av rammebevilgningen.

5.2.5 Brannsikring av omsorgsboliger

Kommunestyret ba i 2007 om å få en mulighets/kostnadsanalyse innen 01.10.07 for å få til tilfredsstillende branntekniske forhold i boliger hvor kommunen har tildelingsretten. Utredningen ble forelagt kommunestyret og behandlet i juni 2008. Det var her foretatt en kartlegging av antall boliger og nødvendige tiltak, samt foretatt en prioritering. Kommunestyret vedtok at det skulle legges inn midler til prosjektene i strategidokumentet for 2009-2012.

Larvik kommunale eiendom overtok prosjektet da de ble etablert i 2009 og hoveddelen av arbeidet er blitt gjort i 2010.

I strategidokumentet for 2009-2012 er det lagt inn 9,15 millioner kroner. Det er også vedtatt at det skal bevilges midler til refusjon av stiftelsers kostnader til installering av brannsikringstiltak i omsorgsboliger, men beløpet er ikke tallfestet. Det ble overført 100 000,- kroner i 2009 og 4,8 millioner kroner i 2010 til prosjektet Brannsikring av Bøkeskogen eldresenter. Anbudskonkurransen ble gjennomført i 2010.

Høsten 2010 ble budsjettet endret. Det var behov for brannsikring av flere leiligheter og en annen kostnadsdeling mellom kommunalt eide boliger og boliger eid av boligbyggelag og stiftelser (kommunestyresak 123/10 og styresak 56/10 i eiendomsforetaket). Prosjektet ble tredelt, og kommunalt eide boliger var en del, boliger eid av stiftelser en annen og boliger i borettslag en tredje del. Årsaken til at flere leiligheter måtte brannsikres var at bruken av boliger var endret i perioden. Dessuten var det ikke tatt høyde for at en må brannsikre hele bygg og ikke bare enkeltleiligheter, noe som naturlig avdekkes i detaljprosjekteringen. Kostnadsoverslaget viste at den største kostnaden gjaldt boliger eid av boligbyggelag og stiftelser. Samlet ble budsjettet for de kommunale boligene ble derfor redusert fra 9,15 til 6 millioner kroner og kostnadsrammen for boligene eid av borettslag og stiftelser økte. I saken er det med budsjett fordelt på anbudspris, prosjekteringskostnader og uforutsett spesifisert for

de tre delene av prosjektet. Eiendomsforetaket har lagt til grunn at de ikke foretar investeringene i boligbyggelaget og stiftelsenes leiligheter, men dekker rente og avdragskostnadene. Eiendomsforetaket har fått styrket sitt driftsbudsjett for å kunne dekke kapitalkostnader for investeringen som gjøres i boligene som ikke er kommunalt eid.

Det er ikke gitt noen meldingssak til kommunestyret med budsjett, men i saken kommunestyret vedtok i 2010 var det et detaljert budsjett.

Brannsikringsprosjektet er ikke omtalt i tertialrapporteringene for 2009. Forbruket (ca kr 54 000,-) fremkommer av regnskapet under prosjekt Brannsikring Bøkeskogen eldrecenter. Alle kommunale boliger er kostnadsført på dette prosjektet. I 2010 er det rapportert på prosjektet i tertialrapportene, både kostnader og kort omtale av fremdriften. I regnskapet for 2010 opplyses det at kommunalt eide bygg er ferdige og at videre ferdigstillelse av bygg i LABO (Larvik boligbyggelag) vil skje i 2011 og at det gjenstår vedtak i NEAS ASA.¹³ Dessuten at de resterende midler fra rammebevilgningen vil bli brukt etter prioriteringsliste.

Rapport pr 1. tertial 2011 viser at det for Bøkeskogen eldrecenter gjenstår ca 2,1 millioner kroner og at det er 1,1 million kroner igjen av rammebevilgningen på 6 millioner kroner. Kommunal del av prosjektet er nå ferdigstilt og resterende rammebevilgning er til prosjektledelse LKE, avvik/endringer i brannprosjekteringer og tredjeparts kontroll for del 1 og 2. Anbudet som ble gitt var godt innenfor kostnadsrammen, og total kostnad er i tråd med anbudet. Det er dermed ikke snakk om noen budsjettoverskridelse for prosjektet.

5.3 Revisors vurderinger

5.3.1 Saksforberedelser

Kommunen har en saksfremstillingsmal og rutiner for saksutredning som kan bidra til å sikre god kvalitet på saksfremstillingen. Vi har her sett på et lite utvalg saker og kan derfor ikke utelukke at det er skjevheter i utvalget som er gjort. Det vi kan si med sikkerhet, er at saksfremstillingsmalen brukes. I de sakene vi har sett på er ikke alle emner berørt. Vi kan imidlertid ikke si at omfanget av dette er representativt for alle saker, altså at det f.eks. er i underkant av en tredjedel av sakene hvor alternative løsninger ikke er skissert. Vi kan kun fastslå at dette ikke gjøres i alle saker og at det i noen saker kunne vært gitt mer informasjon om de alternative løsningene.

I de sakene vi har sett på gir ikke saksfremstillingsmalen en garanti for at saken er forsvarlig utredet, men den er et hjelpemiddel for å sikre at viktige elementer er med i utredningen. Det at kommunen har valgt å ha med en del om alternative løsninger i sin mal er positivt og er også i tråd med de krav staten har satt i sin utredningsinstruks. Saksutredningene gir svakt grunnlag for å vurdere de alternative løsningene, fordi omtalen er knapp. Dessuten er det ikke, eller i liten grad, skissert konsekvenser av de ulike alternativene. Det vil her selvsagt være en avveining av hvor mye ressurser som kan legges i saksutredningen, men nytteverdien av alternative løsninger blir mindre når det sies lite om konsekvensene av alternativene. I saken om skateparken, var det f.eks. ikke tatt med som alternativ at massen som ble skiftet ut ikke måtte kjøres bort. Denne løsningen ble den endelige og bidro til å redusere kostnaden.

¹³ NEAS ASA er et norsk aksjeselskap som blant annet jobber med eiendomsdrift og -forvaltning. I Larvik har selskapet inngått forvaltningsavtaler med kommunale boligstiftelser og kommunen har forholdt seg til dem som representant for boligstiftelsene.

I saken der de økonomiske konsekvensene ikke var omtalt, var dette presisert i saksfremlegget. Dette er i tråd med kravet om at administrasjonssjefen skal gjøre oppmerksom på svakheter og ufullstendigheter i saksfremlegget. Gjennomgangen viser at økonomiske konsekvenser er omtalt i de fleste sakene, men at det for noen kan gjøres bedre.

Det at kommunen har iverksatt opplæring for saksbehandlere er et bidrag for å øke kvaliteten på saksbehandlingen. Spesifiseringene som er gjort i saksfremstillingsmalen kan også få betydning. Vi har ikke sett effekten av disse tiltakene, siden vi har sett på saker som er utredet før tiltakene ble iverksatt.

5.3.2 Enkeltsaker/prosjekter

Tankbil

Prosjektet har en klar hjemmel og det er vedtatt en ramme for prosjektet. Administrasjonen har her feilaktig forholdt seg til at dette var en netto ramme og at kompensasjon av merverdiavgift var del av finansieringen. Det ble ikke fattet nødvendig vedtak som kunne sikre at kompensasjon av merverdiavgift var del av finansieringen. Budsjett i saken er utarbeidet i strid med kommunens egne rutiner som tilsier at investeringer skal finansieres brutto, dvs med merverdiavgift.

Tiltaket er ikke fremmet som egen sak og det er derfor ikke laget en egen saksutredning på saken. Saksgrunnlaget var beregninger gjort av brannvesenet i forbindelse med innspill til strategidokumentet, som var basert på relevante tall fra et tilsvarende kjøp. I anbudsdocumentene ble det imidlertid ikke tatt tilstrekkelig høyde for kjøreegenskaper ved last opp mot totalvekt i anbudsdocumentene, noe som er en svakhet og som gjorde at anskaffelsen ble dyrere.

Tiltaket hadde en verdi på 2 millioner kroner og omfattes dermed ikke av meldingsplikten for investeringer.

Det burde vært rapportert på prosjektet også i tertialrapportene i 2009 og ikke først i regnskapet for 2009. Rapporteringen har gitt lite informasjon og synliggjør ikke budsjettoverskridelsen før den er et faktum. Det er heller ikke noe tiltak utover at merforbruket skal dekkes ved regnskapsavslutningen. I desember 2008 burde det blitt gjort grundigere beregninger av forventet salgsinntekt. Siden en var klar over at dette var en nettofinansiering, burde det også blitt sikret at kompensasjon av merverdiavgiften ble lagt inn som finansiering av tiltaket. Rapporteringen i denne saken har derfor etter vår mening ikke gitt et godt nok styringsgrunnlag.

Budsjettoverskridelsen er primært avdekket gjennom tertialrapporteringen i 2010, men en var klar over en mulig mindre overskridelse allerede da kontrakten ble underskrevet. Det ble ikke iverksatt noen tiltak i tilknytning til tertialrapporteringen, men opplyst om at prosjektet skulle avsluttes i forbindelse med årsevalueringen 2010.

Lovisenlund skatepark

Prosjektet har en hjemmel og økonomisk ramme, som er fastlagt i de vedtakene kommunestyret har gjort, men det er ikke fastlagt hvor stor skateparken skal være. Vedtaket i 2009 er utformet slik at bevilgningen kan sees som en rammebevilgning. Rutinen om melding til kommunestyret med detaljert budsjett er ikke fulgt. Hvis det i vedtak om skateparken

hadde vært et detaljert budsjett, kunne formålet med meldingssak til kommunestyret vært ivarettatt.

Rutinene for saksforberedelse er fulgt i saken, men som nevnt tidligere kunne de alternative løsningene vært skissert bedre. Omtalen av de økonomiske konsekvensene i saksdokumentene er knapp og beregning av kostnadene ikke i tråd med anbudene som ble gitt. Dette tyder på at kostnadsberegningen ikke har vært god nok. Det har vist seg i ettertid at anbudsgrunnlaget var for dårlig i denne saken. I tillegg til mulige brudd på anskaffelsesreglene, kan dette ha bidratt til et dårlig utgangspunkt for styring av økonomien. Utvidelsen av prosjektet, samt endringene som ble gjort som følge av dårlige anbudsdokumenter førte til betydelig kostnadsøkning. Anbudsgrunnlaget viser dermed ikke hva som faktisk skulle bli gjort. Dette gir en usikkerhet, om enn lav, knyttet til om andre tilbydere kunne gjort jobben rimeligere.

Rapporteringsrutinene kommunen har bidro til at prosjektet ikke ble realisert i første runde, fordi det ikke kunne gjennomføres innenfor rammen. Prosjektleder har hatt løpende oversikt over økonomien i prosjektet og det er rapportert i tråd med kommunens rutiner. Rapporteringen synliggjør ikke det store avviket mellom anbud og faktisk kostnad. Det kan reises spørsmål om det lave anbudet burde resultert i at budsjettrammen for prosjektet ble nedjustert. Prosjektet er gjennomført godt innenfor den vedtatte rammen og i tråd med de føringer som kommunestyret har gitt for prosjektet.

Dette prosjektet viser at kommunen har overholdt kravet om at det skal foretas tilleggsbevilgninger før eventuelle overskridelser.

Bredbånd til kommunale lokasjoner

Prosjektet har hjemmel i vedtak i kommunestyret og den økonomiske rammen er gitt i strategidokumentene. Hjemmelen som er gitt innebærer ikke entydige prioriteringer i forhold til utbygging og innebærer at fremdriften skal tilpasses andre prosjekt slik det er gjort.

Saksfremstillingsmalen er benyttet både i vedtak om strategien og plan for bredbåndsutbygging. Kostnadsanslaget som ble utarbeidet opprinnelig var for lavt sammenlignet med de faktiske kostnadene. Imidlertid vil det på et prosjekt som går over så vidt lang tid ikke være mulig å vurdere kostnadsanslaget direkte mot de faktiske kostnadene fordi forutsetningene har endret seg underveis. Det har blant annet blitt flere kommunale lokasjoner. Dessuten var det ikke tatt høyde for bygging av nett for fiberkabler for innbyggere i kommunen.

Prosjektet omfattes ikke av kravet om melding med eget budsjett til kommunestyret, da dette ble innført etter at prosjektet startet opp.

Det er blitt rapportert i tråd med rutinene kommunen har, men rapporteringen gjort i 2009 og 2010 gir liten informasjon om hva som faktisk er gjort. Den gir heller ingen forklaring på hvorfor fremdriften var dårlig i 2009. Dette kombinert med at det ble slutt på samhandlingsmøtene for prosjektet, kan være et tegn på at prosjektet ikke fulgt godt nok opp i 2009 fra IT-avdelingens side. Manglende fremdrift i 2010 er forklart i rapporteringen, men det er ikke synliggjort hva som faktisk har blitt gjort.

Budsjettoverskridelsene har blitt dekt inn av bevilgningen året etter og er avdekket gjennom rapporteringene. Det er igangsatt gravearbeid i tråd med føringene, slik at det i perioder har

vært større aktivitet og i andre perioder lavere aktivitet enn det rammen tilsier. De senere årene har prosjektet brukt mindre midler enn det som er bevilget.

Rehabilitering av kommunale bygg - rammebevilgning

Hjemmel og økonomisk ramme er gitt i strategidokumentet. Vi mener at hjemmelen innebærer at bevilgningen skal brukes til rehabilitering av kommunale bygg og ikke investeringer generelt. Slik sett mener vi at hjemmelen er klar, men det at eiendomsforetaket har et annet syn på hva rammen skal brukes til, viser at hjemmelen ikke er klar nok. Vi mener ikke det er grunnlag for å se på bevilgningen som en generell bevilgning til investeringer, selv om formuleringene gjort i strategidokumentet for 2011 er uklare. Dersom bevilgningen er ment å være en generell bevilgning til investeringer må dette fremkomme tydeligere av strategidokumentet.

Strategidokumentet til eiendomsforetaket er saksgrunnlaget for rammebevilgningen. Dette gjør at detaljeringsgraden i saksfremlegget er lavere enn for en enkeltsak. Strategidokumentet er utarbeidet i tråd med kommunens rutiner, og saksfremlegget følger kommunens mal. Grunnlaget for størrelsen på rammebevilgningen er klassifiseringsrapporter over bygningsmassen og oversikt utarbeidet på bakgrunn av tilstandsbaserte vedlikeholdsrunder, samt innmeldte behov fra enhetene. Eiendomsforetaket vurderer selv at de nye klassifiseringsrapportene vil gi et betydelig bedre grunnlag for å vurdere det faktiske rehabiliteringsbehovet.

Eiendomsforetaket har jobbet med klassifiseringsrapporter av byggene i kommunen og har samlet en oversikt over rehabiliteringsbehovet til kommunen for perioden 2010-2013. Planen som er utarbeidet viser bare prioriteringer for 2010 og revisjonen har ikke fått dokumentert noen detaljert plan for de påfølgende årene. Det er trolig ikke formålstjenlig med veldig detaljerte planer frem i tid. Vi mener likevel at en kan vurdere om det er nyttig med en noe mer omfattende plan enn det som er utarbeidet, hvor en også bruker informasjon fra klassifiseringsrapportene.

Hva rammebevilgningen er tenkt brukt til fremkommer ikke godt nok i strategidokumentene for 2009 og 2010. Det gjør det heller ikke i tertialrapporteringene, noe vi mener er en svakhet ved rapporteringen. Formålet med rapporteringen er å gi kommunestyret et godt styringsgrunnlag. Selv om det er rapportert hvert tertial, kan ikke kommunestyret følge opp rammebevilgningen, når rapporteringen ikke viser hvordan midlene er brukt.

Prosjektet har ikke hatt budsjettoverskridelser. Eventuelle overskridelser vil fremkomme av rapportering på enkeltprosjektene. Siden det har vært midler igjen i 2009 og 2010, har ikke eiendomsforetaket fått rehabilitert kommunale bygg i det omfang som budsjettet legger opp til. Midlene har frem til 2010 blitt videreført, men siden reglene er endret fra 2011 gjøres dette ikke lengre automatisk. Det er viktig med en god oppfølging og rapportering på hvordan bevilgningen brukes, og sikre best mulig utnyttelse av midlene det året de er bevilget.

Brannsikring av omsorgsboliger

Prosjektet har hjemmel og en klart definert økonomisk ramme, men det var behov for å endre rammen underveis i prosjektet. Dette ble gjort delvis av årsaker som ikke kunne vært forutsett da saken ble forberedt, nemlig endret bruk av boligene og at omfanget av de branntekniske endringene som brannsikringen innebar, først var klar etter detaljprosjekteringen. Men grunnlaget for kostnadsdeling burde vært bedre avklart da saken ble utredet. Dette viser at det var en svakhet i saksforberedelsen.

I 2009 ble det ikke rapportert på prosjektet, noe som er en svakhet. Her er det imidlertid snakk om små beløp som er regnskapsført. Det er heller ikke helt tydelig hvilke disponeringer som er gjort av rammebevilgningen. Fordeling av rammebevilgninger på de enkelte prosjektene bør synliggjøres i rapporteringen til politisk nivå. I 2010 synliggjør rapporteringen fremdriften for de kommunale boligene. Dette kombinert med at en i 2010 fremmet ny sak for kommunestyret for å sikre riktig finansiering, gir grunnlag for å si at rapporteringen har bidratt til å gi et hensiktsmessig styringsgrunnlag. Rapporteringssystemet har fungert slik det skal.

Prosjektet har ikke vært en egen meldingssak, men kommunestyret har fått et budsjett spesifisert på anleggskostnader, prosjekteringskostnader og uforutsett. Dette mener vi sikrer informasjon i tråd med intensjonen bak rutinen om melding til kommunestyret.

I denne saken er det ikke snakk om budsjettoverskridelser. Den viser at en har hatt god oppfølging når prosjektet har blitt iverksatt og sikret et mest mulig riktig budsjett.

6 Revisors konklusjoner og anbefalinger

Innledningsvis reiste vi følgende problemstillinger:

- Har kommunen rutiner for økonomirapportering og oppfølging av budsjett i tråd med krav som stilles i lov og forskrift, og følges rutinene?
- I hvilken grad har kommunen rutiner for saksforberedelse som sikrer at saker blir godt utredet mht økonomiske konsekvenser, og hvordan følges disse opp?
- I hvilken grad sikrer kommunen god økonomistyring i investeringssaker/-prosjekter?

Kommunen har rutiner for økonomirapportering og oppfølging av budsjett i tråd med krav som stilles, med unntak av at Larvik Havn KF ikke rapporterer annet enn gjennom årsregnskapet. Dette er ikke i samsvar med krav i forskrift. Rapporteringsrutinene til kommunestyret for de to andre foretakene og administrasjonen følges.

Rutinene som administrasjonen har internt følges i stor grad, men resultatenhetslederne kan bli flinkere til både å skissere tiltak og dokumentere behov for lederstøtte. Det må også sikres at enhetslederne har tilstrekkelig kompetanse knyttet til budsjettoppfølging, og tilstrekkelig informasjon om endringer i budsjett. Undersøkelsene vi har gjort viser også at de to rektorene vi har hatt kontakt med opplever at lederstøtten kan bli bedre. Dette gjelder særlig bistand i forhold til valg av sparetiltak.

Administrasjonen har utviklet et godt rapporteringssystem som gir mye informasjon. Svakheter vi har funnet gjelder ikke systemet, men innholdet, som at rapporteringen på bredbånd til kommunale lokasjoner ikke ga informasjon om arbeidet i 2009. Når det gjelder eiendomsforetaket har rapporteringen blitt mer omfattende i den perioden vi har sett på, men bruk av rammebevilgninger kan synliggjøres bedre i rapporteringen.

Ved forventet avvik fra budsjettet foreslår administrasjonen tiltak på kort og lang sikt for å sikre balanse i driftsbudsjettet, i tråd med kravene, men kommunen har fortsatt en utfordring i å sikre driftsutgifter på nivå med inntektene.

Kommunen har rutiner for saksforberedelser. Rutinene kan sikre at saker blir godt utredet mht økonomiske konsekvenser. Saksfremstillingsmalen brukes, men bruk av alternative løsninger varierer, og økonomiske konsekvenser er ikke alltid godt nok utredet. Eksempelvis kunne en hatt med flere alternative løsninger og tatt med driftskonsekvenser i saken om skateparken. I praksis er ikke malen noen garanti for gode utredninger, men den er et hjelpemiddel for å sikre at viktige elementer er med i utredningen.

Kommunen har iverksatt tiltak for å heve kvaliteten på saksbehandlingen. Tiltakene er iverksatt etter at sakene vi har sett på er behandlet, og har derfor ikke fått betydning i de sakene vi har sett på.

Samlet sett har kommunen et system som kan sikre god økonomistyring i investeringssaker/-prosjekter, men undersøkelsen vi har gjort, har vist at i noen saker etterleves ikke kommunens egne rutiner. Feil budsjettering av merverdiavgift for tankbilen er et slikt eksempel.

Investeringsakene/-prosjektene vi har sett på har en klar hjemmel og økonomisk ramme, men vi mener at deler av bevilgningen gitt til rehabilitering av kommunale bygg i 2009 og 2010, ikke er benyttet i tråd med formålet.

Prosjektene som gjaldt skatepark og brannsikring av omsorgsboliger ble påbegynt av en annen enhet enn den som utførte prosjektet. Det skjedde også en endring i ansvar for prosjektet bredbånd til kommunale lokasjoner. Slike endringer kan innebære en risiko og kommunen kan vurdere om det er behov for ekstra kvalitetssikring i slike saker.

Sakene vi har gått igjennom viser at kommunen får avdekket overskridelser av bevilget ramme/vedtatt budsjett. For perioden 2009 – 2010 ble det i en av sakene ikke iverksatt tiltak før i etterkant av budsjettoverskridelsen.

Ut fra undersøkelsene som vi har gjennomført vil vi anbefale at kommunen vurderer;

1. Rapporteringsrutinene for alle foretakene slik at de er i tråd med krav i forskrift.
2. Tiltak for å sikre at enhetsledere har tilstrekkelig kompetanse på budsjett/økonomi.
3. Å endre rapportering og tydeliggjøre formål med rammebevilgninger, slik at kommunestyret kan følge opp at rammebevilgningen brukes i tråd med formålet.

Litteratur og kildereferanser

Love og forskrifter:

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
Forskrift 15. juni 1994 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
Forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)
Forskrift 24. august 2006 nr 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak

Bøker:

Overå, Oddvar og Jan Fridthjof Bernt (2006): Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr 107 med kommentarer. Oslo: Kommuneforlaget

Dokumenter fra Larvik kommune:

Rutiner og reglement for Larvik kommune
Månedsrapportering til rådmann

Kommunestyresaker

Innføring av omsorgstelefon i omsorgstjenesten (008/09)
Utredning av gradert semesteravgift kulturskolen (058/09)
Fremtidig lokalisering av Larvik læringscenter (080/09)
Henting av restavfall hver 14. dag abo ordn (115/09)
Kremasjonsavgift – kommunal subsidiering (131/09)
Videreføring av samarbeidsavtale om legevaktfunksjon, (145/09)
Solstad bhg (192/09)
DNAS ombygging av sykehjem kommunal garanti (007/10)
Skateanlegg – midlertidige lokaler (022/10)
Skolestruktur (029/10)
Organisering av tilbudet til hørselhemmede elever i larvik kommune (052/10)
Skolestruktur Larvik kommune – sak1: Elevgrunnlag for ny skole i ahlefeldtsgt (060/10)
Kjøp av bolig (093/10)
Bølgen kulturhus – rammer for fremtidig drift (111/10)
Krisesenter vertskommunesamarbeid (158/10)

Strategidokument Larvik kommune 2009 – 2012 og 2010-2013
Strategidokument Larvik kommunale eiendom KF 2009 – 2012 og 2010-2013
Årsregnskap og årsberetning for Larvik kommune 2009 og 2010
Årsregnskap og årsberetning Larvik kommunale eiendom KF 2009 og 2010
Tertialrapportering i 2009 og 2010 for Larvik kommunale eiendom KF
Tertialrapportering i 2009 og 2010 for Larvik kommune

Månejordet fase II (178/07)
Lovisenlund skatepark (041/09)
Strategi for bredbåndsutbygging (071/04)
Plan for bredbåndsutbygging (183/04)
Brannsikring omsorgsboliger (123/10)

Oppvekst og kulturkomiteen

Lovisenlund skatepark (041/09)

I. Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Sentraladministrasjonen

Vår saksbehandler:
Jon Fonkalsrud
Telefon: 33 17 18 54

Deres ref.:

Vår ref.:
11/60395

Arkiv:
FE-240, TI-
&58

Vår dato:
26.09.2011

Deres dato:
12.09.2011



Telemark kommunerevisjon

Postboks 2805
3702 SKIEN



Forvaltningsrevisjonsrapport. Hørings svar

Vi viser til brev av 12. september med oversendelse av høringsutkast på forvaltningsrevisjonsrapport om Økonomirapportering og økonomistyring i Larvik kommune.

Rådmannen har gjennomgått rapporten og synes den er grundig og belyser godt ulike problemstillinger knyttet til økonomirapporteringen og økonomistyringen. Rådmannen synes at de tre foreslåtte oppfølgingspunktene er relevante og vil sørge for at disse vil bli fulgt opp.

Rådmannen har noen enkeltkommentarer til deler av rapporten. Disse er følgende:

Budsjett for rammeområder

Det står på side 3 under tekstavsnittet Budsjett og budsjettreguleringer skole, 3. avsnitt at Strategidokumentet for 2009-12 ikke er oppdatert med vedtak fra kommunestyret. Vedtatte driftsrammer fremkommer derfor ikke.

Rådmannen utarbeidet et dokument med oppdaterte rammer og andre endringer til Strategidokument 2009-12, både hva gjelder styrings- og resultatmål, verbalvedtak, endringer i policyer og endringer i driftsrammer pr rapporteringsområde. Dette dokumentet ble ikke sendt ut i påvente av at det tidlig i 2009 ble kjent at staten ville komme med tilleggsbevilgninger til kommunene som et motkonjunkturtiltak etter finanskrisen 2008. De oppdaterte rammene ble da publisert første gang skriftlig ved utsendelsen og behandlingen av 1. tertialrapport 2009. For øvrig er oppdaterte budsjettammer til enhver tid tilgjengelig ved oppslag i kommunens økonomisystem Agresso. For de etterfølgende årene er de kommunestyrets vedtatte rammer, styrings- og resultatmål samt policyer publisert i eget dokument på vanlig måte tidlig på nyåret.

Tankbil 2008

Det står i rapporten s. 11 at kompensasjon for merverdiavgift er inntektsført i driftsregnskapet i 2009 og 2010 hos brannvesenet. Dette medfører ikke riktighet: Merverdiavgifts-kompensasjon fra investeringer blir ikke inntektsført på enhetens ansvar, men på ansvar 9900 Hovedinntekter.

Budsjett og budsjettreguleringer skole

I det etterfølgende kommenteres en del forhold som gjelder budsjetteringen og budsjettoppfølgingen av resultatenheter innen skoleområdet. Kommentarene er avgitt av den som hos rådmannen har utøvd skoleierfunksjonen.

Økonomiavdelingen
Postadresse: Postboks 2020, 3255 Larvik
Fakturaadresse: Postboks 2014, 3255 Larvik

Besøksadresse: Feyersgate 7, Larvik
postmottak@larvik.kommune.no
fakturamottak@larvik.kommune.no

Telefon: 33 17 10 00
Telefaks: 33 17 10 01
Org.nr.: 948 930 560

1. *Kontrollutvalget ønsket informasjon om og oppfølging av budsjettvedtak og budsjettendringer gjennom året ved en fritt valgt skole.*

Kommentar:

Dette er ikke i overensstemmelse med det som ble sagt i oppsummeringsmøtet der det ble sagt at en liten og stor skole med betydelig merforbruk ble valgt.

2. *Budsjett og budsjettoppfølging ved Valby skole og Tjodalyng barne- og ungdomsskole*

Kommentar:

Rapporten vurderer situasjonen ved Valby skole og Tjodalyng barne- og ungdomsskole. Bare en av RE-lederne er kontakter underveis for kommentar og oppfølging. Siden det legges stor vekt på intervjuene med rektorene ved de to skoler, burde vel begge RE-ledere vært kontaktet. Merforbruket er en kombinasjon av flere ting: Store utfordringer med elever med spesielle behov, trange økonomiske rammer, men også manglende økonomistyring fra skolenes side.

3. *Månedrapporing fra skolene overfor RE-leder*

Kommentar:

Det påstås at malen som brukes fra rektor til RE-leder er lik rådmannens månedrapport som RE-ledere sender inn. Dette er ikke tilfelle. RE-ledere for oppvekst har utarbeidet en egen månedrapport bedre tilpasset rapportering fra skole til ledelse.

4. *Forfatter gir et uklart og delvis feil bilde av tildelingsmodellen for skolene. (nederst side 3)*

Kommentar:

Her er en sammenblanding av kriterier for tildelingsmodell og kontroll opp mot GSI som gir leseren et delvis galt bilde.

5. *Rapporteringsområde – rammeområde*

Kommentar:

Rapporten peker på at det ikke er samsvar mellom rapporteringsområde og rammeområde. Det er korrekt. Rapporteringsområdet er den form en har valgt å presentere resultatet på overfor politikere og publikum. De tre oppvekstområdene har både barnehager og grunnskoler innen sine enheter. Budsjettarbeid og budsjettildeling gjøres helt atskilt. En har ved budsjettarbeid og -tildeling alltid holdt samlet ramme for grunnskolen for seg. Hvert år er det totalrammen for grunnskolen som ses under ett og så fordeles ut fra vanlige kriterier som antall elever, antall klasser, antall timer ut fra minstetimetall osv. I tillegg fordeles en del midler ut fra antall elever: støtte til frukt/grønt ordning, ekstra midler til 1.-4. trinn osv. Leirskole dekkes ut fra de faktiske kostnader knyttet til reise og opphold for hver elev. Faktiske driftskostnader til husleie og kommunale avgifter dekkes fullt ut. Driftskostnader knyttet til strøm foretas ved å bruke gjennomsnittstall for de tre siste kalenderår.

Etter at tildelingen er foretatt ut fra vedtatte kriterier, holdes skolenes budsjett opp mot det de sier de faktisk skal holde av timer ut fra GSI. GSI blir kontrollen. Det gjøres

alltid et skjønn fra Re-ledernes side og eventuelle korrigeringer før det endelige budsjettet går til skolene.

Modellen har utfordringer fremfor alt knyttet til lønnskostnader. Ved at en ved tildeling ikke tar hensyn til forskjeller i lønn blant lærere (gamle og unge og via utdanning). Dette er forsøkt rettet opp i 2010 tildeling ved at en beregner gjennomsnittslønn pr skole og ikke for kommunen totalt. En annen måte er å holde de faktiske lønnskostnader utenom tildeling og øremerke disse til den enkelte skole. Når rundt 90 % av budsjettet utgjør lønn for de fleste skoler, blir handlingsrommet for den enkelte skole svært lite.

En annen utfordring er at modellen bortsett fra kontrollen opp mot GSI ikke tar direkte hensyn til spesialundervisning.

Med hilsen

Jon Fonkalsrud
økonomisjef

II. Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene¹⁴ i dette prosjektet er utledet fra kommuneloven, forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner og forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak, samt kommunens økonomireglement.

Prosjektet består av ulike deler og vi har valgt å utlede revisjonskriteriene i tre deler.

Økonomirapportering og budsjettoppfølging;

- Har kommunen rutiner for økonomirapportering og oppfølging av budsjett i tråd med krav som stilles i lov og forskrift, og følges rutinene?

Årsbudsjettet er bindene, men dette gjelder ikke utbetalinger som kommunen er rettslig forpliktet til å utbetale.¹⁵ Kommunestyret skal foreta budsjettrevisjon hvis forutsetningene i årsbudsjettet endres, jf kommuneloven § 47. Kommunelovens § 47 nr 2 stiller krav om at administrasjonssjefen skal gi melding til kommunestyret dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på. Dersom kommunestyret får melding etter nr 2 skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet, jf kml § 47 nr 3. For å sikre at årsbudsjettets bindene virkning overholdes, forutsettes det en løpende oversikt over økonomien. En slik oversikt er en viktig del av kommunens planleggings- og styringsinformasjon.

Selv om administrasjonssjefen har plikt til å fremme sak hvis forutsetningene i årsbudsjettet endres, er det anledning til å se an situasjonen. Årsbudsjettets bindende virkning innebærer at om det blir nødvendig å gå ut over den rammen som er trukket opp i budsjettet for en enkelt utgiftspost, og det ikke foreligger overføringsfullmakt, må dette gjøres ved en tilleggsbevilgning. Dette må gjøres før utgiftsrammen overskrides (Overå og Bernt 2006). Kravet om budsjettrevisjon forutsetter at det er en løpende oversikt over økonomien, jf kravene satt til rapportering.

Forskrift om årsbudsjett § 10 fastsetter krav om at det fremlegges rapporter gjennom året til kommunestyret som viser utvikling i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Ifølge merknad til § 10 i forskriften skal det rapporteres minimum to ganger i løpet av året og rapporteringen skal skje med jevne mellomrom. Hvis det er grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert budsjett, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak. Dette omfatter ikke bare justeringer for å sikre kravet om balanse i budsjettet, men også mulige tiltak innenfor budsjetttrammene, for eksempel justering av måltall, tjenesters innhold osv.

Forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak § 4 fjerde ledd, pålegger foretakets styre gjennom budsjettåret å legge frem rapporter for kommunestyret. I merknad til forskriften defineres gjennom

¹⁴ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

¹⁵ Den rettslige forpliktelsen omfatter både offentligrettslig og privatrettslige sammenhenger; kontraktsmessige, arbeidsrettslige, erstatningsrettslige eller basert på rettighetsbestemmelser i lov. Eksempler på forpliktelser kommunen må utbetale er lønn og sosialstønning.

budsjettåret som minimum to ganger og at rapporteringen skal skje med jevne mellomrom.

Revisjonskriterier for problemstillingen blir dermed:

- Administrasjonen skal rapportere til kommunestyret hvert tertial og i rapportene foreslå nødvendige tiltak hvis det er grunn til å anta nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert budsjett. Kommunestyret skal foreta endringer i kommunens årsbudsjett når dette anses påkrevd.
- Styret i kommunale foretak skal rapportere til kommunestyret minimum to ganger gjennom året.
- Administrasjonen skal ha et system som sikrer løpende oversikt over økonomien.

Saksforberedelse

- I hvilken grad har kommunen rutiner for saksforberedelse som sikrer at saker blir godt utredet mht økonomiske konsekvenser, og hvordan følges disse opp?

Administrasjonssjefen plikter i henhold til kommuneloven § 23 å sikre at saker til politisk behandling er forsvarlig utredet. Administrasjonssjefen har plikt til å gjøre oppmerksom på eventuelle svakheter og ufullstendigheter i saksforelegget. Utrederansvaret er begrenset til å legge fram det faktiske materiale og foreta de nødvendige vurderinger av det. Ansvarer omfatter også eventuelle rettslige tvilsspørsmål. (Overå og Bernt 2006). Hva som ligger i å foreta nødvendige vurderinger vil være et skjønsspørsmål og det vil avhenge av type sak. Staten har valgt å utarbeide en egen utredningsinstruks¹⁶ for utredninger som utføres i eller på oppdrag fra statlige forvaltningsorganer. I instruksens stilles det krav til utredningene og det er utarbeidet veiledere som beskriver hva som skal med i utredningene bl.a. i forhold til økonomiske konsekvenser. I henhold til instruksens skal det også skisseres alternativer med konsekvenser og ved usikkerhet knyttet til kostnadene skal det angis en maksimums- og minimumskostnad. Selv om utredningsarbeid i staten ikke nødvendigvis er direkte overførbart til Larvik kommune, er instruksens et eksempel på at en kan utarbeide føringer for hva en legger i at saker er godt forberedt.

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha rutiner som sikrer at saker til politisk behandling blir forsvarlig utredet mht økonomiske konsekvenser.

Økonomistyring i enkeltsaker

- I hvilken grad sikrer kommunen god økonomistyring i investeringssaker/-prosjekter?

Formålet med kommuneloven er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard, kml § 1.

¹⁶ Fastsatt ved kgl. res 18. februar 2000.

Kommuneloven stiller krav om årsbudsjett, som vedtas av kommunestyret og er bindene, kml §§ 45, 46 og 47. Det er kommunestyret som er kommunens øverste organ, kml § 6. Investeringsaker skal i henhold til Larvik kommunes økonomireglement fremmes gjennom rådmannen og vedtas av kommunestyret i forbindelse med den årlige rullering av strategidokument/årsbudsjett. Med bakgrunn i dette skal tiltak som iverksettes i kommunen ha en hjemmel og en økonomisk ramme vedtatt av kommunestyret.

Noe av grunnlaget for revisjonskriteriene til problemstillingene om saksforberedelse og rapportering/ oppfølging av budsjett er allerede beskrevet i de foregående delene. Dette gjelder kravet til administrasjonssjefen om at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt, jf kommuneloven § 2. Det gjelder også krav til rapportering gjennom året til kommunestyret med nødvendige tiltak jf forskrift om årsbudsjett § 10 og krav om en løpende oversikt internt over økonomien for å sikre at krav om årsbudsjettets bindene virkning, jf kommuneloven § 47, kan overholdes. Årsbudsjettets bindene virkning innebærer også at det må fortas tilleggsbevilgning før overskridelse av utgiftsrammen, forutsatt at det ikke er utbetalinger kommunen er rettslig forpliktet til å utbetale (Overå og Bernt 2006).

I henhold til økonomireglementet skal alle investeringsprosjekter som har en budsjetttramme på 7,5 millioner kroner eller mer legges frem for kommunestyret som melding.¹⁷ Det skal også utarbeides spesifisert investeringsbudsjett i egen melding til kommunestyret og regnskap godkjent av kommunerevisjonen skal fremlegges kommunestyret som melding. Regnskapet skal ha samme spesifiseringsgrad som budsjettet.

Revisjonskriterier:

- Prosjektet/saken skal ha en klar hjemmel og en økonomisk ramme.
- Prosjektet/saken skal være utredet med hensyn til økonomiske konsekvenser.
- Investeringsaker med budsjetttramme på 7,5 millioner kroner eller mer skal legges frem for kommunestyret som melding. Ved oppstart skal det være en melding med spesifisert investeringsbudsjett. Dersom kostnadsrammen tegner til å avvike mer enn 5 prosent underveis i prosjektet, skal kommunestyret ha melding. Vesentlige overskridelser rapporteres umiddelbart. I tilknytning til avslutning av prosjekt skal det legges frem regnskap godkjent av revisjonen og med samme spesifiseringsgrad som budsjettet.
- Det skal rapporteres til politisk nivå hvert tertial.
- Det skal være en løpende oversikt over økonomien til prosjektet.
- Det skal som hovedregel foretas tilleggsbevilgninger før eventuelle overskridelser av budsjett. Unntatt fra dette er forpliktelser kommunen er rettslig forpliktet til å betale.

¹⁷ Dette er et tillegg som ble innarbeidet i økonomireglementet i 2008 og omfatter også melding om spesifisert budsjett og regnskap. Økonomireglementet ble utarbeidet i 2005.

III. Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

I prosjektet har vi gjennomgått rutiner og reglement knyttet til økonomirapportering og oppfølging av budsjett for kommunen, og vi har sett på rapportering som er gitt til kommunestyret og intern økonomirapportering innen drift for Larvik kommune. Dessuten har vi kartlagt intern rutine for rapportering på økonomi for eiendomsforetaket men har ikke gjort tilsvarende for de andre foretakene.

Vi har valgt en kvalitativ tilnærming i prosjektet. Dette for å sikre en mer omfattende undersøkelse av de enhetene/sakene som er valgt ut. Kontrollutvalget ønsket å få belyst budsjett, oppfølging av budsjett/rapportering for en fritt valgt skole. Vi valgte å se nærmere på to skoler, og har valgt blant skoler med et visst avvik fra budsjett (merforbruk) og vi har vektlagt å ha med skoler av ulik størrelse. Vi valgte Valby skole, som er en liten barneskole og del av Valby oppvekstsenter. Skolen er nå en 1 – 7 skole. Dessuten har vi valgt å se på Tjodalung barne- og ungdomsskole, som er en mellomstor skole og en 1 – 10 skole.

Vi har sett på 15 saker når det gjelder saksforberedelse. Sakene er valgt ut fra kommunestyresaker for perioden februar 2009 – desember 2010. I valg av saker har vi lagt vekt på å få med saker fra ulike sektorer i kommunen. I tillegg har vi valgt ut fem saker/prosjekt hvor vi ser nærmere på økonomistyring i tillegg til saksforberedelsen. Administrasjonen fremmet innspill om at det kunne være nyttig å se på rammebevilgninger. Vi har valgt å se på rammebevilgning gitt til rehabilitering av kommunale bygg og brannsikring av omsorgsboliger. I tillegg har vi valgt ut en investering i tankbil hvor det er rapportert om et betydelig merforbruk, prosjektet bredbånd til kommunale lokasjoner og bygging av Lovisenlund skatepark. Kriteriene for valg av prosjekt har vært både det å få berørt ulike sektorer i kommunen og at prosjektene skulle ha et omfang som gjorde det gjennomførbart innenfor rammene prosjektet har. Vi har gjennomgått saksdokumenter og sett på regnskapstall for prosjektene.

Vi har foretatt intervju med ledelsen på de to skolene som er valgt ut. Dessuten har vi hatt et intervju med økonomisjefen og økonomicontroller og et fellesintervju med økonomisjefen, økonomicontroller, rådgiver økonomi og rådgiver med ansvar for skole. Vi har også hatt et intervju ved eiendomsforetaket, med leder, rådgiver økonomi og prosjektansvarlige for prosjektene rehabilitering av kommunale bygg og brannsikring av omsorgsboliger. Det er også vært et intervju av prosjektleder for Lovisenlund skatepark. I tillegg har vi fått informasjon fra brannsjefen og it-sjefen og de tre resultatsenhetslederen på oppvekst. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført i desember 2010 og vi har vært i kontakt med dem som ble intervjuet i august 2011 for å sikre oppdatert informasjon.

Pålitelighet og gyldighet

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer gyldighet og pålitelighet. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt. På de to skolene ble det gjennomført semistrukturerte intervju. Dette innebærer at det er utarbeidet en felles intervjuguide med faste spørsmål, samtidig som at det åpnes opp for å komme med tilleggsspørsmål. Intervjuguiden sikrer at intervjuene blir mest mulig like, samtidig som åpenheten bidrar til at en kan komme inn på temaer som er viktig for undersøkelsen, men ikke omfattes av de faste spørsmålene. Det er brukt intervjuguide på alle intervjuene. Data samlet inn i intervju er også søkt bekreftet gjennom annen dokumentasjon, som regnskapstall og

dokumenter fra saksforberedelsen, eller ved at flere uavhengig gir samme informasjon i ulike intervju.

Utvalg av saker/prosjekt som er gjort er lite i forhold til mengde saker som er fremmet i den aktuelle perioden, noe som gir større usikkerhet. Vi mener likevel at sakene vi har valgt gir et grunnlag for å si noe om bruk av kommunens rutiner.

Når det gjelder budsjettoppfølging på skole har vi sett på rapportering og budsjettendringer for skole generelt, men i detalj kun beskrevet to av til sammen 21 skoler. Vi har i intervju også fått beskrevet budsjettprosessen på skole fra rektorene ved de to skolene og fra økonomiavdelingen og rådgiver i sentraladministrasjonen med ansvar for skole og fått dokumentasjon på budsjettendringer.

Kvalitetssikring

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Kvalitetssikring av forvaltningsrevisjon i samsvar med kravene i RSK 001 er en del av dette kvalitetskontrollsystemet.

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

IV. Vedlegg 4: Tabeller

Vi har valgt å bruke konserntall for å få med de kommunale foretakene.

Finansielle nøkkeltall, konserntall nivå 2

	Larvik	Larvik	Gj.snitt kom.gr 13	Gj.snitt kom.gr 13	Gj.snitt landet u Oslo	Gj.snitt landet u Oslo
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Brutto driftsres i prosent av brutto driftsinnt.	-0,8	0,1	1,5	1,7	1,7	1,8
Netto driftsres i prosent av brutto driftsinnt.	2,2	1,3	2,7	2,3	3,0	2,6
Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter	74,9	99,7	75	78,4	68,7	72,5
Netto lånegjeld i kroner pr innbygger	40 729	56 529	42 207	45 368	41 222	44 879

Kilde: KOSTRA SSB

Tabellene over viser at Larvik har et noe dårligere driftsresultat enn dem vi sammenligner med og at kommunen har et høyere gjeldsnivå. Den viser også at netto lånegjeld har økt betraktelig fra 2009 til 2010. Den høye lånegjelden belaster driftsbudsjettene gjennom høye rentekostnader.

Vi bruker også konserntall når vi ser på prioritering av grunnskolesektoren. Tallene i tabellen under viser at de vi sammenligner med prioriterer å bruke en noe større andel av ressursene på grunnskole enn Larvik.

Prioritering – detaljerte nøkkeltall nivå 2, konserntall 2010.

	Larvik	Gj.snitt kom.gr. 13	Gj.snitt landet u Oslo
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	27,4	30,0	29,7
Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring (202, 214, 215, 222, 223), per innbygger 6-15 år	80 036	82 025	87 666

Kilde: KOSTRA SSB