

2010

REVISJONSRAPPORT 85 / F - 13 / 2010

Dato: 18.02.2011

Forvaltningsrevisjonsprosjektet

Budsjettet som styringsverktøy i Bergen kommune



BERGEN KOMMUNE
KOMMUNEREVISJONEN

Forord

Bergen kommunerevisjon har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Budsjettet som styringsverktøy i Bergen kommune*. Prosjektet er gjennomført i tråd med plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av bystyret 23.2.2009 (sak 43-09) og kontrollutvalgets senere prioritering og presiseringer.

Kontrollutvalget er gjennom kommunelovens § 77 nr 4 blant annet pålagt å påse at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

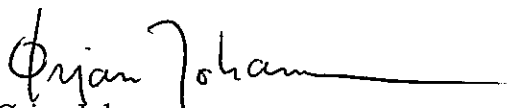
Innholdet i forvaltningsrevisjon er videre utdypet i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7, 1. ledd bokstavpkt a-f. Dette prosjektet innebærer i første rekke en belysning av om regelverket etterleves og om forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige, jf bestemmelsens bokstav c og d.

Vi presiserer at kommunerevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon ikke innbefatter en vurdering av hensiktsmessigheten i de vedtak som blir gjort av politiske organer med beslutningsmyndighet.

Prosjektet er planlagt og gjennomført av Terje Vangen (siviløkonom NHH) og Ørjan Johannessen (statsautorisert revisor/Master i Regnskap og Revisjon NHH).

Vi ønsker å takke de tre byrådsavdelingene som har vært involvert i prosjektet (BFKE, BBS og BHI) og da særlig seksjons-/avdelingsledere, rådgivere i oppfølgingsenheten og enhetsledere som stilte opp i intervjurunden.

Bergen, 18. februar 2011



Ørjan Johannessen
konstituert kommunerevisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	I
1 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Avgrensning	2
1.4 Revidert enhet	2
1.5 Begrepsavklaringer/definisjoner	2
1.6 Metode.....	3
1.6.1 Intervjuer	3
1.6.2 Dokumentanalyse	4
1.6.3 Kommunikasjon med administrasjonen	4
2 BAKGRUNNSINFORMASJON OM REVIDERT ENHET.....	6
2.1 Relevante byrådsavdelingers oppgaver og organisering	6
2.1.1 Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap (BFKE)	6
2.1.2 Byrådsavdeling for barnehage og skole (BBS)	7
2.1.3 Byrådsavdeling for helse og inkludering (BHI).....	9
2.2 Kommunens økonomisystem (Agresso)	11
2.3 Kort om budsjettprosessen i Bergen kommune.....	11
3 REVISJONSKRITERIER	13
3.1 Kommuneloven	13
3.2 Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner).....	13
3.3 Bergen kommunes økonomireglement.....	13
3.3.1 Budsjettreglementet.....	14
3.3.2 Budsjettfullmakter for Bergen kommune og administrativt delegasjonsreglement for administrasjonens budsjettmyndighet	15
3.3.3 Instruks for økonomiforvaltningen på resultatenheter	18
3.3.4 Rapporteringsrutiner, jf prosess 10 Rapportering og analyse i Bergen kommunes økonomihåndbok	18
4 FAKTABESKRIVELSE	19
4.1 De ulike beslutningsnivåenes bruk av årsbudsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften.....	19
4.1.1 Nivå 1 - Byrådsavdelingenes bruk av årsbudsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften.....	19
4.1.2 Nivå 2 - Resultatenhetenes bruk av årsbudsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften	25
4.2 Enhetenes iverksetting av tiltak når driftsnivå ikke er i samsvar med vedtatt budsjett	31
4.2.1 Krav om tiltaksplan	31
4.2.2 Krav til tiltak	31
4.2.3 Aktuelle/effektive tiltak.....	32

4.2.4	Tidspunkt for iverksetting av tiltak	34
4.3	Motsetninger mellom bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten	35
4.3.1	Byrådsavdeling for barnehage og skole	35
4.3.2	Byrådsavdeling for helse og inkludering	36
4.4	Budsjett-, regnskaps- og avvikstall for budsjettåret 2009	38
4.4.1	Byrådsavdelingenes økonomiske situasjon i budsjettåret 2009	38
4.4.2	Tjenesteområdenes økonomiske situasjon i budsjettåret 2009.....	40
5	VURDERINGER	42
5.1	I hvilken grad (og hvordan) bruker de ulike beslutningsnivåene budsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften?	42
5.1.1	Budsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften på nivå 1	42
5.1.2	Budsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften på nivå 2	46
5.2	I hvilken grad iverksetter enhetene tiltak når driftsnivå ikke er i samsvar med vedtatt budsjett, herunder hvilket tiltak, hvor og når?.....	48
5.3	I hvilken grad er det motsetninger mellom bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten?	50
6	ANBEFALINGER	53

Referanser

Figuroversikt

Figur 1 - Organisasjonskart BFKE	6
Figur 2 - Organisasjonskart BBS	8
Figur 3 - Organisasjonskart BHI (tidligere organisering)	9
Figur 4 - Organisasjonskart BHI (etatsmodell)	10

Tabelloversikt

Tabell 1 - Budsjett- og regnskapstall fra 1. Tertialrapport 2009 pr byrådsavdeling	39
Tabell 2 - Budsjett- og regnskapstall fra 2. Tertialrapport 2009 pr byrådsavdeling	39
Tabell 3 - Budsjett- og regnskapstall 2009 pr byrådsavdeling	40
Tabell 4 - Budsjett- og regnskapstall fra 1. Tertialrapport 2009 pr tjenesteområde	40
Tabell 5 - Budsjett- og regnskapstall fra 2. Tertialrapport 2009 pr tjenesteområde	41
Tabell 6 - Budsjett- og regnskapstall 2009 pr tjenesteområde	41

Vedlegg

- Vedlegg I: Administrasjonens kommentarer til rapporten, jf saksutredning til byråds sak 1012/11
- Vedlegg II: Byrådets vedtak i forbindelse med behandling av sak 1012/11

SAMMENDRAG

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Bergen kommune datert 24.2.2009 (jf. ktru-sak 21/09) har kommunerevisjonen gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens bruk av årsbudsjettet som styringsverktøy. Prosjektet er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

Formål, problemstillinger og tilnærming

Formålet med prosjektet har vært å belyse kommunens bruk av årsbudsjettet som styringsverktøy i den løpende driften. Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad (og hvordan) bruker de ulike beslutningsnivåene årsbudsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften?¹
2. I hvilken grad iverksetter enhetene tiltak når driftsnivå ikke er i samsvar med vedtatt budsjett, herunder hvilket tiltak, hvor og når?
3. I hvilken grad er det motsetninger mellom bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten?

Hovedtyngden av kommunens tjenesteproduksjon skjer i ytre enheter på oppvekstområdet og på helse- og sosialområdet (heretter helseområdet). Våre undersøkelser har derfor vært rettet mot bruken av budsjettet som styringsverktøy ved Byrådsavdeling for barnehage og skole (BBS) og Byrådsavdeling for helse og inkludering (BHI) og tjenester som hører inn under disse to byrådsavdelingene. Fra prosjektoppstart og frem til innhenting av administrasjonens kommentarer til rapporten har vi imidlertid primært forholdt oss til Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap (BFKE) som revidert enhet. Årsaken er at BFKE har et overordnet og koordinerende ansvar for kommunens bruk av budsjettet som styringsverktøy.

Rapporten bygger i hovedsak på intervjuer av personer som på ulike nivå arbeider med budsjett- og økonomistyring. Intervjumetoden er godt egnet til å få frem forskjeller i ulike aktørers erfaringer og opplevelser vedrørende bruken av budsjettet som styringsverktøy. Av totalt 19 gjennomførte intervjuer har 7 intervjuer vært med personer på nivå 1 som har god oversikt over prosesser, rutiner og utfordringer knyttet til kommunens bruk av budsjettet som styringsverktøy i den løpende driften. De øvrige 12 intervjuene har vært med ledere på nivå 2, dvs. enhetsledere fra ulike tjenester på oppvekstområdet (3) og helseområdet (9). Intervjuene på enhetsledernivå dekker et bredt spekter av kommunens tjenester innenfor de to aktuelle politikkområdene. Samtlige intervjureferater er verifisert.

¹ Beslutningsnivåene det siktes til i den første problemstillingen er nivåene som er definert i kommunens organisasjonsmodell, den såkalte tonivåmodellen. De to nivåene er 1) Byrådsavdelinger med byråder og kommunaldirektører og 2) Resultatenhetene (lokalt administrativt nivå)

Vurderinger og konklusjoner

Problemstilling 1: I hvilken grad (og hvordan) bruker de ulike beslutningsnivåene årsbudsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften?

Kommunerevisjonen erfarer at **nivå 1** ved både BBS og BHI forholder seg til bystyrets budsjettbevilgninger på tjenesteområdenivå ved viderefordeling av budsjettet til enhetsnivå. BBS tildeler underliggende enheter en nettoramme fordelt på arter (få poster) og styrer dermed ressursbruken på enhetsnivå i større grad enn BHI som tildeler en nettoramme. BBSs måte å tildele budsjetter til enhetsnivå på er ikke i tråd med anbefalingene i administrativt delegasjonsreglement om å gi enhetsledere fullmakter til å viderefordre budsjetttrammer til tjenester, enkeltarter og ansvarssteder. Byrådsavdelingens praksis er etter vår vurdering likevel innenfor reglementet.

Jevnt over stramme budsjetter innenfor de ulike tjenestene og begrenset med midler sentralt hos BBS og BHI medfører at det for nivå 1 er begrensede muligheter til å styrke underliggende tjenesters/enheters budsjetter i den løpende driften.

Kommunerevisjonens vurdering er at nivå 1 ved både BBS og BHI har en god månedsbasert oppfølging av utviklingen i sentrale poster og enhetsledernes månedsrapportering vedrørende ressursbruk og prognoser. Nivå 1 ved BHI synes imidlertid inntil nylig å ha hatt et noe sterkere fokus på oppfølging av enhetenes ressursbruk enn hva tilfellet har vært for BBS. Kommunerevisjonens vurdering er at dette kan føres tilbake til at BHI har større utfordringer knyttet til uforutsigbarhet omkring tjenestebehov og klarere rettslige forpliktelser til å levere tjenester.

Et realistisk budsjett er en avgjørende forutsetning for at budsjettet skal kunne brukes som et styringsverktøy. Dette gjelder i særlig grad for lovpålagte tjenester. Kommunerevisjonens vurdering er at helseområdet i større grad enn oppvekstområdet har hatt urealistiske budsjetter. Innføring av aktivitetsbasert finansiering for noen av helseområdets tjenester antas å bidra til mer realistiske budsjetter for de aktuelle tjenestene.

BBS har i større grad enn BHI tatt i bruk videreføring av eventuelle mindre- eller merutgifter til neste budsjettår som et virkemiddel for å stimulere enhetsledere til å holde budsjettet. Kommunerevisjonen vurderer dette som naturlig ut i fra at oppvekstområdet blant annet har større grad av forutsigbarhet i forhold til tjenestebehovet.

Når det gjelder **nivå 2**, dvs. enhetsnivå, oppfatter kommunerevisjonen at oppvekstområdet og helseområdet har noe ulike tilnærminger til, og ulike forutsetninger for, bruken av budsjettet som styringsverktøy. Enheter underlagt BHI må i forkant av budsjettildelingen utarbeide en detaljert kostnadsberegning som senere er et hjelpemiddel ved detaljeringen av budsjettet. Kommunerevisjonens vurdering er at fokus på detaljeringen av det tildelte budsjettet gir enhetene på helseområdet et godt utgangspunkt for å bruke budsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften. At enkelte enhetsledere på helseområdet oppfatter kostnadsberegningen som et budsjett er uheldig, men påvirker ikke kommunerevisjonens vurdering av at kostnadsberegningen er en god rutine. Enhetene på oppvekstområdet har ikke tilsvarende rutiner for detaljering av budsjettet. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om BBSs praksis med tildeling av budsjetter fordelt på arter innebærer en tilstrekkelig detaljering for bruk av budsjettet som styringsverktøy i den løpende driften.

Kommunerevisjonen oppfatter at enhetenes regnskaps- og prognoserapportering virker å fungere i tråd med økonomihåndbokens rutiner og at enhetslederne jevnt over er tilfredse med kommunens rapporteringsverktøy. Flere enhetsledere gir imidlertid uttrykk for at det er tidkrevende å korrigere for engangsutgifter ved etterfølgende prognoserapporteringer.

Våre undersøkelser indikerer at spesielt enhetsledere på oppvekstområdet i stor grad er lojale mot, og styrer etter budsjettet, dvs. tjenestetilbudet tilpasses i stor grad til budsjetttrammene. Enhetsledere på helseområdet er svært opptatt av økonomistyring, men har samtidig et selvstendig fokus på at det skal ytes forsvarlige tjenester. Fokuset på forsvarlig tjenesteyting kombinert med helseområdets uforutsigbarhet i forhold til tjenestebehov og individuelt rettighetsbaserte tjenester påvirker enhetsledernes forutsetninger for å være lojale mot budsjettet.

Konklusjon:

På oppvekstområdet bruker både nivå 1 og nivå 2 i stor grad budsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften. På helseområdet er nivå 1 i stor grad opptatt av å bruke budsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften, men et uforutsigbart tjenestebehov og lovpålagte tjenester medfører at enhetene (nivå 2) ikke alltid kan styre etter budsjettet.

Problemstilling 2: I hvilken grad iverksetter enhetene tiltak når driftsnivå ikke er i samsvar med vedtatt budsjett, herunder hvilket tiltak, hvor og når?

Dersom en enhet ligger an til merforbruk, dvs. har negativ prognose ved månedsrapporteringen, må enhetsleder i prognosemodulen oppgi tiltak for å få utført rapportering til økonomirådgiver (BFKE) i oppfølgingsenheten. Kommunerevisjonens undersøkelser avdekker at relevant fagrådgiver i oppfølgingsenheten foretar en realitetsvurdering og kvalitetssikring av tiltak som enhetsleder oppgir. Vi oppfatter at fagrådgivernes praksis med å realitetsvurdere og kvalitetssikre oppgitte tiltak går noe lengre enn økonomihåndbokens krav om at økonomirådgiver skal kommentere prognosen som leveres. Praksisen vurderes som positiv.

Rutiner for fag- og økonomirådgivernes oppfølging av at oppgitte tiltak faktisk iverksettes er fraværende i økonomihåndboken. Kommunerevisjonen mener at slike rutiner med fordel kunne vært utarbeidet. Vi erfarer at fagrådgiverne på helseområdet, til tross for manglende skriftlige rutiner i økonomihåndboken, følger opp at tiltak forsøkes gjennomført. Kommunerevisjonens vurdering er derfor at det er en positiv utvikling med hensyn til oppfølging av at tiltak iverksettes.

Tiltaks- og stønadsorienterte tjenester som barnevern og økonomisk sosialhjelp er i stor grad styrt av ytre faktorer, og enheter innenfor disse tjenestene har derfor svært begrensede muligheter til å iverksette vanligvis effektive innsparingstiltak. Kommunerevisjonens generelle inntrykk er at det særlig er enheter innenfor helseområdet som har utfordringer i forhold til å finne rom for å redusere kostnader og samtidig opprettholde et ansvarlig tjenestetilbud. Enhetene på oppvekstområdet virker å ha et noe større handlingsrom når det gjelder å finne frem til og iverksette effektive tiltak, eksempelvis sommerstengning av barnehager. Basert på innhentede intervjudata er det kommunerevisjonens inntrykk at enhetene i så stor grad som mulig iverksetter tiltak for å bringe driften i balanse.

Å holde stillinger vakante og restriktiv vikarbruk er tiltakene som flest enhetsledere har oppgitt i utførte intervjuer. Andre tiltak som nevnes ofte er begrenset bruk av overtid og

innkjøpsstopp. At bemanningsrelaterte tiltak dominerer er som forventet da hovedtyngden av enhetenes kostnader er knyttet til bemanning. Tiltak på bemanningssiden er dessuten, i likhet med innkjøpsstopp, som regel mulig å få iverksatt på relativt kort varsel.

Når det gjelder tidspunkt for iverksetting av tiltak oppfatter vi at enhetene i stor grad iverksetter tiltak når negative prognoser avdekker behov for dette.

Konklusjon:

Kommunerevisjonen har inntrykk av at enheter både innenfor helseområdet og oppvekstområdet i stor grad er bevisste på å iverksette tiltak for å begrense og om mulig unngå merforbruk. Behovet for iverksetting av tiltak later til å være størst på helseområdet (har i større grad urealistiske budsjetter og "røde tall"). Hensynet til det å skulle levere en forsvarlig lovpålagt tjeneste kan vanskeliggjøre eller forhindre tjenestenes/enhetenes iverksetting av effektive tiltak.

Problemstilling 3: I hvilken grad er det motsetninger mellom bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten?

Kommunerevisjonens oppfatning er at motsetninger mellom det å bruke budsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten vil kunne oppstå dersom budsjettet ikke er realistisk. Motsetningene er mest fremtredende for lovpålagte oppgaver hvor tjenestebehovet er styrt av ytre faktorer og kommunen er rettslig forpliktet til å foreta utbetalinger uavhengig av budsjettmessig inndekning, eksempelvis tjenestene økonomisk sosialhjelp og barnevern. Også for lovpålagte oppgaver, hvor kommunen ikke har like klare rettslige forpliktelser til å foreta utbetalinger, mener vi at det er et potensial for motsetninger mellom bruk av budsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av virksomhetens mål.

Store deler av kommunens tjenestetilbud både på oppvekstområdet og helseområdet er lovpålagte oppgaver. Vår undersøkelse indikerer at helseområdet i større grad enn oppvekstområdet har tjenester/enheter som opplever motsetningsforhold mellom det å styre etter budsjettet og det å gi lovpålagte oppgaver. Dette virker å være en følge av at det er tjenester/enheter på helseområdet som i størst grad sliter med urealistiske budsjetter. BHIs innføring av aktivitetsbasert finansiering for enkelte tjenester på helseområdet vil etter kommunerevisjonens vurdering kunne bidra til mindre motsetninger mellom bruk av budsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten.

Konklusjon:

Kommunerevisjonens inntrykk er at motsetninger mellom bruk av årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten er til stede i varierende grad for ulike tjenester/enheter. Mer urealistiske budsjetter og større grad av uforutsigbarhet i forhold til tjenestebehov på helseområdet virker å være viktige årsaker til at motsetningene oppleves sterkere her enn hva vi finner på oppvekstområdet.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen mener det fremgår av rapportens vurderinger og konklusjoner at det i Bergen kommune arbeides godt med å utvikle bruken av budsjettet som styringsverktøy i den løpende driften. Vi har likevel noen anbefalinger med henblikk på å styrke kommunens bruk av budsjettet som styringsverktøy i den løpende driften, jf rapportens kapittel 6.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Kommunerevisjonen ble i kontrollutvalgsmøte 9.12.2008 (sak 88/08) bedt om å lage en prosjektbeskrivelse for 6 utvalgte områder for forvaltningsrevisjon, herunder et prosjekt som belyser kommunens budsjetteringsrutiner.² Slik prosjektbeskrivelse ble utarbeidet til kontrollutvalgets møte 2.2.2009, ref sak 12/09.

Ved behandling av prosjektbeskrivelsen tok et av kontrollutvalgets medlemmer initiativ til en annerledes vinkling av prosjektet. Tre vesentlige aspekter ved budsjettet ble fremhevet, herunder 1) inntektsbudsjettet, 2) budsjettprosessen frem t.o.m. bystyrets vedtak og 3) hvordan budsjettet benyttes som styringsverktøy i den løpende driften. Bruken av budsjettet som styringsverktøy i den løpende driften ble utpekt som det mest kritiske aspektet og kontrollutvalget ytret ønske om et prosjekt som belyser dette nærmere.

Revidert prosjektbeskrivelse ble forelagt kontrollutvalgets arbeidsutvalg 12.2.2009 og deretter fremlagt for kontrollutvalget i møte 24.2.2009 (sak 21/09).³ Under drøftelsen av prosjektbeskrivelsen var det enighet om at utvalget i tillegg til de to foreslåtte problemstillingene også ønsket tilbakemelding på en tredje problemstilling, ref. problemstilling nr 2. nedenfor. Med denne presiseringen tok kontrollutvalget den fremlagte prosjektbeskrivelsen til orientering.

1.2 Formål og problemstillinger

Prosjektets formål er:

Å belyse kommunens bruk av budsjettet som styringsverktøy i den løpende driften.

Med bakgrunn i formålet er det formulert følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad (og hvordan) bruker de ulike beslutningsnivåene årsbudsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften?⁴
2. I hvilken grad iverksetter enhetene tiltak når driftsnivå ikke er i samsvar med vedtatt budsjett, herunder hvilket tiltak, hvor og når?
3. I hvilken grad er det motsetninger mellom bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten?

² Det vises til plan for forvaltningsrevisjon prosjekt nr 6 Budsjetteringsrutiner hvor det heter at: "Det er en viktig forutsetning for internkontrollen at en har pålitelige budsjett. Årsbudsjettet kan ved en rekke tilfeller gi inntrykk av å ha blitt bygget opp over tid ved prosentvise påslag. Det er en risiko for at urealistiske budsjett kan bidra til å hemme måloppnåelse i kommunen."

³ Prosjektittelen var nå endret fra "Budsjetteringsrutiner" til "Budsjettet som styringsverktøy i Bergen kommune"

⁴ Beslutningsnivåene det siktes til i den første problemstillingen er nivåene som er definert i kommunens organisasjonsmodell, den såkalte tonivåmodellen. De to nivåene er 1) Byrådsavdelinger med byråder og kommunaldirektører og 2) Resultatenhetene (lokalt administrativt nivå)

1.3 Avgrensning

Årsbudsjettet har en drifts- og en investeringsdel, jf kommunelovens § 46 nr 5. Vi har valgt å fokusere utelukkende på driftsbudsjettet når vi belyser bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy i den løpende driften.

Bystyret er øverste beslutningsnivå i kommunen og fastsetter med sitt budsjettvedtak de økonomiske rammeforutsetningene for de ulike tjenesteområdene innenfor kommunens virksomhet. I den løpende driften er det imidlertid i stor grad overlatt til byrådsavdelingene ved kommunaldirektørene (nivå 1) og enhetsledere for underliggende enheter/etater (nivå 2) å bruke det vedtatte årsbudsjettet som styringsverktøy, jf kommunens budsjettfullmakter og administrative delegasjonsreglement. Det er derfor disse to nivåenes bruk av budsjettet som styringsverktøy som belyses nærmere i dette prosjektet.

Hovedtyngden av kommunens tjenesteproduksjon skjer i "ytre enheter" på oppvekstområdet samt helse- og sosialområdet (heretter helseområdet), dvs. i barnehager, skoler, sykehjem, hjemmesykepleie, botjenester for psykisk utviklingshemmede, sosialtjenesten etc. Med det som utgangspunkt har vi av hensyn til vesentlighet samt prosjektets gjennomførbarhet og nytteverdi valgt å fokusere på bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy i ytre enheter innenfor de to nevnte politikkområdene.

1.4 Revidert enhet

Som revidert enhet forholder vi oss i dette prosjektet primært til Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap (heretter BFKE). Dette fordi denne byrådsavdelingen, representert ved økonomiseksjonen, har et overordnet og koordinerende ansvar for bruken av budsjettet som et styringsverktøy.

Fordi rapportens fokus ved belysing av de formulerte problemstillingene i all hovedsak er rettet mot Byrådsavdeling for helse og inkludering (heretter BHI) samt Byrådsavdeling for barnehage og skole (heretter BBS) ble det i høringsrunden lagt opp til at disse to byrådsavdelingene skulle få anledning til å kommentere rapportens innhold. BFKE ble imidlertid bedt om å koordinere administrasjonens kommentarer til rapportutkastet som ble sendt på høring.

1.5 Begrepsavklaringer/definisjoner

Budsjettstyring skal i følge *Senter for statlig økonomistyring (SSØ)* sikre at mål- og resultater oppnås innenfor de bevilgninger som er stilt til disposisjon.⁵ Budsjettstyring defineres videre som tildeling av penger (ressurser) til de aktiviteter som skal oppnå de mål og resultatkrav som er satt for virksomheten, herunder penger (ressurser) til tiltak for å sikre at virksomheten er innenfor sin risikotoleranse.

Målstyring er et begrep som i dag er mye brukt i forhold til kommunal tjenesteproduksjon. I et budsjettstyrt system må utgangspunktet, i hvert fall i det lange løp, være at mål forsøkes oppnådd innenfor budsjettets rammer. Dette begrunnes ganske enkelt med at dersom kommunens aktivitetsnivå over en lengre periode ligger høyere enn det budsjettet gir rom for,

⁵ Jf. foredrag om *Statlig økonomistyring - styrket og forbedret* under KAN-konferansen 30.5.2007 ved direktør Marianne Andreassen (s. 25-26)

så vil et akkumulert underskudd på driften etter hvert kunne nødvendiggjøre betydelige kutt i kommunens tjenesteproduksjon.

Årsbudsjett - jf § 2 bokstav b første punktum i forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner):

"Med «årsbudsjett» menes oppstillingen av forventede inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger, og utgifter, utbetalinger og avsetninger for kommunen eller fylkeskommunen samlet, som ikke inngår i særbudsjett. (...)"

Begrepet "årsbudsjett" er altså strengt tatt forbeholdt kommunens samlede oppstilling av blant annet inntekter og utgifter. Når vi i denne rapporten blant annet belyser hvordan de utvalgte byrådsavdelingene og enhetene bruker årsbudsjettet som styringsverktøy mener vi de respektive avdelingenes og enhetenes tildelte budsjetter.⁶

Driftsbudsjett - jf § 2 bokstav c i forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner):

"Med «driftsbudsjett» menes oppstillingen av forventede løpende inntekter og innbetalinger i det år budsjettet gjelder for, tillagt planlagt bruk av løpende inntekter og innbetalinger avsatt i tidligere år, samt oppstilling over kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger som er innekket ved inntekter, innbetalinger og avsetninger som nevnt."

1.6 Metode

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er lagt opp etter Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon - "RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon".

1.6.1 Intervjuer

For å få et best mulig datagrunnlag i forhold til temaet og problemstillingene som belyses i dette prosjektet har vi intervjuet et bredt utvalg av representanter fra henholdsvis nivå 1 og nivå 2 i kommuneorganisasjonen, herunder:

Nivå 1, byrådsavdelinger:

Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap (økonomiseksjonen):

Leder av Budsjettavdelingen

Byrådsavdeling for helse og inkludering:

Seksjonsleder, Økonomi- og budsjettseksjonen

Seksjonsleder, Adm. og oppfølging

Byrådsavdeling for barnehage og skole:

Økonomisjef

Oppfølgingsenhetene (kommunaldirektørens forlengede arm):

Økonomirådgiver (BFKE - Økonomiservice)

Helse- og sosialrådgiver (BHI - Administrasjon og oppfølging)

⁶ Vi tar forbehold om at begrepsbruken ikke vil være helt konsekvent, dvs. det kan forekomme at avdelingens og enheters tildelte budsjetter omtales som årsbudsjett

Oppvekstrådgiver (BBS - Fagavdeling barnehage og skole)

Nivå 2, resultatenhetsledere (12 stk) fra helseområdet og oppvekstområdet

Alders- og sykehjem

Barnehager

Barnevern

Botjenester for utviklingshemmede (2)

Forvaltningsenheten

Hjemmesykepleie (2)

Psykisk helse

Skoler (2)

Sosialtjenesten

Til sammen er 19 personer intervjuet i perioden 21.4. - 19.10.2009. Intervjuene på nivå 2 ble gjennomført først og påstander som fremkom i disse intervjuene ble i stor grad innarbeidet i intervjuguidene som ble brukt på nivå 1. Likeså ble flere uttalelser fra rådgivere i oppfølgingsenheten innarbeidet i intervjuguidene som ble brukt sentralt på nivå 1. For hvert intervju ble det utarbeidet referat som ble sendt til intervjuobjektet for verifisering. Samtlige referater er verifisert.

At det er flest enhetsledere fra helseområdet som er intervjuet (9 av 12) skyldes at helseområdet har et større spekter av tjenester enn oppvekstområdet, og vi har tilstrebet at prosjektet i størst mulig grad skal dekke inn de ulike tjenestene. Dette har vi valgt å gjøre for å få frem eventuelle forskjeller mellom tjenestene i forhold til det å bruke budsjettet som et styringsverktøy.

Fordelene med å bruke intervjuer slik vi har gjort i dette prosjektet er at personer som til daglig arbeider med budsjett- og økonomistyring får anledning til å utdype forhold som kan være utfordrende. Det at intervjuer er egnet til å få frem forskjeller i ulike aktørers erfaringer og opplevelser er etter vår oppfatning en styrke ved bruken av intervjuer i dette prosjektet.

1.6.2 Dokumentanalyse

Relevante dokumenter i saken, herunder blant annet kommunens økonomireglement, budsjettfullmakter og administrativt delegasjonsreglement, er i hovedsak innhentet fra økonominett eller mottatt direkte fra BFKE.

Budsjett- og regnskapstall for aktuelle tjenester og tjenesteområder er hentet fra kommunens økonomisystem.

1.6.3 Kommunikasjon med administrasjonen

Oppstartsbrev ble sendt til daværende Byrådsavdeling for finans, konkurranse og omstilling (v/byråden) 25.2.2009 og oppstartsmøte med representanter for administrasjonen ble deretter avholdt i byrådsavdelingens lokaler 9.3.2009.⁷

Utkast til revisjonsrapport ble 29.10.2010 oversendt til BFKE (v/ byråden) for uttale.

⁷ Et kortfattet møtetreferat ble utarbeidet og oversendt administrasjonen for verifisering.

Foreløpige kommentarer fra BFKE, BHI og BBS medførte enkelte endringer i rapporten. Deretter ble det 26.11.2010 holdt et møte med representanter for BFKE hvor rapporten ble gjennomgått og diskutert. Et revidert utkast av revisjonsrapporten ble 13.12.2010 oversendt til BFKE (v/ byråden) for uttale.

BFKEs kommentarer til rapporten ble lagt frem for Byrådet som egen sak i møte 20.01.2011, jf sak 1012/11 (saker avgjort av byrådet). Ved behandling av saken fattet Byrådet følgende vedtak:

"Byrådet tar forvaltningsrevisjonsrapport "Budsjettet som styringsverktøy i Bergen kommune" til etterretning."

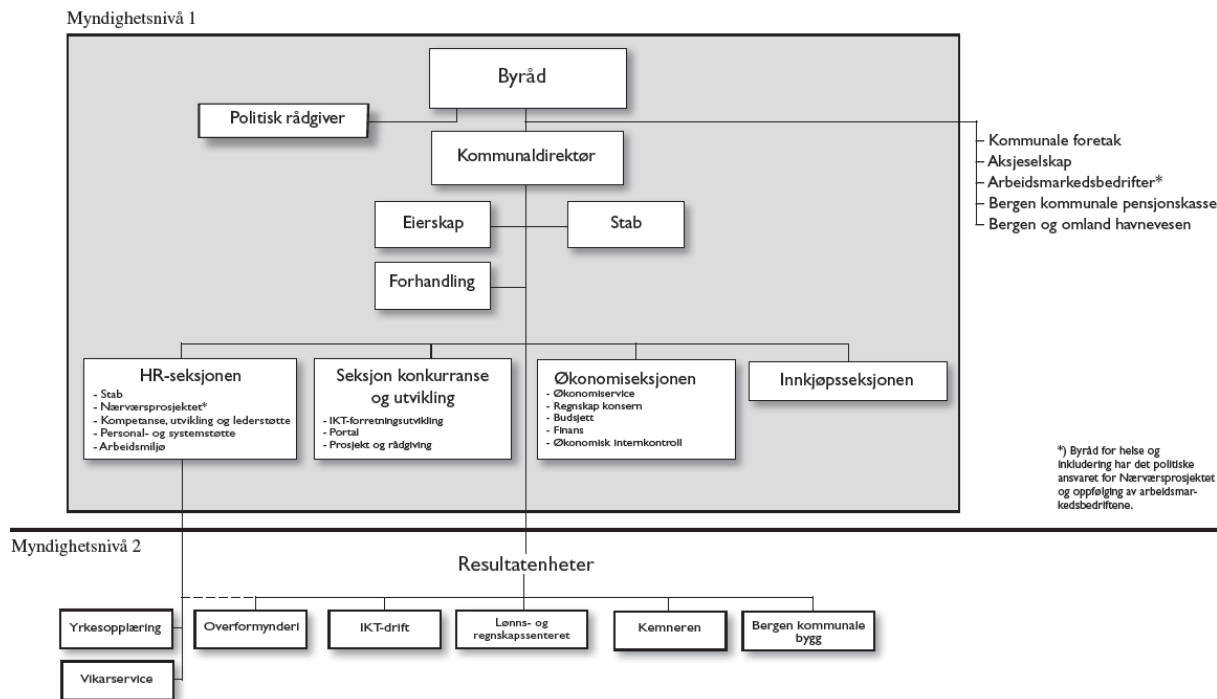
BFKEs kommentarer til revisjonsrapporten, og byrådets vedtak er i sin helhet lagt ved rapporten, jf henholdsvis vedlegg I og II.

2 BAKGRUNNSINFORMASJON OM REVIDERT ENHET

2.1 Relevante byrådsavdelingers oppgaver og organisering

2.1.1 Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap (BFKE)

Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap har det overordnede ansvaret for blant annet kommunens økonomistyring. Nedenstående organisasjonskart viser byrådsavdelingens oppbygning, inkl. underliggende resultatenheter (nivå 2).⁸



Figur 1 - Organisasjonskart BFKE

I forhold til bruken av budsjettet som styringsverktøy er det økonomiseksjonen, og da i første rekke *budsjettavdelingen* og *økonomiservice* som er tillagt oppgaver.

Budsjettavdelingen arbeider kontinuerlig med å utarbeide årsbudsjett og økonomiplan. Arbeidet med neste år påbegynnes så snart byrådets innstilling I er presentert, og starter som regel med en evaluering av det nylig avsluttede arbeidet. Budsjettarbeidet omfatter også bidrag i arbeidet med tertialrapporteringen til byråd/byestyre og månedsrapporteringen til byrådet samt budsjettjusteringer.

Avdelingen har også som hovedoppgave å legge til rette for at budsjettet fungerer best mulig som det primære økonomiske styringsinstrument. I forbindelse med vedlikehold av budsjettfullmakter og økonomireglement har budsjettavdelingen dessuten en delrolle (hele økonomiseksjonen har et ansvar for dette).

Når det gjelder talldelen av budsjettet, er budsjettavdelingens primærrolle å fremskaffe så gode data som mulig for sentrale fellesposter, eksempelvis:

⁸ Organisasjonskartet er à jour pr 19.1.2010

Inntektssiden:

Skatteinntekter (formueskatt, eiendomsskatt)
Rammetilskudd
Generelle statstilskudd (bl.a. kompensasjonstilskudd)
Integreringstilskudd
Utbytte fra aksjeselskaper
Renteinntekter
MVA-refusjon fra investeringer
Overføringer fra kommunale foretak
Kalkulatoriske inntekter (renter/avkastningskrav BKB - internhusleiesystemet)

Utgiftssiden:

Renter og avdrag
Driftsfinansiering av investeringer
Sentrale poster, eksempelvis venede bedrifter, overføringer til kollektivformål og budsjettert lønnsavsetning for neste års lønnsoppgjør (delårsvirkning).⁹

Utviklingen i de sentrale postene følges gjennom året og det gjøres en spesielt grundig gjennomgang i forbindelse med tertialrapportene. Summen av alle sentrale poster utgjør det beløp som totalt sett blir fordelt ut til byrådsavdelingene i budsjettprosessen.

Lønnsutgiftene utgjør en stor andel av totalbudsjettet, og disse postene legger sterke føringer for fordelingen av rammene mellom tjenesteområder og byrådsavdelinger. Også andre deler av budsjettet må betraktes som mer eller mindre "faste", i den forstand at det på kort sikt vil være vanskelig gjøre vesentlige justeringer i det etablerte aktivitetsnivået for eventuelt å skaffe økt handlingsrom andre steder. På kort sikt vil muligheten for å gjøre rammepåslag i stor grad være avhengig av eventuelle merinntekter/mindreutgifter på de store sentrale postene.

Økonomiservice er økonomiseksjonens redskap for overordnet oppfølging og rapportering av ressursbruken (i forhold til budsjettet). I tillegg til medarbeidere sentralt består økonomiservice av økonomirådgiverne som sitter ute i oppfølgingsenhetene. Det er denne avdelingen som følger opp resultatene månedlige rapportering av regnskaps- og prognosetall.

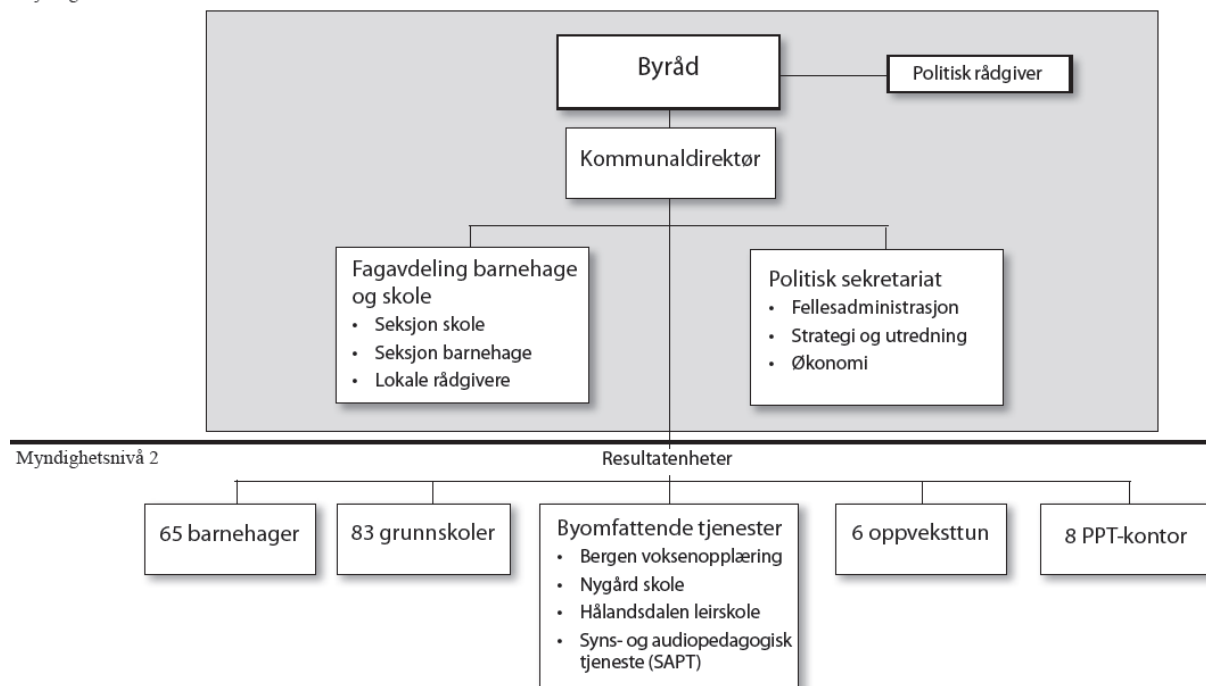
2.1.2 Byrådsavdeling for barnehage og skole (BBS)

BBS har det politiske, faglige og administrative ansvaret for oppgaver innenfor tjenesteområdet barnehage og skole. Byrådsavdelingens oppbygning, inkl. underliggende resultatenheter (nivå 2), fremgår av nedenstående organisasjonskart.¹⁰

⁹ Sistnevnte fordeles når lønnsoppgjørene er gjennomført og effektberegnet - fullmakt til fordeling er delegert til kommunaldirektør for finans, konkurranse og eierskap.

¹⁰ Organisasjonskartet er à jour pr 23.3.2010

Myndighetsnivå 1



Figur 2 - Organisasjonskart BBS

Målt etter antall resultatenheter (166 stk) er BBS kommunens desidert største byrådsavdeling. Vedtatt netto driftsbudsjett for 2009 var på 2 947,4 mill. kr.

Budsjett-/tildelingsmodell

For **barnehagene** benyttes det en tildelingsmodell som i stor grad er enhetskostnadsbasert, men modellen har også elementer av kostnadsdekning. Både private og offentlige barnehager tildeles midler etter samme modell. En utfordring med modellen er at den ikke fanger opp barnehager med spesielle bygningsmessige utfordringer, noe som kan gi enkelte barnehager knapt handlingsrom. En av de sterkeste begrunnelsene for dagens tildelingsmodell er at den, i motsetning til en ren kostnadsdekkende modell, gir incentiver til effektiv drift.

Byrådsavdelingen startet høsten 2008 en evaluering av tildelingsmodellen for barnehager der man ser på både sterke og svake sider ved modellen. Evalueringen legges frem for politisk behandling i løpet av inneværende år (2010).

Ordningen med skjønnsmidler byr på store utfordringer slik den fungerer i dag da kommunen kun får skjønnsmidler for 5 måneder i oppstartsåret, selv om barnehagen for eksempel åpner i januar.

Det forhold at 70 % av barnehagene er private medfører et styringsproblem, blant annet fordi kommunen ikke kan styre etablerings-/oppstartstidspunkt for de private barnehagene, ref. risiko for underfinansiering knyttet til skjønnsmidler som nevnt ovenfor.

Når det gjelder tildelingsmodellen for **skolene**, så er denne veldig spesifisert og detaljert som følge av at modellen er bygget ut over tid. Elevtall, administrative ressurser og toppressur til spesialundervisning er blant elementene i skolemodellen. Videre kan skoler som kommer

dårlig ut i forhold til klasseinndeling få ekstramidler som kompenserer (enhetene får nye budsjetter i slutten av august - ref. skoleåret).

Ressursbruk sammenlignet med andre kommuner

Bergen kommune bruker mye ressurser på barnehager sammenlignet med andre storbykommuner (ASSS). Kommunens ressursbruk på skole er midt på treet sammenlignet med de samme kommunene.

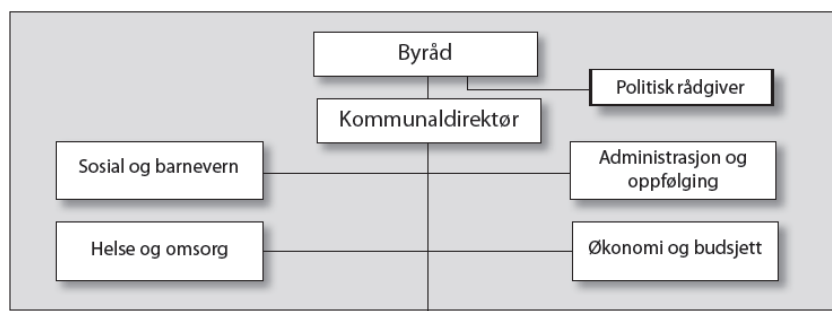
Økonomifunksjoner på enhetsnivå (nivå 2)

I forhold til organisering av økonomifunksjonen på enhetsnivå gjøres det oppmerksom på at ingen av enhetene på oppvekstområdet har egen økonomikonsulent.

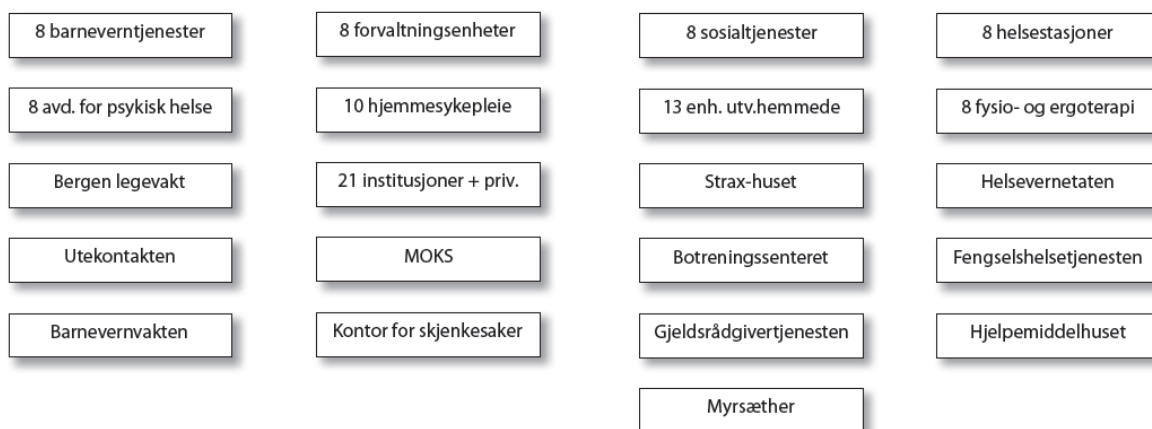
2.1.3 Byrådsavdeling for helse og inkludering (BHI)

Byrådsavdeling for helse og inkludering har hovedansvar for rådgivning og strategisk planlegging innen områdene omsorg for eldre og særlig omsorgstrengende, barnevern, sosial- og rusomsorg, helsevern og mottak og integrering av flyktninger. Nedenstående organisasjonskart viser byrådsavdelingens organisering inntil nylig.¹¹

Myndighetsnivå 1



Myndighetsnivå 2 - totalt 104 resultatenheter

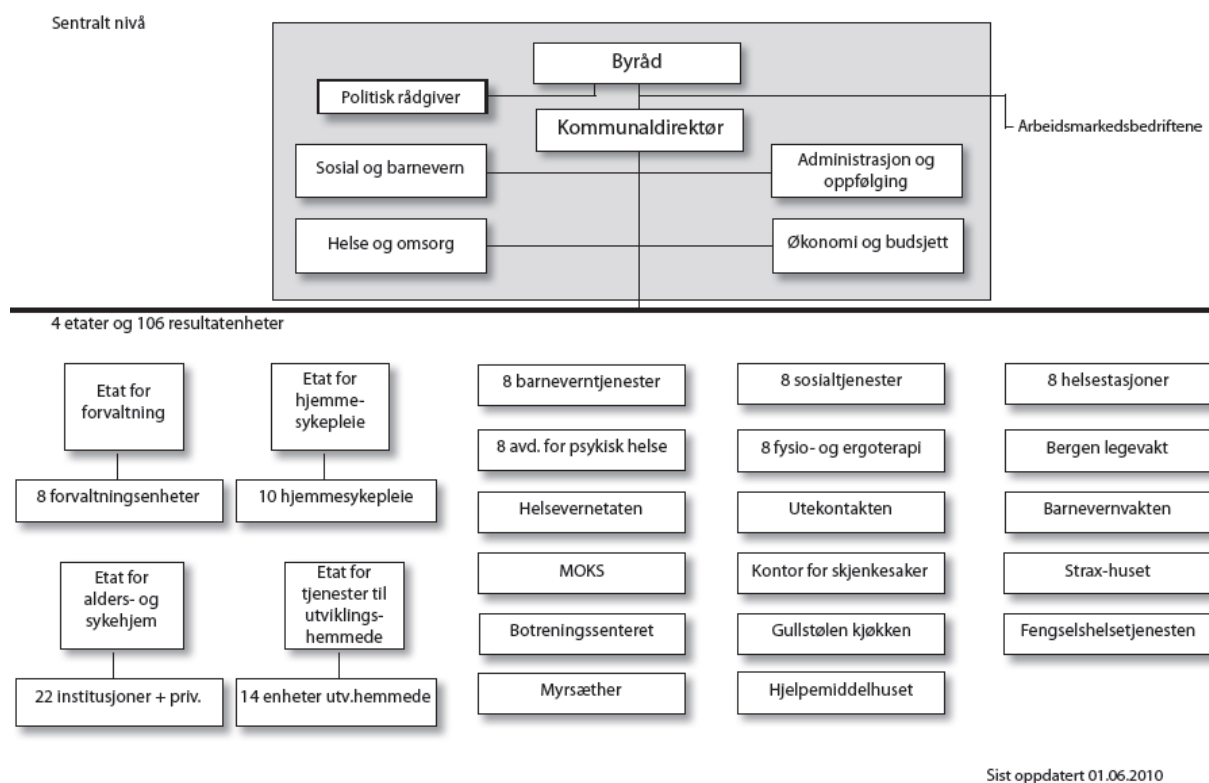


Figur 3 - Organisasjonskart BHI (tidligere organisering)

Fra og med 1. juni 2010 er Byrådsavdeling for helse og inkludering organisert på en ny måte (etatsmodell), se organisasjonskartet nedenfor.¹²

¹¹ Organisasjonskartet er à jour pr 1.10.2009

¹² Jf. BHIs nettsider: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-helse-og-inkludering/6505/6550>



Figur 4 - Organisasjonskart BHI (etatsmodell)

Sammenlignet med det gamle organisasjonskartet ser vi at den markante forskjellen er at den nye organisasjonsmodellen på nivå 2 har fått fire nye fagetater, herunder:

- *Etat for syke- og aldershjem*
- *Etat for hjemmesykepleie*
- *Etat for tjenester til utviklingshemmede*
- *Etat for forvaltning*

Byrådsavdelingen har på sin nettside redegjort for at seksjonene på nivå 1 fortsatt vil bestå og fungere som et politisk sekretariat med ansvar for planlegging og oppfølging. Det opplyses også at det er igangsatt et arbeid med å tilpasse resten av byrådsavdelingen til etatsmodellen. Videre heter det at samtidig med opprettelsen av nye etater foregår det fortløpende tilpasninger av antallet resultatenheter innen helse- og omsorgsfeltet.

Byrådsavdeling for helse og inkludering har færre enheter enn byrådsavdeling for barnehage og skole, men målt i budsjettall er det kommunens største byrådsavdeling. Byrådsavdelingens vedtatte netto budsjett for produksjon av velferdstjenester for byens befolkning var for 2009 på 4 870,1 mill. kr.

Budsjett-/tildelingsmodell

Ulike kriteriefordelingsmodeller brukes ved tildelingen av budsjettmidler til resultatenheter på helseområdet. Enkelte historiske forhold påvirker imidlertid fortsatt budsjettfordelingen, men fordeling basert på slike forhold er på vei ut.

For hjemmesykepleiens del er det fra og med budsjettåret 2009 innført *aktivitetsbasert finansiering* (ABF), også kalt innsatsstyrt finansiering. Dette innebærer at hjemmesykepleiens budsjett består av en rammedel (administrasjon og faste utgifter) og en aktivitetsbasert del. Den aktivitetsbaserte delen av budsjettet er avhengig av forvaltningsenhetens vedtak om hvor mye tjenester brukerne skal få. Gjennom å gi mer fleksible budsjetter forventes ABF å gi mer realistiske budsjett ved at økt produksjon gir økte inntekter. Intervjuede enhetsledere peker på at det forhold at ABF ikke tar hensyn til kortsiktige variasjoner i tjenestebehov (endring i tjenestebehov må være stabilt over tid, dvs. to uker) kan medføre utfordringer for finansiering av tjenesten.

Fra og med budsjettåret 2010 skal også tjenester til psykisk utviklingshemmede få aktivitetsbasert finansiering.

Økonomifunksjoner på enhetsnivå (nivå 2)

De fleste enheter innenfor helseområdet har økonomikonsulent i en eller annen stillingsbrøk (enkelte enheter deler på økonomikonsulent). Enheter på helseområdet som ikke har økonomikonsulent har gjerne enhetsleder med interesse og forståelse for økonomi/budsjett som velger å gjøre økonomiarbeidet selv. I høringsrunden er kommunerevisjonen gjort oppmerksom på at årsaken til at enkelte enheter ikke har egen økonomikonsulent er langt mer sammensatt. Blant annet er enhetenes størrelse av betydning.

2.2 Kommunens økonomisystem (Agresso)

Bergen kommune har i flere år hatt Agresso som økonomisystem. I tillegg til budsjett- og regnskapsfunksjoner har systemet fått en egen prognosemodul som er et nyttig verktøy i forbindelse med månedsrapporingen og budsjettstyringen.

2.3 Kort om budsjettprosessen i Bergen kommune

De ulike byrådsavdelingene ^v/kommunaldirektørene har innenfor sine respektive politikkområder ansvar for gjennomføring av budsjettprosessen fra a til å, inklusive det å holde seg innenfor den nettorammen som er tildelt gjennom bystyrets budsjettvedtak.

I prosessen frem mot byrådets budsjettforslag gjennomføres det et krevende prioriteringsarbeid både administrativt og politisk. Byrådsavdelingene gir innspill til byrådskonferansen om budsjettet og får sin foreløpige budsjetttramme fra byrådet. Den enkelte byrådsavdeling lager deretter budsjettet for hele sitt politikkområde (detaljeringen av budsjettet).

Budsjett detaljert på tjenesteområde legges frem i september som innstilling I.¹³ Byrådsavdelingene ^v/kommunaldirektørene starter deretter i tråd med delegerte fullmakter arbeidet med den videre fordeling av budsjettet. Etablerte tjenester og aktivitetsnivå legger naturlig nok føringer for budsjettfordelingen. Gjennom bystyrets behandling av innstilling I og tilleggsinnstilling samt budsjettvedtaket i desember fastsettes budsjettet for de ulike byrådsavdelingene og tilhørende tjenesteområder. Deretter fastsetter kommunaldirektørene

¹³ For 2010-budsjettet ble budsjett detaljert på tjenesteområde lagt frem 21. sept. 2009

ved de ulike byrådsavdelingene budsjettrammene for den enkelte resultatenheter og rammene gjøres deretter kjent i budsjettnotat i løpet av februar/mars.

3 REVISJONSKRITERIER

Vi utleder her revisjonskriterier som vil være relevante når vi senere skal belyse de respektive problemstillingene. Fordi enkelte av revisjonskriteriene vil være relevante for mer enn én av problemstillingene presenteres kriteriene etter kriterienes rang.

3.1 Kommuneloven¹⁴

Vedrørende årsbudsjettets innhold følger det av kommunelovens § 46 nr 1 at:

"Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens eller fylkeskommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret. I bevilgninger til formål kan det likevel gjøres fradrag for tilhørende inntekter. Kravet om budsjettgjeld på utbetalingstidspunktet gjelder ikke for utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta."

Videre fremgår det av § 46 nr 3 at:

Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.

Årsbudsjettets bindende virkning er nærmere utdypet i kommunelovens § 47. Bestemmelsens nr 1 fastsetter at:

"Kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta, jf. § 46 nr. 1 tredje punktum."

3.2 Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)¹⁵

I forskrift om årsbudsjett (heretter bare kalt årsbudsjettforskriften), § 10 *Budsjettstyring*, fastsettes at:

Administrasjonssjefen, eventuelt kommune- eller fylkesrådet, skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen eller kommune- eller fylkesrådet finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret eller fylkestinget foreslås nødvendige tiltak.

3.3 Bergen kommunes økonomireglement

Bergen kommune ved bystyret har vedtatt et økonomireglement som samler og oppdaterer gjeldende overordnede reglementer og forskrifter i Bergen kommune.¹⁶ Hovedelementene i

¹⁴ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-1992-09-25-107

¹⁵ Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner), FOR-2000-12-15-1423

økonomireglementet er *budsjettreglementet* (generelle retningslinjer for etablering, disponering og forvaltning av årsbudsjetter og økonomiplaner), *budsjettfullmakter* og *administrativt delegasjonsreglement* (detaljerte fullmakter for de beløp som bystyret bevilger i budsjettene for bykassen og de kommunale foretak) og *andre forhold knyttet til økonomiforvaltningen i Bergen kommune*, henholdsvis reglementets del II, III og IV.¹⁷

3.3.1 Budsjettreglementet

I Bergen kommunes økonomireglement, budsjettreglementets pkt 1.a *Budsjettvedtaket* (tredje avsnitt), heter det at:

"Alle deler av administrasjonen plikter å administrere i overensstemmelse med budsjettets forutsetninger, mål og resultatkrav og innenfor dets ramme."

Videre heter det i budsjettreglementets pkt 1.b *Budsjettets bindende virkning* at:

"Budsjettet - som gjenspeiler planlagt aktivitet - er et styringsredskap, som skal gi nødvendig grad av oversikt over tilgjengelige ressurser i de enkelte deler av virksomheten."

Justering av budsjettet skal foretas dersom det skjer endringer i forutsetninger, eller det foretas disposisjoner som kan føre til at enkeltposter i budsjettet endres vesentlig. Overdreven detaljustering av budsjettet må unngås. Styringsinformasjonen må generelt tilpasses beslutningsnivå, og tilsvarende detaljer følger av dette. Generelt bør tallbudsjettet spesifiseres og reguleres slik at dette utgjør et godt nok grunnlag for rapportering av forventet økonomisk status ved årsskifter og perioderapportering til bystyret etc.

Dersom det oppstår forhold som betinger budsjettjusteringer av en slik karakter at en ikke kan finne dekning innenfor eget rammeområde uten at det er i strid med bystyrets mål og resultatkrav, må forslag om inndekning fremmes for bystyret fortrinnsvis i forbindelse med tertialrapportering til bystyret. Dette gjelder både drifts- og investeringsbudsjett.

I henhold til de sentrale budsjettforskriftene kan ikke budsjettet justeres etter årsslutt.

For hvert tertial skal byrådsavdelinger, resultatenheter, bystyrets organer og de kommunale foretak utarbeide en rapport som gir en beskrivelse av den økonomiske utviklingen og utviklingen av tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Disse rapportene er grunnlaget for de periodiske tertialrapporter som fremmes for bystyret i juni og oktober/november.

Dersom det skjer vesentlige endringer i løpet av budsjettåret i forhold til oppførte utgifter eller inntekter, skal bystyret - etter forslag fra byrådet og innstilling fra komité for finans, kultur og næring - vedta budsjettjusteringer som griper over flere tjenesteområder. Slike budsjettjusteringer skal fortrinnsvis skje i forbindelse med bystyrets behandling av de

¹⁶ Økonomireglementet revideres normalt årlig i forbindelse med budsjettarbeidet (sist endret i bystyret 15.12.08, sak nr. 240/08).

¹⁷ Konsernbudsjettfullmaktene og det administrative delegasjonsreglementet regulerer hva blant annet byrådet, ulike organer, kommunale foretak og administrasjonen (kommunaldirektørene) kan foreta seg i budsjettssammenheng. Konsernbudsjettfullmaktene ble i likhet med økonomireglementet sist endret i bystyret 15.12.08. Administrativt delegasjonsreglement for administrasjonens budsjettmyndighet ble sist revidert av byrådet 30.6.2010, byråds sak 1258/10.

periodiske tertialrapporter. I enkeltsaker - utenom tertialrapportene - skal eventuelle forslag om budsjettjusteringer være salderte.

Dersom det viser seg at det vedtatte budsjettet ikke tillater en forsvarlig ivaretagelse av kommunens lovpålagte oppgaver, plikter de politiske organer å underrette bystyret om det, med sikte på bystyrebehandling av behovet for budsjettendring."

3.3.2 Budsjettfullmakter for Bergen kommune og administrativt delegasjonsreglement for administrasjonens budsjettmyndighet

Budsjettfullmaktene

I tillegg til å fastsette bystyrets enekompetanse regulerer konsernbudsjettfullmaktene delegering av budsjettmyndighet fra bystyret til følgende organer:

- Byrådet
- Kontrollutvalget
- Ordfører og forretningsutvalg
- Bydelsstyrer

Av budsjettfullmaktens pkt I Generelle bestemmelser fremgår det at ovennevnte organer plikter å finne dekning for budsjettjusteringer som følge av endrede forhold innenfor eget rammeområde. Videre heter det at:

"Dersom det unntaksvis oppstår forhold som betinger budsjettjusteringer av en slik karakter at en ikke kan finne dekning innenfor eget rammeområde, må forslag om inndekning fremmes for bystyret fortrinnsvis i forbindelse med de periodiske tertialrapporter.

Generelt gjelder at kravet til å holde budsjetttrammene normalt må gå foran kravet til å oppfylle mål- og resultatkravene, dvs. at mål- og resultatkravene må være i samsvar med inntektsrammen, og ikke omvendt. (...)"

Byrådets fullmakter vedrørende driftsbudsjettet fremgår av budsjettfullmaktens pkt III, (bokstav B, pkt 1-13). Pkt 1-5 fastsetter at:

1. *Byrådet får fullmakt - innen sitt rammeområde - til å viderefordre til tjenestesteder, tjenester og arter det nettobudsjett bystyret har vedtatt på tjenesteområdene.*
2. *Byrådet kan vedta tilleggsbevilgninger på alle tjenesteområder når dekning skjer ved å redusere konto for tilleggsbevilgninger på tjeneste 18090 "Reservert til tilleggsbevilgninger m.m." (inkl. sentralt avsatte midler til dekning av lønnsoppgjør), og i forbindelse med viderefordeling av øvrige sentralt avsatte midler (til klassetallsvekst m.m.). Byrådet kan videredelegere denne fullmakten til administrasjonen.*
3. *Byrådet får fullmakt til å gjøre de nødvendige tekniske budsjettmessige omdisponeringer mellom tjenesteområder/rammeområder som er en direkte følge av organisasjonsendringer vedtatt av bystyret. Byrådet kan videredelegere denne fullmakten til administrasjonen.*

4. Omdisponering av driftsmidler/avsetning av ubrukte budsjettmidler
- a. *Byrådet gis i driftsbudsjettet fullmakt til å foreta budsjettjusteringer - uten beløpsbegrensninger - mellom alle artsgrupper på utgifts- og inntektsiden innenfor hver enkelt tjeneste som inngår i byrådets rammeområde.*
 - b. *Byrådet gis i driftsbudsjettet fullmakt til å foreta budsjettjusteringer - innenfor hvert tjenesteområde - mellom alle tjenester innenfor sitt rammeområde for alle utgifts- og inntektsarter.*
- Byrådet kan delegerere denne fullmakten i forbindelse med:*
- a. *Omdisponering innenfor samme tjeneste*
 - b. *Omdisponering av beløp mellom ulike utgifts- og inntektsposter mellom tjenesteområder innenfor byrådets rammeområde i tilfeller som ikke er av prinsipiell betydning.*
 - c. *Denne omdisponeringsadgangen gjelder også ved avsetning av ubrukte budsjettmidler i forbindelse med årsavslutningen. Sak om slik omdisponering behandles av byrådet senest i løpet av desember i regnskapsåret. (Se nærmere om prosedyrene for overføring av tjenestestedenes netto mer-/mindreutgifter som er beskrevet i økonomireglementet).*
5. Håndtering av ubrukte bevilgninger/merforbruk i budsjettåret etter regnskapsåret
- a. *Byrådet kan - med basis i eventuelle netto mindreutgifter/merutgifter som klarlegges etter årsavslutningen av regnskapet - legge til rette for å styrke eller avkorte påfølgende års budsjett på de enkelte resultatene. Dette kan gjøres innenfor en ramme av 2 % av det vedtatte budsjett på tjenestestedene. Denne bestemmelsen ses også i sammenheng med avsetninger til disposisjonsfond som følge av bestemmelsene i punkt 4 c over. Slike budsjett-tilpasninger skal normalt behandles av byrådet primo februar i budsjettåret i saken om "Detaljering og spesifisering av bystyrets budsjettvedtak". (Se nærmere om prosedyrene for overføring av tjenestestedenes netto mer-/mindreutgifter som er beskrevet i økonomireglementet)*
 - b. *Byrådet har fullmakt til å øke en utgiftspost dersom det skjer ved bruk av en avsetning til vedkommende formål.*

Administrativt delegasjonsreglement

Jf. budsjettfullmaktenes pkt III, B. Fullmakter til byrådet pkt 4. b kan byrådet videredelegere sin fullmakt til å foreta budsjettjusteringer i driftsbudsjettet. Slik videredelegering er gjort i *Administrativt delegasjonsreglement for administrasjonens budsjettmyndighet* (sist revidert 20.5.2009 i Byrådssak 1153/09).¹⁸

Administrative fullmakter vedrørende *driftsbudsjettet* er fastsatt i reglementets pkt 1 som videre er oppdelt i punktene 1.1 - 1.3. *Delegasjon til administrasjonen fra byrådet* er regulert i punkt 1.1 som igjen er oppdelt i underpunkter (1 - 7). Administrativt delegerede fullmakter

¹⁸ Innledningsvis i det administrative delegasjonsreglementet er det presisert at de administrative fullmaktene gjelder i alle saker som ikke er av prinsipiell betydning, og som ikke vurderes å komme i konflikt med de politisk vedtatte mål og resultatkrav

vedrørende viderefordeling av budsjettmidler, omdisponering av driftsmidler samt bruk av ubrukte bevilgninger fremgår av henholdsvis punkt 1.1.2, 1.1.3 og 1.1.4, jf nedenfor.

1.1.2. Viderefordeling av budsjettmidler

De respektive kommunaldirektører får delegert byrådets fullmakt til - innenfor de enkelte byrådsavdelingens rammeområde - å viderefordre til tjenester, enkeltarter og ansvarssteder det budsjett bystyret har vedtatt på tjenesteområdenivå.

De enkelte kommunaldirektører kan videredelegere denne myndigheten i nødvendig grad. Ledere for resultatenheter med selvstendig og entydig økonomiansvar bør som hovedregel delegeres fullmakt til å viderefordre tildelte budsjetttrammer til tjenester, enkeltarter og ansvarssteder.

Med henvisning til budsjettfullmaktenes punkt III B. 2 får de respektive kommunaldirektører delegert byrådets fullmakt til - innenfor rammen av de beløp som ligger til grunn for bystyrets budsjettvedtak på de enkelte byrådsavdelinger - å fordele avsetninger til lønnsoppgjør i budsjettåret.

Kommunaldirektør for finans, konkurranse og omstilling får fullmakt til avdelingsvis viderefordeling av sentralt avsatte lønnsavsetninger.

Kommunaldirektør for finans, konkurranse og omstilling gis videre fullmakt til å viderefordre midler sentralt avsatt til generelle avdelingsovergrepene tiltak.

1.1.3. Omdisponering av driftsmidler

a. *De respektive kommunaldirektører får delegert byrådets fullmakt til - innenfor de enkelte byrådsavdelingens rammeområde - å foreta budsjettjusteringer - uten beløpsbegrensninger - mellom alle artsgrupper på utgifts- og inntektssiden innenfor hver enkelt tjeneste/ansvarssted som inngår i byrådets rammeområde. Denne justeringsadgangen gjelder ikke i forbindelse med avsetning av midler til ubundne fonds i forbindelse med tjenestestedenes netto mer-/mindreutgifter. Det vises i denne forbindelse til prosedyrene for overføring av tjenestestedenes netto mer-/mindreutgifter som er beskrevet i økonomireglementet.*

b. *De respektive kommunaldirektører får delegert byrådets fullmakt til - innenfor de enkelte byrådsavdelingens rammeområde - å foreta budsjettjusteringer mellom alle tjenester innenfor sitt rammeområde for alle utgifts- og inntektsarter i tilfeller som ikke er av prinsipiell betydning (for eksempel som følge av organisasjonsendringer).*

De enkelte kommunaldirektører kan videredelegere denne myndigheten i nødvendig grad. Ledere for resultatenheter med selvstendig og entydig økonomiansvar bør som hovedregel delegeres fullmakt til:

- i. *Å foreta budsjettjusteringer – uten beløpsbegrensninger – mellom alle artsgrupper på utgifts- og inntektssiden innenfor hver tjeneste/ansvarssted som inngår i resultatenheten.*
- ii. *Å foreta budsjettjusteringer mellom tjenester innenfor resultatenheten (for alle utgifts- og inntektsarter) i tilfeller som ikke er av prinsipiell betydning (for eksempel som følge av organisasjonsendringer).*

1.1.4. Bruk av ubrukte bevilgninger

De respektive kommunaldirektører gis fullmakt til - innenfor de enkelte byrådsavdelingens rammeområde - å øke en utgiftspost dersom det skjer ved bruk av

en tidligere avsetning til vedkommende formål. I tvilstilfeller, f.eks. "sekkepostavsetninger", skal byrådet formelt vedta slik bruk av avsetninger.

3.3.3 Instruks for økonomiforvaltningen på resultatenheter

I økonomireglementets kapittel IV *Andre forhold knyttet til økonomiforvaltningen i Bergen kommune* er det i del 2 gitt en instruks for økonomiforvaltningen på resultatenheter. Instruksens punkt 2.1 vedrører resultatenhetsledernes ansvar for årsbudsjettet og lyder som følger:

"Resultatenhetslederne har ansvar for å utarbeide et detaljbudsjett innenfor de tidsfrister og totalrammer som fastsettes i det løpende budsjettarbeidet, og som endelig kan avledes av bystyrets budsjettvedtak på tjenesteområdenivå. Resultatenhetslederne har også ansvar for å holde byrådet orientert om utviklingen i løpet av året, herunder også foreslå nødvendige justeringer."

3.3.4 Rapporteringsrutiner, jf prosess 10 Rapportering og analyse i Bergen kommunes økonomihåndbok

Økonomihåndbokens prosess 10 inneholder rutiner for forarbeid (10.1) og rapportering og analyse (10.2). Vi nøyer oss her med å gjengi det brukerhåndbokens B.10.2.B *Økonomisk statusrapportering* sier om *leders økonomiansvar* (10.2.B.1):

"Som leder for en av kommunens resultatenheter har du ansvar for at enheten drives i samsvar med de fastsatte økonomiske rammer. I tillegg har du også ansvar for at enhetens utgifter og inntekter føres i regnskapet med korrekt kontering (inkl mva-kode) og på korrekt periode.

I Agresso får vi løpende informasjon om økonomisk status og årsprognose i budsjettoppfølgingsrapportene. Disse prognosene blir imidlertid misvisende hvis det er feil eller mangler i regnskap eller budsjett, eller at aktivitetsnivået til enheten endres gjennom året.

Som enhetsleder har du derfor et ansvar for å gå gjennom og korrigere prognosene, slik at reell prognose kan rapporteres til kommunens ledelse."

4 FAKTABESKRIVELSE

I dette kapittelet presenteres opplysninger innhentet i intervjuer og avvikstall for undersøkte budsjettområder. Sistnevnte er hentet fra kommunens økonomisystem (Agresso).

Intervjudataene presenteres i følgende tre hovedbolker, jf prosjektets problemstillinger:

- De ulike beslutningsnivåenes (nivå I og II) bruk av årsbudsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften (separat beskrivelse av nivå I og II innenfor de ulike politikkområdene)
- Enhetenes iverksetting av tiltak når driftsnivå ikke er i samsvar med vedtatt budsjett (separat beskrivelse av enheter innenfor de ulike politikkområdene)
- Motsetninger mellom bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten

4.1 De ulike beslutningsnivåenes bruk av årsbudsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften

Vi fokuserer her på å redegjøre for forhold som er egnet til å si noe om i hvilken grad (og hvordan) de ulike beslutningsnivåene bruker årsbudsjettet som et styringsverktøy. Foruten selve budsjettstyringsprosessen vil dette blant annet være forhold som budsjettets realisme, bruk av budsjettincentiver, viderefordeling/detaljering av budsjettet og praksis i forhold til gjennomføring av nødvendige budsjettjusteringer. Vi tar først for oss de utvalgte byrådsavdelingene (nivå I) og deretter resultatenhetsnivået (nivå II) innenfor de aktuelle politikkområdene.

4.1.1 Nivå 1 - Byrådsavdelingenes bruk av årsbudsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften

I budsjettåret bruker byrådsavdelingene ^v/kommunaldirektørene årsbudsjettet som styringsverktøy ved å følge opp enhetenes ressursbruk i forhold til budsjettet. Grunnlaget for oppfølgingen er den månedlige rapporteringen fra enhetslederne i økonomisystemets prognosemodul. Spesielt tertialrapporteringen er vektlagt. Fag- og økonomirådgiverne som sitter ute i de ulike oppfølgingsenhetene er kommunaldirektørenes forlengede arm ut til enhetene i dette oppfølgingsarbeidet. Enheter med avvik av betydning gis tett oppfølging av økonomirådgiver og relevant fagrådgiver.

Byrådsavdeling for barnehage og skole (BBS) og byrådsavdeling for helse og inkludering (BHI) har på sentralt administrativt nivå valgt en noe ulik organisatorisk tilnærming til budsjettstyringen.¹⁹ De to byrådsavdelingene bruker videre i ulik grad incentiver for å stimulere enhetene til å holde budsjettet og det er også andre forskjeller i måten de to byrådsavdelingene har innrettet seg på i forhold til å bruke budsjettet som et styringsverktøy. For å redegjøre mer inngående for hvordan de to byrådsavdelingene hver på sin hånd bruker årsbudsjettet som styringsverktøy i den løpende driften tar vi her for oss avdelingene hver for seg.

¹⁹ Se organisasjonskart for BBS og BHI på henholdsvis s. 8 og s. 9-10

4.1.1.1 Byrådsavdeling for barnehage og skole (BBS)

Organisering

BBS, nærmere bestemt byrådsavdelingens politiske sekretariat, har en budsjett- og økonomiseksjon (heretter bare kalt økonomiseksjonen). Oppvekstrådgifverne som sitter ute i oppfølgingsenhetene er imidlertid plassert inn under fagavdeling for barnehage og skole. Ved økonomiseksjonen opplyses det at byrådsavdelingen frem til 2008 ikke hadde merforbruk og at det derfor tidligere ikke var det samme behovet for oppfølging av enheter med økonomiske utfordringer. I etterkant av byrådsavdelingens merforbruk i 2008 har budsjettseksjonen hatt større fokus på oppfølging av enheter og da spesielt resultatenheter med "røde lamper", dvs. enheter som sliter økonomisk.

Budsjettstyringsprosessen

BBS oppfølging av underliggende enheter skjer i dag gjennom månedlige ledermøter med gjennomgang av økonomisk statusrapportering. På ledermøtene er det som allerede nevnt spesielt fokus på enheter med økonomiske utfordringer og man forsøker å få klarhet i hvorfor, dvs. finne årsak, og deretter plassere ansvar for oppfølging. I tillegg er det fokus på resultatutvikling på makronivå. Ved økonomiseksjonen opplyses det at det forhold at oppfølging fra sentralt nivå overfor enhetsnivå ikke har vært formalisert nå skal være tatt tak i med sikte på å få på plass rutiner for oppfølging av enheter som sliter økonomisk.

Økonomiseksjonen har månedlige rapporterings-/prognosemøter med fagavdelingen (både fagavdelingens fellesadministrasjon og seksjonene for skole og barnehage). I politisk sekretariat, som økonomiseksjonen er en del av, har seksjonen videre månedlige rapporteringsmøter/prognosemøter med fellesadministrasjonen og seksjon for strategi og utredning. Dessuten holdes det månedlige rapporterings-/prognosemøter internt i økonomiseksjonen i forkant av definerte rapporteringsfrister i henhold til rapporteringskalenderen hvor alle medarbeiderne i seksjonen deltar.

Oppvekstrådgifverne ivaretar på vegne av BBS hovedtyngden av oppfølgingen av resultatenheter. Intervjuet oppvekstrådgifver ved en av oppfølgingsenhetene gir uttrykk for at byrådsavdelingen blant annet gjennom oppfølging av lederavtalene har god kontroll med resultatenheter. Dersom det er avvik av betydning ved tertialrapporteringene kalles enhetsleder inn til samtale.

Budsjettmessige utfordringer

Ved økonomiseksjonen opplyses det at særlig ressurskrevende elever kan være en budsjettmessig utfordring da disse elevene har krav på tilbud. Ressurstildeling i budsjettåret skjer her ved at fagavdelingen fatter vedtak, mens budsjettjusteringer teknisk gjennomføres av økonomiseksjonen. Ved økonomiseksjonen opplyses det at det arbeides med å få på plass formalkrav, dvs. krav til innhold i vedtak, ved tildeling av ekstraressurser i budsjettåret. Dette forventes å gi en ryddigere effektivering av ressurstildeling i budsjettåret. Ressurser som tildeles i budsjettåret hentes fra sentrale midler, eksempelvis fra budsjettposter som fagavdelingen sitter på. Fagavdelingens pott for ressurskrevende elever (toppressurs) er én slik budsjettpost. Avdelingen sitter for øvrig også på vedtakene om ressurstildeling. Leder av økonomiseksjonen ønsker kopi av alle vedtak som gir økonomiske konsekvenser (skriftliggjøring/vedtak på alle ekstratildelinger som innvilges/imøtekommes løpende gjennom året).

Budsjettets realisme

Leder av BBS økonomiseksjon gir uttrykk for at oppvekstområdet har realistiske budsjetter. Vedkommende peker imidlertid på at det er utfordrende når det ikke følger penger med lovkrav, eksempelvis kutt i den statlige finansieringen av barnehageutbyggingen. Skolefeltet har vært stabilt på makronivå i forhold til å holde rammene. Til tross for at Bergen kommune bruker lite ressurser på skole. Han bemerker videre at enheter kan ha ønske om aktivitet som ikke samsvarer med tildelte rammer og at det også kan være mismatch mellom politiske mål og rammer.

Som kommentar til en påstand om at det innenfor samme tjenesteområde er bydelsvis forskjeller (evt. forskjeller mellom enheter) når det gjelder budsjettets realisme opplyser leder av økonomiseksjonen at lokalene til enkelte enheter kan være av en slik beskaffenhet at det ikke fanges opp i tildelingsmodellen (barnehage). Nytt tildelingskriterie i form av levekårsjustering ble etter grundig drøfting i byrådsavdelingen benyttet på skoleområdet (informasjon om dette gikk ut så raskt som mulig). Han bemerker videre at enheter med "tunge elever" tilgodeses med ressurser uten at dette dermed utgjør "bydelsvis" forskjeller. Når det gjelder sentrumsnære skoler og barnehager, dvs. enheter i Bergenhus, redegjorde han for at de har andre arealutfordringer enn enheter ute i bydelene.

Konfrontert med en påstand om at det kun tildeles 30-40 % av omsøkte toppressurser til spesialundervisning redegjorde leder av økonomiseksjonen for at byrådsavdelingens ramme til formålet er begrenset. Søknader som innvilges er med utgangspunkt i rammen. Leder av økonomiseksjonen gir uttrykk for at også BBS skulle ønske at rammen var større.

Budsjettincentiver

For resultatene på oppvekstområdet overføres 1,5 % av ubrukte midler/merforbruk til neste driftsår. Ved økonomiseksjonen gis det uttrykk for at praktiseringen av denne regelen kan generere handlinger som er uønskede ved at det blir fokus på å bruke opp penger alternativt tilpasse seg nivået for det man får med seg over til nytt år eller maksimere underskuddet fordi man kun tar med seg 1,5 % av underskuddet til neste år.

Viderefordeling av budsjettet

Leder av økonomiseksjonen opplyser at BBS/økonomiseksjonen har ansvaret for å tildele budsjettammer til resultatene. En økonomirådgiver ved oppfølgingsenheten opplyser at enhetene innenfor oppvekst får en nettoramme fordelt på arter (få poster).

Gjennomføring av budsjettjusteringer i den løpende driften

Leder av økonomiseksjonen opplyser at budsjettjusteringer i budsjettåret teknisk sett gjennomføres av økonomiseksjonen. Resurser som tildeles enheter i budsjettåret hentes fra sentrale midler, for eksempel fra budsjettposter som fagavdelingen sitter på, eksempelvis pott for ressurskrevende elever (toppressurs). Vedtak om tildeling av midler som fagavdelingen forvalter fattes også av fagavdelingen. Økonomiseksjonen ønsker å få på plass formalkrav (krav til innhold i vedtak) for ressurstildeling. Dette vil gi en ryddigere effektivering av ressurstildeling i budsjettåret.

4.1.1.2 Byrådsavdeling for helse og inkludering (BHI)

Organisering

BHI har i motsetning til BBS separate sentrale seksjoner for 1) budsjett og økonomi og 2) administrasjon og oppfølging (heretter henholdsvis budsjettseksjonen og oppfølgingsseksjonen). Budsjettseksjonen er sentral ved utarbeidelsen av budsjetter for helseområdet og tildelingen av budsjetter til resultatenheter. Det er kommunaldirektøren som vedtar resultatenhetsenes budsjetter. Ansvar for oppfølging av avvik og iverksetting av tiltak ligger hos oppfølgingsseksjonen som foruten seksjonsleder omfatter to seniorrådgivere og helse- og sosialrådgiverne (8) som sitter ute i de ulike oppfølgingsenhetene. Fagrådgiverne følger opp enhetslederne og rapporterer til oppfølgingsseksjonen sentralt.

Budsjettstyringsprosessen

Ved budsjettseksjonen opplyses det at det på nivå 1 i første rekke er kommunaldirektøren som bruker budsjettet som styringsverktøy hver måned i forbindelse med prognoserapportering fra enhetsledere og rapportering om utvikling i sentrale budsjettposter. Når det gjelder resultatenhetsenes månedsrapportering, så er den gjenstand for en grundig gjennomgang av ledergruppen ved BHI og enheter som må/skal følges opp særskilt pekes ut.

Budsjett og økonomisk styring er videre tema i samtaler mellom kommunaldirektør og enhetsledere i møter og ved undertegning av lederavtaler. Resultatoppfølging er dessuten et fast tema på månedlige nettverksmøter der enhetsledere, helse- og sosialrådgivere fra oppfølgingsenhetene samt fagrådgivere fra BHI sentralt deltar. Fra høsten 2009 er dessuten enten kommunaldirektøren eller en av seksjonslederne ved byrådsavdelingen til stede under den delen av nettverksmøtene som dreier seg om oppfølging.

Ved oppfølgingsseksjonen understrekes viktigheten av månedsrapporteringen i forhold til korrigerende tiltak med henblikk på å tilpasse aktivitets- og utgiftsnivå til budsjettet. Det bemerkes at helse- og sosialrådgiverne i oppfølgingsenhetene skal vurdere om tiltakene er innenfor lov- og regelverk samt gjeldende politikk og normer, om tiltakene er gjennomførbare, at de blir gjennomført og om de gir den beregnede effekt. Rådgiverne har for øvrig individuelle oppfølgingssamtaler med enhetslederne som har størst utfordringer i forhold til budsjettet. I tillegg til å ivareta oppfølgerrollen, har rådgiverne også en mentor-/rådgiverrolle overfor resultatenhetslederne. Ved oppfølgingsseksjonen gis det uttrykk for at det kan være en utfordring og et problem for fagrådgiverne å ivareta denne dobbeltrollen

Økonomirådgiver ved en av oppfølgingsenhetene opplyser at enheter med store avvik er nesten garantert å bli fulgt opp. Unntaket er sosialkontor som har merforbruk grunnet dekning av utgifter til livsopphold (lovpålagte tjenester, dvs. hjelp som må gis selv om det ikke er budsjettmessig dekning). Økonomirådgiveren redegjorde videre for at helseområdet har store overskridelser og derfor har et stort fokus på oppfølging, men kommunen mangler gode verktøy, herunder gode styringsredskaper når avvik i forhold til budsjett skal forklares. Vedkommende bemerket også at nåværende systemer er lite brukervennlige (gjelder alle områder). Lønn- og personalrelaterte utgifter utgjør ca 80 % av totalbudsjettet, men det er lite data å hente ut for blant annet sykefravær og hvem som sitter i stillinger. I forbindelse med at rapportutkast ble sendt på høring ble det i en foreløpig tilbakemelding fra Byrådsavdeling for finans, konkurranse og omstilling kommentert at alle faktiske lønnsutbetalinger (fast lønn, vikarer, overtid etc.) er tilgjengelig på personnivå fra økonomirapportene i Agresso. Det ble også kommentert at kommunen har en rekke verktøy og styringsredskaper, men funksjonaliteten kan være gjenstand for diskusjon og evaluering.

Budsjettmessige utfordringer

Både i intervju med leder av budsjettseksjonen, leder av oppfølgingsseksjonen og helse- og sosialrådgiver i oppfølgingsenheten kommer det frem at ressurskrevende brukere kan gi budsjettmessige utfordringer. En kategori av ressurskrevende brukere som nevnes i flere intervju er psykisk utviklingshemmede med et stort behov for oppfølging. Ressurskrevende brukere kan også være barnevernsbarn med behov for omfattende og dyre tiltak, jf intervju utført i barnevernstjenesten (nivå 2).

En annen budsjettmessig utfordring på helseområdet er sosialtjenesten (økonomisk sosialhjelp) hvor tjenestebehovet i stor grad er styrt av ytre faktorer (nasjonaløkonomisk utvikling). Både økonomisk sosialhjelp og nødvendige barnevernstiltak er lovpålagte tjenester som skal gis uavhengig av budsjettmessig inndekning.

Budsjettets realisme

Leder av budsjettseksjonen gir uttrykk for at det ikke er et generelt problem at budsjettene på helseområdet mangler realisme. Vedkommende peker på at dette særlig er tilfellet sammenlignet med andre storbykommuner. Det vises til at en stor andel av nye ressurser de siste 5 årene har blitt brukt til å oppbudsjettere aktivitet, dvs. midler er brukt til å gjøre budsjettene realistiske. Leder av budsjettseksjonen opplyser videre at BHI har lagt ut det de har fått tildelt av midler, og at mange har ment at det har vært realisme. Behov kan imidlertid endres i budsjettåret. Ved merforbruk kan det stilles spørsmål ved om dette skyldes dårlig styring eller økt behov. Leder av budsjettseksjonen mener for øvrig at budsjettmessige utfordringer på enhetsnivå innenfor sosialtjenesten og hjemmesykepleien er løst gjennom den nye budsjettmodellen (ABF)²⁰. Han vedgår imidlertid at historikk har vært for avgjørende for budsjettene til botjenester for utviklingshemmede, men legger til at dette skal man nå forsøke å ta tak i. Vedkommende gir også uttrykk for at det i for liten grad budsjetteres med vekst. Etterslep tas igjen, men man kommer sjelden å jour og en utfordring på helseområdet er at det er for lite ressurser til fornying av utstyr. Det bemerkes at det ikke må være tvil om at byrådsavdelingen argumenterer sterkt for å øke rammene for helseområdet.

På spørsmål om konkrete tjenester opplyser også leder av oppfølgingsseksjonen at flere bofellesskap for psykisk utviklingshemmede sliter budsjettmessig. Vedkommende bemerker at dette er et område med flere særlig ressurskrevende brukere, og peker på at også økt levealder blant utviklingshemmede medfører økte krav til tjenesten. Det vises til at området var fokusert på i Agendarapporten.²¹ Når det gjelder sosialhjelp medfører brukernes har lovmessige krav på tjenester at aktivitetsnivået/behovet i stor grad er styrt av forhold som er utenfor tjenestens kontroll. Vedrørende institusjonene, dvs. sykehjemmene, opplyser leder av oppfølgingsseksjonen at normpris har gitt litt strammere budsjetter for hvert år. Noen institusjoner klarer å holde budsjettet, men vedkommende gir uttrykk for at normprisen ikke i tilstrekkelig grad fanger opp lønnsglidningen (lønnsutvikling utenom sentrale lønnsoppgjør). Også tjenesten psykisk helse har i følge leder av oppfølgingsseksjonen et par spesielle utfordringer. Det har vært en opptrappingsplan i psykiatrien, men øremerkede tilskudd forsvinner og erstattes av rammetilskudd. Tjenesten gikk i balanse før 2008. Det opplyses at to enheter har merforbruk og spesielt store utfordringer.

²⁰ Aktivitetsbasert finansiering

²¹ Rapporten som her omtales som Agendarapporten ble fremlagt 11. juni 2009 av selskapet Agenda Utredning & Utvikling. Rapportens tittel var: "Ekstern gjennomgang av tjenesteområde 3"

I intervjurunden fremkom det at enheter på helseområdet i løpet av november/desember, dvs. i forkant av budsjetttildelingen, må lage et detaljert kostnadsbudsjett som er realistisk. Ifølge leder av budsjettseksjonen ved BHI har kostnadsbudsjettet skapt misforståelser. Det pekes på at hensikten med kostnadsbudsjettet er at enhetene skal være best mulig forberedt på å fordele nettorammen når denne blir tildelt. Noen enheter/enhetsledere har imidlertid hatt forventninger til at de vil få tildelt midler tilsvarende behovet som er synliggjort i kostnadsbudsjettet. Leder av budsjettseksjonen opplyser at ifølge Økonomiservice blir enhetene informert om at kostnadsbudsjettet er en klargjøring i forhold til senere detaljering av budsjettet. Også leder av oppfølgingsseksjonen ved BHI gir uttrykk for at kostnadsbudsjetteringen som enhetene er pålagt å gjøre kan skape misforståelser. Vedkommende viser til at enkelte enhetsledere viser til kostnadsbudsjettet som et slags budsjett for enheten. Leder av budsjettseksjonen gir for øvrig uttrykk for at det dessverre ikke er alle som utarbeider nøkterne og realistiske kostnadsbudsjetter.

En økonomirådgiver ved oppfølgingsenheten gir i intervju uttrykk for at helseområdet har urealistiske budsjetter. Det understrekes imidlertid at budsjettet ikke er et pålegg om hva som skal gjøres for å gå i balanse. Helseområdet har store overskridelser, og har derfor et stort fokus på oppfølging, men kommunen mangler gode verktøy. Økonomirådgiveren redegjorde videre for at fagavdelingene noen ganger gir pålegg om eksempelvis ekstra nattevakt uten at det følger penger med pålegget. Dette har flere ganger vært tatt opp med fagavdelingene som lytter, men når totalrammen heller ikke er stor nok er det ikke mer midler. Også intervjuet helse- og sosialrådgiver er kritisk med hensyn til hvor realistiske budsjettene er for noen av tjenestene på helseområdet, (se 4.1.2.2 for mer detaljerte synspunkter).

Budsjettincentiver

Leder av budsjettseksjonen betrakter realistiske budsjett som viktig for å motivere enhetene til å holde budsjettet. BHI har inntil nylig ikke brukt overføring av en prosentandel av ubrukte midler/merforbruk som et incentiv for å få underliggende enheter til å holde budsjettene sine. Leder av budsjettseksjonen opplyser i intervju at bakgrunnen er at det har vært vurdert som mer komplisert å få dette til å fungere på helseområdet enn hva tilfellet er for oppvekstområdet (barnehager og skoler). Leder av oppfølgingsseksjonen ga i intervju uttrykk for at BHI nok kunne hatt en ordning med overføring av en andel av ubrukte midler/merforbruk på institusjonssiden, men ikke på sosialsiden hvor utenforliggende forhold spiller så stor rolle. Fra budsjettåret 2010 er det for sykehjemmene etablert en ordning der eventuelle mindretgifter / merutgifter under visse forutsetninger og innenfor visse rammer (inntil 1 % av enhetens netto budsjetttramme eksklusive internleie) overføres til påfølgende budsjettår, jf brev av 10.12.2009 fra kommunaldirektøren.

Viderefordeling av budsjettet

Enheter på helseområdet får tildelt en nettoramme (noen avdelinger får tildelt budsjett etter objektive kriterier). Budsjettet, dvs. nettorammen, for den enkelte enhet vedtas av kommunaldirektøren.

Ved tildeling av budsjett til resultatenheter bruker BHI ulike kriteriefordelingsmodeller. Enkelte historiske forhold påvirket i 2009 fortsatt budsjettfordelingen, men leder av budsjettseksjonen opplyste i intervju at fordeling basert på slike forhold er på vei ut. Eksempelvis fikk hjemmesykepleien aktivitetsbasert finansiering i 2009, og fra og med

budsjettåret 2010 har også botiltak for psykisk utviklingshemmede fått dette.²² Leder av budsjettseksjonen opplyser for øvrig at det ikke er uvanlig at enheter mener at budsjettet de har fått er for lite og argumenterer for hvorfor de burde hatt et større budsjett. I noen tilfeller kan en slik argumentasjon gi en økt budsjetttramme, men terskelen for dette er høy.

Gjennomføring av budsjettjusteringer i den løpende driften

Leder av budsjettseksjonen opplyser at eventuelle budsjettjusteringer for enheter formelt sett vedtas av kommunaldirektøren, men teknisk gjennomføring av justeringene skjer i regi av budsjettseksjonen.

Ved oppfølgingsseksjonen opplyses det i intervju at det ved merforbruk er to scenarier, herunder:

1. Iverksette tiltak for å få budsjettet i balanse
2. Få mer penger

Det understrekes at tildelt budsjett viser de økonomiske rammebetingelser for driften gjennom budsjettåret. Kun unntaksvil vil det være aktuelt og mulig å styrke budsjettet ved resultatenehetene. Leder av oppfølgingsseksjonen opplyser at det er utarbeidet rutiner for hvordan resultatenehetene skal kunne ta opp spørsmålet om styrket budsjett dersom det må iverksettes akutte kostnadskrevende tiltak overfor særlig ressurskrevende brukere utover det som det forutsetningsvis er dekning for i budsjettet. Tidligere gjaldt rutineene kun for alders- og sykehjem, mens det nå er utarbeidet rutiner som gjelder alle tjenester.

4.1.2 Nivå 2 - Resultatenehetenes bruk av årsbudsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften

Nedenfor redegjøres det for synspunkter både fra nivå 1 og nivå 2 på resultatenehetenes bruk av årsbudsjettet som styringsverktøy i den løpende driften. Redegjørelsen fokuserer på hvordan nivå 2 forholder seg til budsjettet som tildeles. Konkrete tema som berøres er viderefordeling av budsjettet, månedsrapporteringen og lojaliteten til budsjettet. Sistnevnte tema inkluderer oppfatninger omkring budsjettets realisme (på enhetsnivå), og om ressursene er rettferdig fordelt på enhetene innenfor aktuelle tjenesteområder. I likhet med kapittel 4.1.1 foran gis det en separat redegjørelse for helseområdet (BHI) og oppvekstområdet (BBS).

4.1.2.1 Enheter innenfor byrådsavdeling for barnehage og skole (BBS)

Viderefordelingen av budsjettet

Som nevnt foran får enhetene på oppvekstområdet tildelt en nettoramme fordelt på arter (få poster). Det er enhetenes ansvar å fordele budsjettet, men økonomirådgiverne hjelper med innlasting, kontroll og ser til at det budsjetteres etter tildelt ramme. Intervjuet enhetsleder ved en skole redegjorde for at det ikke budsjetteres på fag-/detaljnivå, men vedkommende mener likevel å ha tilstrekkelig oversikt..

Intervjuet økonomirådgiver opplyser at det er enhetenes ansvar å fordele budsjettet, men økonomirådgiver hjelper til med innlasting, kontroll og ser til at det budsjetteres etter tildelt ramme.

²² Aktivitetsbasert finansiering innebærer at budsjettet er sammensatt av en innsatsstyrt del (påvirkes av tjenesteproduksjonen) og en rammedel (administrasjon)

Månedssrapporteringen

Resultatenhetenes rapportering av ressursbruk og oppdaterte prognoser skjer i utgangspunktet på månedlig basis, men det er ikke månedssrapportering for enhetene for januar, februar, juni, juli og desember, jf. kommunens rapporteringskalender og opplysninger fra BFKE.

Økonomirådgiver opplyser i intervju at alle enheter rapporterer til fagavdeling via respektive økonomirådgivere som kontrollerer og følger opp rapporteringen. Økonomirådgiverne går ikke god for det prognostiserte resultatet, men kvalitetssikrer prognosene som leveres.

Vedkommende opplyser videre at rådgiverne er mye i møter med enhetsledere. Mange av møtene holdes regelmessig, men hyppighet på møter avhenger også av enhetens situasjon.

Økonomirådgiverne har ikke myndighet til å gi enhetsledere pålegg, men gir innspill i samarbeid med fagrådgiverne og de har myndighet til å instruere.

Intervjuet enhetsleder fra barnehageområdet og en av de to intervjuede enhetslederne fra skoleområdet ga uttrykk for at den nye rapporteringsmodulen i regnskapssystemet fungerer godt. Sistnevnte ga imidlertid uttrykk for at håndtering av engangsutgifter ved prognoserapporteringen er en utfordring. Utfordringen består i at engangsutgifter aggregeres som månedlige utgifter i Agresso og prognosene må derfor korrigeres for de samme engangsutgiftene ved hver månedssrapportering.

Lojaliteten til (og styringen etter) budsjettet

Leder av økonomiseksjonen ved BBS opplever at enhetsledere på oppvekstområdet har stor grad av respekt for og i stor grad etterlever budsjetttrammene. Møter med ledere av enheter som har budsjettmessige utfordringer har gjerne gått på beskaffenhet på bygg. Eksempelvis kan dårlig egnede barnehagebygg begrense mulighetene til å ta inn flere barn. Leder av økonomiseksjonen bemerker at tildelingsmodellen (kombinert enhetskostnadsmodell og kostnadsdekkende) ikke fanger opp barnehager med spesielle bygningsmessige utfordringer.²³ Dette kan gi enkelte barnehager knapt handlingsrom. Vedrørende tildelingsmodellen som brukes for skolene opplyses det at denne er veldig spesifisert og detaljert som følge av at modellen er bygget ut over tid. Elevantall, administrative ressurser og toppressurser til spesialundervisning er bl.a. elementene i skolemodellen. Videre kan skoler som kommer dårlig ut i forhold til klasseinndeling få ekstramidler som kompenserer (enhetene får nye budsjetter i slutten av august).

Lederen av økonomiseksjonen opplever også at enhetene har eierskap til budsjettet, spesielt er dette tilfellet for skolene. Når det gjelder barnehagene, så redegjorde vedkommende for at innføring av rammebudsjettering, dvs. at enhetslederne selv får detaljere sine egne budsjetter, f.o.m. budsjettåret 2010 forventes å styrke eierskapet til budsjettet. Det presiseres at det ikke er mistillit knyttet til barnehagenes budsjetter, men barnehagebudsjettet har vært påvirket av statlige tildelinger. Skolebudsjettet har vært mer stabilt i forhold til statlige tildelinger (ikke samme underfinansiering som på barnehagesektoren). Ved økonomiseksjonen gis det for øvrig uttrykk for at hovedinntrykket er at enhetene er lojale mot sine budsjetter.

Intervjuet økonomirådgiver gir uttrykk for at barnehagene styrer etter budsjettet (i stor grad styring mot å gå i null). Vedkommende opplever også at skolene, som gjerne er store enheter,

²³ En evaluering av tildelingsmodellen for barnehage ble påbegynt høsten 2008 og saken skal legges frem for politisk behandling i løpet av 2010. Evalueringen tar blant annet for seg sterke og svake sider ved modellen. Det opplyses at det også har vært jobbet inn mot fylkesmannen i forhold til modellen. En av de sterkeste begrunnelsene for dagens tildelingsmodell på barnehage (som i stor grad er enhetskostnadsbasert) er at den gir incentiver til effektiv drift, mens en ren kostnadsdekkende modell ikke gir slike incentiver

i veldig stor grad styrer etter budsjettet. Samme økonomirådgiver opplyser for øvrig at enhetslederne ved skolene er veldig flinke til å ta opp ting med fagavdelingen. Enhetslederne innenfor oppvekst er imidlertid som regel fagpersoner og kan av og til uten å være klar over det gjøre feil i saker som vedrører økonomi. At enhetslederne har en komplisert hverdag og mye å gjøre kan også medvirke til at det av og til gjøres feil i økonomisaker.

Økonomirådgiveren understreker imidlertid at alle enhetslederne på oppvekstområdet er flinke til å følge opp lønnsbudsjettet.

Også intervjuet oppvekstrådgiver opplyser at enhetene er veldig oppmerksomme på budsjettet, og at budsjettet derfor er styrende. Enhetene identifiserer seg med budsjettet, og er lojale mot dette. Vedkommende oppvekstrådgiver skulle imidlertid av og til ønske at det ikke var så mye fokus på økonomi. På spørsmål om enhetene gjør nødvendige prioriteringer gir oppvekstrådgiveren uttrykk for at det gjør de i høyeste grad.

Enhetslederne som er intervjuet på oppvekstområdet stiller i liten grad spørsmål ved budsjettets realisme, men gir uttrykk for at budsjettene deres er stramme og stiller krav til prioritering. Lederen for en barnehage gir uttrykk for at budsjettet er en viktig drivkraft og innebærer et press. Dette utdypes med at man skal ha respekt for at det er kommunens penger og forsøke å holde budsjettet. Tildelt ramme må brukes til det beste. Tilsvarende gir en av de intervjuede rektorene uttrykk for at undervisningstilbudet tilpasses budsjettet. Dersom skolen ikke holder budsjettet vil hun få "rødt lys" i kommunens målstyringssystem. Fokuset er på hvordan få best mulig undervisning. Vedkommende rektor redegjorde for at så mye som mulig, brukes til undervisning, og at det meste av budsjettet dermed går til lønn. Lojalitet til budsjettet er en selvsagt ting, men ikke for enhver pris. Det vises her til at helsevernvedtak, eksempelvis vedtak om maks 21 elever i klassen, går foran budsjett-/økonomihensyn. Den andre rektoren som er intervjuet leder en skole som er i oppstartsfasen. Det bemerkes at budsjettet for 2009 er greit nok, men så lenge skolen er under oppbygging (innfasing av nye klassetrinn) er ikke budsjettet et verktøy som gir forutsigbarhet.

To av tre intervjuede enhetsledere gir uttrykk for at overføring av 1,5 % av ubrukte midler/merforbruk er et godt incentiv for å holde budsjettet. Den tredje enhetslederen gir uttrykk for at det burde vært mulig å videreføre mer enn 1,5 % av ubrukte midler, og at det skulle vært anledning til å opprette et eget fond slik at det var mulig å planlegge langsiktig for nødvendige utbedringer.

En rektor gir uttrykk for at det med fordel kunne vært mer realistiske budsjetter i forhold til spesialundervisning generelt (ikke bare for vedkommendes skole). Rektor kjenner behovet og vet at det er nyttig med spesialundervisning. Derfor ville dette hatt førsteprioritet hvis skolen hadde hatt mer ressurser. Mer ressurser til tilpasset undervisning (styrkingstiltak) ville hatt andreprioritet. Samme rektor redegjorde for øvrig for at gjennomføring av leveårsjustering midt i budsjettåret hadde medført inntrekk av midler (nullsumspill der skoler i bydeler med lav leveårsindeks kompenseres, mens skoler i bydeler med høy leveårsindeks får trekk). Slike ting medfører budsjettmessig uforutsigbarhet og kan være vanskelig å håndtere.

Et annet forhold som kommunerevisjonen er gjort oppmerksom på er at elever som bytter skole i skoleåret kan gi budsjettmessige utfordringer for skolen(-e) som eleven(-e) bytter til. Dette vil særlig være tilfelle når det er ressurskrevende elever som bytter skole da det som regel har vært bygget opp et tilbud ved den "gamle skolen" og ressursene (les: budsjettmidlene) er bundet opp i forhold til det etablerte tilbudet ut skoleåret.

4.1.2.2 Enheter innenfor byrådsavdeling for helse og inkludering (BHI)

Viderefordelingen av budsjettet

Som tidligere nevnt får enhetene på helseområdet tildelt en nettoramme. Økonomirådgiver opplyser i intervju at tildelt nettoramme som regel innebærer et "nedtrekk" i forhold til kostnadsbudsjettet som enhetene har utarbeidet tidligere i budsjettprosessen. Detaljeringen av budsjettet skjer ved at kostnadsbudsjettet saneres, dvs. nødvendige kutt foretas slik at budsjettet kommer innenfor rammen.

Intervjuet økonomirådgiver opplyser at det ikke er lagt store føringer for hva enhetslederne skal gjøre i kostnadsbudsjettet. Når kostnadsbudsjettet er utarbeidet gjennomgås det av økonomirådgiver. Sammenholdt med tidligere innsendt personaloversikt gir kostnadsbudsjettet økonomirådgiver en god oversikt over enhetens virksomhet herunder årsaker til endringer i budsjettet. I den grad de rekker det gir økonomirådgiverne tilbakemelding om kostnadsbudsjettet til enhetslederne, men økonomirådgiverne har ikke et stort fokus på kostnadsbudsjettet. BHI bruker ikke kostnadsbudsjettet. Kostnadsbudsjettet er først og fremst ment å gi enhetene/enhetslederne bedre innsikt i egen virksomhet. Denne innsikten kommer til nytte når et knapt budsjett skal fordeles og poster må saneres.

Månedssrapporteringen

Også resultatenehetene på helseområdet rapporterer ressursbruk og oppdaterte prognoser på månedlig basis, jf rapporteringskalenderen.²⁴ Økonomirådgiver opplyser i intervju at rapporteringen skjer til fagavdelingen via respektive økonomirådgivere som kontrollerer og følger opp rapporteringen. Økonomirådgiverne går ikke god for det prognostiserte resultatet, men kvalitetssikrer prognosene som leveres. Vedkommende opplyser videre at rådgiverne er mye i møter med enhetsledere. Mange av møtene holdes regelmessig, men hyppighet på møter avhenger også av enhetens situasjon. Økonomirådgiverne har ikke myndighet til å gi enhetsledere pålegg, men gir innspill i samarbeid med fagrådgiverne og de har myndighet til å instruere.

Ved en sosialtjeneste ga enhetsleder og økonomikonsulent uttrykk for at den nye prognosemodellen/-rapporteringen er dårligere i forhold til å spesifisere avvik. Samtidig gis det uttrykk for at en positiv side ved den nye prognosemodellen er at det er lettere å gjøre sammenligninger med andre bydeler. Intervjuede enhetsledere fra sykehjem og botjenester for utviklingshemmede, gir uttrykk for at den nye prognosemodellen er et godt verktøy. En av enhetslederne bemerker imidlertid at det er utfordringer knyttet til korreksjoner av engangsutgifter ved prognoserapporteringen.

Når det gjelder enheter som har aktivitetsbasert finansiering (kun hjemmesykepleien i 2009) tas det for den innsatsstyrte delen av tjenesten hver måned ut finansieringsrapporter som enhetene får midler på bakgrunn av (etterskuddsvis).²⁵

Lojaliteten til (og styringen etter) budsjettet

Leder av oppfølgingsseksjonen ved BHI gir uttrykk for at årsbudsjettet definitivt tas på alvor. Vedkommende påpeker at kommunaldirektøren gir føringer i et eget budsjettnotat og han bemerker at det å forholde seg til budsjettet er en betingelse for å være enhetsleder.

²⁴ Det er ikke månedssrapportering for resultatenehetene for januar, februar, juni, juli og desember, jf. opplysninger fra BFKE

²⁵ Finansieringsrapportene tas ut etter den siste dagen i hver måned (første virkedag i ny måned)

Lojalitetskonflikter kan imidlertid oppstå, eksempelvis som følge av akutte kostnadskrevende tiltak overfor særlig ressurskrevende brukere.²⁶ Både ved oppfølgingsseksjonen og budsjettseksjonen pekes det dessuten på at noen tjenester, eksempelvis barnevern og økonomisk sosialhjelp, er av en slik art at tjenestebehovet overstyrer budsjettet.

En del enheter går igjen fra år til år blant enhetene som har merforbruk/budsjettavvik. Lederen av budsjettseksjonen ved BHI presiserer at uavhengig av tjeneste så er budsjettstyring et mål, underforstått at budsjettet ikke bare er noe som er for lite. Når det gjelder enhetsledernes lojalitet til budsjettet så opplever leder av budsjettseksjonen at denne er til stede i varierende grad.

Intervjuet økonomirådgiver gir uttrykk for at det er store forskjeller mellom fagavdelingene med hensyn til hvordan årsbudsjettet brukes som styringsverktøy i den løpende driften. På helseområdet opplever vedkommende at det ikke styres etter budsjettet. Fokuset er på å gi lovpålagte tjenester, og så kommer økonomiske hensyn etter det. Helseområdet har likevel mye større fokus på budsjetter og økonomi enn hva tilfellet er for oppvekstområdet. Enhetene jobber hele tiden for å gå i null, men greier det som regel ikke, og må forklare avvik. Økonomirådgiveren gir uttrykk for at budsjettene på helseområdet er urealistiske, men samtidig understrekes det at budsjettet ikke er et pålegg om hva som skal gjøres for å gå i balanse. Økonomirådgiveren opplever for øvrig at enhetene har eierskap til budsjettet og er lojale mot budsjettet i den grad de kan være det, dvs. at lovpålagte oppgaver prioriteres. Vedkommende bemerker også at det er veldig personavhengig om enhetene identifiserer seg med budsjettet (gjørne avgjørende om enhetsleder har interesse for/kompetanse innenfor økonomi).

Ifølge intervjuet helse- og sosialrådgiver er det så stor avstand mellom budsjett og virkelighet for enkelte enheter at budsjettet ikke kan brukes som styringsverktøy. Tjenestebehov og omfang av leverte tjenester er med andre ord mye større enn det som er lagt inn i budsjettet. I forhold til de ulike enhetene (les: tjenestene) bemerker helse- og sosialrådgiveren følgende:

- *Hjemmesykepleien* - Har hatt store overskridelser senere år, og har ikke hatt realistiske budsjetter. Har nå fått aktivitetsbasert finansiering og ser nå ut til å holde budsjettet.²⁷
- *Sykehjem* - Byrådsavdelingen har en måte å lage budsjett for sykehjem på som aldri kan bli realistisk fordi den er fullstendig standardisert.
- *Botjenester for utviklingshemmede* - Store overskridelser i 2008. For 2009 ble det tatt utgangspunkt i fjorårets regnskapstall. Dette har gitt mer realistiske budsjetter, men budsjettet omfatter kun bofelleskapene og tåler ikke tilleggsbestillinger av tjenester til hjemmeboende utviklingshemmede.
- *Avdeling for psykisk helse* - Har fortsatt noe overskridelser. Tjenesten fikk ikke oppjustert budsjettet for 2009 slik *Botjenester for utviklingshemmede* fikk.
- *Barnevernet* - Har et noenlunde realistisk budsjett for 2009, men har få styringsmuligheter i forhold til tiltak utenfor hjemmet. Dvs. at når tiltak er satt inn må barnevernet ta regningen/utgiftene. Det er også vanskelig for barnevernet å styre omfanget av tiltak i hjemmet fordi barnevernloven er så klar.

²⁶ Som tidligere nevnt har byrådsavdelingen for slike tilfeller utarbeidet rutiner for hvordan resultatene skal kunne ta opp spørsmål om å få styrket budsjettet.

²⁷ Enheter med aktivitetsbasert finansiering har budsjetter som er sammensatt av en innsatsstyrt del (påvirkes av tjenesteproduksjonen) og en rammedel (administrasjon)

- *Sosialtjenesten* - Opplever økte utgifter i 2009, mens budsjettet er noenlunde det samme som regnskapsførte utgifter i 2008.
- *Ergoterapi og fysioterapitjenester* - Har stort sett hatt realistiske budsjetter.
- *Helsestasjoner (skolehelsetjenesten)* - Har stort sett realistiske budsjett.

Helse- og sosialrådgiveren gir videre uttrykk for at realistiske budsjett gir håp og gode muligheter i forhold til å kunne holde budsjettet. Enhetslederne ser gjerne at det er mulig å holde budsjettet og tenker at ja, dette kan vi få til. Rådgiverens erfaring er at enhetslederne gjerne vil holde budsjettet og at de synes det er tilfredsstillende å klare det. Vedkommende vil gjerne avlive myten om at man på helseområdet ikke bryr seg om det å styre økonomien/holde budsjettet. Unntak vil det alltid være, men realistiske budsjetter gir gode utgangspunkt for å styre økonomien. Ved urealistiske budsjetter blir det derimot økonomien som styrer.

Samtlige intervjuede enhetsledere på helseområdet (9 stk) gir uttrykk for at de forholder seg til de rammene som årsbudsjettet fastsetter. Flertallet av enhetslederne på helseområdet er imidlertid kritiske til realismen i tildelte budsjetter. For budsjettåret 2009 gjaldt dette i første rekke enhetslederne fra sosialtjenesten, barnevernstjenesten, avdeling for psykisk helse og botjenester for utviklingshemmede. Urealistiske budsjetter medfører at det byr på store problemer å løse oppgavene uten at det oppstår merforbruk. Øvrige intervjuede ledere for enheter på helseområdet stiller i mindre grad spørsmål ved budsjettets realisme, men også de gir uttrykk for at budsjettene deres er stramme, og stiller krav til prioritering.

Enhetene på helseområdet utarbeider hver høst i løpet av oktober - november, i tråd med rutine i økonomihåndboken, et kostnadsbudsjett for det kommende budsjettåret. Flere enhetsledere gir uttrykk for frustrasjon i forhold til at det legges ned mye arbeid i det å lage et nøkternt og realistisk kostnadsbudsjett, uten at dette blir tatt hensyn til ved budsjettildelingen. Enhetslederne oppgir at de har hatt forventninger til at kostnadsbudsjettet vil bli lagt til grunn ved budsjettildelingen, og opplever det som at de har fått et nedtrekk når rammen som senere tildeles er mindre enn behovet som var reflektert i kostnadsbudsjettet. Nedtrekket i forhold til kostnadsbudsjettet får i følge flere enhetsledere konsekvenser for innholdet i tjenesten som leveres. Intervjuet økonomirådgiver fra oppfølgingsenheten bekrefter at budsjettet som enhetene får tildelt som regel er mindre enn kostnadsbudsjettet. Poster i kostnadsbudsjettet må derfor saneres og det blir ikke mulig å ha noe i bakhånd. Løsningen blir å holde stillinger vakante, og bruke færrest mulig vikarer.

En av de intervjuede enhetslederne for hjemmesykepleie og en av de intervjuede lederne av botjenester for utviklingshemmede, er av den oppfatning at tilsvarende tjeneste i andre bydeler har en bedre ressursituasjon. Når det gjelder botjenester for utviklingshemmede blir riktigheten av denne oppfatningen bekreftet av intervjuet enhetsleder for den samme tjenesten i en annen bydel. Vedkommende enhetsleder oppgir at hennes enhet har hatt et godt budsjett de siste årene og at enheten derfor har hatt gode forutsetninger for å oppfylle fastsatte mål. Hun redegjorde imidlertid for at Agenda har vært inne og sett nærmere på kommunens hjemmesykepleietjenester og botjenester for utviklingshemmede. Det ble da avdekket historiske skjevheter mellom bydelene/enhetene som det nå gripes fatt i, herunder forskjeller med hensyn til bemanningsfaktor på dag og helgene. At det i praksis er ulikheter i tjenestetilbudet bydelene i mellom bekreftes også av resultatenehetsleder ved en av forvaltningsenhetene. Vedkommende opplyser for øvrig at dette er en utfordring som det arbeides mye med.

En enhetsleder i hjemmesykepleien ga uttrykk for fordi aktivitetsbasert finansiering nylig er innført, er det usikkert hvordan et eventuelt avvik i forhold til vedtak vil bli håndtert.²⁸

Intervjuede enhetsledere ved sykehjem, hjemmesykepleien og avdeling for psykisk helse opplyste i intervju at det er et problem at enhetene av og til gis pålegg om å gi tjenester uten at det følger penger med, eksempelvis at:

- sykehjemmet av og til får pålegg om "sommertiltak" i form av økte kvelds- og helgetillegg uten at det følger penger med
- hjemmesykepleien ikke har fått penger for tjenester gitt i forbindelse med direkte observerbar tuberkulose behandling (tjenestene utføres etter pålegg fra smittevernetaten)
- forvaltningsenheten gir pålegg om omsorgslønn i forbindelse med psykiske lidelser (mye til barn og unge) uten at det følger penger med vedtakene. Omsorgslønn gis i stedet for oppfølging fra avdelingen, men når avdelingen aldri har vært inne i saken fører det ikke til redusert aktivitet

4.2 Enhetenes iverksetting av tiltak når driftsnivå ikke er i samsvar med vedtatt budsjett

Vi presenterer her opplysninger fra intervjurunden om enhetenes bruk av tiltak, herunder krav om tiltaksplaner, krav til tiltak og hva som er aktuelle/effektive tiltak. Det redegjøres også for opplysninger om tidspunkt for iverksetting av tiltak. I tillegg til opplysninger fra enhetsledere, inngår synspunkter fra seksjonsledere ved de to aktuelle byrådsavdelingene samt økonomi- og fagrådgivere i oppfølgingsenhetene.

4.2.1 Krav om tiltaksplan

Økonomirådgiver i en av oppfølgingsenhetene opplyser i intervju at alle enheter som har røde tall, dvs. negative avvik, ved den månedlige økonomi-/prognoserapporteringen må lage tiltaksplaner som ledd i rapporteringen.²⁹ Økonomirådgiveren redegjorde for øvrig for at økonomirådgiverne kvalitetssikrer prognosene som leveres.

4.2.2 Krav til tiltak

Ved BHI opplyses det at helse- og sosialrådgiverne i oppfølgingsenhetene skal vurdere om tiltak som enhetslederne setter opp ved prognoserapporteringen er innenfor lov- og regelverk samt gjeldende politikk og normer. Videre skal de vurdere om tiltakene er gjennomførbare, at de blir gjennomført og om tiltakene gir den beregnede effekt. Rutinen bekreftes av intervjuet økonomirådgiver ved en av oppfølgingsenhetene, som opplyser at for enheter som hører til helseområdet er det krav til at tiltaksplanene skal være:

- reelle/realistiske
- godkjente av fagrådgiver
- må forsøkes gjennomført (følges opp av fagrådgiver)

²⁸ Leder av oppfølgingsseksjonen ved BHI har i intervju redegjort for at avvik innen hjemmesykepleien pr definisjon vil være et produktivitetsavvik

²⁹ Jf. økonomihåndbokens rutine 10.2.B.2

Økonomirådgiveren bemerker at enheter med store avvik er nesten garantert å bli fulgt opp. Unntaket er sosialkontor som har merforbruk grunnet livsoppholdsutgifter. Leder for oppfølgingsseksjonen ved BHI gir uttrykk for at det er noe å gå på mht tiltaks realisme, gjennomførbarhet (herunder mulig starttidspunkt) og effekten av de tiltakene som beskrives. Vedkommende tror for øvrig at enhetene i det daglige iverksetter tiltak som byrådsavdelingen aldri hører om, dvs. tiltak uten merkbare konsekvenser.

Også leder av økonomiseksjonen ved BBS opplyser i intervju at det stilles krav til å oppgi tiltak ved prognoserapporteringen. Tiltakene skal være realitetsvurdert og kvalitetssikret av oppvekstrådgiver/økonomirådgiver. Intervjuet økonomirådgiver i en av oppfølgingsenhetene opplyser at det på oppvekstområdet planlegges et opplegg for tiltaksplanene tilsvarende det som er på helseområdet.

Leder av økonomiseksjonen ved BBS gir i intervju uttrykk for at enhetene er flinke og kreative i forhold til å finne tiltak som bidrar til at rammene holdes. Eksempelvis var det barnehagestyrerne som spilte inn sommerstengning som et innsparingstiltak. Vedkommende opplyser imidlertid at byrådsavdelingen har sett et behov for å ta grep for å styrke fagavdelingens økonomioppfølging.

4.2.3 Aktuelle/effektive tiltak

Leder av budsjettavdelingen ved BFKE peker på at lovpålagte oppgaver, eksempelvis sosialhjelp og barnevern, gjør det vanskelig å finne tiltak som har effekt på kort sikt. Behovet for tjenestene er dessuten styrt av ytre faktorer (nasjonaløkonomisk utvikling). Ulik grad av lovpålagte tjenester ved de enkelte avdelingene gjør det vanskelig å vurdere hvor "flink" de ulike byrådsavdelingene er til å iverksette effektive tiltak. Inntrykket til vedkommende er imidlertid at BHI tar sine utfordringer med stort alvor, og viser blant annet til avdelingens oppfølging av forslag til tiltak som fremkom i rapporten fra Agenda.³⁰

4.2.3.1 Byrådsavdeling for barnehage og skole

Leder av økonomiseksjonen ved BBS opplyser i intervju at oppfølgingen av enhetene tyder på at det iverksettes tiltak når driftsnivå ikke er i samsvar med budsjett. Ved prognoserapporteringen stilles det krav til å oppgi tiltak som er realitetsvurdert og kvalitetssikret av oppvekstrådgiver/økonomirådgiver. Enhetsledere som har vært inne til samtaler med kommunaldirektøren har redegjort for hvilke vurderinger som er gjort og hvilke tiltak som er iverksatt.

Intervjuet oppvekstrådgiver gir klart uttrykk for at det iverksettes tiltak når driftsnivå ikke er i samsvar med budsjettet.

Økonomirådgiver i oppfølgingsenheten ga i intervjurunden uttrykk for at det ved noen enheter brukes mye penger på ting som det burde vært spart inn på. Eksempelvis er det mer reiser innenfor oppvekstområdet. Vedkommende ga uttrykk for at dette ville bli fulgt opp.

³⁰ Rapporten "Ekstern gjennomgang av tjenesteområde 3" fra Agenda Utredning & Utvikling fremlagt 11. juni 2009. Rapporten belyser kommunens tjenester til utviklingshemmede og hjemmesykepleie

Kommunerevisjonen har i ettertid registrert at både BHI og BBS har innført restriksjoner på reiser, seminarer og konsulentbruk for budsjettåret 2010.³¹

Intervjuede enhetsledere på oppvekstområdet gir uttrykk for at behov for iverksetting av kostnadsreducerende tiltak som følge av merforbruk er uvant for dem. Det styres mot balanse eller et budsjettmessig overskudd for å ha noe å gå på i forhold til uforutsigbare utgifter.³² Barnehagestyrene som er intervjuet bemerker imidlertid at "systemet" krever maksimal utnyttelse, og peker på at grep i forhold til når barn defineres som 3-åringer kan gi økt fleksibilitet i forhold til budsjettsituasjonen. Ifølge styreren har private barnehager manipulert defineringen av 3-åringer i alle år. Som følge av budsjettkutt kan de kommunale barnehagene nå bli tvunget til å utnytte denne muligheten enda mer. Konsekvensen vil bli flere barn pr ansatt.³³

4.2.3.2 Byrådsavdeling for helse og inkludering

Som nevnt foran gir leder av seksjon for administrasjon og oppfølging (oppfølgingsseksjonen) uttrykk for at enhetene i det daglige trolig iverksetter tiltak som ikke får merkbare konsekvenser. Det som registreres ved oppfølgingsseksjonen når måneds-/prognoserapporten kommer inn, er fremlagte avvik og oppsatte tiltak. Leder for oppfølgingsseksjonen opplever at det er noe å gå på med hensyn til tiltaks realisme, gjennomførbarhet (herunder mulig starttidspunkt) og effekten av de tiltakene som beskrives. Den første tertialrapporteringen er viktigst og tiltak må følges opp. Vedkommende bemerker at tiltak må få konsekvenser for tjenestetilbud og peker på dilemmaet som oppstår ved en utvikling eller ved hendelser som enhetsleder ikke kan påvirke og som har som konsekvens at det ikke er mulig å holde budsjettet.

Både helse- og sosialrådgiver og økonomirådgiver har i intervju redegjort for at effektive tiltak er å holde stillinger vakante og la være å bruke vikarer. Helse- og sosialrådgiveren bemerker at tiltak som ikke er relatert til lønn er lite effektive og blir dermed av mer symbolsk karakter. Vedkommende gir for øvrig uttrykk for at styring også er å ha is i magen når man på kort sikt sprenger rammen. Det understrekes at det er viktig å styre økonomien gjennom styring av tjenesten og ikke la økonomien styre tjenesten. Poenget er å konsentrere seg om de store tingene eller store kostnadselementene i regnskapsoppfølgingen, og at det kan lønne seg på sikt å gjøre noen tiltak som koster noe i investering. Eksempelvis hadde helse og sosialtjenestene i Bergen et prosjekt ved sosialkontorene på 90-tallet benevnt som "Bedre bruk av sosialhjelpsmidlene". Enkelte sosialkontor erfarte at de reduserte den samlede utbetaling av sosialhjelp på 7-8 mill kr, ved å øke bemanningen ved kontorene.

Også blant enhetslederne er det å holde stillinger vakante, og unnlate å ta inn vikarer/restriktiv vikarbruk, blant tiltakene som nevnes hyppigst. I tillegg nevnes ofte begrensning av overtidbruk og innkjøpsstopp. Andre bemanningsrelaterte tiltak er fjerning av hvilende

³¹ Det vises til utsendt notat fra Byrådsavdeling for helse og inkludering samt Byrådsavdeling for barnehage og skole, jf henholdsvis saksnr. 200903484-8 og 201000011-11

³² En av de tre enhetslederne på oppvekstområdet opplyser at regnskapskorreksjoner brukes i stedet for tiltak, da tiltak kommer automatisk mens regnskapskorreksjoner må lagres først. Vedkommende enhetsleder mener at denne fremgangsmåten er en teknisk detalj som ville lette arbeidet med prognosene.

³³ Et annet forhold som fremheves av barnehagestyrene er at det er driftsforskjeller mellom den tradisjonelle barnehagen (inndelt i avdelinger) og basebarnehager (typisk store barnehager), herunder at avdelingsbarnehagen er mer sårbar for fravær.

nattevakt og anstrengelser for å få mest mulig ut av personalet på kryss og tvers av ansvarssteder.

Lederen for en forvaltningsenhet (fatter vedtak om tildeling av tjenester innenfor hjemmesykepleien og hjemmehjelpstjenester) redegjorde for at hvis forvaltningsenheten ser at det går i retning av merforbruk må følgende vurderes i forhold til lovverk:

- hvem som skal ut: hvem som skal ha tjenester og hvem skal ikke ha?³⁴
- utmåling av tjeneste: hva er godt nok?³⁵

En enhetsleder i barnevernstjenesten er tydelig på at det ikke kuttes i tiltak pga. økonomi. Det bemerkes at innsparinger i form av kutt i tiltak vil slå negativt ut på sikt ved at man gjerne må inn med tyngre og dyrere tiltak senere. Tiltak i regi av New Page er eksempelvis dyre forebyggende tiltak som kunne vært kuttet ut, men da vil det gjerne oppstå behov for enda dyrere tiltak i neste omgang.

Intervjuet leder for sosialtjenesten i en bydel fremhever det å holde stillinger vakante, begrense kurs og innkjøp, forlenging av vedtak samt det å se etter forbedringsområder som aktuelle tiltak. Innskjerpning mot NAV i forhold til refusjoner, dvs. sikring av inntekter, er et skjerpet tiltak av året (2009). Enheten bruker heller ikke korttidsvikarer pga. opplæringskostnadene dette medfører. Langtidsfravær aktualiserer derimot vikarbruk.

Enhetsleder for avdeling for psykisk helse i en bydel gir uttrykk for at driftsbudsjettet er så nøkternt at det er vanskelig å gjøre innsparinger. Det eneste tiltaket som finnes er å holde stillinger vakante og vurdere nøye bruken av sykevikarer.

Lederen av en enhet som yter botjenester til utviklingshemmede gir uttrykk for at det er dyrt å spare seg til fant. Eksempelvis forsøkte man å klare seg uten å ta inn ekstra folk til påsken, men sykefravær medførte da overtid (ansatte måtte gå doble vakter med 133 % overtid).

En enhetsleder innenfor hjemmesykepleien bemerker at erfaringen fra tidligere år er at man i kommunen er lite flink til å gå inn og endre på rammer/flytte på midler når dette har vært nødvendig.

4.2.4 Tidspunkt for iverksetting av tiltak

Det er ikke økonomirapportering for årets to første måneder. Dette har sammenheng med at detaljeringen av årsbudsjettet, dvs. fordeling av nettorammer til de enkelte resultatenheter, ikke er klar før ut i februar. Utarbeiding av tiltaksplaner og iverksetting av tiltak knyttet opp til måneds-/prognoserapporteringen er derfor tidligst aktuell ved rapporteringen for mars.

Som tidligere nevnt er leder av oppfølgingsseksjonen (BHI) klar på at 1. tertialrapport er viktigst.

³⁴ Det presiseres at allerede fattede vedtak ikke kan omgjøres på denne bakgrunn

³⁵ Leder av forvaltningsenheten understreker viktigheten av å følge prinsippet om å gi hjelp på lavest mulig omsorgsnivå og det å gjøre gode individuelle vurderinger (forutsetter kapasitet til å gjøre nye vurderinger), eksempelvis om hjemmehjelp skal gis annenhver uke

4.3 Motsetninger mellom bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten

Leder av budsjettavdelingen (BFKE) gir uttrykk for at det er vanskelig å svare eksakt på "i hvilken grad" det er motsetninger mellom bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten. Vedkommende henviser videre til budsjettfullmaktene som sier at i den grad det er motstrid mellom budsjettet og mål så skal budsjettet gjelde, jf budsjettfullmaktens punkt I Generelle bestemmelser hvor det blant annet heter at:

"Generelt gjelder at kravet til å holde budsjetttrammene normalt må gå foran kravet til å oppfylle mål- og resultatkravene, dvs. at mål- og resultatkravene må være i samsvar med inntekstrammen, og ikke omvendt."

Leder av budsjettavdelingen opplyser for øvrig at målformuleringer revurderes rutinemessig i budsjettarbeidet i form av en dialog mellom BFKE (Økonomiseksjonen) og byrådsavdelingene. Dette for at det i størst mulig grad skal være sammenheng mellom målformuleringene, tallbudsjettet og de formulerte mål i kommunens system for balansert målstyring (BMS). Ajourført statusrapport i forhold til målformuleringer (vedtatt av bystyret ved budsjettbehandlingen) går til bystyret i forbindelse med tertialrapporteringen.

Som tidligere nevnt under 4.2.3 påpeker leder av budsjettavdelingen imidlertid at lovpålagte oppgaver, eksempelvis sosialhjelp og barnevern, gjør det vanskelig å finne tiltak som har effekt på kort sikt. Og videre at behovet for tjenestene dessuten er styrt av ytre faktorer (nasjonaløkonomisk utvikling).

Økonomirådgiver ved oppfølgingsenheten er klar på at det er motsetninger mellom det å styre økonomien, og det å skulle gi lovpålagte oppgaver. Han peker på at motsetningene er der fordi enhetene ikke styrer omfanget av oppgaver (utenfor enhetenes kontroll).

Nedenfor følger en byrådsavdelingsvis redegjørelse for de øvrige intervjuobjektens synspunkter.

4.3.1 Byrådsavdeling for barnehage og skole

Leder av økonomiseksjonen viste til at krav til budsjettstyring og måloppnåelse er regulert i lederavtalene. Vedkommende bemerket at det kan være mismatch mellom tildelte midler og mål. Eventuelle avvik meldes til oppvekstrådgiver. Enhetene gir fyldige kommentarer i månedlige rapporter, og er klare på hva som er "må-tiltak". Som regel gis det også tydelige tilbakemeldinger mht "bør-tiltak". Leder av økonomiseksjonen peker også på at enheter kan ha ønske om aktivitet som ikke samsvarer med tildelte rammer. Vedkommende viste i den forbindelse til at kommunens budsjettfullmakter fastsetter at utgangspunktet er at det å holde budsjetttrammen går foran, men så er det lovkrav som må oppfylles i forhold til enkelte tjenester, eksempelvis spesialundervisning.

Intervjuet oppvekstrådgiver redegjorde for at enhetene skal være gode på økonomi. Vedkommende presiserer imidlertid at fokus skal være både på tjeneste og det å holde budsjettet, dvs. at man skal klare begge deler, jf balansert målstyring. Oppvekstrådgiveren opplyser at byrådsavdelingen er forpliktet til å ha hovedfokus på elevene og læring, men ingen kan si at vi ikke bryr oss om økonomien. Vedkommende har flere ganger måttet si til en

rektor at han/hun bare er nødt til å sette inn en lærer selv om økonomien i utgangspunktet ikke gir rom for det.

Intervjuede enhetsledere på oppvekstområdet ga uttrykk for følgende synspunkter (enhet/tjeneste oppgitt i kursiv):

Skole: Enhetsleder for en ungdomsskole redegjorde for at det må prioriteres når det er knappe midler, men vedkommende opplever ikke motsetninger mellom det å holde budsjettet og det å oppfylle virksomhetens mål. Enhetslederen opplever at alle vil ha mer ressurser, men understreker at han er leder, ikke administrator. Videre gir vedkommende uttrykk for at utvikling er en leders plikt, og at det ikke alltid er mer penger som er svaret. Skolens budsjett utgjør tross alt betydelige ressurser og gir tilstrekkelig "slakk".

Enhetsleder for en barneskole gir uttrykk for at det ikke er store motsetninger mellom å styre etter budsjettet og det å oppfylle virksomhetens mål. Målsetting for spesialundervisning oppgis imidlertid som et unntak fordi budsjettet gir dårlige muligheter for å oppfylle mål for/krav til spesialundervisning. Både foreldre og ansatte skulle ønske at skolen hadde mer midler til å ivareta tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Barnehage: En enhetsleder gir uttrykk for at det er et misforhold mellom tildelt ramme og krav til faglig innhold i barnehagetilbudet. Vedkommende mener at strikken er strukket langt nok. Foreløpig er det en rimelig balanse mellom tildelt budsjettamme og mål, men enhetsleder frykter større sprik mellom ønsket kvalitet og måloppnåelse som følge av vedtatte budsjettkutt.

4.3.2 Byrådsavdeling for helse og inkludering

Leder av budsjettseksjonen bemerker at motsetninger oppstår når behov/aktivitet endres i forhold til det som budsjettene er basert på. Også vedkommende peker på at det av budsjettfullmaktene fremgår at det ved motsetninger mellom budsjettet og mål for virksomheten så er det budsjettet som gjelder, men dette må modifiseres noe ut fra hvilken tjeneste det er snakk om (lovpålagte tjenester skal gis). Det bemerkes at det er forskjeller mellom byrådsavdelingens 107 resultatenheter. I utgangspunktet er det ingen som ønsker budsjettavvik (merforbruk), og når avvik oppstår ønsker alle å gjøre noe med det og gå i budsjettmessig balanse. Så er det noen som klarer det, og noen som synes det er vanskelig. Leder av budsjettseksjonen presiserer at det ikke nødvendigvis er sånn at de som klarer det bryter loven ved å ikke gi lovpålagte tjenester. God budsjettstyring kan gå hånd i hånd med god kvalitet på tjenestene. Vedkommende bemerker imidlertid at en utvikling i retning av flere ressurskrevende brukere er en utfordring.

Oppfølgingsseksjonens leder ser i utgangspunktet ikke (store) motsetninger mellom det å bruke årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten. Vedkommende peker på at resultatenheter eller kommunen for den saks skyld ikke over tid kan bruke mer penger enn budsjettet gir rom for. Et dilemma oppstår imidlertid ved en utvikling eller ved hendelser som resultatenhetsleder ikke kan påvirke, og som har som konsekvens at det ikke er mulig å holde budsjettet. Et eksempel på det første er utviklingen i sosialhjelpsutgiftene som følge av finanskrisen. Som eksempel på det andre nevnes særlig ressurskrevende brukere der ressursbruken i vesentlig grad overstiger handlingsrommet i budsjettet.

Intervjuet helse- og sosialrådgiver gir uttrykk for at motsetninger mellom bruken av budsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten ikke er et problem da førsteprioriteten er å holde budsjettet. Vedkommende bemerker videre at satt på spissen så er det bare ett mål i kommunens balanserte målstyringsystem, og det er å holde budsjettet. Det vises til at krav om å holde budsjettet også inngår som et element i lederavtalene. Helse- og sosialrådgiveren fremholder videre at det ikke er motsetninger mellom bruken av budsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten fordi målene i liten grad er direkte koblet til budsjettet.

Blant synspunktene som enhetslederne ga uttrykk for var at (enhet/tjeneste oppgitt i kursiv):

Forvaltningsenhet: Leder for en av kommunens forvaltningsenheter bemerker at dersom kriterier for å gi tjenester er oppfylt så skal bruker kunne si noe om hvordan hun/han vil ha denne hjelpen. Problemstillinger som forvaltningsenheten da vil kunne måtte ta stilling til er om ønsket(-ene), eksempelvis organisering av hjelpebehov i forbindelse med brukerstyrt personlig assistanse (BPA), blir for dyrt å realisere? Det kan også være ønsker om sykehjemsplass som ikke oppfylles pga. plassmangel og erstattes med å gi helsehjelp i hjemmet.

Hjemmesykepleien: En enhetsleder oppgir at det ved konflikt mellom budsjett og kvalitet velges kvalitet. Det er spesielt mot slutten av året at budsjettmål kan komme i konflikt med det å skulle levere en tjeneste av ønsket/nødvendig kvalitet. Den nye budsjettmodellen med innsatsstyrt finansiering av tjenesteproduksjonen antas imidlertid å bidra til at konflikten mellom budsjett og kvalitet reduseres.

Det pekes videre på at forhold som hjemmesykepleien ikke har kontroll over kan påvirke omfanget av tjenestebehovet. Eksempelvis opplever bydelen nå gode tider i forhold til å få sykehjemsplass og dermed er det et redusert behov for hjemmesykepleie.

En annen enhetsleder i hjemmesykepleien opplyser at forvaltningsenhetens vedtak som ligger i Profil ikke kan endres med mindre det er en "stabil endring" over én uke. Et eventuelt behov (skala: 1 - 4) for nytt vedtak meldes derfor etter en ukes tid. Dette medfører problemer ved uforutsette hendelser/behov. Enhetslederen gir uttrykk for at vedtak bør kunne endres underveis i oppdrag.

Sosialtjenesten: En enhetsleder redegjorde for at mål for virksomheten er tatt inn i styringskortet. Vedkommende bemerker at det er bra at det stilles krav, men at det er for mange målsettinger og at realismen i kravene kan diskuteres. Videre gir enhetslederen uttrykk for at ikke alle mål er gode, eksempelvis er det lite motiverende å få rødt lys når man påviselig er bedre enn andre (antall klienter i arbeidsrettede tiltak). Det understrekes at mål/krav må være relevante og vise et riktig bilde av resultatene både for den enkelte tjeneste og mellom tjenestene.

Sykehjem: En institusjonssjef ga uttrykk for at budsjettet har blitt viktigere og viktigere og viser til at:

- Byrådsavdelingen (helse og omsorg) stiller større krav enn tidligere til at budsjettet legges til grunn for styring av driften
- Kontroll på kostnader har 1. prioritet
- Budsjettansvaret er lagt til resultatenhetsleder

Institusjonssjefen legger til at tjenestekvalitet også er viktig, noen vil si viktigere.

Avdeling for psykisk helse: En enhetsleder påpeker at det gjerne er slik at alle vil ha mer midler til sitt budsjett. Det blir en type kamp for å få mer ressurser. Retningslinjene som budsjettet gir er i hovedsak greie, men avdelingen burde hatt mer ressurser til forebyggende arbeid og arbeid rettet mot barn og unge. Avdelingen opplever et stadig større påtrykk og ressursknappheten ligger der, men enhetslederen er rimelig fornøyd med tildelt ramme. Med knappe ressurser blir det viktig å spørre om det er andre ting enheten kan gjøre, eksempelvis om det går an å ha gruppesamtaler i stedet for individuelle samtaler.

Botjenester for utviklingshemmede: En enhetsleder mener at budsjettet som tjenesten måles etter er urealistisk. Dermed er det konflikt mellom mål for tjenesten og budsjettet. Vedkommende utdyper dette med at et knapt budsjett medfører stramme forutsetninger for bemanning av tjenesten og dermed gir et vanskelig utgangspunkt i forhold til å gi tjenester med ønsket kvalitet og innhold. Når det gjelder tjenestens kvalitet og innhold er det nedfelt krav i blant annet sosialtjenesteloven og styringskortet. Enhetslederen opplyser at det i forbindelse med fylkesmannens tilsyn ble påpekt avvik i forhold til kompetansekrav (for få hjelpepleiere) og faglig rapportering (mangelfull/ikke god nok rapportering).

En annen enhetsleder innenfor samme tjeneste gir uttrykk for at vedkommendes resultatene har hatt et godt budsjett de siste årene, og at enheten derfor har hatt gode forutsetninger for å oppfylle fastsatte mål. Enhetslederen opplever derfor ikke at det er konflikt mellom måloppfyllelse og det å holde budsjettet.

Barneverntjenesten: Enhetsleder og økonomikonsulent ved en barneverntjeneste redegjorde for at ledergruppen på den ene siden arbeider med fokus på økonomi knyttet opp mot mål. På den annen side er det et faktum at økonomihensyn, dvs. det å holde budsjettet, ikke går i hop med det å oppfylle mål for tjenesten, jf lovpålagte oppgaver.

4.4 Budsjett-, regnskaps- og avvikstall for budsjettåret 2009

Nedenfor presenteres byrådsavdelingenes og tjenesteområdenes vedtatte netto driftsrammer, justerte netto driftsrammer, regnskapsførte netto driftsutgifter og avvikstall, jf henholdsvis 1. og 2. tertialrapportering i budsjettåret 2009. Videre presenteres tall for byrådsavdelingenes og tjenesteområdenes regnskapsførte netto driftsutgifter pr 31.12.2009 med tilhørende avvikstall i forhold til justert budsjett.

4.4.1 Byrådsavdelingenes økonomiske situasjon i budsjettåret 2009

1. Tertialrapport - 2009	Vedtatt budsjett (drift, netto)	Justert budsjett (drift, netto)	Regnskap pr. april 2009	Prognose avvik pr. april 2009	Avvik i % av justert netto driftsbudsjett
Byrådsleders avdeling	190,8	190,3	86,6	-1,5	-0,8 %
Byrådsavdeling for finans, konkurranse og omst.	141,2	205,9	400,2	1,6	0,8 %
Byrådsavdeling for helse og omsorg	4 870,1	4 898,7	1 762,6	-123,3	-2,5 %
Byrådsavdeling for barnehage og skole	2 947,4	2 968,2	800,1	-62,4	-2,1 %
Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling	231,4	240,6	-23,1	-9,5	-3,9 %

Byrådsavdeling for byggesak og bydeler	208,5	208,6	47,4	-7,4	-3,5 %
Byrådsavdeling for kultur, næring og idrett	492,0	492,6	195,4	-7,3	-1,5 %
Bystyrets organer	95,4	95,4	28,9	0,8	0,8 %
SUM	9 176,7	9 300,3	3 298,2	-209,0	-2,2 %

Tabell 1 - Budsjett- og regnskapstall fra 1. Tertialrapport 2009 pr byrådsavdeling

Vi ser av ovenstående tabell at vedtatt budsjett for noen av byrådsavdelingene har vært gjenstand for justeringer. Blant annet har BHO (nå BHI) og BBS fått oppjustert sine budsjetter med henholdsvis 28,6 mill. kr og 20,8 mill. kr. Til tross for oppjustering av budsjettet ser vi at BHO pr april 2009 i forhold til justert netto driftsbudsjett lå an til et merforbruk på ca 123,3 mill. kr. BBS hadde på sin side et prognostisert merforbruk på ca 62,4 mill. kr.

2. Tertialrapport - 2009	Vedtatt budsjett (drift, netto)	Justert budsjett (drift, netto)	Regnskap pr. august 2009	Prognose	
				avvik pr. august 2009	Avvik i % av justert netto driftsbudsjett
Byrådsleders avdeling	190,8	200,8	134,8	4,8	2,4 %
Byrådsavdeling for finans, konkurranse og omst.	141,2	190,7	262,0	2,7	1,4 %
Byrådsavdeling for helse og omsorg	4 870,1	4 989,2	3 373,2	-79,5	-1,6 %
Byrådsavdeling for barnehage og skole	2 947,4	3 043,8	1 810,9	-35,0	-1,1 %
Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling	231,4	261,4	66,3	-7,4	-2,8 %
Byrådsavdeling for byggesak og bydeler	208,5	210,9	108,3	-3,3	-1,6 %
Byrådsavdeling for kultur, næring og idrett	492,0	501,5	354,4	0,3	0,1 %
Bystyrets organer	95,4	96,3	51,4	3,3	3,4 %
SUM	9 176,7	9 494,5	6 161,4	-114,2	-1,2 %

Tabell 2 - Budsjett- og regnskapstall fra 2. Tertialrapport 2009 pr byrådsavdeling

Ved å sammenholde tall for justert budsjett i 2. tertialrapport med samme størrelse i 1. tertialrapport ser vi at det også i forbindelse med 2. tertialrapportering i 2009 ble gjort justeringer i budsjettet. Budsjettet for BHO ble påplussert ytterligere 90,5 mill. kr, mens budsjettet for BBS ble økt med ytterligere 75,6 mill. kr. Prognostisert merforbruk etter budsjettjusteringene var nå på 79,5 mill. kr for BHO og 35 mill. kr for BBS. Vi presiserer at den vesentligste andelen av rammestyrkingene gjelder kompensasjon for lønnsoppgjør.

Når det gjelder tredje tertial i 2009, ble det tidlig i perioden gjennomført en omorganisering av byrådsavdelingene.³⁶ Nedenstående tabelloversikt reflekterer disse endringene med tilbakevirkende effekt. BHO fikk kun endret sitt navn til Byrådsavdeling for helse og inkludering (BHI). BBS ble berørt av omorganiseringen ved at kulturskolen ble overført til Byrådsavdeling for kultur, kirke og idrett sitt ansvarsområde.

³⁶ Byrådsavdeling for byggesak og bydeler ble i sin helhet avvirket, og ansvaret for Brannvesenet ble overført til byrådsleders avdeling, mens resten av byrådsavdelingens ansvarsområde ble overført til avdelingen som i dag heter Byrådsavdeling for byutvikling, næring og klima.

Regnskap - 2009 (3. Tertial)	Vedtatt budsjett (drift, netto)	Justert budsjett (drift, netto)	Regnskap pr. 31.12.2009	Avvik justert budsjett vs. regnskap pr. 31.12.2009	
				Avvik i % av justert netto driftsbudsjett	
Byrådsleders avdeling	240,1	248,3	243,8	4,5	1,8 %
Byrådsavdeling for finans, konkurranse og eierskap	109,0	154,4	141,7	12,7	8,2 %
Byrådsavdeling for helse og inkludering	4 870,1	5 073,7	5 141,8	-68,1	-1,3 %
Byrådsavdeling for barnehage og skole	2 904,3	2 994,7	3 040,9	-46,2	-1,5 %
Byrådsavdeling for byutvikling, næring og klima	278,7	318,7	311,3	7,4	2,3 %
Byrådsavdeling for kultur, kirke og idrett	669,1	678,9	676,2	2,7	0,4 %
Bystyrets organer	95,4	97,1	91,5	5,6	5,8 %
SUM	9 166,7	9 565,8	9 647,1	-81,3	-0,8 %

Tabell 3 - Budsjett- og regnskapstall 2009 pr byrådsavdeling

Budsjettmessig innebar tapet av kulturskolen at BBS fikk redusert sin netto driftsramme med ca 44,3 mill. kr. Sammenlignet med justert budsjett pr august 2009 har BHI i endelig justert budsjett fått økt sin budsjetttramme med 84,5 mill. kr (5 073,7 - 4989,2). BBS har derimot, justert for overføring av kulturskolens midler, fått et nedtrekk i sin netto driftsramme med 4,8 mill. kr (2994,7 + 44,3 - 3043,8).

4.4.2 Tjenesteområdenes økonomiske situasjon i budsjettåret 2009

2009 - 1. tertialrapport	Vedtatt budsjett (drift, netto)	Justert budsjett (drift, netto)	Regnskap pr. april 2009	Prognose avvik pr. april 2009	Avvik i % av justert netto driftsbudsjett
Barnehage og skole	2 941,8	2 991,0	944,6	-62,7	-2,1 %
Barnevern	355,2	355,2	129,7	-22,0	-6,2 %
Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende	3 454,7	3 510,5	1 301,2	-45,6	-1,3 %
Sosialtjenester	674,4	674,4	254,7	-55,3	-8,2 %
Helsetjenester	353,0	352,6	139,8	-0,9	-0,3 %
Samferdsel	138,4	138,5	53,2	-13,5	-9,8 %
Kultur	286,4	273,3	134,6	-1,5	-0,5 %
Idrett	199,7	202,2	80,3	-2,8	-1,4 %
Øvrige tjenesteområder	773,2	802,6	259,9	-4,7	-0,6 %
Sum tjenesteområdene	9 176,7	9 300,3	3 298,2	-209,0	-2,2 %

Tabell 4 - Budsjett- og regnskapstall fra 1. Tertialrapport 2009 pr tjenesteområde

Vi ser at spesielt tjenesteområdene *sosialtjeneste* (-8,2 %) og *barnevern* (-6,2 %) lå an til et betydelig merforbruk i forhold til sine respektive justerte budsjetter. Målt i kroner indikerte prognosetallene også et betydelig merforbruk for tjenesteområdene *barnehage og skole* (-62,7 mill. kr) og *tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende* (-45,6 mill. kr).

2009 - 2. tertialrapport	Vedtatt budsjett (drift, netto)	Justert budsjett (drift, netto)	Regnskap pr. august 2009	Prognose avvik pr. august 2009	Avvik i % av justert netto driftsbudsjett
<i>Barnehage og skole</i>	2 941,8	3 063,2	1 817,1	-35,0	-1,1 %
<i>Barnevern</i>	355,2	373,2	261,8	-17,5	-4,7 %
<i>Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende</i>	3 454,7	3 518,3	2 399,3	-57,5	-1,6 %
<i>Sosialtjenester</i>	674,4	721,7	478,3	-2,2	-0,3 %
<i>Helsetjenester</i>	353,0	357,4	223,0	1,8	0,5 %
<i>Samferdsel</i>	138,4	161,6	88,1	-10,4	-6,4 %
<i>Kultur</i>	286,4	273,6	211,1	0,0	0,0 %
<i>Idrett</i>	199,7	205,1	121,1	0,0	0,0 %
<i>Øvrige tjenesteområder</i>	773,2	820,4	561,6	6,6	0,8 %
Sum tjenesteområdene	9 176,7	9 494,5	6 161,4	-114,2	-1,2 %

Tabell 5 - Budsjett- og regnskapstall fra 2. Tertialrapport 2009 pr tjenesteområde

Ved 2. tertialrapportering ser vi at *sosialtjenestene* har fått oppjustert budsjettet med 47,3 mill. kr, og at prognostisert merforbruk er redusert til 2,2 mill. kr (-0,3 %). Tjenesteområdet *barnevern* har fått oppjustert budsjettet med 18 mill. kr og ressursbruken så langt gir da et prognostisert merforbruk på 17,5 mill. kr (-4,7 %). På tjenesteområdet *tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende* er budsjettet oppjustert med 7,8 mill. kr og prognostisert merforbruk er økt med 11,9 mill. kr til 57,5 mill. kr (-1,6 %). For *barnehage og skole* er budsjettet oppjustert med 72,2 mill. kr og prognostisert merforbruk var redusert til 35 mill. kr (-1,1 %).

2009 - regnskap	Vedtatt budsjett (drift, netto)	Justert budsjett (drift, netto)	Regnskap pr. 31.12.2009	Avvik justert budsjett vs. regnskap pr. 31.12.2009	Avvik i % av justert netto driftsbudsjett
<i>Barnehage og skole</i>	2 941,8	3 044,7	3 095,6	-50,9	-1,7 %
<i>Barnevern</i>	355,2	377,3	400,8	-23,5	-6,2 %
<i>Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende</i>	3 454,7	3 597,3	3 656,2	-58,9	-1,6 %
<i>Sosialtjenester</i>	674,4	726,7	708,9	17,8	2,4 %
<i>Helsetjenester</i>	353,0	365,2	366,7	-1,5	-0,4 %
<i>Samferdsel</i>	138,4	167,0	173,3	-6,3	-3,8 %
<i>Kultur</i>	286,4	276,2	274,0	2,2	0,8 %
<i>Idrett</i>	199,7	230,2	226,9	3,3	1,4 %
<i>Øvrige tjenesteområder</i>	773,2	781,1	744,7	36,4	4,7 %
Sum tjenesteområdene	9 176,7	9 565,7	9 647,1	-81,4	-0,9 %

Tabell 6 - Budsjett- og regnskapstall 2009 pr tjenesteområde

Ovenstående tabell viser avvik mellom tjenesteområdenes justerte budsjetter og endelige regnskapstall. Blant de tjenesteområdene vi tidligere har kommentert ser vi at *sosialtjeneste* har ubrukte midler pr 31.12.2009. Tjenesteområdene *barnehage og skole*, *barnevern*, *tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende* og *helsetjenester* endte alle opp med merforbruk.

5 VURDERINGER

Vi belyser i dette kapitlet prosjektets problemstillinger ved å holde utledede revisjonskriterier opp mot innhentede opplysninger. Vi konkluderer underveis i forhold til de ulike problemstillingene.

5.1 I hvilken grad (og hvordan) bruker de ulike beslutningsnivåene budsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften?

Med utgangspunkt i at styring er noe som initieres ovenfra belyser vi ovennevnte problemstilling først i forhold til nivå 1, og deretter i forhold til nivå 2. I motsetning til hva vi gjorde i faktabeskrivelsen vil vi i våre vurderinger behandle de helse- og oppvekstområdet parallelt. I tillegg til kapittel 4.1 i faktadelen vil vi dra vekslers på budsjett-, regnskaps- og avvikstall for budsjettåret 2009 for aktuelle tjenesteområder og byrådsavdelinger, jf. faktadelens kapittel 4.4. Etter å ha vurdert problemstillingen både i forhold til nivå 1 og nivå 2 konkluderer vi.

5.1.1 Budsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften på nivå 1

Vi vurderer her i hvilken grad (og hvordan) nivå 1 ved de to aktuelle politikkområdene bruker budsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften. Vi vurderer først selve budsjettstyringsprosessen ved BBS og BHI. Deretter belyser vi hvordan budsjettmessige utfordringer, oppfatninger mht budsjettets realisme, bruk av budsjettincentiver, praksis mht viderefordeling av budsjettet og gjennomføring av nødvendige budsjettjusteringer i budsjettåret påvirker bruken av budsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften.

Budsjettstyringsprosessen

En nødvendig forutsetning for å oppfylle kommunelovens og budsjettforskriftens krav til budsjettstyring er at nivå 1 gjennom budsjettåret fortløpende holder seg oppdatert på påløpte og prognostiserte utgifter og inntekter. Bergen kommunes økonomihåndbok inneholder nærmere rutinebeskrivelser for dette arbeidet, jf håndbokens prosess *10. Rapportering og analyse*.

Med unntak av årets første to måneder og sommermånedene (juni og juli) oppfatter vi at både BBS og BHI månedlig bruker budsjettet som styringsverktøy.³⁷ Dette skjer både gjennom oppfølging av utviklingen i sentrale poster og enhetsledernes månedrapportering, inkl. tertialrapportene.³⁸ Opplysninger fremkommet i utførte intervjuer på nivå 1 kan imidlertid tyde på at BHI i hvert fall inntil relativt nylig har hatt et sterkere fokus på oppfølging av enhetenes ressursbruk enn hva tilfellet er for BBS. Et forhold som taler for at det er slik, er at BHI har lagt ansvaret for oppfølgingsarbeidet til en egen oppfølgingsseksjon (sentralt lokalisert). Dette i motsetning til BBS som i stor grad har lagt ansvaret for oppfølgingsarbeidet til fagavdelingen (ikke sentralt lokalisert). Det er imidlertid mye som taler for at det verken er riktig eller rettferdig å sammenlikne de to byrådsavdelingene direkte da de har til dels svært ulike utfordringer i oppfølgingsarbeidet. Blant annet er det stor

³⁷ Enhetene får tildelt sine budsjetter i løpet av februar måned. Første månedrapportering finner derfor sted i mars.

³⁸ Tertialrapportene ivaretar kravet i budsjettforskriftens § 10 om rapportering fra byrådet til bystyret vedrørende utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjettet.

forskjell mellom byrådsavdelingene hva angår type tjenester som leveres og antall underliggende resultatenheter.³⁹ Kommunerevisjonen vurderer det uansett som positivt at BBS sentralt har styrket sitt fokus på oppfølgingsarbeidet overfor enhetene.

Leder av budsjettavdelingen (BFKE) uttalte i intervjurunden at det i det siste er BHI som har hatt størst problemer med budsjettmessig ubalanse.⁴⁰ Det forhold at BHI som nevnt ovenfor synes å ha sterkest fokus på oppfølging av enhetenes ressursbruk samtidig som avdelingen har størst utfordringer knyttet til merforbruk kan fremstå som et paradoks. Kommunerevisjonens oppfatning er derimot at dette snarere er et uttrykk for at BHI i større grad enn BBS har ansvar for lovpålagte tjenester som ikke er avhengig av budsjettmessig inndekning, jf. kommunelovens § 47 nr 1, annet punktum.⁴¹ Vi ser også at det utvilsomt er en utfordring for BHI at behovet for enkelte tjenester, eksempelvis økonomisk sosialhjelp, i stor grad styres av ytre faktorer (nasjonaløkonomisk utvikling). Stilt overfor merforbruk innenfor enkelte tjenesteområder vil det derfor etter kommunerevisjonens oppfatning ikke være riktig å tilskrive dette en mangelfull bruk av budsjettet som styringsverktøy i den løpende driften.

Budsjettmessige utfordringer og budsjettets realisme

Urealistiske budsjetter sett i forhold til tjenestebehovet som må dekkes (lovpålagte oppgaver) vil i noen tilfeller kunne være en bedre forklaring på oppstått merforbruk. I det minste vil kombinasjonen av lovpålagte oppgaver og et urealistisk budsjett i mange tilfeller kunne forklare deler av et merforbruk. Kommunelovens § 46, nr 3 fastsetter at årsbudsjettet skal være realistisk og at det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.⁴² Realisme for årsbudsjettets utgiftsside må nødvendigvis innebære at viderefordelte budsjetter er store nok til å dekke utgiftene til lovpålagte oppgaver og andre tjenester som kommunen har tatt mål av seg til å produsere. Kommunerevisjonen legger til grunn at et realistisk budsjett for de ulike tjenesteområdene, og da spesielt for lovpålagte tjenester, er avgjørende for i hvilken grad budsjettet kan brukes som et styringsverktøy i den løpende driften.

På sentralt administrativt nivå ved de to aktuelle byrådsavdelingene synes det for oss i stor grad å være en oppfatning om at respektive politikkområder har realistiske budsjetter. Spesielt gjelder dette for BBS. Leder av økonomiseksjonen ved BBS gir imidlertid uttrykk for at det er utfordrende når det ikke følger penger med lovkrav, eksempelvis kutt i den statlige finansieringen av barnehageutbyggingen. Det fremkom også i intervju at BBS skulle ønske rammen for tiltak overfor ressurskrevende brukere var større. Kommunerevisjonen bemerker at kommunen plikter å gi spesialundervisning til elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære undervisningstilbudet, jf opplæringslova § 5-1.⁴³ Utgangspunktet må derfor være at budsjettmidlene som fagavdelingen får til spesialundervisning (toppressursen) tilpasses behovet.⁴⁴ Vi kan ikke dokumentere at toppressursen som er avsatt til

³⁹ Byrådsavdeling for barnehage og skole har 166 underliggende resultatenheter, mens det er 106 enheter under byrådsavdeling for helse og inkludering

⁴⁰ For budsjettåret 2009 viser vi til oversikter for byrådsavdelinger og tjenesteområder i kapittel 4.4.

⁴¹ To eksempler på slike tjenester er sosialtjenesten (økonomisk sosialhjelp) og barnevernstjenesten (barnevernstiltak)

⁴² Hvilke inntekter kommunen kan forvente i budsjettåret gir føringer for hvilket utgiftsnivå kommunen kan legge opp til i budsjettet, jf det såkalte balansekravet i kommunelovens § 46 nr 6: "Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger."

⁴³ Ref. for øvrig det tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjektet "Spesialundervisning - saksbehandling og rettigheter", revisjonsrapport 74 / F - 09 / 2010 (avgitt 9.4.2010)

⁴⁴ Dagens budsjettfordelingsmodell for skolene er sammensatt av en grunnressurs, elevressurs og en toppressurs. Det presiseres at toppressursen er en tilleggsressurs som gis til skoler med enkeltelever som er mer

spesialundervisning er for liten, men vi mener det i utgangspunktet er betenkelig at det her er snakk om en begrenset budsjettpost som skal fordeles. Når en representant for byrådsavdelingen gir uttrykk for at de gjerne skulle hatt mer midler til ressurskrevende brukere, mener vi dette indikerer at budsjettet er urealistisk på dette området.

Ved BHI mener både leder av budsjettseksjonen og leder av oppfølgingsseksjonen at det ikke er et generelt problem at helseområdet har urealistiske budsjetter. Førstnevnte bemerker at dette særlig gjelder hvis man sammenligner med andre storbykommuner. Vedkommende peker på at det ved merforbruk kan stilles spørsmål ved om dette skyldes dårlig styring eller økt behov. Kommunerevisjonen har imidlertid merket seg at både intervjuet økonomirådgiver og helse- og sosialrådgiver i oppfølgingsenheten (ulike bydeler) er adskillig mer kritiske til budsjettets realisme på helseområdet enn hva tilfellet er sentralt ved byrådsavdelingen. Vi finner ikke grunnlag for å avskrive synspunktene fra rådgiverne som sitter ute i oppfølgingsenhetene og heller vel til at "sannheten" kanskje ligger et sted midt i mellom. Kommunerevisjonen er for øvrig enig i at innføringen av aktivitetsbasert finansiering (ABF) på enhetsnivå kan bidra til å redusere problemet med urealistiske budsjetter for flere av tjenestene på helseområdet.⁴⁵ Det er imidlertid slik at behovet for enkelte tjenester på helseområdet, eksempelvis sosialhjelp og barnevern, i stor grad er utenfor kommunens kontroll. Et økende antall (og eldre) ressurskrevende brukere blant psykisk utviklingshemmede er en annen budsjettmessig utfordring som etter kommunerevisjonens oppfatning ikke løses av budsjettmodeller alene.

Budsjettincentiver

Med basis i eventuelle netto mindre- eller merutgifter (netto) åpner konsernbudsjettfullmaktene for å legge til rette for henholdsvis styrking eller avkorting av resultatenhetsenes budsjetter i påfølgende år innenfor en ramme av 2 % av det vedtatte budsjettet.⁴⁶ BBS har som kjent tilrettelagt for videreføring av eventuelle mindre- eller merutgifter både for barnehagene og for skolene (inntil 1,5 %). BHI har derimot inntil nylig ikke tilrettelagt for slik videreføring av eventuelle mindre- eller merutgifter til neste budsjettår. Fra og med 2010 har imidlertid BHI åpnet opp for at institusjonene på helseområdet, dvs. sykehjemmene, får overført en andel av ubrukte midler eller merforbruk. Gitt at realistiske budsjett ligger i bunn anser vi bruken av dette incentivet som hensiktsmessig med hensyn til å stimulere til bruk av budsjettet som styringsverktøy i den løpende driften. Som leder av økonomiseksjonen ved BBS har pekt på kan regelen motivere til uønsket strategisk adferd i form av fokus på tilpasning snarere enn effektiv drift, eventuelt maksimering av underskudd. Etter vår oppfatning bør imidlertid slike uønskede effekter av videreføringsregelen kunne forebygges gjennom en god budsjettoppfølging fra nivå 1, samt fornuftige incentiver og føringer i lederavtalene som inngås med enhetslederne. Når BHI har sett muligheten for at det lar seg gjøre å tilrettelegge for denne praksisen overfor

ressurskrevende enn "spesialundervisningslever" flest. Det kan være elever med psykisk utviklingshemming, store og omfattende lærevansker, eller omfattende sanseproblemer. Det er *ikke* hensikten at toppressursen alene skal dekke det timetallet skolene må bruke til spesialundervisning. (Utdrag fra revisjonsrapport 74 / F-09/10, Forvaltningsrevisjonsprosjektet "Spesialundervisning - saksbehandlingstid og rettigheter")

⁴⁵ For hjemmesykepleiens del er det innført *aktivitetsbasert finansiering* (ABF), også kalt innsatsstyrt finansiering. Hjemmesykepleiens budsjett består av en rammedel (administrasjon og faste utgifter) og en aktivitetsbasert del. Den aktivitetsbaserte delen av budsjettet er avhengig av forvaltningsenhetens vedtak om hvor mye tjenester brukerne skal få. Gjennom å gi mer fleksible budsjetter forventes ABF å gi mer realistiske budsjett ved at økt produksjon gir økte inntekter. Intervjuede enhetsledere peker på at det forhold at ABF ikke tar hensyn til kortsiktige variasjoner i tjenestebehov (endring i tjenestebehov må være stabilt over tid, dvs. to uker) kan medføre utfordringer for finansiering av tjenesten.

⁴⁶ Jf. konsernbudsjettfullmaktens del III *Fullmakter vedr. driftsbudsjettet*, punkt B *Fullmakter til byrådet* nr 5 a

institusjonene, jf opplysninger gitt i intervjurunden, vurderer kommunerevisjonen det som positivt at dette gjennomføres.

Viderefordeling av budsjettet

I Bergen kommunes administrative delegasjonsreglement (driftsbudsjettdelen) er de respektive kommunaldirektørene delegert byrådets fullmakt til - innenfor de enkelte byrådsavdelingens rammeområde - å viderefordre til tjenester, enkeltarter og ansvarssteder det budsjett bystyret har vedtatt på tjenesteområdenivå.⁴⁷ Det administrative delegasjonsreglementet legger dessuten opp til at kommunaldirektørene kan videredelegere denne myndigheten i nødvendig grad og fastsetter at resultatenhetsledere med et selvstendig og entydig økonomiansvar som en hovedregel bør delegeres fullmakt til å viderefordre tildelte budsjetttrammer til tjenester, enkeltarter og ansvarssteder.

Kommunerevisjonen erfarer at kommunaldirektørene ved BBS og BHI forholder seg til bystyrets bevilgninger på tjenesteområdenivå ved å viderefordre budsjettet til enhetsnivå innenfor rammene. Når det gjelder måten de to byrådsavdelingene tildeler budsjettmidler til underliggende enheter, har kommunerevisjonen merket seg at BBS tildeler enhetene en nettoramme fordelt på arter (få poster), mens BHI derimot tildeler en nettoramme. Kommunerevisjonen vurderer BHI sin måte å viderefordre budsjettet på til å være helt i tråd med delegasjonsreglementet. Det at BBS tildeler budsjetter fordelt på arter er etter kommunerevisjonens oppfatning ikke i overensstemmelse med anbefalingen om å gi enhetsledere fullmakt til å viderefordre tildelte budsjetttrammer til tjenester, enkeltarter og ansvarssteder. Kommunerevisjonen vurderer likevel BBS sin måte å tildele budsjetter på til å være innenfor reglementet. Kommunerevisjonen bemerker at de to byrådsavdelingenes ulike fremgangsmåte i forhold til detaljering av budsjettet på enhetsnivå kan være naturlig sett ut fra forskjeller ved byrådsavdelingenes tjenester.

Gjennomføring av budsjettjusteringer i den løpende driften

Når tjenester/enheter har pådratt seg et merforbruk er det, som leder av oppfølgingsseksjonen ved BHI påpeker, to nærliggende løsninger:

- iverksette tiltak for å få budsjettet i balanse
- få mer penger

Iverksetting av tiltak for å få budsjettet i balanse vil være avhengig av at kommunen kan styre omfanget av og/eller kvaliteten på tjenesten. Kommunerevisjonen bemerker at for en del lovpålagte tjenester vil det ikke være mulig å styre tjenestebehovet.

Når det gjelder det å få mer midler vil dette i den løpende driften avhenge av at byrådsavdelingen ved kommunaldirektøren finner rom for å omdisponere midler innenfor det aktuelle tjenesteområdet, jf føringene gitt i administrativt delegasjonsreglement. I en situasjon der det jevnt over er stramme budsjetter og byrådsavdelingene sentralt sitter på begrensede midler (fordeler det meste til enhetsnivå), vil det være begrensede muligheter for tjenester/enheter til å få styrket budsjettet på denne måten. Kommunerevisjonen konstaterer derfor at det i den løpende driften vil være begrensede muligheter til å styrke tjenesters/enheters budsjetter. En nødvendig styrking av tjenesters/enheters budsjetter vil

⁴⁷ Ref. pkt 1.1 Delegasjon til administrasjonen fra byrådet, underpunkt 2. *Viderefordeling av budsjettmidler*

dermed som regel være avhengig av at bystyret ved behandling av tertialrapportene finner nye midler, eller kan omdisponere budsjettmidler til de aktuelle tjenesteområdene.⁴⁸

5.1.2 Budsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften på nivå 2

Vi belyser her i hvilken grad (og hvordan) nivå 2 ved de to aktuelle politikkområdene bruker årsbudsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften. Vi har da valgt å fokusere på viderefordelingen av budsjettet på enhetsnivå, månedsrapporteringen og enhetsledernes lojalitet til (og styring etter) budsjettet.⁴⁹

Viderefordeling av budsjettet ved enhetene

For at budsjettet skal kunne være et godt styringsverktøy i den løpende driften er det en forutsetning at budsjettet er detaljert i stor nok grad. Av kommunens økonomireglement fremgår det at resultatenhetslederne har ansvar for å utarbeide et detaljbudsjett innenfor de tidsfrister og totalrammer som fastsettes i det løpende budsjettarbeidet, og som endelig kan avledes av bystyrets budsjettvedtak på tjenesteområdenivå.⁵⁰

I våre vurderinger ovenfor, dvs. kapittel 5.1.1, berørte vi så vidt at BBS tildeler enhetene en nettoramme fordelt på arter (få poster). Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved om BBS fordeling av budsjettene på arter innebærer en tilstrekkelig detaljering for at budsjettet skal kunne brukes som et styringsverktøy i den løpende driften. Når vi stiller dette spørsmålet er det blant annet på bakgrunn av opplysninger fra en enhetsleder (skole) om at det ikke budsjetteres på detalj-/fagnivå. Et annet forhold er at BBS ved å fordele nettorammen på arter legger klare føringer for enhetenes disponering av budsjettet. Kommunerevisjonen er kjent med at enheter innenfor oppvekst ikke har økonomikonsulent, og er åpne for at dette kan være en plausibel forklaring på byrådsavdelingens praksis med å tildele nettorammer på arter (få poster).

Når det gjelder enhetene på helseområdet er det opplyst at de fleste har økonomikonsulent. De enhetene som ikke har økonomikonsulent har enhetsledere med interesse og forståelse for økonomi/ budsjett som derfor velger å gjøre arbeidet selv (bruker pengene på andre ting). På bakgrunn av opplysninger gitt i intervjuer ved BHI og enhetene på helseområdet har vi i faktabeskrivelsen ved flere anledninger omtalt en rutine for kostnadsbudsjettering ved enhetene på helseområdet. Rutinen som det refereres til er utarbeidet ved BFKE (Økonomiservice) som i forbindelse med gjennomgang av rapportutkast fra kommunerevisjonen har påpekt og dokumentert at det kun er snakk om en "kostnadsberegning" som er ment å være et hjelpemiddel for enhetenes detaljering av budsjettet når budsjetttrammen foreligger. Et notat, som Økonomiservice i forkant av kostnadsberegningen sender til enhetslederne på helseområdet (kopi til BHI), kommuniserer etter kommunerevisjonens vurdering tydelig at kostnadsberegningen er frikoblet fra byrådsavdelingens arbeid med å utarbeide budsjettammer for resultatenheter, og at resultatet av kostnadsberegningen dermed ikke påvirker den enkelte enhets budsjettamme. Kommunerevisjonen vurderer rutinen for utarbeidelse av kostnadsberegningen som viktig og

⁴⁸ I mangel av tilgang på nye midler eller midler som kan omdisponeres vil heller ikke bystyret ved behandling av tertialrapportene kunne styrke budsjettet til tjenester/enheter som sliter med urealistiske budsjetter (kan ikke fordele midler som ikke finnes og kommunen har ikke anledning til å lånefinansiere drift)

⁴⁹ Enhetsledernes iverksetting av tiltak ved oppstått merforbruk er også et viktig element i bruken av budsjettet som styringsverktøy i den løpende driften, men dette behandles separat i neste problemstilling, dvs. kapittel 5.2

⁵⁰ Jf. Bergen kommunes økonomireglement, del IV, pkt. 2 Instruks for økonomiforvaltningen på resultatenheter

god ved at den gjør enhetene på helseområdet godt forberedt i forhold til å skulle viderefordre den tildelte nettorammen. At noen enhetsledere på helseområdet ikke har oppfattet hva som er hensikten med rutinen er imidlertid uheldig.

Månedsrapporteringen

Bergen kommunes økonomihåndbok prosess 10 inneholder rutiner for forarbeid (10.1) og rapportering og analyse (10.2) i tilknytning til månedsrapporteringen.

Kommunerevisjonen har ikke fått innspill som tilsier at månedsrapporteringen ikke forløper slik økonomihåndbokens rutiner fastsetter. Flere enhetsledere er svært positive til kommunens rapporteringsverktøy, og da spesielt til prognosemodulen i regnskapssystemet. Ved en enhet gis det riktignok uttrykk for at prognoserapporteringen er dårligere når det gjelder spesifisering av avvik. Vårt helhetsinntrykk er til tross for dette at enhetene er tilfredse med kommunens relativt nye rapporteringsverktøy. Både på oppvekstområdet og helseområdet er det imidlertid enheter som peker på at håndtering av engangsutgifter ved prognoserapporteringen er utfordrende. Kommunerevisjonen oppfatter at det på enhetsnivå går med relativt mye tid til å korrigere for de samme engangsutgiftene ved alle prognoserapporteringene.

Lojaliteten til (og styringen etter) budsjettet

Av økonomihåndbokens rutine 10.2.B.1 *Leders økonomiansvar* fremgår det at enhetsleder har ansvar for at enheten drives i samsvar med de fastsatte økonomiske rammer.⁵¹

Både leder av økonomiseksjonen ved BBS, intervjuet oppvekstrådgiver og økonomirådgiver er tydelige på at enhetslederne ved barnehagene og skolene styrer etter budsjettet. Intervjuet økonomirådgivers bemerkning om at barnehagene i stor grad styrer mot å gå i null er etter kommunerevisjonens oppfatning egnet til å indikere enten at budsjettdisiplinen er svært god, eller at barnehagene sørger for å bruke opp budsjettet. God budsjettdisiplin er innenfor visse grenser udelt positivt, men strategisk budsjettadferd i form av fokus på å bruke opp budsjettet er derimot ikke ønskelig. Vi viser i den forbindelse til leder av økonomiseksjonens uttalelser vedrørende uønskede handlinger som kan genereres av at BBS praktiserer en avregningsregel (overføring av inntil 1,5 % av ubrukte midler eller merforbruk). Vårt inntrykk er imidlertid at enhetene på oppvekstområdet har stramme budsjetter og at tjenestetilbudet i stor grad tilpasses budsjetttrammene, dvs. enhetene styrer i stor grad etter budsjettet. Basert på opplysninger fra intervjuede enhetsledere vil kommunerevisjonen likevel peke på at følgende forhold kan skape utfordringer i forhold til det å være lojale mot budsjettet:

- elever og da særlig ressurskrevende elever som bytter skoleplass midt i skoleåret utgjør en budsjettmessig utfordring for skolene som disse elevene bytter til
- det gis for lite ressurser til spesialundervisning

Når det gjelder helseområdet er det kommunerevisjonens inntrykk at enhetslederne er veldig opptatt av økonomistyring, og samtidig har et sterkt fokus på å gi de tjenestene de skal gi på en forsvarlig måte. Vi oppfatter med andre ord at fokuset er på å få levert de tjenestene som skal leveres på en mest mulig effektiv måte, og på den måten minimere et eventuelt merforbruk. Økonomirådgivers uttalelse om at enhetene er lojale mot budsjettet i den grad de

⁵¹ Ref. revisjonskriteriet utledet i kapittel 3.3.4

kan være det, virker å være en god beskrivelse av hvordan enhetene forholder seg til budsjettet. Uforutsigbarhet i forhold til tjenestebehov og individuelt rettighetsbaserte tjenester synes å være de bakenforliggende årsakene til at budsjettet ikke alltid er styrende for tjenesteproduksjonen. Kommunerevisjonen merker seg at flertallet av de intervjuede enhetslederne er kritiske til realismen i tildelte budsjetter (2009), herunder intervjuede ledere fra sosialtjenesten, barnevernet, avdeling for psykisk helse og botjenester for utviklingshemmede. Sistnevnte tjeneste har fra og med budsjettåret 2010 fått aktivitetsbasert finansiering. Denne budsjettmodellen innebærer i realiteten at tjenesten ikke styres etter budsjettet, men at budsjettet styres av omfanget på tjenesten, jf vedtak i forvaltningsenheten.

Enhetsledere ved sykehjem, hjemmesykepleien og avdeling for psykisk helse har gitt uttrykk for at det er et problem at det av og til gis pålegg om å gi tjenester uten at det følger penger med. Kommunerevisjonen er kritisk til at enheter med stramme budsjetter underveis i budsjettåret pålegges å gi tjenester eller ytelser uten at det følger midler med.

Konklusjon:

Kommunerevisjonen oppfatter at både nivå 1 og nivå 2 innenfor oppvekstområdet i stor grad bruker budsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften. Innenfor helseområdet er nivå 1 i stor grad opptatt av å bruke budsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften. På nivå 2 medfører et uforutsigbart tjenestebehov og lovpålagte tjenester at enhetene ikke alltid kan styre etter budsjettet.

I den grad budsjetter for tjenester/enheter er eller blir urealistiske er det kommunerevisjonens vurdering at dette innenfor lovpålagte tjenester vil vanskeliggjøre bruken av budsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften.

5.2 I hvilken grad iverksetter enhetene tiltak når driftsnivå ikke er i samsvar med vedtatt budsjett, herunder hvilket tiltak, hvor og når?

Budsjettreglementets pkt. 1 a tredje avsnitt pålegger alle deler av administrasjonen "å administrere i overensstemmelse med budsjettets forutsetninger, mål og resultatkrav og innenfor dets ramme." Av økonomihåndbokens pkt. 10.2 Rapportering og analyse, nærmere bestemt underpkt. 10.2.B.1 Leders økonomiansvar, fremgår det videre at enhetsleder har ansvar for at enheten drives i samsvar med de fastsatte økonomiske rammer. Videre er det i forbindelse med prognoserapporteringen krav til at enheter med negativ prognose (etter korrigeringer i regnskap) legger inn kostnadsreducerende og/eller inntektsøkende tiltak som vil bringe prognosen i balanse, ref økonomihåndbokens underpkt. 10.2.B.2 Prognose for resultateneheten. Den samme rutinen forutsetter at oppfølgingsenheten^v/økonomirådgiver legger inn egne kommentarer til levert prognose.

Gjennomførte intervjuer avdekker at enhetslederne både på helseområdet og på oppvekstområdet følger økonomihåndbokens krav om å oppgi kostnadsreducerende tiltak når driftsnivå ikke er i samsvar med vedtatt budsjett (negativ prognose). Dette er ikke tilfeldig da prognosemodulen i Agresso ved negativ prognose ikke tillater at rapport blir sendt til økonomirådgiver før det er oppgitt tiltak. Intervjurunden avdekket for øvrig også at det er etablert en praksis der økonomirådgiverne i oppfølgingsenhetene gjennomgår og går god for prognosene som leveres. Oppfølgingsenhetenes fagrådgivere foretar på sin side en realitetsvurdering og kvalitetssikring av tiltak som enhetslederne oppgir. Vi oppfatter at denne

praksisen går noe lengre enn økonomihåndbokens krav til at økonomirådgiver skal kommentere prognosen som leveres og vi vurderer denne praksisen som positiv.

Vi kan ikke se at økonomihåndboken inneholder rutiner for fag- og økonomirådgivernes oppfølging av at oppgitte tiltak faktisk iverksettes. Etter vår oppfatning kunne det med fordel ha vært utarbeidet slike rutiner. Det er imidlertid positivt at fagrådgiverne på helseområdet, til tross for økonomihåndbokens mangelfulle rutiner, foretar oppfølging av at tiltak forsøkes gjennomført og at det på oppvekstområdet planlegges å gjennomføre et tilsvarende opplegg for tiltaksplanene (opplysninger fra intervjuet økonomirådgiver). Selv om leder av oppfølgingsseksjonen (BHI) peker på at tiltak som oppgis kan bli mer realistiske, gjennomførbare og effektive så er det vårt inntrykk at det er en positiv utvikling mht oppfølging av iverksetting av tiltak.

I hvilken grad enhetene iverksetter tiltak når driftsnivå ikke er i samsvar med vedtatt budsjett vil etter vår oppfatning nødvendigvis ha sammenheng med de ulike enhetenes muligheter til selv å styre aktivitetsnivået, dvs. ressursbruken. Spesielt innenfor tjenester som barnevern og økonomisk sosialhjelp er det en realitet at ressursbruken og tjenestebehovet i veldig stor grad er styrt av ytre faktorer. Dette er dessuten tjenester hvor det vesentligste av ressursene går til utbetalinger i forbindelse med tiltak (blant annet dekning av utgifter til opphold i statlig barnevernsinstitusjon og avlastningshjem) eller stønad (blant annet livsopphold, husleie og klær). Krav til likebehandling, ytre faktorer og føringer gitt av kommunens politiske ledelse, eksempelvis bystyrets fastsetting av livsoppholdssatser, vil være styrende for ressursbruken. Disse tjenestene har derfor svært begrensede muligheter til å iverksette vanligvis effektive kostnadsbesparende tiltak som for eksempel bemanningsreduksjoner. Vi viser for øvrig til opplysning fra helse- og sosialrådgiver om at det i perioder med vekst i nevnte tjenester tvert i mot er mye som taler for at styrket bemanning vil være et effektivt tiltak for å bremse utgiftsveksten, jf opplysninger om erfaringer gjort ved flere sosialkontor på 90-tallet.

Også for enheter innenfor andre tjenester vil iverksetting av kostnadsreduserende tiltak være en krevende prosess dersom enhetenes budsjetter allerede i utgangspunktet er lite realistiske vurdert opp mot lovpålegg om å gi tjenester med et forsvarlig innhold og som er i tråd med kommunens etablerte målsettinger. Kommunerevisjonens inntrykk er at det særlig er enheter innenfor helseområdet som har utfordringer i forhold til å finne rom for å redusere kostnader og samtidig opprettholde et forsvarlig tjenestetilbud. Eksempelvis kan nevnes enheter innenfor tjenestene Avdeling for psykisk helse og Botjenester for utviklingshemmede. På oppvekstområdet kan det se ut som om handlingsrommet er noe større når det gjelder å finne frem til og iverksette effektive tiltak, jf eksempelvis sommerstengning av barnehager. Med utgangspunkt i gjennomførte intervjuer med enhetsledere og medarbeidere ved de ulike byrådsavdelingene, er det vår oppfatning at enhetene i så stor grad som mulig iverksetter tiltak for å bringe driften i balanse.

Å holde stillinger vakante og restriktivt bruk av vikarer er de to kostnadsreduserende tiltakene som nevnes hyppigst av de intervjuede enhetslederne. Andre tiltak som nevnes ofte er begrenset bruk av overtid og innkjøpsstopp. At kostnadsreduserende tiltak i stor grad er knyttet til bemanning er etter kommunerevisjonens vurdering som forventet da bemanningsrelaterte kostnader utgjør hovedtyngden av kommunens kostnader. Tiltak på bemanningssiden er dessuten, i likhet med innkjøpsstopp, som regel mulig å få iverksatt på relativt kort varsel slik at tiltakene kan få effekt i budsjettåret. Den tidligere nevnte sommerstengningen av barnehager er et godt eksempel på tiltak som medfører reduksjon i bemanningsrelaterte kostnader. Vi bemerker at med unntak av sosialtjenestens tiltak for å

sikre refusjoner fra NAV og barnehagenes bevissthet i forhold til å øke antall barn (strategisk definering av 3 åringer gir rom for flere barn med samme bemanning) er det lite fokus på tiltak som kan øke inntektene. Vår vurdering er at dette gjenspeiler det forhold at enhetene har små muligheter til å øke sine inntekter i budsjettåret.

Når det gjelder tidspunkt for enhetenes iverksetting av tiltak vil dette som nevnt i faktabeskrivelsen være knyttet til når i budsjettåret det fremkommer avvik gjennom prognoserapporteringen. Noen enheter vil, med bakgrunn i etablert aktivitetsnivå og utarbeidet kostnadsbudsjett, allerede ved tildelingen av budsjettet i februar kunne ha klare indikasjoner på at driften vil gi merforbruk. Andre enheter vil kunne oppleve uforutsette kostnadsøkninger lenger ute i budsjettåret, eksempelvis knyttet til nye pålagte oppgaver eller nye ressurskrevende brukere. Med bakgrunn i gjennomførte intervjuer oppfatter vi at enhetene i stor grad iverksetter tiltak når prognoserapporteringen avdekker behov for dette. At tiltakene ikke alltid er tilstrekkelige fremgår av budsjettavvik. BHI og BBS hadde i 2009 et merforbruk på henholdsvis 68,1 og 46,2 mill. kr (justert budsjett vs. regnskap).⁵²

Konklusjon:

Kommunerevisjonen har inntrykk av at enheter både innenfor helseområdet og oppvekstområdet i stor grad er bevisste på å iverksette tiltak for å begrense og om mulig unngå merforbruk. Behovet for iverksetting av tiltak later til å være størst for enheter på helseområdet (har i større grad urealistiske budsjetter og "røde tall"). Hensynet til det å skulle levere en forsvarlig lovpålagt tjeneste kan vanskeliggjøre eller forhindre tjenestenes/enhetenes iverksetting av effektive tiltak.

5.3 I hvilken grad er det motsetninger mellom bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten?

Kommunelovens § 46 nr 1 fastsetter at årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret. Det heter imidlertid videre at kravet om budsjettgjennomføring på utbetalingstidspunktet ikke gjelder for utbetalinger som kommunen er rettslig forpliktet til å foreta. Samme bestemmelse nr 3 stiller også krav til at årsbudsjettet skal være realistisk, dvs. at budsjettet skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret. Det følger dessuten av lovens § 47 nr 1 at årsbudsjettet som vedtas av bystyret er bindende for underordnede organer. I kommunens økonomireglement, nærmere bestemt budsjettreglementets pkt. 1.a (tredje avsnitt), heter det at alle deler av administrasjonen plikter "*... å administrere i overensstemmelse med budsjettets forutsetninger, mål og resultatkrav og innenfor dets ramme.*" Videre er det gitt som et generelt premiss i kommunens budsjettfullmakter (del I Generelle bestemmelser) at "*... kravet til å holde budsjetttrammene normalt må gå foran kravet til å oppfylle mål- og resultatkravene, dvs. at mål- og resultatkravene må være i samsvar med inntektsrammen, og ikke omvendt.*"

Så lenge realisme kravet i kommunelovens § 46 nr 3 er oppfylt vil det etter kommunerevisjonens oppfatning ikke være grunnlag for direkte motsetninger mellom bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av virksomhetens mål. Eksempelvis vil ikke krav til effektiv ressursbruk i avdelinger/enheter for å holde budsjetttrammene være å betrakte som et hinder for måloppfyllelse. Effektiv ressursbruk vil tvert imot både på kort og

⁵² Justert budsjett innebar dessuten oppjusteringer av de to byrådsavdelingenes opprinnelige budsjetttrammer med henholdsvis 203,6 mill kr (helse og inkludering) og 90,4 mill kr (barnehage og skole)

lang sikt gjøre kommunen bedre i stand til å møte innbyggernes/brukernes tjenestebehov. Motsetninger mellom det å bruke årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten vil imidlertid kunne oppstå dersom budsjettet skulle vise seg å ikke være realistisk. Budsjettfullmaktenes presisering av at det å holde budsjetttrammene normalt må gå foran kravet til å oppfylle mål- og resultatkravene innebærer en erkjennelse av at slike motsetninger kan oppstå.

Vedrørende det å skulle vurdere i hvilken grad det er motsetninger mellom bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten, er kommunerevisjonen enig med leder av budsjettavdelingen (BFKE) i at det er vanskelig å gi et eksakt svar på dette. Det forhold at målformuleringer er gjenstand for rutinemessig revurdering i budsjettarbeidet gjennom dialog mellom BFKE ^v/økonomiseksjonen og byrådsavdelingene bidrar nok som vedkommende sier til økt sammenheng mellom målformuleringene, tallbudsjettet og de formulerte mål i kommunens system for balansert målstyring (BMS). Vedkommende har imidlertid pekt på at lovpålagte oppgaver (sosialhjelp og barnevern) gjør det vanskelig å finne tiltak som har effekt på kort sikt, og at vanskelighetene med å finne tiltak skyldes at behovet for tjenestene er styrt av ytre faktorer. Også intervjuet økonomirådgiver i oppfølgingsenheten har gitt klart uttrykk for at det er motsetninger mellom det å styre økonomien og det å skulle gi lovpålagte oppgaver. Motsetningene mellom det å bruke budsjettet som styringsverktøy og det å oppfylle virksomhetens mål kommer tydelig frem når økonomirådgiveren bemerker at enhetene er lojale mot budsjettet i den grad de kan være det, og utdyper dette med at lovpålagte oppgaver prioriteres (følger loven før budsjettet). Vi bemerker at det er et faktum at store deler av kommunens tjenestetilbud både på oppvekst og helseområdet er lovpålagte oppgaver, dvs. oppgaver som kommunene i lovs form er pålagt å utføre.⁵³ Kommunerevisjonens vurdering er at det å gi lovpålagte tjenester i henhold til regelverket må være basisen når man snakker om oppfyllelse av mål for virksomheten. I den grad mål og resultatkrav er knyttet til forsvarlig utføring av lovpålagte oppgaver skal m.a.o. dette i et kortsiktig perspektiv gå foran hensynet til balansen i årsbudsjettet. I et lengre tidsperspektiv er det klart at virksomhetens drift må gå i balanse og dette krever riktig prioritering av ressursbruken i forhold til lovpålagte oppgaver som skal utføres samt andre mål som er satt for virksomheten.

Selv om kommunene er forpliktet til å utføre lovpålagte oppgaver kan ressursbruken i noen grad styres gjennom fokus på effektiv ressursutnyttelse og regulering av tjenestenivået innenfor de rammer som regelverket tillater. For lovpålagte oppgaver som sosialhjelp og barnevern er det derimot så klare koblinger mellom den enkelte brukers tjenestebehov og ytelsene som kommunene skal gi, at det er lite rom for styring av ressursbruken på kommunens hånd (jf kommunelovens § 46 nr 1 som fastsetter at kravet om budsjettgjennomføring på utbetalingstidspunktet ikke gjelder for utbetalinger som kommunen er rettslig forpliktet til å foreta). Når behovet for tjenestene dertil er styrt av ytre faktorer (nasjonaløkonomisk utvikling) er det vår oppfatning at det i stor grad vil kunne være motsetninger mellom det å bruke årsbudsjettet som et styringsverktøy og det å skulle oppfylle kommunens lovpålagte oppgaver. Etter vår oppfatning vil imidlertid realistiske budsjetter gi gode forutsetninger for å planlegge driften og bidra til å redusere motsetningene mellom bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy og utføring av nevnte lovpålagte oppgaver.

Også for lovpålagte oppgaver som ikke er styrt av ytre forhold og ikke like direkte utløser utbetalingsforpliktelser på kommunens hånd vil det etter vår oppfatning kunne være

⁵³ Eksempler på aktuelle lover som pålegger kommunene oppgaver er barnehageloven (2005 KD), opplæringslova (1998 KD), barnevernloven (1992 BLD) og sosialtjenesteloven (1991 HOD)

motsetninger mellom bruk av årsbudsjettet som styringsverktøy og utføring av oppgavene. For sterkt fokus på det førstnevnte kombinert med urealistiske budsjett og manglende budsjettjusteringer vil fort kunne medføre mangelfull utføring av lovpålagte oppgaver. Eksempelvis kan et urealistisk budsjett medføre at en enhet ikke klarer å bemanne turnusen med personell som tilfredsstiller kompetansekrav som er fastsatt i gjeldende regelverk.

Gjennomførte intervjuer indikerer at helseområdet i større grad enn oppvekstområdet har tjenester/enheter som opplever motsetningsforhold mellom det å styre etter budsjettet og det å gi lovpålagte oppgaver. Dette synes å være en konsekvens av at tjenester/enheter på helseområdet i større grad sliter med urealistiske budsjetter. Budsjettutfordringene er blant annet knyttet til et økende antall ressurskrevende brukere, at man er for lite flink til å budsjettere med vekst for tjenester som er styrt av ytre faktorer og historiske bydelsvise skjevheter for enkelte tjenester (i første rekke botjenester for psykisk utviklingshemmede). Byrådsavdelingens (BHI) innføring av aktivitetsbasert finansiering for tjenester som hjemmesykepleie og botjenester for psykisk utviklingshemmede vil etter vår vurdering kunne bidra til mindre motsetninger mellom bruk av budsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten.⁵⁴

Intervjuet helse- og sosialrådgiver har fremholdt at det ikke er motsetninger mellom bruken av budsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten fordi målene i liten grad er direkte koblet til budsjettet. Vi er ikke helt enige i dette resonnetet da utføring av lovpålagte oppgaver nødvendigvis vil medføre bruk av budsjettmidler. Men at det er etablert mål i kommunens målstyringssystem som i liten grad er direkte koblet til budsjettet er nok tilfelle.

Konklusjon:

Kommunerevisjonens inntrykk er at motsetninger mellom bruk av årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten er til stede i varierende grad for ulike tjenester/enheter. Mer urealistiske budsjetter og større grad av uforutsigbarhet i forhold til tjenestebehov på helseområdet virker å være viktige årsaker til at motsetningene oppleves sterkere her enn hva vi finner på oppvekstområdet.

⁵⁴ Aktivitetsbasert finansiering ble innført for hjemmesykepleien f.o.m. 2009, mens botjenester for psykisk utviklingshemmede tar finansieringsmodellen i bruk f.o.m. budsjettåret 2010

6 ANBEFALINGER

Kommunerevisjonen mener det fremgår av rapportens vurderinger og konklusjoner at det i Bergen kommune arbeides godt med å utvikle bruken av budsjettet som styringsverktøy i den løpende driften. Vi vil likevel her komme med noen konkrete anbefalinger.

Kommunerevisjonen er av den oppfatning at realistiske budsjetter er avgjørende for at budsjettet skal kunne tjene som et reelt og godt styringsverktøy i den løpende driften. For å sikre mest mulig realistiske budsjetter anbefaler kommunerevisjonen:

- at byrådsavdelingene i budsjettprosessen i større grad har fokus på å budsjettere med påregnelig vekst for lovpålagte tjenester. Ikke minst gjelder dette for tjenester som er styrt av ytre faktorer når samfunnsmessige forhold, herunder forventet nasjonaløkonomisk utvikling, tilsier at vekst er sannsynlig
- at byrådsavdelingene allerede tidlig i budsjettarbeidet retter særlig oppmerksomhet mot tjenester hvor ressurskrevende brukere erfaringsmessig gjør seg gjeldende

Budsjettfordeling i kommunen handler i stor grad om fordeling av knappe midler. I tillegg til realisme er også en rettferdig fordeling viktig for å motivere enhetsledere til å holde budsjettet. Kommunerevisjonen anbefaler:

- at byrådsavdelingene fortsetter arbeidet med å evaluere og utvikle kommunens tildelingsmodeller for å sørge for en mest mulig rettferdig budsjettfordeling mellom enheter innenfor samme tjenesteområde

Enhetenes månedsrapportering bør være tilrettelagt slik at den ikke blir mer tidkrevende enn nødvendig. Kommunerevisjonen anbefaler:

- BFKE å se nærmere på prognosemodulens håndtering av engangsutgifter

Ved merforbruk er det viktig å ha tilgang på gode verktøy for å kunne finne frem til effektive tiltak. Kommunerevisjonen anbefaler:

- at BFKE ved implementering av nytt lønns- og personalsystem i størst mulig grad tilrettelegger for at relevant personell kan dra nytte av systemet i arbeidet med å finne effektive og realiserbare tiltak

For økonomistyringen er det avgjørende at korrigerende tiltak, som identifiseres og oppgis ved prognoserapporteringen, faktisk blir forsøkt iverksatt. Kommunerevisjonen anbefaler:

- at BFKE utarbeider skriftlige rutiner for oppfølging av iverksetting av tiltak

* * *

Referanser

Regelverk

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-1992-09-25-107

Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner), FOR-2000-12-15-1423

Dokumenter utarbeidet av Bergen kommune

Bergen kommunes økonomihåndbok (<http://amalie/okonominett/>), herunder:

- Bergen kommunes økonomireglement
- Budsjettfullmakter for Bergen kommune ("konsernbudsjettfullmaktene")
- Administrativt delegasjonsreglement

Økonomihåndbokens prosess 9. og 10., henholdsvis "*Budsjettering*" og "*Rapportering og analyse*"

Bergen kommunes Tertialrapport 1. og 2. for budsjettåret 2009, samt regnskap 2009

VEDLEGG I

Dato: 03. januar 2011

Byrådssak
1012/11

Byrådet

Forvaltningsrevisjonsprosjektet: Budsjettet som styringsverktøy i Bergen kommune

RNO SARK-126-200805824-14

Hva saken gjelder:

Bakgrunn

Bergen kommunerevisjon har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Budsjettet som styringsverktøy i Bergen kommune*. Prosjektet er gjennomført i tråd med plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av bystyret 23.2.2009 (sak 43-09) og kontrollutvalgets senere prioritering og presiseringer. Prosjektet har ikke vurdert hensiktsmessigheten i de vedtak som blir gjort av politiske organer med beslutningsmyndighet.

Utkast til revisjonsrapport følger vedlagt. Byrådets kommentarer til rapporten oversendes kontrollutvalget som fremmer endelig sak til bystyret.

Det er tre byrådsavdelinger som har vært involvert i prosjektet: BFKE, BBS og BHI, primært ved intervjuer av seksjons-/avdelingsledere og rådgivere i oppfølgingsenheten (nivå 1) og enhetsledere (nivå 2).

Til å belyse kommunens bruk av budsjettet som styringsverktøy i den løpende driften er det formulert følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad (og hvordan) bruker de ulike beslutningsnivåene årsbudsjettet som et styringsverktøy i den løpende driften?
2. I hvilken grad iverksetter enhetene tiltak når driftsnivå ikke er i samsvar med vedtatt budsjett, herunder hvilket tiltak, hvor og når?
3. I hvilken grad er det motsetninger mellom bruken av årsbudsjettet som styringsverktøy og oppfyllelse av mål for virksomheten?

Kommentarer til revisjonsrapporten

Innholdet i revisjonsrapporten kan deles i tre like store deler:

- *Bakgrunnsinformasjon.* Orientering om prosjektet, informasjon om reviderte enheter og revisjonskriterer (lover, forskrifter, reglementer, instruksjer)
- *Faktabeskrivelse.* Basert på intervjuer med utgangspunkt i de ovennevnte tre problemstillingene.
- *Vurderinger og anbefalinger.* Kommunerevisjonens kommentarer.

I den første delen - bakgrunnsinformasjonen - omtales bl.a. hvordan byrådsavdelingene er organisert på nivå 1 og 2, og for BHI vises også et organisasjonskart med den nye etatsinndelingen fra sommeren 2010. Arbeidet med revisjonsrapporten er imidlertid gjennomført i tidsrommet før omorganiseringen av økonomi og ledelsesfunksjonene i de berørte byrådsavdelingene, da de bydelsvise oppfølgingsenhetene ble nedlagt. Med nye fagetater i BHI er oppfølgingsprosessene endret i forhold til omtalen i rapporten. Det har vært en av målsettingene med den nye organiseringen å få bedre styring på forhold som det også pekes på i rapporten. Det samme gjelder for BBS, hvor bl.a. samlokalisering av områdeledere (tidligere oppvekstrådgivere) og personalrådgivere i BBS og økonomirådgivere i BFKE har styrket oppfølgingen, foruten styrking av økonomiressursen i fagavdelingen. Nye samhandlingsrutiner er her under utprøving.

I den andre delen - faktabeskrivelsen - refereres det fra intervjuer med medarbeidere på både nivå 1 og nivå 2. Revisjonen har her valgt en kvalitativ metode (intervjuer) framfor alternative metoder som spørreundersøkelser og/eller regnskapsanalyser. Ved å gå direkte til personer som er involvert i økonomiprosessene vil det være mulig å trenge dypere inn i materien, med utgangspunkt i de valgte problemstillingene. Rapporten får dermed fram synspunkter det kunne vært vanskelig å hente ut av mer generelle tilnæringsmåter, og som hver for seg gir potensielle innspill til forbedringer. Samtidig registrerer vi noe sprikende oppfatninger omkring økonomiprosessene fra respondentene. Siden utvalget også er lite, har det nok vært utfordrende å systematisere de ulike synspunktene og trekke representative slutninger. Å omtale denne delen som en ren faktabeskrivelse synes imidlertid noe generaliserende det begrensede intervjugrunnlaget tatt i betraktning.

Generelt inneholder uttalelsene fra intervjuene med enhetsledere og rådgivere flere påstander som det kunne vært naturlig å nyansere/kommentere for helhetens skyld, ettersom de blir framstilt som fakta. Den muntlige stilen i rapporten bidrar likevel til å tydeliggjøre at dette er enkeltpersoners oppfatninger og forståelse, og som sådan ikke oppfattes å være gjenstand for kommentarer fra byrådsavdelingens side. Vi kunne imidlertid ønsket at Kommunerevisjonen i større grad hadde etterprøvd og/eller gjort egne vurderinger av virkelighetsbeskrivelsene som fremkommer.

I den siste delen - vurderinger og anbefalinger belyser rapporten prosjektets problemstillinger ved å holde utledede revisjonskriterier opp mot innhentede opplysninger og det konkluderes i forhold til de ulike problemstillingene. Kommunerevisjonen mener det fremgår av rapportens vurderinger og konklusjoner at det i Bergen kommune arbeides godt med å utvikle bruken av budsjettet som styringsverktøy i den løpende driften, men vil likevel komme med noen konkrete anbefalinger. I det følgende kommenteres disse anbefalingene.

Anbefaling: At byrådsavdelingene i budsjettprosessen i større grad har fokus på å budsjettere med påregnelig vekst for lovpålagte tjenester. Ikke minst gjelder dette for tjenester som er styrt av ytre faktorer når samfunnsmessige forhold, herunder forventet nasjonaløkonomisk utvikling, tilsier at vekst er sannsynlig.

Kommentar: Befolkningens størrelse og sammensetning er viktig både for utviklingen i kommunens tjenester og for inntektsrammene. Byrådet ønsker å trekke demografikomponenten aktivt inn ved utredning av driftsrammer til tjenesteområdene. Også andre forhold som har betydning for utvikling i tjenestene, lokalt og nasjonalt, er viktig å ha oppmerksomhet på, enten dette gjelder økonomisk utvikling eller andre forhold i samfunnet. Byrådet er også klar over at ytre faktorer i større eller mindre grad påvirker muligheten for å nå oppsatte mål, og at budsjettutfordringen kan være særlig utfordrende innenfor tjenester der det foreligger en lovbestemt rett til ytelse.

Anbefaling: At byrådsavdelingene allerede tidlig i budsjettarbeidet retter særlig oppmerksomhet mot tjenester hvor ressurskrevende brukere erfaringsmessig gjør seg gjeldende.

Kommentar: Anbefalingen har bakgrunn i bl.a. synspunkter om at ressursene til toppressursen som er avsatt til spesialundervisning er for liten. Revisjonen kan imidlertid ikke dokumentere dette. Byrådet mener at størrelsen på toppressursen må ses i forhold til organisering og omfang av undervisning generelt, og at dette er et forhold som i så fall krever nærmere utredning

Anbefaling: At byrådsavdelingene fortsetter arbeidet med å evaluere og utvikle kommunens tildelingsmodeller for å sørge for en mest mulig rettferdig budsjettfordeling mellom enheter innenfor samme tjenesteområde

Kommentar: Byrådet tilstreber at resultatene budsjetter skal være forutsigbare og i størst mulig grad basert på objektive kriterier. Dette innebærer at enhetene ikke selv skal kunne ha direkte påvirkning på sitt budsjett. Hva som er en rettferdig budsjettfordeling kan imidlertid oppfattes ulikt. Arbeidet med budsjettildelingsmodeller er under kontinuerlig utvikling - og spesielt innenfor helseområdet jobbes det med å utarbeide nye modeller basert på aktivitetsbasert finansiering (ABF).

Anbefaling: BFKE å se nærmere på prognosemodulens håndtering av engangsutgifter

Kommentar: Flere enhetsledere er svært positive til kommunens rapporteringsverktøy, og da spesielt til prognosemodulen i regnskapssystemet. Det pekes imidlertid på at håndtering av engangsutgifter ved prognoserapporteringer er utfordrende, og at det går med relativt mye tid til å korrigere for de samme engangsutgiftene ved alle prognoserapporteringene. Byrådet tar kommentarene til etterretning og vil følge dette opp.

Anbefaling: At BFKE ved implementering av nytt lønns- og personalsystem i størst mulig grad tilrettelegger for at relevant personell kan dra nytte av systemet i arbeidet med å finne effektive og realiserbare tiltak

Kommentar: Byrådet slutter seg til rapportens anbefaling. Det er lagt vekt på at det nye HR-systemet skal ha lav brukerterskel, god prosessstøtte samt gode og varierte rapporteringsmuligheter.

Anbefaling: At BFKE utarbeider skriftlige rutiner for oppfølging av iverksetting av tiltak.

Kommentar: Byrådet rapporterer fortløpende i tertialrapporter og årsmelding om gjennomføring av mål og tiltak som er vedtatt av bystyret ifm budsjettvedtak og tertialrapporter. Rutinen for prognosearbeidet er slik at en resultatenhet med merforbruk ikke vil få fullført sin økonomirapportering i Agresso uten at det er skissert kostnadsreducerende tiltak. Byrådet erkjenner imidlertid at arbeidet med iverksetting og oppfølging av disse tiltakene er kritisk for en god og sunn økonomistyring, og vil følge opp kommunerevisjonens anbefaling ytterligere.

Vedtakskompetanse:

Det følger av kommunelovens kapittel 12, § 77.6 sier at før Kontrollutvalget rapporterer saken til bystyret skal den ha vært forelagt byrådet til uttalelse.

Byråden for finans, konkurranse og omstilling innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

Byrådet tar forvaltningsrevisjonsrapport " Budsjettet som styringsverktøy i Bergen kommune" til etterretning.

Liv Røssland
byråd for finans, konkurranse og omstilling

VEDLEGG II

Forvaltningsrevisjonsprosjektet: Budsjettet som styringsverktøy i Bergen kommune

Byrådet behandlet saken i møtet 200111 sak 1012-11 og fattet følgende vedtak:

Byrådet tar forvaltningsrevisjonsrapport " Budsjettet som styringsverktøy i Bergen kommune" til etterretning.