

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 17-2020

ØKONOMISTYRING SEKTOR OPPVEKST

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
GJØVIK KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

25. november 2022
2020-1299/KL

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Oppfølging av anbefalte tiltak for bedre økonomistyring i sektor oppvekst* som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Gjøvik kommunHe.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (kommuneloven § 23-3).

Prosjektarbeidet er utført i perioden mai til november av forvaltningsrevisor Kristian Lein, som også har vært oppdragsansvarlig for rapporten. Reidun Grefsrud og Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt kommunen v/kommunedirektør til uttalelse. Svaret er vedlagt rapporten.

Vi takker kommunen for samarbeidet i arbeidet med rapporten.

Lillehammer, 25. november 2022.



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig revisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	2
Sammendrag.....	4
1 INNLEDNING.....	7
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2 Formål og problemstillinger.....	7
2 METODE	9
3 REVISJONSKRITERIER.....	10
3.1 Kilder til revisjonskriterier	10
3.2 Konkrete revisjonskriterier	12
4 FAKTABESKRIVELSE	14
4.1 Om sektor Oppvekst og Økonomiavdelingen	14
4.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse i sektor Oppvekst.....	14
4.3 Økonomikompetanse og opplæring	15
4.4 Ansvars- og oppgavefordeling mellom sektor Oppvekst og Økonomi	17
4.5 Oppfølging av ledere med driftsansvar i sektor oppvekst	19
4.6 Styrking av økonomistyringen i barnevernet.....	20
5 REVISJONENS VURDERINGER.....	22
5.1 Rutiner og tiltak for å sikre tilstrekkelig økonomikompetanse.....	22
5.2 Ansvars- og oppgavefordeling mellom økonomiavdelingen og sektor oppvekst.....	22
5.3 Rutiner for oppfølging av og kontroll med ledere	23
5.4 Styrking av økonomistyringen i barnevernet.....	24
6 Konklusjoner og anbefalinger	25
6.1 Konklusjoner	25
6.2 Anbefaling	26
REFERANSER.....	27
VEDLEGG 1 ROS-ANALYSE	28
VEDLEGG 2 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE.....	30

SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjonsrapport om oppfølging av samarbeidsavtalen om Gjøvikregionen barnevernvakt ble behandlet av kommunestyret 27. mai 2021 i sak 94/2021. Kommunestyret fattet et vedtak i 5. punkter, der vedtaket i pkt. 5 lød slik:

«Som en følge av funn i denne rapporten og i rådmannens internrevisjon av Læringscenteret, er det påpekt at det må gjennomføres kompetanseheving innen økonomi på flere ledernivå samt at det må stilles stab/støttefunksjoner fra økonomiavdelingen tydeligere til rådighet. Kommunestyret ber på denne bakgrunn at Kontrollutvalget gjennomgår oppfølgingen av anbefalingene som fremkommer av disse rapportene angående ansvars- og rollefordeling mellom fagenheter og stabsfunksjonene inkludert hvilke rutiner for opplæring og veiledning som er etablert.»

Kontrollutvalget fulgte opp vedtaket i kommunestyret 10. juni 2021 ved å be Innlandet Revisjon IKS lage en prosjektplan for en forvaltningsrevisjon med utgangspunkt i vedtaket. I møte den 26. august 2021, sak 44/2021, godkjente kontrollutvalget prosjektplanen med de problemstillingene som var forslått i denne. Forvaltningsrevisjonen var forutsatt å gjennomføres 1. halvår 2022, men utskiftninger av ledere i sektor Oppvekst gjorde at revisjonen fant det ønskelig å utsette prosjektet til annet halvår. Dette ble godkjent av kontrollutvalget i møte 24. mars 2022 (sak 17/2022).

Formålet med revisjonsprosjektet er å undersøke om kommunen har fulgt opp anbefalinger og pålegg i forvaltningsrevisjon om Gjøvikregionen barnevernvakt og internrevisjon av Læringscenteret, på en tilfredsstillende måte.

Prosjektet har følgende problemstillinger:

1. Er det iverksatt tilfredsstillende rutiner og tiltak for å sikre tilstrekkelig økonomikompetanse i sektor Oppvekst og underliggende enheter?
2. Er det kommet på plass en formalisert og tydeliggjort ansvars- og oppgavefordeling mellom Økonomiavdelingen og sektor Oppvekst med underliggende enheter?
3. Er det etablert formelle rutiner for oppfølging av og kontroll med ledere med driftsansvar i sektor Oppvekst når det gjelder økonomiske forhold?
4. Er behovet for styrking av økonomistyringen i barnevernet blitt utredet?

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001. Prosjektet er gjennomført ved hjelp av dokumentstudier, intervjuer og opplysninger innhentet pr e-post.

Oppstartmøte med kommunen ble avholdt 14. juni 2022. I møtet deltok kommunedirektør Kari Sollien, kommunalsjef Oppvekst Anne Mari Kind og økonomisjef Jan Ove Moen. I august/september intervjuet revisjonen Økonomiavdelingen, HR-sjef og de fire tjenestelederne i sektor Oppvekst. I november ble det avholdt et nytt møte med kommunedirektør og kommunalsjef Oppvekst. Representanter for de tillitsvalgte er også blitt intervjuet.

Dokumentstudiene omfatter i hovedsak interne styringsdokumenter, interne møtereferater og rapportering i sektor Oppvekst. Sentrale dokumenter framgår av referanselista bakerst i rapporten.

Revisjonskriterier er en objektiv målestokk for revisors vurderinger av den reviderte virksomheten som utledes fra lovbestemmelser, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv. som sier noe om hvordan virksomheten skal eller bør drives. Kriteriene skal være autoritative, relevante og gyldige. I denne revisjonen er utgangspunktet for utledning av revisjonskriterier først og fremst anbefalingene som er omtalt i de to tidligere framlagte rapportene på dette området.

Konklusjonene fra forvaltningsrevisjonen presenteres nedenfor for hver av de fire problemstillingene:

Problemstilling 1: Er det iverksatt tilfredsstillende rutiner og tiltak for å sikre tilstrekkelig økonomikompetanse i sektor Oppvekst og underliggende enheter?

Etter revisjonens oppfatning har kommunen og sektor Oppvekst, gjennom opplæringstiltak og oppfølging av ledere, systemer som skal bidra til å utvikle ledernes økonomikompetanse.

Revisjonen legger til grunn at det nødvendigvis vil variere hvor sterk bakgrunn ledere, som primært rekrutteres ut fra fagbakgrunn, har innen økonomi. Revisjonen har ikke undersøkt hvordan dagens opplæringsprogram konkret fungerer opp mot kompetansebehovet til nye ledere. Kommunen er i ferd med å anskaffe et digitalt opplæringsystem, der et av områdene som skal forbedres er økonomiopplæring for ledere. Det er derfor grunn til å tro at det finnes forbedringsmuligheter på området.

Problemstilling 2: Er det kommet på plass en formalisert og tydeliggjort ansvars- og oppgavefordeling mellom Økonomiavdelingen og sektor Oppvekst med underliggende enheter?

Etter revisjonens oppfatning er ansvarsdelingen mellom Økonomi og Oppvekst formalisert gjennom delegeringsreglementet innført i september 2021. Dette slår fast at ledere i sektoren har uinnskrenket økonomiansvar, og skal søke bistand fra Økonomi ved behov.

Oppgavefordelingen mellom Økonomi er etter revisjonens vurdering fastlagt/formalisert så langt som det er rimelig å kreve, gitt at ledere i sektor Oppvekst har fullt ansvar for økonomien på eget område, og at de selv har ansvar for å søke bistand ved behov.

Blant lederne på Oppvekst ønskes det mer støtte på økonomifeltet, bl.a til kvalitetssikring av egne tall. Sektor Oppvekst vurderer derfor å styrke egne ressurser på området for å gi bedre støtte til lederne i økonomistyringen.

Problemstilling 3: Er det etablert formelle rutiner for oppfølging av og kontroll med ledere med driftsansvar i sektor Oppvekst når det gjelder økonomiske forhold?

Gjennom rapporteringsrutiner, regelmessige møter med lederne, lederavtaler og oppfølgingsmøter mener revisjonen at kommunen har etablert et tilfredsstillende system og god oppfølging av økonomien i sektoren.

Problemstilling 4: Er behovet for styrking av økonomistyringen i barnevernet blitt utredet?

Det er blitt iverksatt flere tiltak for å styrke økonomistyringen i barnevernet, blant annet ved hjelp av bistand fra Økonomiavdelingen. Fra høsten 2022 ble denne bistanden erstattet med en stilling i barnevernet som skal bistå barnevernleder i budsjettering og økonomistyring.

Selv om bistanden fra Økonomiavdelingen ble evaluert våren 2022, er det etter revisjonens vurdering ikke gjennomført en utredning av behovet for styrking av økonomistyringen i barnevernet, slik vedtaket i sak 94/2021 sier. Etter revisjonens oppfatning bør det gjennomføres en grundigere vurdering/utredning med utgangspunkt i vedtaket.

Med utgangspunkt i konklusjonene fremmes følgende anbefaling:

Kommunedirektøren bør i lys av vedtak 94/2021 foreta en samlet gjennomgang av behovet for kapasitet og kompetanse innen økonomistyring i barnevernet.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Forvaltningsrevisjonsrapport om oppfølging av samarbeidsavtalen om Gjøvikregionen barnevernvakt ble behandlet av kommunestyret 27. mai 2021 i sak 94/2021. Kommunestyret fattet et vedtak i 5. punkter, der vedtaket i pkt. 5 lød slik:

«Som en følge av funn i denne rapporten og i rådmannens internrevisjon av Læringscenteret, er det påpekt at det må gjennomføres kompetanseheving innen økonomi på flere ledernivå samt at det må stilles stab/støttefunksjoner fra økonomiavdelingen tydeligere til rådighet. Kommunestyret ber på denne bakgrunn at Kontrollutvalget gjennomgår oppfølgingen av anbefalingene som fremkommer av disse rapportene angående ansvars- og rollefordeling mellom fagenheter og stabsfunksjonene inkludert hvilke rutiner for opplæring og veiledning som er etablert.»

Kontrollutvalget i Gjøvik kommune fulgte opp kommunestyrets vedtak i sitt møte den 10. juni 2021 som sak 32/2021 og fattet følgende vedtak: *«2) Innlandet Revisjon IKS bes om å lage en prosjektplan for et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot oppfølgingen av anbefalingene som fremkommer av revisjonsrapportene (forvaltningsrevisjon Barnevernvakten og internrevisjonsrapport Læringscenteret) angående ansvars- og rollefordeling mellom fagenheter og stabsfunksjonene, inkludert hvilke rutiner for opplæring og veiledning som er etablert.»*

I møte den 26. august 2021, sak 44/2021, godkjente kontrollutvalget prosjektplanen med de problemstillingene som var forslått i denne. Ifølge vedtaket skulle forvaltningsrevisjonen gjennomføres 1. halvår 2022, men utskiftninger av ledere i sektor Oppvekst («Oppvekst») gjorde at revisjonen fant det ønskelig å utsette prosjektet noe. I møte 24. mars 2022, sak 17/2022 aksepterte kontrollutvalget at prosjektet utsettes til annet halvår 2022.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med revisjonsprosjektet er å undersøke om kommunen har fulgt opp anbefalinger og pålegg i forvaltningsrevisjon om Gjøvikregionen barnevernvakt og internrevisjon av Læringscenteret, på en tilfredsstillende måte.

Prosjektet har følgende problemstillinger:

1. Er det iverksatt tilfredsstillende rutiner og tiltak for å sikre tilstrekkelig økonomikompetanse i sektor Oppvekst og underliggende enheter?
2. Er det kommet på plass en formalisert og tydeliggjort ansvars- og oppgavefordeling mellom økonomiavdelingen og sektor Oppvekst med underliggende enheter?
3. Er det etablert formelle rutiner for oppfølging av og kontroll med ledere med driftsansvar i sektor Oppvekst når det gjelder økonomiske forhold?
4. Er behovet for styrking av økonomistyringen i barnevernet blitt utredet?

Avgrensninger

Med utgangspunkt i de to revisjonsrapportene og kommunestyrets vedtak er undersøkelsene avgrenset til Sektor oppvekst og Økonomiavdelingen. Sektor Oppvekst består av tjenestene skole, barnehage, barnevern og barn og familie. Vi har tatt utgangspunkt i at nye rutiner omfatter alle tjenesteenhetene innenfor sektor Oppvekst. Vi har primært sett på hvordan nye rutiner er iverksatt og praktiseres for på tjenestenivå, og i liten grad gått inn i de underliggende virksomhetene (skoler, barnehager, etc) .

2 METODE

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001. Prosjektet er gjennomført ved hjelp av dokumentanalyser og intervjuer.

Oppstartmøte med kommunen ble avholdt 14. juni 2022. I møtet deltok kommunedirektør Kari Sollien, kommunalsjef Oppvekst Anne Mari Kind og økonomisjef Jan Ove Moen. Anne Mari Kind har vært revisjonens kontaktperson i kommunen.

I august/september intervjuet revisjonen Økonomiavdelingen (v/økonomisjef og avdelingsleder), HR-sjef og de fire tjenestelederne i sektor Oppvekst. I november ble det avholdt et nytt møte med kommunedirektør og kommunalsjef Oppvekst.

De ansattes organisasjoner har ikke vært direkte involvert i tiltak for å bedre økonomistyringen i sektor Oppvekst ettersom kompetansehevingstiltakene stort sett er rettet mot ledere. Oppfølgingen av revisjonsrapporten berører imidlertid de ansattes arbeidssituasjon, spesielt når det gjelder rekruttering og opplæring av ledere i kommunen. Av den grunn ble det i november avholdt et kort møte med de to største organisasjonene på oppvekstområdet (Fagforbundet og Utdanningsforbundet).

Det var ønskelig å intervju ledelsen ved Gjøvik læringscenter, men dette ble frafalt. På grunn av at både rektor og undervisningsinspektør sluttet før sommeren 2022, ble det vurdert at nytteverdien av et intervju med den nye ledelsen ville være beskjeden.

Dokumentstudiene omfatter i hovedsak interne styringsdokumenter, interne møtereferater og rapportering i sektor Oppvekst. Sentrale dokumenter framgår av referanselista bakerst i rapporten.

Data (fakta) som benyttes skal være relevante (gyldige) og pålitelige. Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener at data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivarettatt ved verifisering av intervjureferater, gjennom intern kvalitetssikring hos revisjonsenheten og ved innhenting av en uttalelse fra kommunedirektøren på utkast til rapport.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en objektiv målestokk for revisors vurderinger av den reviderte virksomheten som utledes fra lovbestemmelser, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv. som sier noe om hvordan virksomheten skal eller bør drives. Kriteriene skal være autoritative, relevante og gyldige.

3.1 KILDER TIL REVISJONSKRITERIER

I denne revisjonen er utgangspunktet for utledning av revisjonskriterier først og fremst anbefalingene som er omtalt i de to tidligere framlagte rapportene på dette området. Gjennom den politiske behandling av disse oppfatter vi at det er en klar føring om at anbefalingene skal følges opp.

I tillegg vil vi benytte lov- og forskriftsbestemmelser om internkontroll og økonomiforvaltning i kommuneloven, relevante reglement og regelverk i Gjøvik kommune og veiledninger for hva som er god skikk når det gjelder internkontroll og økonomistyring mer generelt.

Revisjonsrapport – Gjøvik læringscenter

Revisjonsrapport Gjøvik læringscenter ble oversendt rådmannen 20. januar 2020. Følgende anbefalinger i denne rapporten er relevant for denne forvaltningsrevisjonen¹:

1. «Opplæringen av ledere

- *Det er behov for å sikre opplæring som øker ledernes grunnleggende forståelse og kompetanse innenfor økonomi og økonomistyring.*
- *Dette gjøres som en integrert del av on-boarding prosessen i Gjøvik kommune.*
- *Ved rekruttering av nye ledere legges vekt på ansvar og kompetanse knyttet til økonomistyring (eks. ved utlysning og intervju).*
- *Implementere, gjennomføre opplæring av ledere og etablere kontrollaktiviteter.*
- *Det anbefales at økonomiavdelingen etablerer rutiner for avvikshåndtering knyttet til ledernes budsjettoppfølging (eksempel overholdelse av frister, kvalitet på budsjettgrunnlaget, bruk av systemene).*

2. Formalisere og tydeliggjøre ansvar

- *Mellom økonomirådgivere i avdeling for budsjett og rapportering og ledere med økonomiansvar.*
- *Formalisere oppfølging av ledere med økonomiansvar i drift.»*

På side 2 i revisjonsrapporten presiseres at det i hovedsak er sektor Oppvekst sitt ansvar å følge opp revisjonsteamets anbefalinger, og at:

¹ I tillegg er det i revisjonsrapporten gitt anbefalinger om budsjettering av tilskudd, kommunale rammer ved læringscenteret, strategi og oppfølging av lov og forskrift. Disse gjengis ikke her da de ikke har direkte relevans for vårt oppdrag.

«Det er behov for en breiere involvering i organisasjonen for å sikre god opplæring av ledere innenfor områdene budsjettering, regnskap og rapportering. Det er en forutsetning at avdeling for budsjett og rapportering kobles tett på i den videre oppfølgingen.»²

I behandlingen av rapporten *Oppfølging av samarbeidsavtalene om Gjøvikregionen barnevernvakt* gjorde kommunestyret følgende vedtak (sak 94/2021):

Kommunestyret viser til rapportens anbefalinger og ber rådmannen om å utrede behovet for styrking av økonomistyringen i barnevernet.

Kommunelovens bestemmelser om internkontroll

Kommuneloven har en internkontrollbestemmelse i § 25-1. Bestemmelsen pålegger blant annet kommunedirektøren å ha nødvendige rutiner og prosedyrer, samt å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.

KS' veileder om kommunedirektørens internkontroll

I veilederen er det utarbeidet en modell for internkontroll med tre vilkår; internkontrollen skal være risikobasert, formalisert og det skal være kontrollaktiviteter.

Kompleksitet i oppgavene betinger samarbeid på tvers av tjenester og enheter i egen kommune. Tverrfaglighet og koordinering er suksessfaktorer for gode tjenester og effektiv ressursbruk. Dette gir også noen andre risikoområder, for eksempel knyttet til ansvarsforhold og avtaler om oppfølging (jf side 109). Ifølge veilederen skal oppgave- og ansvarsforhold være avklart, og det bør være dokumentert hvordan dette er formalisert (jf side 48).

Kommunens administrative delegeringsreglement

Ifølge administrativt delegeringsreglement, vedtatt i september 2021 har ledere delegert myndighet i ikke-prinsipielle saker både når det gjelder fag, økonomi og som arbeidsgivere innenfor sitt ansvarsområde, jf side 4.

Delegeringsreglementet beskriver leders ansvar for å sikre tilstrekkelig kompetanse:

«Leder har ansvar for å sikre at underordnede ledere har/får tilstrekkelig opplæring til å ivareta sitt økonomiansvar. Det skal stilles krav om at ledere har grunnleggende økonomiforståelse og at de forplikter seg til å gjennomføre grunnleggende økonomiopplæring som del av arbeidsavtalen. Behov for opplæring rettes til økonomisjefen som utifra behovet vurderer eksterne tilbud og/eller tilrettelegger for intern opplæring.

Leder har ansvar for å etterspørre underordnet leders oppfølging av økonomiansvaret gjennom lederavtale, utviklingssamtaler, drifts- eller oppfølgingssamtaler og regelmessig som del av måneds- og tertialrapportering. (s 11).

Forholdet mellom ledere og stabsfunksjoner beskrives slik:

«Økonomistab bistår etter behov. Dette innebærer å gi nødvendig opplæring, gi råd og veilede i konkrete situasjoner. Budsjett- og rapporteringsavdelingen legger også til rette for ledere gjennom utarbeidelse av prosedyrer, kjøring av rapporter som grunnlag for rapportering, opplæring og veiledning i de ulike prosessene i kommunens styringshjul.

Økonomiansvaret kan ikke delegeres bort. Deler av oppgavene kan delegeres til andre, men leder må selv sikre nødvendig oversikt og helhetsforståelse for å ivareta økonomiansvaret.» (s 12).

² Frist for beskrivelse av korrigerende tiltak var satt til 1. mai 2020. Vi vil beskrive eventuelle tiltak i kapittel 4.

Følgende tabell viser delegering av fullmakt på økonomiorrådet fra kommunedirektør til ledere i kommunen:

	<i>Kommunalsjefer</i>	<i>Tjeneste- og stabsledere</i>	<i>Avdelings- og virksomhetsledere</i>
<i>Fordele tildelt budsjetttramme (detaljere budsjett) i tråd med gjeldende politiske mål.</i>	X	X	
<i>Gjennomføre økonomiske disposisjoner (anskaffelser, avtaler, utbetalinger, innfordring) innenfor vedtatte økonomiske rammer og i tråd med vedtatte reglementer, retnings-linjer og satser.</i>	X	X	X
<i>Foreta kontroll, attesting og anvisning av fakturaer innenfor den delen av kontostrukturen vedkommende er tildelt ansvar for.</i>	X	X	X
<i>Fullmakter – underskrive kontrakter vedr. anskaffelser. Beløpsgrenser avrop/anskaffelser.</i>	X		
<i>Rapportere om måloppnåelse internt.</i>	X	X	X
<i>Rapportere om måloppnåelse til politiske organer.</i>	X		

3.2 KONKRETE REVISJONSKRITERIER

Med utgangspunkt i kriteriegrunnet har vi utledet revisjonskriterier for de fire problemstillingene.

REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 1

- Lederne i sektor Oppvekst skal gis opplæring som gir tilstrekkelig kompetanse innen økonomi og økonomistyring.
- Opplæring skal gis som en integrert del av on-boarding prosessen i Gjøvik kommune.
- Ved rekruttering av nye ledere skal det legges vekt på ansvar og kompetanse knyttet til økonomistyring.

REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 2

- Fordeling av ansvar og oppgaver mellom økonomiavdelingen og sektor Oppvekst skal være formalisert.
- Ansvars- og oppgavedelingen skal praktiseres som nedfelt i administrativt delegeringsreglement.

REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 3

- Sektor Oppvekst skal ha internkontrollrutiner som sikrer oppfølging av ledere med økonomiansvar i sektoren.
- Økonomiavdelingen etablerer rutiner for avvikshåndtering knyttet til ledernes budsjettoppfølging (eksempel overholdelse av frister, kvalitet på budsjettgrunnet, bruk av systemene).
- Leder har ansvar for å følge opp underordnet leders oppfølging av økonomiansvaret gjennom lederavtale, utviklingssamtaler, drifts- eller oppfølgingsamtaler og regelmessig som del av måneds- og tertialrapportering.

REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 4

- Kommunedirektøren skal ha gjennomført en utredning av behovet for å styrke økonomistyringen i barnevernet.

4 FAKTABESKRIVELSE

I kapittel 4.1 beskrives sektor Oppvekst og Økonomiavdelingen. Kapittel 4.2 omhandler en ROS-analyse som ble gjort av sektor Oppvekst i 2020. Kapitlene 4.3 – 4.6 tar for seg informasjon som er relevant for hver av de fire problemstillingene i forvaltningsrevisjonen.

4.1 Om sektor Oppvekst og Økonomiavdelingen

Sektor Oppvekst er én av fem sektorer i Gjøvik kommune. Sektoren ledes av kommunalsjef for oppvekst, Anne Marie Kind og består av tjenestene skole, barnehage, barnevern og barn og familie. Disse tjenestene er organisert som tjenesteenheter og har hver sin tjenesteleder. I én tjenesteenhet er det flere virksomheter/avdelinger:

- Hver grunnskole utgjør en virksomhet og ledes av virksomhetsleder (rektor). Læringscenteret er også en virksomhet under skole.
- Hver barnehage er en virksomhet og ledes av virksomhetsleder (barnehagestyrer).
- Barnevern har fire avdelinger som hver ledes av avdelingsleder.
- Barn og familie består av følgende avdelinger: Helsestasjonstjenesten, PP-tjenesten, Tverrfaglig familieteam – Ung i Gjøvik³ og Bofinn⁴.

Økonomiavdelingen (heretter kalt «Økonomi») er en tjeneste organisert under sektor Administrasjon, forvaltning og teknisk drift. Avdeling for budsjett og rapportering utgjør primært den delen av Økonomi som yter støttetjenester til lederne i kommunen, herunder lederne i Oppvekst.

4.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse i sektor Oppvekst

I 2020 ble det foretatt en ROS-analyse i oppvekstetaten. ROS-analysen gjelder økonomi og økonomistyring. De som var med å utarbeide ROS-analysen var kommunalsjef oppvekst, barnevernsjef og lederne for de andre virksomhetene i Oppvekst. ROS-analysen er datert 29. september 2020.

Det ble identifisert følgende risikoer⁵:

1. Ikke tydelig avklarte roller og forventning mellom økonomiavdelingen og ledere med fagansvar i sektor Oppvekst.
2. Avdeling for rapportering og budsjett har mangelfull kunnskap om fagtjenestene.
3. Forholdet mellom ansvaret for lovpålagt tjenesteyting og økonomi er ikke godt nok avklart.
4. Mangelfull opplæring som skal øke ledernes grunnleggende forståelse og kompetanse innenfor økonomi og økonomistyring.
5. Ikke kartlagt hva som er det faktiske opplevde behovet for bistand innenfor økonomiområdet i sektor Oppvekst.

³ Nylig slått sammen.

⁴ Bofelleskap for flykninger under 18 år. Finansierte av staten, nylig lagt under Barn og familie.

⁵ Vi har endret litt på nummereringen. I ROS-analysen var punktene 6 - 8 nedenfor benevnt som 5a, 6 og 8.

6. Avdeling for rapportering og budsjett oppleves å ha mangelfull kapasitet til å gi tilstrekkelig veiledning og hjelp til ledere i sektor Oppvekst.
7. Ikke vurdert effekten av å ha egen fagansvarlig (kontroller) på økonomiområdet i sektor Oppvekst.
8. Det er ikke etablert et system som sikrer at endringer i lov og forskrift og statens overføringer til kommunene i ramma, fanges opp og hensyntas i budsjettprosess

For hver risiko er det vist til etablerte kontroller/tiltak for å redusere risikoen og det er angitt en restrisiko ved etablert kontroll. Deretter er det angitt hvilke nye kontroller/tiltak som bør etableres og hva som er restrisikoen etter etablering av nye tiltak.

Tiltak i analysen er omtalt i vedlegg 1. Vi gir ikke noen systematisert gjennomgang av tiltakene som skisseres i denne. Kapittel 4.3 – 4.6 nedenfor beskriver hvordan kommunen generelt, og sektor Oppvekst spesielt, har arbeidet for å bedre de forholdene internrevisjonsrapporten beskriver. En del av dette handler direkte eller indirekte om oppfølging av Ros-analysen.

Kommunen arbeider med en revisjon av styringssystemet for internkontroll, som skal avløse Overordnet plan for internkontroll 2020/2021. Vi har fått opplyst at det er laget en handlingsplan for dette arbeidet og avholdt en workshop i september 2022.

4.3 Økonomikompetanse og opplæring

Rekruttering

Revisjonen får opplyst fra HR-sjef at krav om økonomikompetanse og økonomiforståelse ved utlysning av lederstillinger og rekruttering av ledere i Gjøvik kommune, er blitt forsterket. I utlysningstekster til lederstillinger er det under kvalifikasjoner beskrevet at det er ønskelig med økonomikompetanse/-forståelse/-erfaring, og ev. dokumentasjon på dette⁶. Dette følges opp som tema i intervju med kandidaten. Det varierer hvor sterk bakgrunn nye ledere har innen økonomi. Hvem som blir tildelt stillingen avgjøres etter en helhetlig vurdering ut fra de kvalifikasjonskrav som stilles til stillingen og referanser.

Økonomisjef opplyser at selv om økonomikompetanse vektlegges i rekruttering, så har nye ledere ofte svak kompetanse og forståelse på området. En viss økonomiforståelse må til for å tilegne seg nødvendig kompetanse i bruk av systemer, prosess og prosedyrer.

Alle lederne i sektor Oppvekst har fagbakgrunn, det vil si at de primært har kompetanse og erfaring fra samme, eller lignende type tjeneste som de leder. Dette gjelder også ledere som er ansatt nylig.

Opplæring av nye ledere

Ifølge HR-sjef skal nye ledere i henhold til gjeldende opplæringsprogram gjennom to felles, halve kursdager der bl.a. internkontroll og EQS⁷ er tema. Opplæring i økonomi ivaretas i oppfølgingen av de to dagene, og nærmeste leder har ansvar for å koordinere og tilpasse denne opplæringen. Det er laget webinarer som utgjør en del av opplæringen⁸.

⁶ Revisjonen har fått oversendt utlysningstekster fra de siste lederansettelsene.

⁷ Kommunens kvalitetsstyringssystem.

⁸ Revisjonen har fått oversendt følgende webinarer utarbeidet i mars -22: Grunnleggende, Kostra, kontoart, ansvar, funksjon, objekt/sted.

I henhold til opplæringsprogrammet har Økonomi, avdeling for budsjett og rapportering, ansvar for «nødvendig opplæring og veiledning» innen økonomi. I praksis varierer det noe hvordan opplæringen skjer. Noen enheter besitter mer kompetanse innen økonomi enn andre, og Økonomi er mer involvert i enheter som ikke har egen økonomiressurs⁹. I tillegg blir opplæringen tilpasset hvilken kompetanse og erfaring den enkelte nyansatte leder har.

Revisjonen får opplyst følgende av HR-sjef (e-post 2.11.22) om anskaffelse av nytt onboarding-system for Gjøvik kommune¹⁰:

«I forbindelse med prosjekt Onboarding skal det anskaffes en digital løsning for onboardingsprosessen i Gjøvik kommune. Hensikten med anskaffelsen er blant annet å gi lederstøtte/lederopplæring, samt å sikre at alle nyansatte får en lik onboarding/opplæring. Et av områdene som skal forbedres er økonomiopplæring for ledere. Her er det allerede utarbeidet webinarer som skal være en del av den obligatoriske opplæringen for ledere. Økonomirådgiverne vil i tillegg gi tilpasset veiledning/lederstøtte. Kommunen er midt i anskaffelsen av en digital løsning for onboarding, og det er pr. nå uvisst om det er aktuelle tilbydere innenfor den økonomiske rammen som er vedtatt.

*I slutten av januar 2023 regner vi med at det er avklart om onboardingsprosessen i Gjøvik kommune vil være digital eller likevel betydelig forbedret, men fortsatt manuell. Prosjektet har frist innen 01.06.2023 med å iverksette den nye onboardingsprosessen.»*¹¹

Opplæringstiltak

Det er tilbudt opplæring og bistand én til én helt siden Framsikt ble tatt i bruk for ca fem år siden¹². Ifølge kommunalsjef Oppvekst legges det vekt på at ledere skal forstå kommunens systemer og hvordan de skal brukes.

Fra 2021 har det vært gitt opplæring og rettet tiltak spesielt mot leder og avdelingsledere i barnevernet. Dette omtales i kapittel 4.6 nedenfor.

Kompetanseutvikling

Kommunen har obligatorisk månedsrapportering og tertialrapportering for alle virksomhetsledere, tjenesteledere og sektorleder/kommunalsjef. Kommunalsjef Oppvekst opplyser at økonomi er fast sak på månedlige ledermøter, og at tett samarbeid om økonomirapporteringen bidrar til felles kompetanseheving.

Revisjonen har fått innspill fra noen av tjenestelederne om at kompetansen innen økonomistyring- og -forståelse gjennomgående er for svak sett opp mot hvilket ansvar lederne har, mens andre gir uttrykk for at kompetansen er tilstrekkelig. De førstnevnte peker på at det trengs mer grunnopplæring konkret innen kommunens systemer, og innen kommuneøkonomi mer generelt, både for nyansatte og tidligere ansatte virksomhetsledere. De færreste virksomhetsledere har økonomibakgrunn, og det framheves av tjenestelederne at arbeidsinnsatsen hovedsakelig skal rettes mot den faglige delen av virksomheten.

⁹ Skole har en egen rådgiver med oppgaver innen økonomi, barnehageleder har kompetanse på økonomifeltet.

¹⁰ Ifølge Wikipedia er Onboarding, eller organisasjonsmessig sosialisering, den mekanismen som gjør at nye ansatte kan skaffe seg nødvendig kunnskap, ferdigheter og adferd slik at de kan bli effektive nye medlemmer av organisasjonen (egen oversettelse fra engelsk). Systemet skal omfatte både ledere og andre ansatte.

¹¹ Revisjonen har fått oversendt eksempler på webinarer som er utarbeidet og som vil være en del av opplæringen.

¹² Framsikt omtales nedenfor i kapittel 4.4.

4.4 Ansvars- og oppgavefordeling mellom sektor Oppvekst og Økonomi

Rapporteringen i Framsikt¹³

Systemet som tilbys av Framsikt er et styringssystem som inneholder grunnlaget for prosessen rundt økonomiplan, detaljbudsjett og rapportering. Systemet danner dermed basis for budsjettoppfølgingen i sektor Oppvekst og samarbeidet mellom Oppvekst og Økonomi. Vi gir derfor en kort beskrivelse av rutiner i systemet, hvordan det brukes, og hvordan systemet benyttes til å utvikle økonomikompetansen i sektor Oppvekst.

Alle ledere i sektor Oppvekst rapporterer månedlig og tertialvis i Framsikt (kommunalsjef, tjenesteledere og virksomhetsledere). Virksomhetslederne lager sine rapporter, som danner grunnlag for tjenesteledernes rapporter. Deretter utarbeider tjenestelederne sine rapporter som går til sektorleder/kommunalsjef, som så lager rapport for sektoren.¹⁴ Kommunalsjef mener det har skjedd en klar forbedring av kvalitet og kompetanse på sektor og tjenesteledernivå, men at det fremdeles er for store ulikheter på virksomhetsnivå.

Kommunalsjef opplyser at rapportering og økonomiforståelse har hatt fokus høsten 22. Hun opplever at tjenestelederne har hatt god utvikling i økonomikompetanse i 2022, det kommenterer de også selv. Ifølge kommunalsjef har sektoren gjennomgående god kontroll på tallene.

Økonomi har laget en mal for månedsrapporten i Framsikt:

- Konklusjon på avvikspgnose totalt.
- Vesentlige avvikårsaker.
- Vesentlig risiko og usikkerhet (som ikke er en del av avvikspgnosen).
- Koronastatus.
- Ev. ytteligere beskrivelse.
- Tiltak i økonomioppfølgingen.

Rapportmalen i systemet ble innført våren 2022. Den ble opprinnelig benyttet av kommunalsjef og tjenesteledere, men fra august 2022 omfattes også virksomhetsledere. Framsikt har laget et «hjelpesenter» i systemet, bl.a med klikkbare stikkord som kan gi utfyllende forklaringer. Det gis systematisk avviksmeldinger i kommunens kvalitetssystem fra Økonomi dersom rapporteringen fra enhetene avdekker mangelfull økonomioppfølging/rapportering.

Ifølge kommunalsjef Oppvekst ønsker kommunen å videreutvikle bruken av Framsikt. Det har vært avholdt kurs, og man ønsker primært å videreutvikle kompetansen hos lederne gjennom «skreddersydd» veiledning på basis av rapporteringen.

Bistand og samarbeid mellom Oppvekst og Økonomi

Kommunalsjef Oppvekst understreker at ledere har fullt økonomiansvar, og er selv ansvarlig for å søke bistand fra Økonomi ved behov. Dette er også nedfelt i delegeringsreglementet. Kommunalsjefen opplyser at plikten til å

¹³ Framsikt AS tilbyr norske kommuner, og fylkeskommuner et nettbasert verktøy for analyse, samfunnsplanlegging, utredninger, handlings- og økonomiplaner, budsjettering, virksomhetsplaner, økonomirapportering, overordnet rapportering, virksomhetsstyring og politikermedvirkning. (kilde: Framsikt.no).

¹⁴ For eksempel var frist for månedsrapport for mai henholdsvis 8.6, 13.6, 16.6 for virksomhets-/tjeneste-/sektorleder.

yte bistand ikke er formalisert, ut over det som ligger i Framsikt og delegeringsreglementet. Økonomi sitt ansvar for å yte bistand er dermed mindre konkret enn ansvaret enhetene har for å søke bistand ved behov, men delegeringsreglementet angir hvilke typer bistand Økonomi kan yte.

Økonomisjef opplyser at Økonomi sitt ansvar i budsjettoppfølgingen overfor tjenestene er å være støttende, og ikke utførende. Det følger av ansvarsfordelingen i delegeringsreglementet og økonomireglementet at lederne skal «eie» sine egne budsjetter og rapporter. Det er heller ikke Økonomi sitt ansvar å kvalitetssikre budsjetter og rapporter. Økonomi har ansvar for å skaffe fram styringsdata, og den enkelte leder bestemmer gjennom anvisningsfullmakt hvilke tilganger underordnede skal ha til disse dataene.

Økonomi har likevel, i noen grad, avhengig av enkeltlederens økonomikompetanse, gitt bistand. Man har over tid, og i særlig gjennom 2022, forsøkt å bevisstgjøre lederne på hvilket ansvar de har. Gjennom dette prøver Økonomi å unngå «å gjøre arbeidet for dem». Økonomi bistår barn og familie i sin rapportering, da denne enheten ikke har egen rådgiver med økonomikompetanse.¹⁵

Revisjonen har fått innspill fra tjenestelederne i Oppvekst på at, selv om det er klarlagt i delegeringsreglementet at lederne har uinnskrenket ansvar og må søke bistand når de har behov for det, så kan det være en utfordring å søke bistand når kompetansen i utgangspunktet er svak. Dermed kan det f.eks være problematisk å vite konkret hva en skal be om hjelp til.

Kompetanse henger i noen grad sammen med ressurser i tjenesten. Tjenesteledere har i intervjuer stilt spørsmål om ikke de bør forsterkes kompetanse-/kapasitetsmessig for å kunne ivareta det ansvaret de er delegert. Spesielt kan det være sårbart i ferier og ved lengre sykefravær.

Et innspill, som kommer fra flere av tjenestelederne, går på behovet for kvalitetssikring av tjenestenes «egne» tall. Dette er uttrykt slik av en av tjenestelederne: *«Ideelt sett burde det vært en kontrollerressurs som kunne ha et «utenforblikk», samtidig som vedkommende har kunnskap om vår sektor. Inntil for et par år siden var det langt på vei en slik ressurs på Økonomi, men denne er blitt fjernet.»*

Det oppfattes dessuten slik at ansvarsdelingen mellom Oppvekst og Økonomi i praksis ikke er helt klar. En av de andre tjenestelederne uttrykker dette slik: *«Ansvars- og oppgavefordelingen «i linja» er klar, lederne har uinnskrenket ansvar og må søke bistand når de har behov for det. Likevel oppleves oppgavedelingen mellom tjenestene og Økonomi ikke å være helt tydelig. Det er behov for et blikk «utenfra» som kan være med å kvalitetssikre egne tall, blant annet for å unngå at det blir feil underlag i rapporteringen. Det er uklart om denne rollen er lagt til Økonomi i dag, og uklart om Økonomi ønsker å ha denne rollen.»*

Det er viktig at lederne har kompetanse til å forvalte det ansvaret de har. Kommunalsjefen mener at det alltid er behov for mer kompetanse og kompetanseoverføring, men opplever at Økonomi stort sett yter den bistand som det spørres om. Kommunalsjefen mener likevel at lederne bruker uforholdsmessig mye tid på økonomistyring selv, som kunne vært unngått med lederstøtte på økonomi. Hun opplyser at det kan være aktuelt å tilsette en controller i sektor Oppvekst for å sikre nødvendig støtte til lederne i økonomistyringen. Samsillet mellom fag og

¹⁵ Fram til august 2022 ble det også gitt bistand til barnevernet. Veiledning og oppfølging fra Økonomi til Barnevernet beskrives i kapittel 4.6. Vi får opplyst at tjenesteområde skole har en rådgiverressurs i delt stilling som bistår tjenesteområdet på økonomistyring.

økonomi er avgjørende, noe som taler for at en dedikert ressurs/controller i sektoren vil kunne få langt bedre innsikt i det tjenestespesifikke i økonomistyringen.

4.5 Oppfølging av ledere med driftsansvar i sektor oppvekst

Rutiner

Ifølge kommunalsjef ligger Internkontrollrutinene primært gjennom systematikken i Framsikt. I tillegg ligger det rutiner i EQS.

Revisjonen har fått oversendt lederavtaler inngått med tjenestelederne høsten 2022. Avtalene er like da kommunalsjef anser at tjenestelederne har omtrent samme behov for oppfølging, jf at de har omtrent samme kompetansenivå. Når det gjelder økonomi, er det nedfelt at måneds- og tertialrapporter skal gjennomgås felles i ledergruppe Oppvekst, og at individuell oppfølging skjer ved behov. Bistand til opplæring og veiledning fra økonomi gis på forespørsel.

Kommunalsjef opplyser at utviklings-/driftssamtaler med tjenestelederne gjennomføres månedlig. Økonomi/budsjett er ikke sentralt i disse samtalene, da dette er tema i de månedlige fellesmøter og behovene for oppfølging er ganske like for alle tjenestelederne. Slik det er lagt opp til nå, så bestemmer tjenestelederne innholdet i disse samtalene.

Avvikshåndtering

Håndtering av budsjettavvik ligger inne i rapportmalen – årsaker til avvik fra budsjett skal beskrives, og mulige tiltak skal skisseres. Avvik håndteres i linja. Kommunalsjef tar opp evt avvik i henhold til månedsrapporteringen med tjenestelederne, og dette er tema i fellesmøtene. Her drøftes også mulige tiltak slik som f.eks redusert vikarbruk og innkjøpsstopp. Tjenestelederne drøfter så tiltak med sine virksomhetsledere.

Oppfølging

Som nevnt følger det av delegeringsreglementet at ledere i sektoren er delegert fullt økonomiansvar. Sammenlignet med det tidligere reglementet er dette mer konkret, blant annet når det gjelder ledernes ansvar på økonomiområdet.

Kommunen har også innført obligatorisk månedsrapportering og tertialrapportering i Framsikt for alle virksomhetsledere, tjenesteledere og sektorleder/kommunalsjef. Økonomi er fast sak på månedlige ledermøter, der formålet kompetanseheving gjennom tett samarbeid. Månedsrapporteringen gjennomgås i første ledermøte etter frist – hensikten er felles innsikt og læring.

Tertialrapportene gjennomgås på ganske tilsvarende måte, men prosessen er noe bredere. Gjennomgang av tertialrapport skjer sammen med den enkelte tjenesteleder, rådgiver i tjenesten som bistår på økonomistyring (skole) og kommunalsjef i forkant av ferdigstilt rapport. Felles gjennomgang av tertialrapport med tjenesteledere, rådgiver Økonomi og kommunalsjef Oppvekst skjer i første ledermøte etter frist.

Økonomirådgiver og tjenesteleder på hhv skole og barnehage veileder virksomhetsledere i økonomistyring og rapportering løpende og i forkant av månedsrapportering. Disse kontrollerer og stiller spørsmål ved avvikende rapportering. Skolesjef, rektor, økonomirådgiver og konsulent i skoleadministrasjonen utarbeider egne ressursark for alle skolene. Disse oppdateres månedlig.

Kommunen rapporterer i systemet Framsikt (jf nærmere omtale i kapittel 4.4). Selv om rapportering og oppfølging er bedret, så er det Ifølge kommunalsjef Oppvekst fortsatt ønske om å videreutvikle og bruke dette systemet for å sikre og bidra til:

- økt forståelse for økonomi og Kostra.
- mer ansvarlighet over til lederne.
- større tilgjengelighet til styringsdata.
- mer lik rapportering og budsjetteringsrutiner uavhengig av sektor, mindre personavhengig.
- mer tid til analyse, problemløsning og forbedring.

Sektoren ønsker transparens i økonomistyring, og oppfordrer Økonomiavdelingen og lederkollegaer til å stille kritiske spørsmål til rapporteringene for å bidra til å kvalitetssikre økonomistyringen. Dette er også noe av hensikten med felles gjennomganger i ledergruppe Oppvekst. Målet er å redusere risiko og identifisere tiltak.

Tjenestelederne gir overfor revisjonen som helhet uttrykk for at rapporteringen fungerer greit, og at kvaliteten på denne gradvis blir bedre. De mener at dette er positivt ettersom flere av tjeneste-/virksomhetslederne er ganske nye. Alle rapporteringsfrister er fastsatt ved starten av året, noe som gir god forutsigbarhet. Kommunalsjef har ansvar for å følge opp at rapporteringen fra tjenestelederne er riktig, og det blir gjort. Hun mener at ligger en utfordring i underlaget for rapporteringen, samt sikkerhet for at tallene som benyttes er korrekte (jf kapittel 4.4. ovenfor).

Revisjonen har fått innspill på at ukentlige ledermøter, der blant annet økonomi er tema, bidrar til at man blir tryggere i egen rolle. En av tjenestelederne uttrykker det slik *«Det oppleves som enkelt å spørre og ta opp ting i disse møtene. Det bidrar også til læring og kompetanseheving på tvers. Jeg synes Framsikt fungerer godt. Etter hvert har Oppvekst fått på plass enhetlig rapportering, dvs at alle skriver rapporter ut fra fast mal.»*

4.6 Styrking av økonomistyringen i barnevernet

Nåværende leder av barnevernet ble konstituert da tidligere barnevernleder sluttet i mai 2021. Barnevernleder opplyser at det, med utgangspunkt i manglende bakgrunnskunnskaper og at hun ble satt inn som fungerende barnevernleder «på dagen», var det en forutsetning fra henne at Økonomi kunne gi støtte og oppfølging.

Økonomi bisto barnevernleder helt fra hun tiltrådte våren 2021, men bistanden ble ikke satt i system før i 2022. Fra nyttår 2022 ble det dedikert en 20% ressurs fra Økonomi til å bistå med opplæring og kompetanseheving på økonomistyring og rapportering i barnevernstjenesten. Bistanden gikk ut på:

- Gjennomgang av konkrete økonomirapporter som viser utviklingen på utvalgte områder i dialog med ledere innenfor barnevern.
- Hjelp til å tolke tall og se sammenhenger mellom driften av barnevernet (lønnskostnader, refusjoner, utvikling i tiltak) og det økonomiske resultatet, herunder bistå i å utarbeide gode prognoser som grunnlag for tiltak.
- Bistand til spørsmål om økonomi i avtalte samarbeidsmøter med eierkommunene.
- Veilede ledere og saksbehandlere for å øke og trygge kompetansen hos ledere innenfor barnevern.

Ifølge kommunalsjef Oppvekst ble støtten fra økonomiavdelingen til barnevernstjenesten evaluert før sommeren 2022, og den ble vurdert som ikke tilstrekkelig sett i forhold til barnevernets behov. Det ble derfor gjort interne

endringer i barnevernstjenesten, og det ble ansatt en økonomiutdannet kontorleder som skal bistå i budsjett og økonomistyring. Endringen ble gjort i august 2022.

Barnevernleder og økonomisjef er spurt om de kjenner til hvorvidt, evt hvordan vedtaket i sak 94/2021 er blitt fulgt opp.¹⁶ Ingen av disse er kjent med at det, ut over de nevnte tiltakene for å støtte barnevernleder, er gjort en utredning slik vedtaket i kommunestyret sier. Kommunalsjef viser til at den nevnte evalueringen våren 2022 gjennomgikk bistanden fra Økonomi til Barnevernet.

Det er startet opp en gjennomgang i regi av barnevernstjenesten der KS Konsulent bistår. Det er blant annet foretatt en KOSTRA-analyse av ressursbruk og barnevernfaglig kvalitet i tjenesteytingen, samt en evaluering av fordelingsnøkkelen mellom kommunene. Ifølge kommunalsjef Oppvekst er det gjennom dette arbeidet kommet fram at økonomistyringen er vesentlig forbedret.¹⁷

Ifølge kommunalsjef har det skjedd en stor forbedring i kvalitet og detaljer på rapporteringen til samarbeidskommunene i Gjøvik og Land Barneverntjeneste det siste året, noe som bekreftes av samarbeidende kommuner.¹⁸

¹⁶ Vedtak sak 94/2021: «Kommunestyret viser til rapportens anbefalinger og ber rådmannen om å utrede behovet for styrking av økonomistyringen i barnevernet.» Jf omtale av vedtaket i kapittel 3.

¹⁷ E-post fra Svein Helland Sivertsen, KS Konsulent 11. november 2022, formidlet av kommunalsjef Oppvekst: «Vi ser jo en tydelig utvikling i ledelse og kvalitetssikring av tjenestens faglige arbeid, og barnevernsleder har lagt ned mye arbeid i å sikre god økonomistyring. Barneverntjenestens ledergruppe har de siste månedene jobbet målrettet for å få en bedre oversikt og forståelse for tjenestens økonomistyrings- og rapporteringsrutiner. Dette har bidratt til økt innsikt, og bedre kvalitetssikring og styring av tjenestens tiltak knyttet til både faglig kvalitet og økonomi.»

¹⁸ E-post fra John Løvmoen, Nordre land kommune 11. november 2022, formidlet av kommunalsjef Oppvekst: «Nordre Land kommune er totalt sett godt fornøyd med den rapporteringen som er utført gjennom 2022, og vil også formidle et inntrykk av at det er vesentlig bedring i samarbeidsklimaet mellom vertskommunen og samarbeidskommunene. Mitt inntrykk er også at tilliten er vesentlig bedret mellom samarbeidskommunenes politiske ledelse og ledelse av Gjøvik og Land barneverntjeneste gjennom de leveransene nåværende ledelse av Gjøvik og Land barneverntjeneste har levert.»

5 REVISJONENS VURDERINGER

5.1 Rutiner og tiltak for å sikre tilstrekkelig økonomikompetanse

Dette avsnittet tar utgangspunkt problemstilling 1:

Er det iverksatt tilfredsstillende rutiner og tiltak for å sikre tilstrekkelig økonomikompetanse i sektor Oppvekst og underliggende enheter?

Kommunen har dokumentert at i utlysninger til lederstillinger i Gjøvik kommune etterspørres kompetanse og bakgrunn innen økonomistyring. Nye ledere i sektor Oppvekst rekrutteres primært blant søkere med kompetanse og erfaring innen eget fagfelt, og det er etter revisjonens vurdering naturlig at økonomikompetanse må vurderes opp mot andre kvalifikasjoner. Dermed er det også rimelig at det vil variere hvor sterk bakgrunn nye ledere har innen økonomi, og følgelig hvor mye og hva slags opplæring nye ledere har behov for.

Gjeldende opplæringsprogram inneholder økonomiopplæring, dels gjennom et element som er felles for alle nye ledere, og dels ved at nye ledere gis veiledning ved behov. Etter vår vurdering er dette en fornuftig organisering som tar sikte på at alle nye ledere tilbys en felles opplæringsplattform, samtidig som det gir rom for tilpasning avhengig av forkunnskaper og erfaring. Revisjonen har ikke undersøkt hvordan dagens opplæringsprogram fungerer opp mot kompetansebehovet til nye ledere. Vi vil imidlertid vise til at kommunen er i ferd med å anskaffe et digitalt opplæringsprogram, der et av områdene som skal forbedres er økonomiopplæring for ledere.

Etter revisjonens oppfatning har kommunen og sektor Oppvekst, gjennom opplæringstiltak og oppfølging av ledere, systemer som skal bidra til å utvikle og vedlikeholde lederens økonomikompetanse. Vi registrerer at noen av lederne mener at de burde hatt bedre kompetanse tatt i betraktning økonomiansvaret som ligger i stillingene. Revisjonen legger til grunn at det nødvendigvis vil variere hvor sterk bakgrunn ledere, som primært rekrutteres ut fra fagbakgrunn, har innen økonomi. Derfor er det viktig at kommunen både har opplæringsprogrammer rettet mot alle nye ledere, og oppfølging av den enkelte ut fra erfaring og kompetanse.

5.2 Ansvars- og oppgavefordeling mellom økonomiavdelingen og sektor oppvekst

Dette avsnittet tar utgangspunkt problemstilling 2:

Er det kommet på plass en formalisert og tydeliggjort ansvars- og oppgavefordeling mellom Økonomiavdelingen og sektor Oppvekst med underliggende enheter?

Etter revisjonens oppfatning er ansvarsdelingen mellom Økonomi og Oppvekst formalisert gjennom delegeringsreglementet innført i september 2021. Dette slår fast at ledere i sektoren har uinnskrenket økonomiansvar, og skal søke bistand fra Økonomi ved behov. Revisjonen anser dermed at anbefalingen fra internrevisjonsrapporten om å formalisere og tydeliggjøre ansvar mellom økonomirådgivere i avdeling for budsjett og rapportering og ledere med økonomiansvar, er blitt fulgt opp.

Internrevisjonsrapporten anbefalte også å formalisere ansvaret for oppfølging, i revisjonskriteriet formulert som formalisering og tydeliggjøring av oppgavedelingen mellom Økonomi og Oppvekst. Som påpekt i kapittel 4.4 er det ikke konkret fastlagt hvor langt Økonomi sitt ansvar for å yte bistand går, utover at det er angitt hvilke tjenester seksjonen skal yte til de øvrige enhetene i kommunen. Etter revisjonens oppfatning er oppgavefordelingen mellom Økonomi fastlagt/formalisert så langt som det er rimelig å kreve, gitt at Oppvekst (og lederne i sektoren) har fullt ansvar for økonomien på eget område, og at de selv har ansvar for å søke bistand ved behov.

Revisjonen legger til grunn at ansvarsdelingen nedfelt i delegeringsreglementet både er forstått og blir praktisert som forutsatt. Oppgavedelingen er klar i den forstand at Økonomi f.eks skaffer til veie nødvendig tallgrunnlag, det er etablert «help desk» for økonomirapporteringen og Økonomi svarer på konkrete spørsmål. Som det framgår av faktabeskrivelsen i kapittel 4.4 ønsker enkelte av lederne på Oppvekst mer støtte, bl.a til kvalitetssikring av egne tall, mens Økonomi vektlegger at økonomiansvaret også innebærer ansvar for å forstå og tolke egne tall. Det går også fram av beskrivelsen i kapittel 4.4 at «servicenivået» fra Økonomi til lederne i Oppvekst over tid har gått noe ned.

Etter revisjonens oppfatning er det rimelig at det ikke kan trekkes helt presise grenser for oppgavedelingen mellom Økonomi og enhetene, utover å skaffe fram tall- og rapporteringsgrunnlag, så lenge enhetene har fullt økonomiansvar og selv må søke bistand ved behov. Ut fra revisjonskriteriene for problemstillingen er det vanskelig å angi hvor mye bistand Økonomi bør yte. Økt ansvarliggjøring av lederne må vurderes i lys kompetansenivået til hver enkelt leder, samtidig som det er viktig for kommunen å ha en prinsipiell tilnærming til fordeling av ansvar og oppgaver.

5.3 Rutiner for oppfølging av og kontroll med ledere

Dette avsnittet tar utgangspunkt problemstilling 3:

Er det etablert formelle rutiner for oppfølging av og kontroll med ledere med driftsansvar i sektor Oppvekst når det gjelder økonomiske forhold?

Etter revisjonens oppfatning er det etablert internkontrollrutiner som sikrer oppfølging av lederne i sektoren. Til grunn for denne vurderingen legges til grunn at

- det er etablert klare frister i økonomirapporteringen,
- rapportering skal skje etter fastlagte maler,
- økonomirapportering spesielt, og økonomistyring mer spesielt, er tema på månedlige møter i sektoren, og at
- det er etablert et system for å følge opp budsjettavvik.

Revisjonen har primært undersøkt kommunalsjef Oppvekst sin oppfølging av tjenestelederne i sektoren. Gjennom rapporteringsrutiner, regelmessige møter med lederne, lederavtaler og oppfølgingsmøter vurderer revisjonen at det er etablert et tilfredsstillende system og gode forutsetninger for tilfredsstillende oppfølging av økonomien i sektoren. Vi legger også til grunn at lederne oppfatter at dette er et rammeverk som også kan gi utgangspunkt for dialog og felleskap i oppgaveløsningen, og dermed over tid bidrar til å utvikle ledernes økonomikompetanse og -forståelse.

5.4 Styrking av økonomistyringen i barnevernet

Dette avsnittet tar utgangspunkt problemstilling 4:

Er behovet for styrking av økonomistyringen i barnevernet blitt utredet?

Som nevnt i kapittel 4.6 ble det i forbindelse med ansettelse av nye leder for barnevernet iverksatt ulike tiltak for å støtte leder på økonomifeltet. Denne bistanden er blitt evaluert i etterkant, og fra i høst blitt erstattet av en intern ressurs i barnevernet.

Selv om det er foretatt en evaluering av stillingsressursen som ble tildelt fra Økonomi, så er det etter revisjonens vurdering ikke gjennomført en utredning av behovet for styrking av økonomistyringen i barnevernet, slik vedtaket i sak 94/2021 sier.

Etter vår oppfatning tilsier bestillingen av en utredning at det foretas en samlet gjennomgang av behovet for styrking av økonomistyringen. Dette innebærer blant annet en kartlegging av barnevernets behov for kompetanse/kapasitet på området, ulike måter å organisere tjenesten for å ivareta behov, samt mulighet for å trekke på andre ressurser (f.eks internt i kommunen, innkjøp av tjenester). Så langt revisjonen kan se inneholder evalueringen som er gjennomført noen av disse elementene, men vi kan ikke se at den oppfyller vedtaket om en utredning i kommunestyrets sak 94/2021.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 KONKLUSJONER

Hovedkonklusjonen er at kommunen på en tilfredsstillende måte har fulgt opp anbefalinger og pålegg i forvaltningsrevisjon om Gjøvikregionen barnevernvakt og internrevisjon av Læringscenteret. Dette utdypes under for hver av problemstillingene.

Problemstilling 1: Er det iverksatt tilfredsstillende rutiner og tiltak for å sikre tilstrekkelig økonomikompetanse i sektor Oppvekst og underliggende enheter?

Etter revisjonens oppfatning har kommunen og sektor Oppvekst, gjennom opplæringstiltak og oppfølging av ledere, systemer som skal bidra til å utvikle ledernes økonomikompetanse.

Revisjonen legger til grunn at det nødvendigvis vil variere hvor sterk bakgrunn ledere, som primært rekrutteres ut fra fagbakgrunn, har innen økonomi. Revisjonen har ikke undersøkt hvordan dagens opplæringsprogram konkret fungerer opp mot kompetansebehovet til nye ledere. Kommunen er i ferd med å anskaffe et digitalt opplæringssystem, der et av områdene som skal forbedres er økonomiopplæring for ledere. Det er derfor grunn til å tro at det finnes forbedringsmuligheter på området.

Problemstilling 2: Er det kommet på plass en formalisert og tydeliggjort ansvars- og oppgavefordeling mellom Økonomiavdelingen og sektor Oppvekst med underliggende enheter?

Etter revisjonens oppfatning er ansvarsdelingen mellom Økonomi og Oppvekst formalisert gjennom delegeringsreglementet innført i september 2021. Dette slår fast at ledere i sektoren har uinnskrenket økonomiansvar, og skal søke bistand fra Økonomi ved behov.

Oppgavefordelingen mellom Økonomi er etter revisjonens vurdering fastlagt/formalisert så langt som det er rimelig å kreve, gitt at ledere i sektor Oppvekst har fullt ansvar for økonomien på eget område, og at de selv har ansvar for å søke bistand ved behov.

Blant lederne på Oppvekst ønskes det mer støtte på økonomifeltet, bl.a til kvalitetssikring av egne tall. Sektor Oppvekst vurderer derfor å styrke egne ressurser på området for å gi bedre støtte til lederne i økonomistyringen.

Problemstilling 3: Er det etablert formelle rutiner for oppfølging av og kontroll med ledere med driftsansvar i sektor Oppvekst når det gjelder økonomiske forhold?

Gjennom rapporteringsrutiner, regelmessige møter med lederne, lederavtaler og oppfølgingsmøter mener revisjonen at kommunen har etablert et tilfredsstillende system og god oppfølging av økonomien i sektoren.

Problemstilling 4: Er behovet for styrking av økonomistyringen i barnevernet blitt utredet?

Det er blitt iverksatt flere tiltak for å styrke økonomistyringen i barnevernet, blant annet ved hjelp av bistand fra Økonomiavdelingen. Fra høsten 2022 ble denne bistanden erstattet med en stilling i barnevernet som skal bistå barnevernleder i budsjettering og økonomistyring.

Selv om bistanden fra Økonomiavdelingen ble evaluert våren 2022, er det etter revisjonens vurdering ikke gjennomført en utredning av behovet for styrking av økonomistyringen i barnevernet, slik vedtaket i sak 94/2021 sier. Etter revisjonens oppfatning bør det gjennomføres en grundigere vurdering/utredning med utgangspunkt i vedtaket.

6.2 ANBEFALING

Med utgangspunkt i revisjonens konklusjoner fremmes følgende anbefaling:

Kommunedirektøren bør i lys av vedtak 94/2021 foreta en samlet gjennomgang av behovet for kapasitet og kompetanse innen økonomistyring i barnevernet.

REFERANSER

Kommunale dokumenter:

Administrativt delegeringsreglement. September 2021– revidert og vedtatt i rådmannens ledergruppe 20. september.

Opplæringsprogram, datert 15.12.20.

Overordnet plan for internkontroll 2020/2021.

Revisjonsrapport Gjøvik læringscenter. 20.1.20.

ROS-analyse økonomi - Oppvekst 29.9.20.

Økonomireglement , vedtatt av KS i sak 120/20, i møte 24.9.20.

Eksterne dokumenter:

Innlandet Revisjon IKS (2021): *Oppfølging av samarbeidsavtalene om gjøvikregionen barnevernvakt.* Forvatningsrevisjonsrapport nr 3-2021.

Lov om kommuner og fylkeskommuner. LOV-2018-06-22-83.

Lovvedtak 120 (2019-20): *Vedtatt til lov om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov).* 3.6.2020.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021): *Veileder Internkontroll i kommunesektoren Kravene i kommuneloven.*

KS (2020): *Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder.*

VEDLEGG 1 ROS-ANALYSE

I analysen er det blant annet vist til at Ledergruppe Oppvekst har jobbet systematisk med økonomiforståelse og brukt fellestid på de fleste ledermøtene og at det er møter mellom kommunalsjef og tjenesteleder for hver rapportering.

Under «hvilke nye kontroller/tiltak som bør iverksettes/etableres» er følgende anført under risikoområde 1:

- Utarbeide en skriftlig rutine som beskriver rollefordeling og forventning til økonomiansvaret mellom fagledere og økonomiavdelingen.
- Behov for å revidere administrativt delegeringsreglement og økonomireglementet slik at det fremkommer tydeligere hvordan økonomiansvaret skal ivaretas.
- Formalisere og tydeliggjøre ansvar
 - Mellom økonomirådgivere i avdeling for budsjett og rapportering og ledere med økonomiansvar.
 - Formalisere oppfølging av ledere med økonomiansvar i drift.

Under risikoområde 2:

- Samlinger/møtepunkter for ansatte i økonomi der Oppvekst legger fram det grunnleggende i utøvelsen av fag.
- En struktur for kontinuerlig informasjonsflyt og erfaringsdeling.

Under risikoområde 3:

- Tydeliggjøre ansvar og konsekvenser ved at lov/forskrift brytes.
- Sikre kommunikasjon, etablere arenaer for dette.
- Økonomireglement bør beskrive dette forholdet.

Under risikoområde 4:

- Det må lages et grunnkurs der det gjennomgås hva som forventes og opplæring i det som forventes. Grunnleggende økonomi. (Ikke i tekniske løsninger.)
- Bør inngå som en del av kommunens lederopplæring og lederutviklingsprogram:
 - Inngå i onboardingprogrammet som skal utarbeides.
 - Opplæring nye ledere.
 - Rullerende opplæring gjennom kommunens lederutviklingsprogram.

Under risikoområde 5:

- Gjennomføre en spørreundersøkelse blant lederne som grunnlag for utarbeidelse av en beskrivelse av tiltak som sikrer adekvat bistand fra øk.avd til tjenesteproduksjonen

Under risikoområde 6:

Ledergruppe Oppvekst (kommunalsjef og tjenesteledere) opplever at økonomiavdelingen er stramt bemannet. På møter med ledergruppe Oppvekst er det uttalt at kapasiteten vurderes som svært stram. Det trengs noen med dybdekunnskap om de forskjellige tjenestene i sektor Oppvekst.

Vurderes:

- om det bør ansettes flere i økonomiavdelingen.
- egen økonomirådgiver i Oppvekst.

Under risikoområde 7:

Jf tiltak pkt 6:

- Ansette en egen økonomirådgiver knyttet til Oppvekst. Viktig at vedkommende som ansettes har dybdekunnskap om og kan jobbe sammen med ledergruppe Oppvekst.

Under risikoområde 8:

- Ansettelse av en egen økonomirådgiver (med dybdekunnskap).
- Samt at økonomisjef utarbeider en beskrivelse for hver sektor knyttet til komprop og statsbudsjett.
- Revidere administrativt delegeringsreglement for å tydeliggjøre ansvar opp mot økonomi.



Innlandet Revisjon IKS
v/Kristian Lein

Vår ref.:
22/6850 - 6 / HKOF

Dato:
24.11.2022

Kommunedirektørens kommentarer til høringsutkastet Forvaltningsrevisjon -økonomistyring i sektor oppvekst

Forvaltningsrevisjon -økonomistyring i sektor oppvekst

Viser til brev av 11. november 2022. J.nr./Referanse: 2022-1248/KL, med vedlagt høringsutkast til Forvaltningsrevisjonsrapport 17-2022 «Økonomistyring i sektor Oppvekst».

I brevet stiller revisjonen seks spørsmål som grunnlag for kommentarene. Svaret er derfor organisert under disse.

- 1. Har informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring vært god nok?**
Kommunedirektøren oppfatter at prosjektets formål og gjennomføring har vært tydelig kommunisert, og at kommunikasjonen mellom revisjonen og kommunen har vært effektiv og god.
- 2. Har dere kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller beskrivelse av fakta?**
Kommunedirektøren vurderer at valg av metode, kilder og beskrivelser har vært relevante og avspeiler fakta i saken.
- 3. Har dere kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner?**
Revisjonskriteriene ble tidlig presentert for kommunedirektøren, kommunalsjef Oppvekst og økonomisjef i form av fire problemstillinger. Problemstillingene oppfattes å være en konkretisering av anbefalingene fra revisjonsrapportene fra hhv. 27.mai og 10.juni 2021, og slik sett i tråd med kommunestyrets og kontrollutvalgets bestilling.
- 4. I hvilken grad oppfattes rapporten som nyttig?**

Kontoradr.: Kauffeldsplass 1
Postadr.: Postboks 630, 2810 Gjøvik
E-post: postmottak@gjovik.kommune.no

Tlf: 61 18 95 00

Bank: 6177 05 46809
Foretaksnr.: 940 155 223
Hjemmeside: www.gjovik.kommune.no

Rapporten oppfattes å være en undersøkelse av hvordan økonomistyring i sektor Oppvekst følges opp av kommunalsjef og tjenesteledere, og ansvarsfordeling mellom sektor og avdeling for økonomi. Kommunedirektøren registrerer at konklusjonen viser at kommunen på en tilfredsstillende måte har fulgt opp anbefalinger og pålegg i forvaltningsrevisjonen. Revisjonen bidrar slik sett til å dokumentere internkontroll på området.

5. Har dere kommentarer til rapportens oppbygning og språk?

Rapporten har en logisk oppbygging og klart språk. Det gjør den tilgjengelig for lesere med ulik bakgrunn.

6. Hva er kommunedirektørens samlede vurdering av revisjonsrapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger?

Kommunedirektørens samlede vurdering er at revisjonens undersøkelse av økonomistyring i sektor Oppvekst er et viktig ledd i kommunens helhetlige internkontroll, og at revisjonsrapporten bidrar til å dokumentere dette.

Kommunedirektøren vil videre påse at det dokumenteres en samlet gjennomgang av behovet for kapasitet og kompetanse innen økonomistyring i barnevernet innen 01.03.2023.

Med hilsen

Kari Sollien
Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Kopi til

Anne Mari Kind
kristian.lein@irev.no

Bjørkebakken 35

2818

GJØVIK

Mottakere

Innlandet Revisjon Iks

Kirkegata 72

2609

LILLEHAMMER