

# Evaluering av kommunenes styringsdokumenter

Økonomiplanen og årsmeldingen bør være realistiske, resultatorienterte og enkle å forstå. Det er store mangler ved disse viktige dokumentene i de fleste kommuner. Revisjonen kan bidra til forbedring.

AV BJØRN ARTHUR BROX,  
KONSULENT I AGENDA KAUPANG  
AS OG FRILANSJOURNALIST I  
KOMMUNAL RAPPORT



Foto: Agenda Kaupang

**K**ommunenes viktigste styringsdokumenter er årsbudsjettet, økonomiplanen og årsmeldingen. Det er i budsjettokumentene de viktigste prioriteringene skjer. Kommuneplanen svever ofte i skyene, og sektorplanene er av ymse kvalitet. Kommunene legger stort arbeid i årsplanleggingen. Dessverre er resultatet ofte dårlig.

## Krav til styringsdokumentene

De mest grunnleggende kravene til budsjettet og årsmeldingen må være

- Økonomisk kontroll: At kommunen holder seg innenfor sine økonomiske rammer (realistisk budsjettering).
- Målstyring: At det er noenlunde konkrete krav til hva kommunen skal få igjen for disse pengene.
- Enkelhet: At dokumentene kan leses og brukes av vanlige folk i kommunestyret.

I det følgende skal jeg gi en vurdering av status i kommunene når det gjelder kvaliteten på årsplanleggingen. Datamaterialet er flere hundre økonomiplaner og årsmeldinger fra de siste ti årene. Jeg har gitt dem terningkast som journalist i Kommunal Rapport.

Jeg gir ingen ytterligere begrunnelse for valget av evalueringskriterier. Jeg tror dette er ganske opplagte krav som de fleste praktikere i kommunal forvaltning er enig i. Man kan selvsagt lage mange flere krav. Spalten med anmeldelser har gått i Kommunal Rapport i ti år. Det er et tegn på at kriteriene oppfattes som relevante.

**Økonomisk kontroll:** Netto driftsresultat bør være over 3 prosent av inntektene og netto lånegjeld under 50 prosent av inntektene. Budsjettet bør ha en risikovurdering og kommunen bør budsjettere langsiktig (fire år). Dokumentene bør ha finansielle nøkkeltall.

**Målstyring:** Kommunen bør vite hvor den vil (ha konkrete mål) og vite hvor den er (ha resultater). Målene bør være politiske/strategiske og langsiktige (fire år). Planene bør bygge på befolkningsprognoser.

**Enkelhet:** Dokumentene bør ikke være for lange, helst under 50 sider. Det bør være lett å forstå dem. Det vil si at de er enkelt skrevet og er uten fremmedord og faguttrykk.

## Status

De gjennomsnittlige resultatene er ikke særlig gode. Kommunene er best når det gjelder økonomisk kontroll. I mange kommuner handler økonomiplanene mest om penger, lite om resultater. Målstyringen er svak de fleste steder. Planene er ofte korte, men lite egnet som styringsinformasjon. De store kommunene er naturlig nok flinkest. Asker har levert gode planer flere år på rad. Blant de mindre kommunene er Lom et lyspunkt. I det følgende vil jeg gå gjennom noen vanlige mangler.

**Bjørn Arthur Brox** er konsulent i Agenda Kaupang AS og arbeider med økonomiplanlegging og målstyring i kommunene. Han har jobbet mye med IPLOS- og KOSTRA-basert budsjettering, bestiller-utførermodellen innenfor pleie og omsorg samt likebehandling av private og kommunale barnehager. Bjørn har tidligere arbeidet som økonomisjef i Røyken kommune, journalist i Kommunal Rapport, økonomisjef i avdeling barn og unge i Bærum kommune og økonom i teknisk avdeling i Tromsø kommune.



## Kommunerevisjonen kan være en viktig “kritisk venn” også på dette området. Kommunerevisor er i mange små kommuner den viktigste faglige diskusjonspartner for økonomisjefen.

### Problem 1: Politikerne mangler

Både økonomiplanen og årsmeldingen er sakspapirer for de folkevalgte, men politikernes rolle virker ofte uklart i dokumentene. De strategiske, politiske målene mangler. Det ser ut som politikerne deltar lite i arbeidet med å lage målene. Målene i planen er ofte små og administrative. De er for ofte funnet på av administrasjonen, for interne formål. Dette bidrar til rolleblending. Politikerne inviteres til å ta administrative beslutninger. Politikerne får sjelden valgmuligheter i planene.

### Problem 2: Etnnivå-kommunen

I mange kommuner er også rådmannen blitt nesten borte. Dokumentene handler i stor grad om de enkelte driftsenhetene. Dette er spesielt påfallende i grunnskolen, der skolene ofte har helt ulike mål. Skogen (tjenestene) forsvinner for bare trær (driftsenheter). Dette er misforstått praktisering av flat struktur. Det er tjenestene som er politisk interessant. Enhetene er en administrativ sak. Denne praksisen bidrar også til å blande sammen rollene politikk/administrasjon. Løsningen er å droppe enhetene og presentere både budsjett og regnskap etter Kostras tjenestekontoplan. Bærum gjør det slik.

### Problem 3: Kortsiktige planer

I mange kommuner er det i realiteten ingen økonomiplan, slik kommuneloven krever. Det er bare et årsbudsjett. Økonomiplanen er bare en tabell i et dokument som ellers handler om neste år. År 2-4 er bare år 1 kopiert bortover i tre nye kolonner. Konsekvensen av dette er et alt for detaljert budsjett, der de store sakene forsvinner i mylde-ret. De flinke kommunene har løst dette problemet ved å behandle alle årene likt. Årsbudsjettet er bare år 1 i økonomiplanen. Alle årene salderes etter samme metode. Alle de store kommunene gjør det på denne måten.

### Problem 4: Resultatene mangler

En del kommuner vet hvor de vil, men ser ikke ut til å vite hvor de er. Da kommer man ikke til målet. Disse kommunene presenterer flotte mål i økonomiplanen, men vi får ikke vite hvor langt unna de er. Det gis ingen beskrivelse av status. Da er antakelig ikke målene særlig viktige. Årsmeldingen slurves unna.

De flinke kommunene er nøye med å redegjøre for resultatene forrige år i måltabellene. De legger mer arbeid i årsmeldingen. De bruker Kostratall og sammenligner seg med andre kommuner. De prøver å analysere avvik. Asker kommune er et godt eksempel.

## Økonomiplan Bærum 2012-2015

Millioner 2012 kr	Regnskap		Budsjett		Handlingsprogram	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>DRIFTSBUDSJETT</b>						
Skommunestør	-4 102,0	-4 091,0	-4 153,4	-4 208,0	-4 255,7	-4 320,0
Barnestøtte	-282,3	-1 321,0	-1 405,3	-1 511,1	-1 544,1	-1 520,4
Værskommunestøtte (VUB)	-89,1	-89,1	-89,2	-89,2	-89,2	-89,2
Rente og arv komp. fra staten	-28,2	-28,4	-29,2	-29,5	-29,2	-27,6
Integreringsstøtte, flyktningen	-88,0	-87,0	-84,3	-86,0	-82,9	-81,7
Støtteskop - investeringer	-108,7	-117,3	-103,6	-144,3	0,0	0,0
Koåk, renter og avskrivninger	-80,6	-81,2	-80,3	-80,6	-80,8	-80,8
<b>Sum inntekter</b>	<b>-4 728,0</b>	<b>-4 681,0</b>	<b>-4 677,5</b>	<b>-4 747,6</b>	<b>-4 807,4</b>	<b>-4 815,0</b>
<b>Driftsrammer:</b>						
Der følger tj.fordeling	-57,2	-60,4	-12,5	-10,4	1,5	14,1
Prosjekt 2012	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lønn- og pensjonskost	3,2	120,2	121,3	112,9	177,0	170,5
Administrasjon	147,0	189,5	183,5	186,1	173,8	170,5
Hær og salg	1 504,7	1 230,4	1 187,1	1 196,1	1 205,4	1 214,0
Utstøp og utveing	2 057,1	2 101,6	2 134,1	2 110,5	2 180,2	2 180,0
Løstak	188,6	180,1	188,1	188,1	185,2	183,5
<b>Netto driftsreg., inkludert</b>	<b>-4 208,3</b>	<b>-4 112,6</b>	<b>-4 402,3</b>	<b>-4 476,4</b>	<b>-4 561,7</b>	<b>-4 534,7</b>
Politiske utd.	0,1	2,7	2,9	2,9	2,7	2,7
<b>Brutto driftsresultat</b>	<b>-408,4</b>	<b>-816,7</b>	<b>-872,7</b>	<b>-868,7</b>	<b>-861,2</b>	<b>-870,3</b>
Sum utgifter	117,9	107,9	105,7	120,8	111,4	111,0

Figur 1: Økonomiplan/årsbudsjett for Bærum 2012-2015.

I mange kommuner handler økonomiplanene mest om penger, lite om resultater. Målstyringen er svak de fleste steder.

**Problem 5: Uklare mål**

De fleste (ikke alle!) er enig om at mål må være konkrete, dersom de skal ha styringsverdi. Men i mange kommunebudsjetter er det alt for ofte uklare mål. Det er ønskedrømmer og slagord i stedet for måltall og prosjektbeskrivelser. Dette gjør at økonomiplanen er et mindre forpliktende dokument enn det burde være. Målene i planen skal være politikernes arbeidsordre til administrasjonen. Med uklare mål kan rådmannen og enhetslederne gjøre som de vil.

Det er en god del kommuner som har vedtatt at alle mål skal være konkrete. Larvik er et godt eksempel. Der blir det dessuten laget måltall for hvert år i planperioden.

**Problem 6: Lite sammenheng i planene**

I mange kommuner er det flere lag med planer som ikke henger sammen. Det er planer i uavhengige baner. Politikerne har laget luftige mål i kommuneplanen. Rådmannen har sine konkrete, men statiske BMS-mål. Enhetene er mest opptatt av statens mange krav til tjenestene gjennom særlovgivningen. Jeg har sett årsmeldinger der kvaliteten i byggesak beskrives som god i BMS-tabellen (fornøyde brukere), mens Kostratallene viser at saksbehandlingstiden er lovstridig.

De store kommunene er flinke til å velge ut måltall som henger sammen. De 10 ASSS-kommunene (nettverket av storkommuner) er forbilder i denne sammenhengen. Det blir spennende å se om de nye planstrategiene vil redusere dette problemet.

**Revisors rolle**

Jeg tror det er viktig med kritiske blikk utenfra for å forbedre de kommunale styringsdokumentene. Kommunal Rapport er ikke nok. Kommunerevisjonen kan være en viktig "kritisk venn" også på dette området. Kommune-revisor er i mange små kommuner den viktigste faglige diskusjonspartner for økonomisjefen. En naturlig innfallsvinkel er kommunelovens krav om realistisk budsjett. En annen innfallsvinkel er COSO-standardens vide definisjon av internkontroll, der også måloppnåelse inngår. Kanskje vil dette gi raskere forbedring av dokumentene. Det trengs.

## Mål for grunnskolen-Larvik

**STYRINGSMÅL: Forbedre læringsresultatene**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	R
<b>Elevenes leseferdigheter på 2. trinn</b> Andel elever under kritisk grense på nasjonal leselest for 2. trinn Nasjonalt resultat 2010: 8,1 %	7,8%	8%	7%	6%	6%	6%	A
<b>Elevenes ferdigheter i lesing på 5. trinn</b> Resultatene er inn delt i 3 mestringstnivå Viser andel elever på høyeste mestringstnivå Nasjonalt resultat 2010: 26,6 %	22%	25%	22%	21%	20%	18%	A
<b>Elevenes ferdigheter i regning på 5. trinn</b> Resultatene er inn delt i 3 mestringstnivå Viser andel elever på høyeste mestringstnivå Nasjonalt resultat 2010: 27,8 %	26%	29%	27%	26%	26%	24%	A

Figur 2: Mål for grunnskolen i Larvik, økonomiplanen 2012-2015.