



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

# Budsjett- og økonomistyring

TRYSIL KOMMUNE 2022

Postboks 84, 2341 Løten  
Telefon: 62 43 58 00  
<https://www.revisjon-ost.no>  
E-post: [post@rev-ost.no](mailto:post@rev-ost.no)  
Org. nr.: 974 644 576 MVA

## Forord – om rapporten

Denne rapporten er bygget opp pedagogisk med et kort sammendrag som går gjennom hovedfunnene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsprosjektet i første kapittel.



Vi har valgt å benytte en «trafikklysmoell» for å illustrere hva vi mener er i henhold til krav på området, det som er godkjent med merknad, og det som ikke er i henhold til krav på området. Hver vurdering blir merket med henholdsvis grønt, gul/oransje og rødt.

Vi gjør oppmerksom på at vurderinger med gul/oransje og rødt vil følge av beskrivelser av de mangler og/eller forbedringsmomenter vi mener at tjenesten har. For

leseren vil det derfor være nyttig å lese gjennom vurderingene som fremgår av underkapitlene for hver problemstilling, i tillegg til den informasjonen leseren får i sammendraget.

Rapporten er for øvrig utarbeidet med et digitalt tilsnitt og innehar lenker til ulike seksjoner av rapporten. Dette skal gjøre det enklere for leseren å navigere i rapportens innhold. Det er også lenket til de kilder som er digitalt tilgjengelige, for en mer interaktiv opplevelse av rapporten.

Rapporten er bygget opp etter NKRFs krav til sluttrapport i Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Dette innebærer minstekravene til

- sammendrag (kap. 1),
- informasjon om bestillingen (kap. 2),
- problemstillingene (kap. 6-8),
- valg av metoder og vurdering av datagrunnlag (kap. 4),
- revisjonskriterier (vedlegg A),
- presentasjon av data (kap. 6-8),
- vurderinger (kap. 6-8),
- konklusjon (kap. 9),
- anbefalinger (kap. 10),
- referanser (kap. 12) og
- kommunedirektørens uttalelse (kap. 11).

I tråd med RSK 001, ønsker vi å fremheve at vi vektlegger at forvaltningsrevisjoner skal «bidra til et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgte styres og kontroll, og å bidra til læring».

Vi vil takke kontrollutvalget for oppgaven, og administrasjonen for tilrettelegging for en best mulig og effektiv gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Vi håper at leseren finner nytte i rapporten og vil benytte denne videre i forbindelse med en trygg og god forvaltning av tjenesteområdet.

Løten, den 3. juni 2022

*Magnus Michaelson*

Magnus Michaelson  
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

*Jo Erik Skjeggstad*

Jo Erik Skjeggstad  
Utøvende forvaltningsrevisor

## Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag .....	4
2	Bakgrunn for prosjektet .....	8
2.1	Om budsjett- og økonomistyring i kommunesektoren .....	8
3	Revisjonskriterier.....	9
4	Metode for revisjonen.....	9
5	Organisering av økonomifunksjonen og generelt om internkontroll.....	11
6	Problemstilling 1 – Økonomiplanlegging og budsjettprosess .....	13
6.1	Revisjonskriterier for problemstilling 1 .....	13
6.2	Innhentet data.....	13
6.3	Revisors vurdering.....	29
7	Problemstilling 2 – Den løpende budsjettoppfølgingen.....	37
7.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2 .....	37
7.2	Innhentet data.....	37
7.3	Revisors vurdering.....	41
8	Problemstilling 3 – Økonomirapportering.....	45
8.1	Revisjonskriterier for problemstilling 3 .....	45
8.2	Innhentet data.....	45
8.3	Revisors vurdering.....	52
9	Konklusjon .....	57
10	Anbefalinger .....	59
11	Kommunedirektørens uttalelse.....	61
12	Referanser .....	62
	Vedlegg A: Utledning av revisjonskriterier .....	63

Foto på forside: Ola Matsson, Skistar

## 1 Sammendrag

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Trysil kommune sine rutiner for budsjettering, budsjettoppfølgingen og rapportering sikrer god økonomistyring og tar hensyn til risiko på området. Formålet er belyst gjennom å besvare følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad bidrar budsjettprosessen i Trysil kommune til et realistisk budsjett og grunnlag for god økonomistyring?
2. I hvilken grad bidrar den løpende budsjettoppfølgingen til å oppnå god økonomistyring i samsvar med gjeldende regelverk?
3. I hvilken grad bidrar etablerte rutiner og praksis for rapportering til at Trysil kommune oppnår god økonomistyring?

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen er det utledet revisjonskriterier fra lovverk, veiledere og interne reglementer som legger premissene for kommunenes økonomistyring. Grunnlagsdata til forvaltningsrevisjonen er innhentet ved dokumentgjennomgang, intervjuer og spørreundersøkelser. De er gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot folkevalgte og en mot ansatte med økonomioppgaver

Vår konklusjon er at Trysil kommune på mange måter har en hensiktsmessig budsjettprosess som bidrar til realistiske budsjetter og danner grunnlag for en betryggende økonomistyring. Vi mener at kommunens rutiner for budsjettoppfølging i rimelig grad bidrar til god økonomistyring i samsvar med gjeldende regelverk, og når det gjelder rapportering er det vår konklusjon at kommunens etablerte rutiner og praksis bidrar til å oppnå en tilfredsstillende økonomistyring. Vi mener likevel at kommunen har forbedringspotensial på en del områder. Dette dreier seg om følgende:

### **Kommunens systemer for internkontroll**

Innledningsvis i denne forvaltningsrevisjonen har vi gjort en vurdering av kommunens overordnede system for internkontroll i forhold til internkontrollen knyttet til planlegging, oppfølging og rapportering på økonomiområdet. I forbindelse med endringer i kommuneloven gjeldende fra 2020 der kravene til internkontroll er konkretisert i større grad enn tidligere, har vi forstått at kommunen er i ferd med å utvikle sitt overordnede internkontrollsystem. Generelt mener vi at systemet foreløpig er mangelfullt med hensyn til kravet om en beskrivelse av kommunens virksomhet som kan knyttes opp mot internkontrollen. Vi mener også at kommunen bør utarbeide en beskrivelse av selve internkontrollsystemet og hvordan det er ment å fungere.

I tilknytning til planlegging, oppfølging og rapportering på økonomiområdet mener vi at internkontrollsystemet er mangelfullt når det gjelder systematiske vurderinger av risiko for feil. Kommunen har tatt i bruk et elektronisk avvikssystem, men dette benyttes i liten grad på økonomiområdet. Det finnes lite dokumentasjon som beskriver rutiner og andre internkontrolltiltak på økonomiområdet. Dette er viktige deler av et internkontrollsystem som må være på plass for å kunne evaluere og forbedre internkontrolltiltakene på en effektiv og målrettet måte. Et system for å evaluere og eventuelt forbedre internkontrolltiltakene er også et krav i internkontrollbestemmelsen i kommuneloven. Disse generelle manglene har gjennomgående hatt betydning for våre vurderinger i alle tre problemstillinger i denne forvaltningsrevisjonen.

Et annet forhold som er gjennomgående for alle tre problemstillinger er behovet for opplæring på økonomiområdet. I spørreundersøkelsene som er gjennomført i tilknytning til forvaltningsrevisjonen er det et flertall av de folkevalgte og ansatte med økonomioppgaver som mener det er behov for at de får økte økonomikunnskaper. For politikerne er erfaring fra eller deltagelse i kommunestyret o.l. den mest vanlige måten å skaffe seg kunnskap om kommuneøkonomi på, og det ser for eksempel ut til at folkevalgtopplæringen fungerer dårlig som kunnskapskilde i denne forbindelse. Det er ca. en tredjedel av de ansatte med økonomioppgaver som ikke oppgir intern opplæring i kommunen som opplæringskilde. Ut fra dette mener vi det er behov for å satse mer på opplæringstiltak, både overfor ansatte med økonomioppgaver og politikere.

### **Budsjettprosessen i Trysil kommune**

I forbindelse med økonomiplan- og budsjettprosessen i 2021 ble det tidlig på året lagt fram en sak for formannskapet der en ble enige om fremdriftsplan og forbedringer for prosessen. Vi mener det er hensiktsmessig å ha til behandling en slik sak tidlig på året, hvert år. Hensikten må være å sikre politisk forankring av prosessen, men dette kan også ses i sammenheng med behovet for opplæring og informasjon på området.

Vi mener kommunen har en vei å gå med hensyn til å synliggjøre sammenhengen mellom kommunens overordnede planer/målsettinger og økonomiplaner/budsjett. Spesielt når det gjelder årsbudsjett- og de 4-årige økonomiplandokumentene. Slik vi oppfatter det er kommunen i en prosess der plandokumentene på økonomiområdet er tenkt samordnet i større grad. Vi mener dette kan bidra til at dokumentene blir bedre styringsverktøy.

Økonomiplanleggingen ute i kommunens enheter og avdelinger er i stor grad rettet mot neste års budsjett. Vi mener enheter og avdelinger med fordel kunne hatt et lengre tidsperspektiv i økonomiplanleggingen. Vedtatte finansielle måltall skisserer de overordnede målene for kommunens økonomi, og det er pekt på alternative måter å dekke identifiserte, fremtidige behov. Noe som ikke fremgår så veldig tydelig i økonomiplan-/budsjett-dokumentene er hvor usikkerhetene/risikoen ligger, og hvordan kommunen håndterer dem.

Vår kartlegging av rutiner viser at de ulike sektorer, enheter og avdelinger stort sett har faste rutiner for økonomiplanleggingen som er ganske like. Skriftliggjøring av rutiner er hensiktsmessig for å sikre at disse er kjent og tilgjengelige for de som skal bruke de. Vi mener kommunen bør vurdere behovet for skriftlige rutiner og/eller felles rutiner som gjelder for alle sektorer, enheter og avdelinger i kommunen. Utarbeidelse av skriftlige rutiner må ses i sammenheng med risikovurderingene på området, og det er viktig at det brukes noe ressurser på informasjon og opplæring.

Når det gjelder utredning og behandling av saker som gjelder økonomiplanlegging, viser resultatene fra spørreundersøkelsene til de folkevalgte at det er behov for avklaringer vedrørende det politiske handlingsrommet i budsjettprosessen og større fokus på de vedtatte finansielle måltallene. Vi mener at det i denne forbindelse er grunn til å vurdere grep for å tydeliggjøre sammenhengen mellom de finansielle måltallene og hvilke politiske ambisjoner det er rom for. I resultatene fra denne spørreundersøkelsen etterspørres det også et større fokus på økonomiplan og langtidsplanlegging, bedre ressursutnyttelse og forbedring av tjenestetilbudet. Det er også behov for å vurdere hvordan en kan legge til rette for gode prioriteringsdiskusjoner i saker som gjelder økonomiplanlegging.



## Den løpende budsjettoppfølgingen

Det er likevel rom for forbedring. Som for økonomiplanleggingen er det også for den løpende budsjettoppfølgingen gitt tilbakemelding på at de fleste sektorer, enheter og avdelinger har faste rutiner som er ganske like. Disse er imidlertid i liten grad skriftliggjort. Her mener vi også at det er risiko for noe avvikende praksis med hensyn til hvor ofte budsjett/regnskap gjennomgås, hvor nøye gjennomgangen er, og hvor raskt det igangsettes tiltak for å komme i budsjettbalanse når det oppdages avvik. Desto større grunn er det da til å gjennomføre tiltak for å sikre at rutinene er kjent og tilgjengelige gjennom opplæring og skriftliggjøring av rutiner. Periodisering av budsjettet er ellers et område det fortsatt kan være grunn til å følge tett opp med informasjon/opplæring innenfor, selv om kommunen har blitt stadig bedre på dette de senere årene.

## Etablerte rutiner og praksis for rapportering

Det er etter vår mening en litt for stor andel av de folkevalgte som i spørreundersøkelsen har meldt inn at de mener omfanget av informasjonen i rapporteringen er mangelfull. Ut ifra andre resultater i spørreundersøkelsen dreier dette seg om at det er ønskelig med mer detaljert rapportering eller at det er for lite informasjon om spesielle områder. Det kan også gå på om rapporteringen er à jour, om budsjettavvik avdekkes og rapporteres tidsnok og om en får tilstrekkelig informasjon om omdisponeringer og innsparingstiltak som gjøres rundt om i kommunen. Det vil i denne sammenheng være viktig å kommunisere med formannskapet og kommunestyret om hva de ønsker av informasjon i økonomirapporteringen.

Vi mener generelt at sammenhengen mellom økonomiplanleggingen og -rapporteringen kunne ha vært mer tydelig og at kommunen bør arbeide for å få en tettere kobling til planleggingsdokumentene og hva som er status på kommunens målsettinger. Spesielt når det gjelder økonomiplan og årsbudsjett. Vi mener også at de finansielle måltallene, som er viktige for å følge opp kommunens økonomiske stilling og utvikling, ikke følges godt nok opp i kommunens rapportering. Vi mener utviklingen i de finansielle måltallene bør komme tydelig frem i rapporteringen og det bør komme klart frem hva slags konsekvenser utviklingen har i forhold til kommunens økonomiske stilling og handleevne over tid. Selv om det finnes kommentarer som går på dette i årsberetningen, blir det etter vår mening for spredt og tilfeldig til at det blir mulig å få oversikt.

Også for økonomirapporteringen synes det å være faste rutiner rundt om i kommunens sektorer, enheter og avdelinger. Rutinene varierer noe, og det samme gjelder innholdet og detaljeringsgraden med hensyn til hva som rapporteres. Vi mener derfor at kommunen med fordel kunne ha hatt felles rutinebeskrivelser for økonomirapportering.

## Vi har gitt følgende anbefalinger

Ut fra de vurderinger og konklusjoner vi har gjort anbefaler vi at kommunen:

1. Får på plass et overordnet og dokumentert internkontrollsystem som også ivaretar internkontrollen på økonomiområdet. Internkontrollsystemet bør omfatte systemer for risikovurderinger, avvikshåndtering og evaluering og eventuelt forbedring av internkontroll tiltak. Risikovurderinger og registrerte avvik bør systematisk benyttes til læring og utvikling.
2. Utarbeider skriftlige rutiner for økonomiplanlegging, budsjettoppfølging og rapportering på økonomiområdet. Med hensyn til rutiner for budsjettoppfølging og rapportering er det viktig at rutinene sikrer at avvik oppdages og rapporteres raskt.

3. Satser mer på økonomiopplæring/informasjon, både for ansatte som har økonomioppgaver og for de folkevalgte.
4. Tidlig på året drøfter fremdrift, og mulige forbedringer med hensyn til kommunens økonomiplan- og budsjettprosess med formannskapet, eventuelt kommunestyret. En slik ordning kan også ses i sammenheng med behovet for opplæring/informasjon og bør også berøre forhold som:
  - a. Sammenhengen mellom vedtatte finansielle måltall og det politiske handlingsrommet i budsjettprosessen.
  - b. Tilrettelegging av gode prioriteringsdiskusjoner i budsjettprosessen.
  - c. Omfang og innhold i økonomirapporteringen.
5. Bør jobbe videre med å synliggjøre sammenhengen mellom kommunens overordnede planer/målsettinger og økonomiplaner/budsjett, og mellom dokumenter for økonomiplanlegging/kommunens målsettinger og økonomirapporteringen.
6. Får de finansielle måltallene tydeligere frem i rapporteringen, og det bør fremgå klart hva slags konsekvenser utviklingen i måltallene har i forhold til kommunens økonomiske stilling og handleevne over tid.
7. Bør vurdere om det er hensiktsmessig å øke fokus på økonomiplanarbeid og langtidsplanlegging i større grad enn hva som er tilfellet i dag. Arbeid med kommende årsbudsjett er hovedfokus i store deler av kommunens organisasjon.

## 2 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen.

Kontrollutvalget i Trysil kommune fattet i møte 25.11.2020 sak PS 2020/40 vedtak om å bestille en forvaltningsrevisjon rettet mot budsjettering og økonomistyring i kommunen. Dette i henhold til prosjekt 8 i plan for forvaltningsrevisjon for Trysil kommune 2020 – 2023. Vedtaket lød som følger:

*Kontrollutvalget tar prosjektplan "Budsjett- og økonomistyring i Trysil kommune" til orientering, og vil på bakgrunn av denne bestille et forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor en ramme på 300 timer.*

Fokus for forvaltningsrevisjonen er fastsatt i dialog med kontrollutvalget. Det har vært enighet om at kontrollen må dekke de generelle føringer for budsjettering og økonomistyring i kommunen. Det har imidlertid også vært viktig å belyse oppfølging og rapportering gjennom året. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Trysil kommune sine rutiner for budsjettering, budsjettoppfølgingen og rapportering sikrer god økonomistyring og tar hensyn til risiko på området.

Formålet er belyst gjennom å besvare følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad bidrar budsjettprosessen i Trysil kommune til et realistisk budsjett og grunnlag for god økonomistyring?
2. I hvilken grad bidrar den løpende budsjettoppfølgingen til å oppnå god økonomistyring i samsvar med gjeldende regelverk?
3. I hvilken grad bidrar etablerte rutiner og praksis for rapportering til at Trysil kommune oppnår god økonomistyring?

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til budsjettprosessen for de to siste årene (budsjettet for 2021 og 2022) og økonomirapportering for budsjettåret 2020 og 2021.

### 2.1 Om budsjett- og økonomistyring i kommunesektoren

En god og ryddig budsjettprosess er avgjørende for effektiv og demokratisk styring av kommunen. Det må legges til rette for gode prosesser der alle involverte parter får mulighet til å gi sine innspill, og å ha en åpen drøfting. Budsjettet bør resultere i en realistisk plan på årsbasis (årsbudsjettet) og på lengre sikt (økonomiplan). Deretter vil det være opp til kommunedirektøren å gjennomføre vedtaket, følge opp avvik og rapportere tilbake til kommunepolitikerne. Det vil alltid være risiko for avvik og tett oppfølging er viktig. I en krevende økonomisk situasjon vil dette være ytterligere påkrevd.

I kommunal- og regionaldepartementets veileder i økonomiplanlegging i kommunesektoren, presiseres viktigheten av langsiktig økonomiplanlegging. Langsiktig økonomiplanlegging er en forutsetning for å skaffe seg handlingsrom slik at en kan takle innstramminger og/eller uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvens for tjenestetilbudet. Kommuneplanen danner grunnlaget også for økonomiplanleggingen i kommunen og langsiktige mål og utfordringer kan ikke løses på et år. Derfor er en godt gjennomarbeidet og oppdatert økonomiplan kanskje vel så viktig som et godt årsbudsjett og planlegging utover årsbudsjettet er en forutsetning for god økonomistyring.

Det heter videre at god økonomiplanlegging også bidrar til økt politisk handlingsrom, og styrker muligheten for å utøve politikk og foreta prioriteringer i den enkelte kommune. God planlegging gir



videre gevinster i form av bedre ressursutnyttelse og et bedre tjenestetilbud. Det er sentralt at man i bunn har en prognose for demografi og tjenestebehov i kommunen. Befolkningssammensetning og behovene til de ulike gruppene i befolkningen er sentralt for beregning av inntektene i kommunesektoren. Det er videre sentralt å ha en felles situasjonsforståelse og klart definerte målsettinger for utviklingen på økonomiområdet. Forståelse for nåsituasjon og målsettingene vil videre være avgjørende for å sikre hensiktsmessig rapportering underveis. Det er viktig å utforme plandokumenter og rapporter slik at de folkevalgte forstår og ser sammenhengen i de. Dette er vårt utgangspunkt for denne forvaltningsrevisjonen.

### 3 Revisjonskriterier

På bakgrunn av problemstillingene i forvaltningsrevisjonen skal det etableres revisjonskriterier. Disse danner grunnlaget for hva innsamlede data skal vurderes opp mot. Kriteriene skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/formålstjenlig/effektivt. I dette prosjektet er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Kommuneloven med forskrifter, herav bestemmelser om:
  - Budsjettering
  - Regnskapsrapportering/rapportering
  - Intern kontroll
- Veiledere og anbefalinger fra departementer og KS
- Kommunens egne reglementer, retningslinjer og rutiner for budsjettering og økonomistyring

Fullstendig utledning av revisjonskriterier finnes i vedlegg A til rapporten.

### 4 Metode for revisjonen

Informasjon som belyser problemstillingene er innhentet gjennom dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelser.

#### Dokumentstudier

Undersøkelsen har blant annet omfattet gjennomgang og vurdering av relevant dokumentasjon opp mot fastsatte revisjonskriterier, som i denne sammenheng er:

- Overordnede plandokument
- Økonomiplaner og årsbudsjett
- Kommunale reglementer
- Saker og notater som berører økonomiområdet
- Årshjul, maler, skjema etc. tilknyttet økonomiarbeidet
- Tertialrapporter, årsregnskap og årsberetninger
- Intern rapportering på økonomi
- Dokumenter vedrørende investeringsprosjekter

Dokumenter som er grunnlag for våre vurderinger er omtalt eller opplistet i de relevante datakapitlene.

#### Intervjuer

Det ble innledningsvis gjennomført et oppstartsmøte (02.09.2021) der kommunedirektøren, økonomisjefen og avdelingsleder for økonomi deltok. Formålet med møtet var, i tillegg til å informere kommuneadministrasjonen om forvaltningsrevisjonen, å innhente mer overordnet informasjon og sentrale dokumenter tilknyttet økonomiplanlegging, løpende budsjettoppfølging og rapportering på økonomiområdet. Det er videre i perioden november til desember 2021, gjennomført kvalitative intervjuer med kommunens ledelse, nøkkelpersoner knyttet til økonomiområdet, de ulike sektorer og et utvalg av kommunale enheter. Disse er:

- Kommunedirektør
- Økonomisjef
- Kommunalsjef helse- omsorg og sosial
- Konstituert kommunalsjef for teknisk drift
- Kommunalsjef oppvekst og kultur
- Prosjektleder bygg
- Rektor Trysil ungdomsskole
- Enhetsleder Trysil sykehjem

Intervjuene omfatter til sammen 8 respondenter. Til intervjuene er det utarbeidet temalister som er sendt de ulike respondentene før intervjuet og det er utarbeidet intervjuguider som er benyttet under selve intervjuene.

### Spørreundersøkelser

Det er gjennomført to spørreundersøkelser i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. En mot folkevalgte og en mot ansatte i kommunen som har oppgaver i tilknytning til økonomiplanlegging, løpende budsjettoppfølging og/eller økonomirapportering.

**Undersøkelsen rettet mot folkevalgte** ble gjennomført over 3 uker i desember 2021. Det ble sendt to påminnelser til de som ikke hadde svart i løpet av perioden. Undersøkelsen er sendt ut til alle som er oppført som folkevalgte i Trysil kommune på undersøkelsestidspunktet. Det er 26 av 62 respondenter som har svart og dette utgjør en svarprosent på 42 %. Når det gjelder svarprosenten ser vi at 12 av kommunestyrets 23 faste medlemmer har svart på spørreundersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 52 % for disse. Både kommunestyret, formannskapet, hovedutvalgene og andre utvalg/råd etc. er dekket i undersøkelsen. De fleste har naturlig nok tilknytning til kommunestyret (19 av 26) og alle som sitter i formannskapet har svart på undersøkelsen (5 av 5). 33 % oppgir å være valgt inn i et hovedutvalg, mens 42 % er valgt inn i andre utvalg eller råd e.l. Det er sannsynlig at kjennskapen til kommunens økonomi er bedre for de som er faste medlemmer i kommunestyret, formannskapet eller hovedutvalgene, enn for de som er vararepresentanter eller medlemmer i et utvalg/råd etc.

40 % av respondentene oppgir å representere posisjon i politiske organer i Trysil kommune, mens 56 % oppgir å representere opposisjon. Det er 4 % av respondentene som oppgir å stille som uavhengige representanter. Det er sannsynlig at opposisjonspolitikere har et mer kritisk syn på kommunens budsjett- og økonomistyring enn posisjonspolitikere og at dette kan ha en viss betydning på svarene som er gitt. Der det har vært aktuelt har vi filtrert svarene og sett særskilt på dette. De fleste respondentene har svart på alle hovedspørsmålene<sup>1</sup>. Antall besvarelser på det enkelte hovedspørsmål varierer fra 24-26.

---

<sup>1</sup> Er spørsmål som alle skulle svare på, i motsetning til spørsmål som betinget bestemte svar på hovedspørsmålene.

**Undersøkelsen rettet mot ansatte med økonomioppgaver** ble gjennomført over tre uker i januar 2022 og det ble sendt to påminnelser til de som ikke hadde svart i løpet av perioden. I tillegg var undersøkelsen avklart med kommunedirektøren som sendte ut et e-postvarsel til alle respondentene i starten av undersøkelsen. Undersøkelsen er sendt ut til alle ansatte i kommunen som vi har fått oppgitt at har oppgaver knyttet til økonomiplanlegging, -oppfølging eller –rapportering. Vi har ikke sendt spørreundersøkelsen til de vi har hatt intervju med.

Det er 31 av 39 respondenter som har svart og dette utgjør en svarprosent på 79%. Når det gjelder fordelingen på sektorer har vi fått svar fra ca. halvparten av respondentene i sektor oppvekst og kultur, mens for de øvrige sektorene er svarprosenten fra 90 – 100%. De fleste har svart på alle hovedspørsmålene. Antall besvarelser på det enkelte hovedspørsmål varierer fra 29-31.

### Verifisering av innhentet data

Data som er innhentet via intervju og dokumentstudier er verifisert. Intervjuer verifiseres av intervjupersonene og data hentet fra ulike dokumenter er verifisert i forbindelse med at foreløpig rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Prosjektet er ellers gjennomført i samsvar med NKRF<sup>2</sup> sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

## 5 Organisering av økonomifunksjonen og generelt om internkontroll

**Organisering av økonomifunksjonen i Trysil kommune:** I intervju med kommunens økonomisjef har vi fått opplyst at økonomiavdelingen er en stabsfunksjon der økonomisjefen har lederansvar for økonomiavdelingen og SÅTE. Økonomiavdelingen består av en regnskaps-/avdelingsleder, 3 økonomikonsulenter, 2 sekretærer og en medarbeider som har ansvaret for fakturering og innfordring. Den ene av de tre økonomikonsulentene ved økonomiavdelingen følger opp kirkeregnskap og Agresso-bruk i kommunen, og er involvert i rullering på det som avdelingen kaller «uka» (daglige ting som post, skanning fakturaer, bilagsføring). Den andre økonomikonsulenten har oppfølging på fellesområder som gjelder hele kommunen som mva., pensjon, kasse/Vipps/bank og en del balanseposter, i tillegg til rullering på «uka». Den siste konsulenten på økonomiavdelingen attesterer for teknisk avdeling. I tillegg er han inne på «uka», og hjelper til med budsjettprosessen på skolesektoren.

I tillegg til de tre økonomikonsulentene som er ansatt ved økonomiavdelingen har sektor helse, omsorg og sosial sin egen økonomikonsulent som bistår i denne sektoren. Ut ifra organiseringen mener økonomisjefen at økonomifunksjonen er noe fragmentert slik det er i dag. Økonomikonsulentene utfører mange andre oppgaver enn analysearbeid, planlegging og budsjettoppfølging, og det er et ønske fra økonomisjefen å få et eget kontrollerteam som kan operere samlet og dekke hele kommunen. Lønnsavdelingen i kommunen er organisert under HR.

**Internkontrollsystemet:** For internkontroll generelt har vi fått opplyst fra kommunedirektøren at kvalitetssystemet Netpower ble tatt i bruk fra 2021 og at det jobbes med å få innført dette som en del av kommunens styringssystem. Det vil si at organisasjonen og sektorene tar det i bruk slik at det kan bidra til styring, forbedring og kontroll. Det er tilsatt en kvalitetskoordinator som jobber med kvalitetssystemet og internkontroll. Kommunedirektøren har opplyst at det er et stykke igjen før en oppnår det internkontrollsystemet som man ønsker i kommunen. Intensjonen har vært å få rammeverket på plass i løpet av 2021, og at systemet kommer på plass og fungerer fullt ut fra 2023. Dette gjelder både internkontroll for HMS-området og tjenesteområdene. Da data ble samlet til denne

---

<sup>2</sup> NKRF- forbundet for kontroll og revisjon i kommunene (tidligere Norges Kommunerevisorforbund).

forvaltningsrevisjonen var møtene/samtalene med kommunalsjefene sentrale med hensyn til oppfølging av internkontrollen ute i organisasjonen. Når det gjelder oppfølging fra det politiske nivå er møtene i formannskapet oppgitt å være sentrale.

Kommunedirektøren har opplyst at avvikshåndtering inngår i kvalitetssystemet og er en del av kommunens internkontroll. Avvikssystemet var i ferd med å bli tatt i bruk da intervjuer til denne forvaltningsrevisjonen ble gjennomført. Det ble opplyst at en i første omgang prioriterte avvik på HMS-området, selv om deler av organisasjonen allerede har lang tradisjon med avvikshåndtering innen tjenesteområdet. Når det gjelder risikovurderinger har kommunen tatt i bruk og hatt opplæring i ROS-analyser. Slike analyser er blant annet brukt i forbindelse med budsjettkuttene i de enkelte sektorene. Ifølge kommunedirektøren varierer kvaliteten på vurderingene, men en blir stadig flinkere på dette. Det presiseres at ROS-analysene ikke skal være partsinnlegg for om et tiltak skal tas inn i budsjettet eller ikke. Det vurderes også om SWOT<sup>3</sup> kan benyttes i stedet da det er mer fruktbart når en også ser på muligheter. Det er et lovkrav at internkontrollen skal være risikobasert, både innen HMS- og tjenesteområdet. Vi har fått opplyst at det lages risikovurderingsverktøy som skal tas i bruk i kommunen, og det vil være nødvendig at organisasjonen venner seg til å gjøre risikovurderinger i flere sammenhenger enn i dag.

Når det gjelder opplæring innen økonomi har kommunedirektøren opplyst at det er den enkelte leder som har ansvaret for opplæring i sin sektor, enhet eller avdeling. Det skal utarbeides en opplæringsplan for alle nytilsatte. Når det gjelder økonomi må enhetene benytte seg av de ressurser de har rundt seg. Det er naturlig å trekke inn økonomiavdelingen, for eksempel i forbindelse med bruk av Agresso. Opplysningene fra kommunedirektøren vedrørende internkontroll samsvarer godt med de opplysningene vi har fått om internkontroll fra intervju med andre ansatte i kommunen.

Fra økonomisjefen har vi fått opplyst at kommunens kvalitetssystem er sentralt med hensyn til internkontrollen og at kommunen følger anbefalingene i KS-veilederen *Orden i eget hus*. I kvalitetssystemet legges de regler, reglementer, rutiner, maler etc. som gjelder for kommunen samlet og for den enkelte sektor og enhet. Det er ikke lagt inn rutiner som gjelder økonomi i kvalitetssystemet, så dette er et område som økonomisjefen mener at kan forbedres. Vi har ellers fått opplyst at internkontroll kan være tema i ledermøter, men at det likevel nok kunne vært mer i fokus. Kvalitetssystemet inneholder en egen modul for avviksregistrering/håndtering. Avvikssystemet kan benyttes i forhold til økonomi, men det gjøres sjelden. Dette bekreftes av flere av de andre vi har hatt intervju med.

Det er flere av de som er intervjuet ute i sektorer og enheter som har gitt uttrykk for at de føler behov for mer kunnskap/opplæring og informasjon om de økonomioppgaven de har. Det er spesielt når en er nytilsatt som leder at behovet er størst. Ellers har ledere som har tilgang til bistand fra en av økonomikonsulentene i kommunen oppgitt at disse er til stor hjelp. Når det gjelder innfasing av kvalitetssystemet varierer status fra sektor til sektor. I teknisk drift var ikke kvalitetssystemet tatt i bruk da vi gjennomførte intervjuer. I oppvekst og kultur var en i ferd med å legge inn ulike regler, reglementer og rutiner, mens i helse, omsorg og sosial er det oppgitt at kvalitetssystemet benyttes. Når det gjelder dialog med de folkevalgte deltar kommunalsjefene i formannskapsmøter, i tillegg til hovedutvalgsmøter for sine respektive sektorer. Kommunalsjefene opplever stor interesse fra de folkevalgte for sine sektorer og at dialogen gjennomgående er god.

---

<sup>3</sup> Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (Styrker, svakheter, muligheter og trusler)

## 6 Problemstilling 1 – Økonomiplanlegging og budsjettprosess

### Problemstilling 1:

I hvilken grad bidrar budsjettprosessen i Trysil kommune til et realistisk budsjett og grunnlag for god økonomistyring?

#### 6.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

- Kriterie 1** Økonomiplanleggingen er omfattet at kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem, og roller og oppgaver må være fordelt.
- Kriterie 2** Det er utarbeidet en plan for økonomiplan- og budsjettprosessen og planen er forankret politisk.
- Kriterie 3** Det må være tydelig sammenheng mellom økonomiplaner/budsjett og øvrige overordnede planer i kommunen.
- Kriterie 4** Økonomiplanleggingen må bygge på analyser og vurderinger som bidrar til realistiske anslag på inntekter og utgifter.
- Kriterie 5** Kommunen bør ha fastsatt rutiner for å sikre realistiske økonomiplaner og budsjetter.
- Kriterie 6** Risiko knyttet til budsjettarbeidet bør være kartlagt og vurdert, og det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko. Internkontrolltiltakene blir fulgt opp i kommunens organisasjon.
- Kriterie 7** Risikovurderinger og registrerte avvik benyttes til læring og utvikling på området.
- Kriterie 8** Utredning av saker som gjelder økonomiplanlegging må ivareta fastsatte lovkrav. Slike utredninger bør videre innrettes i henhold til det som er anbefalt fra statlige myndigheter og KS. De bør også innrettes slik at interne regler etterleves

#### 6.2 Innhentet data

##### 6.2.1 Dokumentgjennomgang

**Kommuneplan:** På tidspunktet for datainnsamlingen til denne forvaltningsrevisjonen var Trysil kommune i ferd med å utarbeide ny samfunnsdel av kommuneplanen. Vi har fått opplyst at det er denne som ligger til grunn for budsjett- og økonomiplanarbeidet for budsjett 2022 og økonomiplan for 2022-2025. Fra økonomisjefen og kommunedirektøren har vi fått opplyst at den forrige samfunnsdelen av kommuneplanen, som ble vedtatt i 2009, på mange måter ikke er egnet til å tydeliggjøre sammenhenger i kommunen sitt plan- og rapporteringssystem i 2021/22. Vi har av den grunn sett bort fra kommuneplanens samfunnsdel fra 2009 i denne forvaltningsrevisjonen. Det bemerkes at den nye kommuneplanen ikke var vedtatt i kommunestyret da vi gjennomførte denne forvaltningsrevisjonen.

FNs bærekraftsmål er et sentralt element i «Samfunnsdel av kommuneplan 2021-2033». Det heter i innledningen til planen at den skal bidra til utvikling gjennom bruk av bærekraftsmål, ha med seg Trysil kommunes visjon og verdigrunnlag, samt tilpasning til lokalpolitisk ønsket utvikling. For å leve opp til normene og verdiene som er satt i verdigrunnlaget, vil det i kommende planperiode arbeides ut fra prinsippene; «Samskaping, Medvirkning, Attraktivitet og Bærekraftig utvikling». De største utfordringene i Trysil i planperioden vil være endringer i demografi, næringslivet og klimaet. I tillegg vil kommuneøkonomien være sentral. Måltall og finansielle handlingsregler for økonomistyringen fremheves som redskapet som kan sikre økonomisk handlefrihet til å møte fremtidens utfordringer.

De finansielle måltallene for driftsresultat, gjeldsgrad og disposisjonsfond er gjengitt i planen. Det er understreket at administrasjonen og de folkevalgte har ansvar for å følge opp vedtatte mål og handlingsregler innenfor drift, investering, lånegjeld og fondsoppbygging. Dette skal være førende for økonomistyringen og opprettholde en bærekraftig økonomi som vektlegger det langsiktige perspektivet.

FNs bærekraftsmål for miljø-, sosial- og økonomisk bærekraft ses i sammenheng med de lokale innsatsområdene *attraktiv og fremtidsrettet, inkluderende og trivelig og skapende og kreativ*. Kommuneplanen nedfeller de overordnede målsettingene for hvert innsatsområde og tiltak for å nå målsettingene. Det understrekes at for å ha en bærekraftig utvikling og for å nå satsingsområdene i samfunnsdelen av kommuneplanen, forventes det at alle kommunale tjenesteområder er kjent med kommuneplanen og at den brukes aktivt i styringen av kommunen.

Det er bærende at mål og strategier i kommuneplanens samfunnsdel er med videre i alle planer. Dette vil sikre et godt plansystem som gir eierskap og forutsigbarhet for folkevalgte, ansatte og innbyggere. Når det gjelder økonomiplanen er det presisert at denne skal vise hvordan satsingsområdene følges opp gjennom økonomiske prioriteringer. Økonomiplanen utgjør kommuneplanens handlingsdel sammen med fireårig økonomiplan, der *år en* er årsbudsjettet. Den viser prioriteringer og tiltak for å nå de langsiktige målene i kommuneplanens samfunnsdel gjennom «Dette skal vi» og «Slik gjør vi det».

I **budsjett 2022 økonomiplan 2022-2025** henvises det innledningsvis til bakgrunnsdokumenter som kommuneplan, næringsplan og tidligere års regnskap, årsberetning og årsmelding. Det vises også til noen generelle forutsetninger, blant annet med hensyn til antall innbyggere, rentenivå og skatteøre.<sup>4</sup>

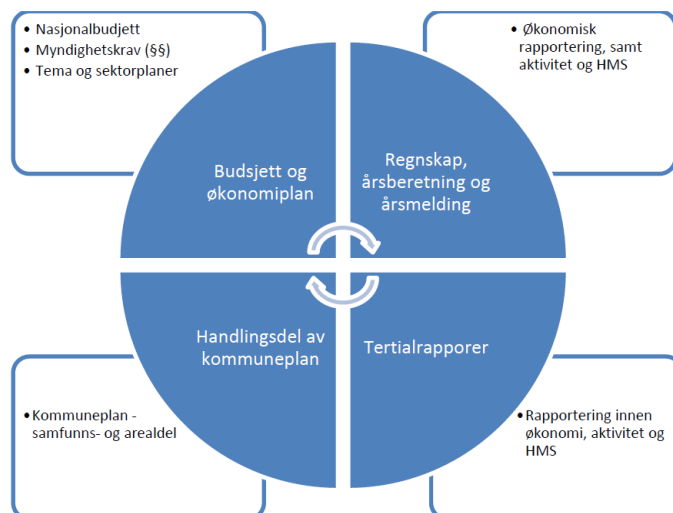
Følgende figur<sup>5</sup> illustrerer plan- og budsjettssystemet i kommunen:

---

<sup>4</sup> Beregnet skatteprosent

<sup>5</sup> Fra Budsjett 2022 og revidert økonomiplan 2022-2025, vedtatt av kommunestyret 30.11.2021





Årsbudsjettet og økonomiplanen innledes for øvrig med en del regelverk for budsjettering i kommunene samt at de finansielle måltallene er gjengitt. Når det gjelder de finansielle måltallene er det presisert at Statsforvalterens anbefalte netto driftsresultat på 1,75 % av inntektene ikke vil gjelde som et absolutt krav for budsjett og økonomiplan for Trysil kommune. Netto driftsresultat på 1,75 % av inntektene er likevel oppgitt som en foretrukket målsetting. De finansielle måltallene for Trysil kommune er i plandokumentet oppsummert som følger:

- *Netto driftsresultat på minimum 1 % (tilsvarende om lag 7,5 mill.), men fortrinnsvis 1,75 %, som er normen fastsatt som akseptert måltall.*
- *Ubundne fond (kommunale ubundne driftsfond) på 5 % av inntektene på slutten av økonomiplanperioden (35 mill.).*
- *Likviditetsgraden bør ligge på en ratio over 2 (omløpsmidler delt på kortsiktig gjeld).*
- *Totale netto lånegjeld bør ligge under 130 % av driftsinntektene. Med totale netto lånegjeld menes her kommunens totale lånegjeld med fradrag for Husbanken-lån til videreformidling og lån til kirkelige formål. Grunnen til at kommunen har en relativt høy lånegjeld er fordi det har blitt og vil bli investert mye i selvkostområder for å kunne bidra til utviklingen i Trysilfjellet. Uten disse nødvendige investeringene ville det fort føre til en byggestopp, noe som vil være svært uheldig. Rentebærende lånegjeld (der hvor kommunen har en renteesponering) er mye lavere. Kommunens rentebærende lånegjeld bør ligge under 75 % av driftsinntekter.*

I dokumentet finnes et eget kapittel om hvordan budsjett-/økonomiplandokumentet må leses, der det heter at budsjettet er en detaljering av første året i økonomiplanen, som også må sees i sammenheng med handlingsdelen av kommuneplanen. Ved beregning av rammetilskudd og skattenivå er KS sin siste prognosemodell lagt til grunn. Det er presisert at det er usikkerhet knyttet til skatteinntektene i den grad skatteveksten blir forskjellig fra prognosen. Prognosemodellen er vedlagt dokumentet.

Dokumentet tar utgangspunkt i et budsjett før tiltak, og deretter følger en oversikt over grunnlagsendringer og tiltak i den enkelte sektor som er tatt inn i/ut av budsjettet. Tiltakene er sortert og presentert som løpende endringer i budsjettet, ikke prioriterte nye tiltak, prioriterte nye tiltak, prioriterte salderingstiltak og ikke prioriterte salderingstiltak. Gjennomgangen leder frem til kommunedirektørens budsjettforslag og korrigerede tall for økonomiplan for perioden 2022-2025

For tiltakene er det presisert at disse kan prioriteres og vedtas i forhold til om, og når de skal gjennomføres. Det er presisert at dette må ses i sammenheng med kravet om budsjettbalanse. Det heter videre at beskrivelsen av tiltakene skal vise hensikten og konsekvensene, i tillegg til å vise hvilke mål og delmål i kommuneplanen de bygger oppunder.

Det foretas så en gjennomgang av sentraladministrasjonen (inkl. kirkelig fellesråd, SÅTE IKT og næring), samt de enkelte sektorene. For sentraladministrasjonen foretas det en oppsummering av noen viktige målsettinger for kommunen. Dette gjelder sentrumsutvikling, IKT-satsning og kommunen som arbeidsgiver. Det vises videre til en KOSTRA-gjennomgang fra Framsikt, og KOSTRA-tallene for netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter for Trysil og nabokommunene presenteres. Her finnes også en oversikt over utviklingen i netto resultatgrad de senere år. Denne ser slik ut:

Netto driftsresultat	2016	2017	2018	2019	2020
Sum driftsinntekter - i hele tusen	649 290	663 632	697 752	711 317	739 550
<b>Netto driftsresultat</b>	<b>6 165</b>	<b>10 675</b>	<b>-29 908</b>	<b>-24 022</b>	<b>4 957</b>
Netto resultatgrad	0,95 %	1,61 %	-4,29 %	-3,38 %	0,67 %

Deretter gjennomgås de øvrige sektorene. For den enkelte sektor vises det en ressursoversikt og de viktigste målsettingene og utfordringene som hver sektor står overfor i perioden. Hver sektor har beskrevet hvordan de arbeider med innsatsområdene «attraktiv og fremtidsrettet, inkluderende og trivelig og skapende og kreativ», som det skal jobbes ut ifra i forhold til kommuneplanens samfunnsdel.

Budsjett- og økonomiplandokumentet inneholder et eget kapittel som omhandler investeringer med totaloversikter for det enkelte år, og en kort beskrivelse av den enkelte investering. Budsjett- og økonomiplan-oversiktene viser investeringene fordelt på det/de året/årene de er prioritert. Budsjett-/økonomiplandokumentet inneholder også oversikt over minste låneavdrag i økonomiplanperioden, gebyr og betalingssatser og satser for tilskudd og godtgjørelser. Som vedlegg til dokumentet finnes beregning av rammetilskudd, oversikt over renter og avdrag, selvkostberegninger, budsjett for kirkelig fellesråd, budsjett for SÅTE IKT og for kontroll- og tilsynsarbeid i Trysil. I tillegg er kommunedirektørens innstilling og protokoll fra behandling av årsbudsjett/økonomiplan i kommunestyret vedlagt, samt vedtatt budsjett 2022/revidert økonomiplan for 2022-2025. Budsjett 2021 og revidert økonomiplan for 2021-2024 er oppbygd på tilnærmet samme måte som Budsjett 2022 og revidert økonomiplan for 2022-2025.

**Økonomiplan med handlingsdel 2022-2025 – Trysil kommune** er basert på målsettinger i ny kommuneplan som er planlagt behandlet i løpet av første halvår 2022. Innledningsvis tar planene for seg kommuneplanens mål og sentrale føringer for handlingsdelen, status for kommunens planstrategi og kommuneøkonomien. Økonomivurderingen er basert på en KOSTRA-analyse.

**Annen dokumentasjon** som sier noe om budsjettprosessen er:

- *Årshjul økonomisk rapportering mm.* Sier noe om rapportering og budsjettarbeid.
- *Økonomireglementet – Reglement for delegering av budsjettmyndighet.* Gjelder både folkevalgte organer og administrasjon og angir bestemmelser om hvilke budsjettendringer som kan vedtas av hvem. Det er kommunestyret som kan vedta budsjettreguleringer mellom sektorer. Hovedutvalgene kan vedta omdisponeringer mellom virksomhetsområder innen sin sektor. Vesentlige merinntekter og/eller mindre utgifter kan ikke benyttes til nye permanente tiltak uten politisk behandling. Investeringsbudsjettet vedtas av kommunestyret og

reglementet angir regler for overskridelser, tilleggsbevilgninger/omdisponeringer og finansiering ved låneopptak.

- *Økonomireglement – reglement for investeringsprosjekter*, som gir regler for planlegging av investeringsprosjekter.
- *Utfordringsdokument budsjett 2021*. Tar for seg og vurderer ulike risikoforhold knyttet til oversikt over stillingshjemler, rutiner for budsjettering og samarbeid mellom lønnsavdelingen og økonomiavdelingen. Dokumentet tar også for seg hvordan de ansatte ved økonomiavdelingen bør involveres ute i sektorer, enheter og avdelinger, samt viktigheten av å starte periodisering og kontering av tiltak tidligere, slik at en får oversikt over alle konsekvenser.
- *Fremdriftsplan budsjettarbeid – budsjett 2022*.
- *Dokument vedrørende ROS analyser i budsjettprosessen*. Viser blant annet hvordan ROS skal gjennomføres/beskrivelse av metoden for gjennomføring. Inneholder også eksempel på hvordan ROS skal gjennomføres.
- *Referat fra budsjettkonferansen i 2020 – diskusjon på et mer strategisk nivå med hensyn til helse- og omsorgstilbudet, oppvekstmiljø og botilbud for ulike brukergrupper*. Inneholder innspill som skulle tallfestes og legges frem for politikeren på et senere tidspunkt.
- *Periodiseringsnøkler for ulike kostnader og inntekter*.
- *Eksempel på risikovurdering* i forbindelse med innsparingstiltak ved Trysil ungdomsskole.
- *Skjema – Behovsutredning for investeringsprosjekter (Ikke bygg)*. Inneholder behovsanalyse, kostnadsramme, periodisert bevilgningsbehov og en vurdering av driftsmessige konsekvenser.
- *Skjema – Behovsutredning for investeringsprosjekter, Helse omsorg og sosial*. Inneholder behovsanalyse, kostnadsramme, periodisert bevilgningsbehov og en vurdering av driftsmessige konsekvenser.
- *Skjema som brukes ved opprettelse av prosjekter investering/drift*. Viser anslag på kostnad, levetid og aktuelle konti for regnskapsføring/budsjettering.

### 6.2.2 Intervjudata

I intervju med økonomisjefen har vi fått opplyst at budsjett- og økonomiplanprosessen følger et fastsatt årshjul. Ut fra dette årshjulet utarbeides det en ukeoversikt over når ting skal være klart. Oversikten er forankret i kommunedirektørens ledermøte og den deles således med alle lederne i kommunen. Det sendes i tillegg ut e-poster med påminnelser. For budsjett 2022 og økonomiplan (2022 – 2025) forelå det ikke en vedtatt kommuneplanens samfunnsdel. Det var imidlertid en ny samfunnsdel under utarbeidelse, og administrasjonen har ikke sett noen hensikt i å basere budsjettarbeidet på den gamle planen ettersom det da uansett vil bli endringer når den nye kommuneplanen blir vedtatt.

Fra kommunedirektøren har vi fått opplyst at samfunnsdelen for kommuneplan (fra 2009) som gjaldt i 2021 var vanskelig å få til å flyte sammen med økonomiplan 2022-2025 og årsbudsjett 2022. Ny kommuneplan er under utarbeidelse og vil forventelig bli behandlet i løpet av første kvartal 2022, og økonomiplan for 2022 -2025 og årsbudsjettet for 2022 er farget av intensjonen i den nye kommuneplanen. Kommunedirektøren opplyser ellers at den administrative prosessen med neste års driftsbudsjett tar utgangspunkt i inneværende års budsjettall. Lønnsbudsjettet er sentralt ettersom dette utgjør størstedelen av budsjettet i kommunen, og det er viktig at grunnlaget her er riktig. Grunnlagsendringer legges så inn, samt at ønsker og behov for endringer i budsjettet fra sektorene

legges frem og prioriteres av kommunedirektøren. Dette danner grunnlaget for et første budsjettutkast.

Trysil kommune har fra og med 2021 gått over til å behandle økonomiplan med vedtaksmøte i kommunestyret før sommeren. Neste årsbudsjett behandles med vedtak i siste kommunestyremøte før jul. Hensikten med dette er å få større fokus på den langsiktige økonomiplanleggingen, og dette er enklere å få til når økonomiplanen behandles for seg selv. Det er også en fordel å få på plass den langsiktige økonomiplanleggingen før en starter på behandlingen av årsbudsjettet.

Fra økonomisjefen har vi fått opplyst at en prøver å ta hensyn til de overordnede planene i kommunen når det utarbeides økonomiplaner, men at dette har lett for å bli litt for tilfeldig. Det er da heller ikke lagt til grunn noe eget system for målstyring i kommunen. De finansielle måltallene som er vedtatt for kommunen er imidlertid viktige for planleggingsarbeidet. Det er også befolkningsutviklingen i kommunen. Ved planleggingen tas det utgangspunkt i grønt hefte. Grønt hefte omhandler inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, og er et beregningsteknisk vedlegg til statsbudsjettet som utarbeides av kommunaldepartementet årlig. Grønt hefte viser fordeling av rammetilskuddet det enkelte år.

Investeringsønsker innhentes fra enhetene, og det er viktig at behovet for investering(e) er godt begrunnet. Investeringsreglementet skal følges, og en må blant annet ta hensyn til de driftsmessige konsekvensene av investeringene. Økonomisjefen mener det er behov for mer struktur på planleggingsfasen av investeringene. Erfaringen er at det legges frem mange planer, men det er ikke alltid at planene blir gjennomført. Det er behov for bedre internkontroll og bedre prosjektbeskrivelser når det gjelder investeringsprosjekter, slik at de er godt utredet før de går til politisk behandling. Kommunen har ellers ikke nok folk til å gjennomføre investeringsprosjektene som byggherre selv, og må derfor sette ut prosjektene til totalentreprenører.

Når det gjelder investeringsprosjekter mener kommunedirektøren at det er viktig å sikre rom for investeringer som kan utvikle Trysil-samfunnet. Kommunen har hatt mange store investeringer på selvkostområdet de senere årene. Blant annet med mye VA-utbygging i tilknytning til Trysilfjellet. Samlet sett gjør dette at kommunen ligger mye bedre an enn de fleste kommuner i Norge når det gjelder infrastruktur på området. Kommunen har også hatt utbygging av renseanlegg og legger opp til et slambehandlingsanlegg og et biogassanlegg i tilknytning til dette. VA har egen plan for utbygging og utskifting av det kommunale ledningsnett. Kommunen har også tatt ansvar med tilrettelegging av tomter for boliger og leiligheter. Private aktører i Trysil har i stor grad prioritert hyttebygging, og det er bygget for få boliger/leiligheter i kommunen de senere år. Dette er det behov for, og kommunen har derfor tatt en mer aktiv rolle.

I kommuneadministrasjonen planlegges ellers investeringene ut fra et 4-års perspektiv i økonomiplanen. I budsjett-/økonomiplanprosessen kommer det innspill fra kommunalsjefene og kanskje spesielt fra teknisk sektor. Listen over investeringer gjennomgås hvert år – vanligvis rundt september. Det gjøres da prioriteringer/omprioriteringer i forhold til den gjeldende økonomiplanen og dens investeringer. Noen tiltak utsettes mens andre kanskje ikke blir realisert. Blant de større investeringene i Trysil nå finner man bygging av ny barnehage (to blir en) og det planlegges bygging av eldreboliger/omsorgsboliger. Dette er det behov for slik at alle trinnene i omsorgstrappen kan dekkes. I planleggingen legges investeringsreglementet til grunn. Kommunedirektøren har inntrykk av at reglementet er mer i fokus nå enn tidligere år. I og med at det er så mange prosjekter på gang er det nødvendig med mer systematikk, og at oppfølgingen gjøres formelt.

Når det gjelder deltagelse fra politikerne i økonomiplanleggingen opplyser økonomisjefen at kommunen pleier å holde økonomiplan- og budsjettkonferanse med kommunepolitikerne på sommeren. Dette for å få innspill fra de folkevalgte før økonomiplan- og budsjettokumentene utarbeides. Det har ikke vært avholdt slik konferanse i 2020 og 2021 på grunn av koronapandemien. Ellers blir politikerne orientert og det blir behandlet saker som gjelder økonomi i kommunestyret og i formannskapet gjennom året.

Risiko i forbindelse med økonomiplanleggingen, slik økonomisjefen opplever det, kan oppstå ved behandlingen av budsjettsakene. Dette gjelder særlig uspesifiserte tiltak som øker utgiftene, men hvor inndekkingen ikke er beskrevet. Slike forslag kommer gjerne i form av verbalforslag. Økonomisjefen fremholder at det er utfordrende med tiltak som ikke henger sammen med de overordnede målene for kommunen. For kommuneadministrasjonen sin del skal alle forslag gjennom en ROS-analyse før de tas inn i kommunens planer. Dette er noe man har startet med for 2 år siden, og det har vært gjennomført opplæring på dette i løpet av høsten 2020 og 2021.

Ellers nevnes kunnskap om økonomi blant lederne ute i enhetene som en risiko. De har fått opplæring, men denne er ikke strukturert nok. I tillegg er økonomikonsulentene litt for lite «kontrollere» slik det er i dag. Det hadde vært ønskelig at økonomikonsulentene kunne bidra mer med analyser og planleggingsarbeid ute i enhetene, samt ved å stille spørsmål på viktige områder. Organisatorisk ligger lønn og personal under HR, og økonomiavdelingen er avhengig av å få korrekte oversikter over stillingshjemler for å få utarbeidet et korrekt budsjett. Dette kan det også være risiko knyttet til.

Fra kommunedirektøren har vi fått følgende beskrivelse av prosessen rundt arbeidet med årsbudsjett 2022 og økonomiplan for 2022-2025. Økonomiplan- og budsjettbehandlingen i 2020 ble krevende og endte opp med en del tiltak som det måtte finnes inndekking for i ettertid. Det ble behov for ett evalueringsmøte på nyåret i 2021 for å bli enige med politikerne om hva som fungerte godt og hva som fungerte dårlig, samt for å bli enige om en budsjettprosess for 2022. Resultatet ble blant annet at en høsten 2021 la opp til at det skulle gå lengre tid fra kommunedirektørens forslag til budsjettet legges frem, og til behandlingen i formannskapet. Kommunedirektøren henstilte også om at de folkevalgte kom med forslagene sine noe tidligere slik at administrasjonen skulle rekke å gjøre beregninger og utrede konsekvensene av dem.

Kommunedirektøren har fokus på netto driftsresultat (NDR) i forbindelse med budsjettarbeidet. Politiske justeringer av kommunedirektørens budsjettforslag har tidligere år medført at en har gått vekk fra målsettingen om 1 % NDR, som er et mål vedtatt av kommunestyret. Realiteten har da blitt at kommunen vedtar et budsjett med en for liten buffer. Dette sett i lys av at kommunen også har for lite midler på ubundne driftsfond. Det er en målsetting å øke disposisjonsfondet i kommunen.

Dersom Trysil kommune skulle lagt det første budsjett-utkastet for 2022 til grunn, ville kommunen endt opp med et minusresultat på rundt 6,9 mill. kr. Dersom kommunen skulle nå målet, som Statsforvalteren anbefaler, med et netto driftsresultat på 1,75 % (tilsvarer 17,75 mill. kr. for Trysil sin del) måtte kommunen finne salderingstiltak (finne økte inntekter eller kutte kostnader) på vel 19,65 mill. kr. I tillegg bad kommunestyret under økonomiplanbehandlingen i juni om at de ville ha et visst politisk handlingsrom i tillegg til Statsforvalterens anbefaling slik at det kunne drives politikk.

Kommunedirektøren ga, med utgangspunkt i ovenstående, sektorene i oppgave med å kutte til sammen 17,5 millioner i kostnader, fordelt på 10 mill. kr. i Helse, omsorg og sosial, 5 mill. kr. i Oppvekst og kultur, 1,5 mill. kr. i Forvaltning og teknisk drift, samt 1 mill. kr. i SÅTE-IKT. De 2,25 mill. kr. som ikke da ble dekket opp måtte bli dekket opp gjennom finansområdet. I tillegg ble det vist til handlingsrom

hvor det kunne være mulig å hente ut mer, men som ikke ble anbefalt. Det handlingsrommet Trysil kommune har er innenfor eiendomsskatt og de eierskap kommunen har i Trysil kommune Holding AS, Trysil kommuneskoger KF, Trysil Fjernvarme AS og Eidsiva Energi AS.

Trysil har en lav sats på eiendomsskatt (2,3 promille – mot 4 promille som er mulig å ta) selv om eiendomsskatten utgjør en ganske stor del av Trysil sine frie inntekter. Dette er fordi det er mange hytter i kommunen som beskattes. Det har ikke vært noen stor politisk vilje til å øke eiendomsskatten i Trysil. Det har likevel vært et mål å kunne vedta et NDR på 1,75 %. Når det gjelder muligheten for å ta ut utbytte gjelder dette først og fremst fra Kommuneskogen og kommunens holdingselskap, men kommunen får også utbytte fra Eidsiva og Trysil fjernvarme. Det kan også være noe å hente på struktur innenfor Helse, omsorg og sosial, samt når det gjelder skoler og barnehager. Kommunedirektøren foreslo å legge ned et oppvekstsenter med skole og barnehage høsten 2022. Dette ble ikke vedtatt.

**Fra intervjuer ute i den enkelte sektor/enhet** bekreftes det at økonomiavdelingen legger frem en fremdriftsplan for budsjett- og økonomiplan-arbeidet som sektorer og enheter følger. Budsjettet for kommende år utarbeides med utgangspunkt i detaljbudsjett for tidligere år, justert for de endringer man ser det er behov for. Behov for endringer i tjenesten kan eksempelvis komme av lovendringer og pålegg, endrede behov i befolkningen, oppfølging av politiske vedtak, erfaringer med budsjettavvik og oppretting av tidligere avvik.

Både sektorledelse, enhetsledere og avdelingsledere innen den enkelte sektor er involvert i budsjettprosessen. I tillegg er også tillitsvalgte og verneombud involvert, i alle fall i sektor for kultur og oppvekst og i sektor for helse, omsorg og sosial. De har bistand fra økonomiavdelingen i større eller mindre grad, og de opplever å få god hjelp herfra. Sektor helse, omsorg og sosial og sektor oppvekst og kultur har også tilgang til økonomikonsulenter som er dedikert til deres sektor. Alle nye tiltak i sektorene skal beskrives og tiltakene, inkludert innsparingstiltak, skal vurderes med hensyn til risiko og sårbarhet.

Vi har fått tilbakemelding på at de overordnede planene i kommunen, som for eksempel kommuneplanens samfunnsdel, har betydning for sektorene i deres økonomiplanlegging. For økonomiplanleggingen i 2021 ble den samfunnsdelen til kommuneplanen som var under utarbeidelse, og som blir behandlet politisk i 2022, lagt til grunn. Likevel vil mer sektorspesifikke planer eller detaljplaner for enkeltområdet/tjenesten ha større betydning for sektorene. Når det gjelder sammenhengen mellom de overordnede planene og planer med hensyn til økonomi er dette noe sektorene forsøker å få til. Utvikling i demografi er spesielt viktig med hensyn til økonomiplanleggingen i sektor for helse, omsorg og sosial og for sektor kultur og oppvekst, ellers nevnes KOSTRA-tall som et viktig grunnlag for å følge utviklingen i kommunen. Tjenestnivået har ellers vært et fokusområde for sektor helse, omsorg og sosial de senere årene.

De finansielle måltallene er i utgangspunktet ikke noe sektorene har fokus på i sin økonomiplanlegging, men de blir berørt ved at de blir pålagt innsparinger, slik det har vært de senere årene. Det er ikke opprettet skriftlige rutiner for økonomiplanleggingen og oppfølgingen i sektorene eller i de ulike enheter. Sektor oppvekst og kultur har imidlertid en ambisjon å få slike på plass. Sektorleder for oppvekst og kultur mener det er viktig å rigge et person-uavhengig system, noe de har sett behovet for i denne sektoren det siste året i forbindelse med at det har vært stor utskifting av ansatte/ledere.

Når det gjelder risiko, eller forhold som gjør det vanskelig å planlegge på økonomiområdet, har vi fra forvaltning og teknisk drift fått innspill på at utfordringen ligger i fordelingen av lønnskostnader på ulike tjenester og periodiseringen av budsjettet gjennom året. Det er også utfordrende å planlegge



omfang av driftskostnader til vei, brøyting etc. som er væravhengig. Uforutsette endringer i strømavgifter, utgifter til oppvarming etc. kan også medføre avvik med hensyn til budsjettet. Tiltak for å redusere risiko med hensyn til lønnskostnader er at en har fått HR-avdelingen tidligere på banen enn før, og at de sammen med økonomiavdelingen sjekker lønn for kommende år. Periodisering prøver man hele tiden å bli mer presis på, mens uvanlig høye/endrede driftskostnader kun er mulig å sikre budsjettdekning for ved å ha en buffer i budsjettene.

I sektor for oppvekst og kultur er excel-ark-basert kommunikasjon mellom sektorene og økonomiavdelingen nevnt som en mulig kilde til feil. Ellers er lønnskostnader, ressursen til spesialundervisning og periodisering av budsjettet gjennom året nevnt som områder hvor det kan oppstå avvik. Dyrt utstyr, eller store mengder utstyr som går i stykker samtidig vil kunne føre til budsjettavvik. Det å sikre at kommunen får de korona-refusjonene som en har krav på er også nevnt som et risikoområde. Når det gjelder tiltak for å redusere risiko for sektor oppvekst og kultur fremheves det at man har fått inn en økonomikonsulent i sektoren som et viktig risikoreduserende tiltak. Excel-arkene kvalitetssikres ved at flere er involvert både på enhets- og sektornivå. Ellers mener sektorleder at opprydning i tidligere feil i budsjettet og sektorens investeringsplaner har medført mindre risiko for feil i budsjettene for sektoren.

I sektor helse, omsorg og sosial nevnes uforutsette endringer i tjenestebehovet som en risiko. Dette kan være som følge av tilflytting/raflytting, besøkende med tjenestebehov og endring med hensyn til ressurskrevende brukere. Et annet område som kan medføre avvik fra budsjettet er sykefravær og rekruttering samt dyrt utstyr som går i stykker. Ellers er varierende økonomikunnskap blant lederne nevnt som en risiko med hensyn til å oppdage avvik raskt. Det ble nevnt kun ett tiltak for å redusere risiko, og dette er knyttet til et nærværsprosjekt som er igangsatt for å redusere sykefraværet.

Risikoforholdene i de ulike sektorene er i mange tilfeller gjennomgående og har betydning både i planleggingsfasen, i økonomioppfølgingen og i økonomirapporteringen.

**Spesielt om investeringer, bygge-/anleggsprosjekter:** Fra sektor forvaltning og teknisk drift har vi fått opplyst at investeringer planlegges i en horisont på 4 år. Det foretas en kritisk gjennomgang av oversikten over planlagte investeringer hvert år. Ved teknisk drift foretas gjennomgangen internt sammen med avdelingsledere (Fagledere). Prosjekter som står på listen over tid kan utløse et behov for å justere kroneverdien for prosjektet. Det budsjetteres på hvert enkelt prosjekt. Høsten 2021 var det ca. 60 ulike prosjekter på listen. Igangsatte prosjekter som fordeler seg over flere år justeres budsjettmessig ved årsslutt, i henhold til faktisk fremdrift. Det gjøres justeringer i årets og neste års budsjett, samt i økonomiplanen. Prosjekter som ikke er igangsatt kan bli tatt ut av listen.

Behovet for investeringer er ofte en konsekvens av tiltak i andre kommunale planer. For eksempel boligplan for Trysil kommune og planer om å bygge nye boenheter i helse og omsorgssektoren. Men investeringsbehov kan også oppstå som følger av driftserfaringer fra vei, VA-lekkasjer, avløp der det er ofte behov for spyling etc. Investeringsprosjektene leveres med en beskrivelse av selve prosjektet og et kostnadsoverslag til budsjettbehandlingen. Kommunens investeringsreglement ligger til grunn i planleggingen, og en følger de punktene som er satt opp her. Det er også viktig å ta hensyn til eventuelle økte driftskostnader som følge av de investeringene som blir gjort. Sektor forvaltning og teknisk drift er involvert i alle bygge- og anleggsprosjektene som gjennomføres i Trysil.

Fra sektor oppvekst og kultur har vi fått opplyst at behov for investeringer kan komme både fra enhetene og tillitsvalgte, og det tas en gjennomgang med teknisk før de legges inn i budsjettet.

Gjennomgangen med teknisk innebærer en felles forståelse for det som legges inn som behov, og for å sikre at behovene for investeringene eventuelt ligger under teknisk i budsjettet.

I sektor helse, omsorg og sosial er det er enhetslederne som kjenner behovet og som fremmer forslag for sin enhet. For eksempel har enhetsleder ved sykehjemmet oversikt over alt av sykehjemmets utstyr og har utarbeidet en plan for utskifting. Dette er en 5-årsplan. Når enhetslederen melder inn behovene følger det alltid med en kartlegging med beskrivelse av tiltakene. For de investeringene som en får klarsignal på, rapporteres det til økonomiavdelingen. Iverksatt bestilling og status etterspørres av økonomisjefen.

Når det gjelder byggeprosjekter er det eiendomsavdelingen som er byggherre og som står for planleggingen og oppfølgingen. Enhetslederne fra de andre sektorene får imidlertid delta i planleggingen for å sikre at beboere/brukere og ansattes behov med hensyn til bygget, ivaretas. Enhetslederne deltar også på ferdigbefaring for byggeprosjekter sammen med eiendomsavdelingen.

**Bygging av Jordet barnehage:** Som eksempel på et litt større investeringsprosjekt har vi fått forklart gangen i byggeprosjektet som gjelder bygging av Jordet barnehage. I forbindelse med planleggingen av barnehagen ble det ført dialog med brukerne; barnehagen, ved bestyrer, tillitsvalgte og renhold. Det ble gjennomført møter mellom kommunen og barnehagen, med besøk/befaring til andre barnehager. Kommunens byggekomité har ca. tre møter i året. Byggekomitéen består av tre politikere som sitter i kommunestyret. I denne komitéen blir det diskutert hvilke prosjekter som er aktuelle å realisere, og alle prosjektene er innom denne komitéen før de utredes videre.

Etter hvert ble forslag til ny barnehage lagt frem til politisk behandling med et første kostnadsestimat. Ifølge prosjektleder var det ikke noen reelle alternativer til å bygge ny barnehage. Tidligere hadde barnehagen lokaler i en gammel enebolig. Ombygging av eneboligen ble ikke vurdert som hensiktsmessig.

Det blir gjort kostnadsoverslag basert på erfaring og byggefakta (tallene kvalitetssikres). I byggeprosjekter tas det utgangspunkt i kvadratmeterpris. Det blir utarbeidet kostnadsoverslag med forventet totalbeløp, samt en kort beskrivelse av prosjektet, til behandlingen av saken. Behandlingen gjennomføres vanligvis i kommunestyret før jul. Med godt planlagte prosjekter og god informasjon til politikerne, blir prosjektet vanligvis vedtatt.

Når det er gitt klarsignal for budsjettet blir prosjektering igangsatt. Det prosjekteres for hvert enkelt fagområde. Dette skyldes at byggeprosjektene stort sett gjennomføres som delte entrepriser. Det tas forbehold om politisk godkjenning. Det er sjelden at byggeprosjekter går over en lengre periode enn to år. Dersom prosjektet går over flere år må det foretas en vurdering på slutten av året med hensyn til framdrift. Budsjettet justeres i henhold til fremdriften, og fordelingen i kommende års budsjett og økonomiplan justeres tilsvarende. I byggingen av Jordet barnehage ble det også nødvendig med tilleggsbevilgning. Da ble det utarbeidet egen sak på dette som ble lagt fram til politisk behandling.

Etter hva vi har fått opplyst gjennomføres det risikoanalyser som gjelder selve byggingen, men ikke noen spesiell risikoanalyse for økonomien i prosjektene. I prosjekter som gjelder nybygg blir det vanligvis lagt til en reservepost i budsjettet på 10 %, men denne kan ligge lavere på prosjekter som en er godt kjent med/hvor det ikke er særlig risiko for at det skal dukke opp uforutsette ting. For renoveringsprosjekter er det en noe større usikkerhet, slik at reserveposten ofte er på 15 %. Usikkerheten i prosjektene er omtalt i sakene når de er oppe til politisk behandling. Dette fremgår av estimatet når politikerne vedtar prosjektene.

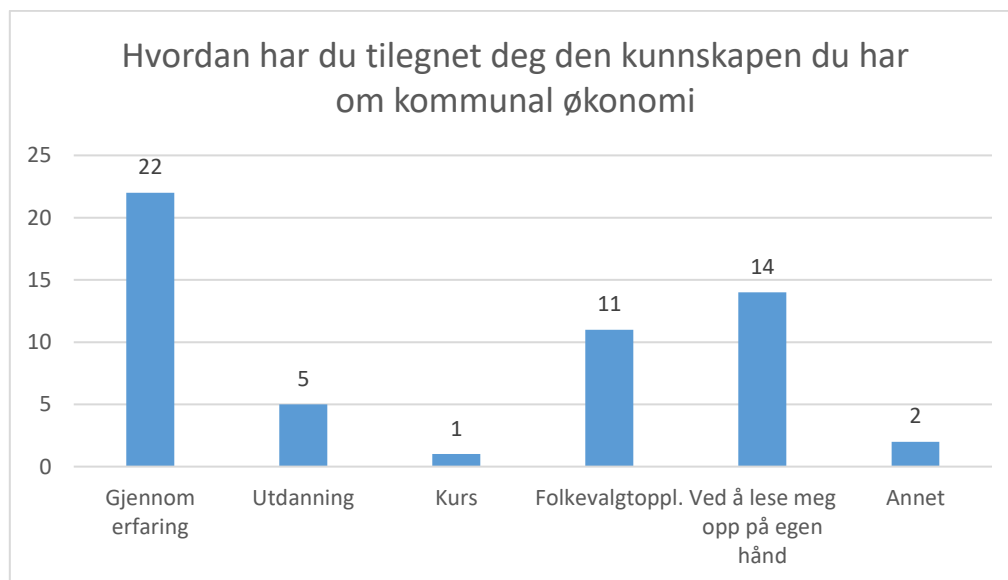
Vi har fått følgende dokumentasjon som har med planlegging av byggeprosjektet å gjøre:

- Saksframlegg politisk sak vedr. bygging av ny barnehage i Jordet. Utredningen sier blant annet noen om fremtidig behov og ulike alternativer vedr. renovering eller nybygg, samt et kostnadsestimat
- Saksframlegg politisk sak vedr. investeringsbudsjett – utbygging av Jordet barnehage

### 6.2.3 Data fra spørreundersøkelser

**Spørreundersøkelsen rettet mot folkevalgte:** Av de mer generelle spørsmålene i denne undersøkelsen har vi spurt hvordan den enkelte vil betegne sin kjennskap til kommuneøkonomi. Her har flertallet svart at denne er god (62 %) eller middels (23 %). Det er 8 % som har svart at de har svært god kjennskap og det er 8 % som har svart at de har liten kjennskap til kommuneøkonomi. Det er ingen som oppgir å ha svært liten kjennskap.

Med hensyn til hvordan den enkelte har tilegnet seg den kunnskapen de har om kommunal økonomi har den enkelte respondent hatt mulighet til å krysse av for flere ulike alternativer. Svarene fordeler seg slik:



N=26

Hele 81 % av respondentene har svart at de anser at det er behov for å øke kunnskapen om kommunal økonomi blant kommunepolitikerne i Trysil. Det er ingen som mener at det ikke er behov for å øke kunnskapen, mens 19 % har svart «vet ikke» på dette spørsmålet.

Når det gjelder økonomiplanleggingen i kommunen har vi innledningsvis stilt spørsmål som gjelder vedtatte finansielle måltall for kommunen. På spørsmål om det er fokus på de finansielle måltallene har en andel på 42 % svart «ja». Tilsvarende andel har svart «nei», mens det er en andel på 15 % som har svart «vet ikke». Skiller vi ut svarene til de som møter fast i kommunestyret har en andel på 58 % svart «ja» og en andel på 42 % har svart nei. 77 % har svart «ja» på at de finansielle måltallene øker deres bevissthet om kommunens økonomiske stilling. 8 % har svart «nei» på dette, mens resten har svart «vet ikke». Skiller vi ut svarene for de som møter fast i kommunestyret her har 83 % svart «ja» og en andel på 8 % har svart «nei». Når det gjelder hvorvidt de finansielle måltallene klargjør hvilke politiske ambisjoner det er rom for i et lengre perspektiv har 54 % svart «ja», 19 % har svart «nei»

mens resten har svart «vet ikke». Her har 67 % av de som møter fast i kommunestyret svart «ja» og en andel på 17 % svart «nei».

28 % av de som har svart på undersøkelsen mener at det politiske handlingsrommet det legges opp til i budsjettprosessen i Trysil er passe. 32 % mener handlingsrommet er for snevert, mens 4 % mener det er for vidt. 16 % har svart «vet ikke» på dette spørsmålet. Ser en på svarene fra de som møter fast i kommunestyret er det 64 % som har svart at handlingsrommet er passe, 27 % som har svart at det er for snevert mens resten har svart «vet ikke». Fra opposisjonspolitikere har 39 % svart at handlingsrommet er for snevert og den samme prosentandelen har svart at det er passe. For denne gruppen er det en større andel som har svart «vet ikke» (22 %).

Vi har lagt fram ulike påstander om økonomiplanleggingen i kommunen som respondentene skulle ta stilling til på en poengskala fra 1 til 5, der 1 er fullstendig uenig mens 5 er helt enig. Resultatet kan oppsummeres som følger:

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (poengskala fra 1-5)	Poeng
Det er viktig at kommunens budsjett er mest mulig realistisk	4,7
Trysil kommunes økonomiplaner og budsjetter gir et godt grunnlag for økonomistyring i kommunen	3,7
Økonomiplan, budsjettdokumentene og behandling av disse sakene, klargjør hvilke politiske ambisjoner det er rom for	3,5
Trysil kommune har tilstrekkelig fokus på å sikre økonomisk handlingsrom på lang sikt	2,8
Økonomiplanleggingen danner grunnlag for at aktiviteten i kommunen legges på et nivå som kan opprettholdes over tid.	3,3
Det legges til rette for gode prioriteringsdiskusjoner i tilknytning til saker som gjelder økonomiplanlegging	3,3
Økonomiplanleggingen fokuserer på bedre ressursutnyttelse	3,0
Økonomiplanleggingen fokuserer på forbedring av tjenestetilbudet	3,2

Gjennomsnittet for de fleste påstandene ligger over midtverdien på skalaen (3), og flertallet er således mer enig enn uenig i de fleste av påstandene. Det som respondentene i snitt er mest enig i er at det er viktig med et realistisk budsjett i kommunen (4,7 poeng). Det de er minst enig i er at Trysil kommune har tilstrekkelig fokus på å sikre økonomien på lang sikt (2,8 poeng). Prosentmessig fordeler svarene seg slik:

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (poengskala fra 1-5)	1	2	3	4	5
Det er viktig at kommunens budsjett er mest mulig realistisk	0 %	0 %	0 %	27 %	73 %
Trysil kommunes økonomiplaner og budsjetter gir et godt grunnlag for økonomistyring i kommunen	0 %	12 %	27 %	46 %	15 %
Økonomiplan, budsjettdokumentene og behandling av disse sakene, klargjør hvilke politiske ambisjoner det er rom for	0 %	11 %	39 %	39 %	11 %
Trysil kommune har tilstrekkelig fokus på å sikre økonomisk handlingsrom på lang sikt	8 %	23 %	46 %	23 %	0 %

Økonomiplanleggingen danner grunnlag for at aktiviteten i kommunen legges på et nivå som kan opprettholdes over tid.	4 %	15 %	42 %	27 %	12 %
Det legges til rette for gode prioriteringsdiskusjoner i tilknytning til saker som gjelder økonomiplanlegging	0 %	23 %	38 %	27 %	12 %
Økonomiplanleggingen fokuserer på bedre ressursutnyttelse	4 %	27 %	38 %	27 %	4 %
Økonomiplanleggingen fokuserer på forbedring av tjenestetilbudet	12 %	8 %	38 %	38 %	4 %

Det er ingen store forskjeller her mellom svarene om de som har svart er faste medlemmer av kommunestyret eller ikke, eller om de representerer opposisjon eller posisjon.

Respondentene er bedt om å komme med forslag til hva som kan gjøres bedre med hensyn til økonomiplanleggingen i kommunen. En oppsummering av innspillene er:

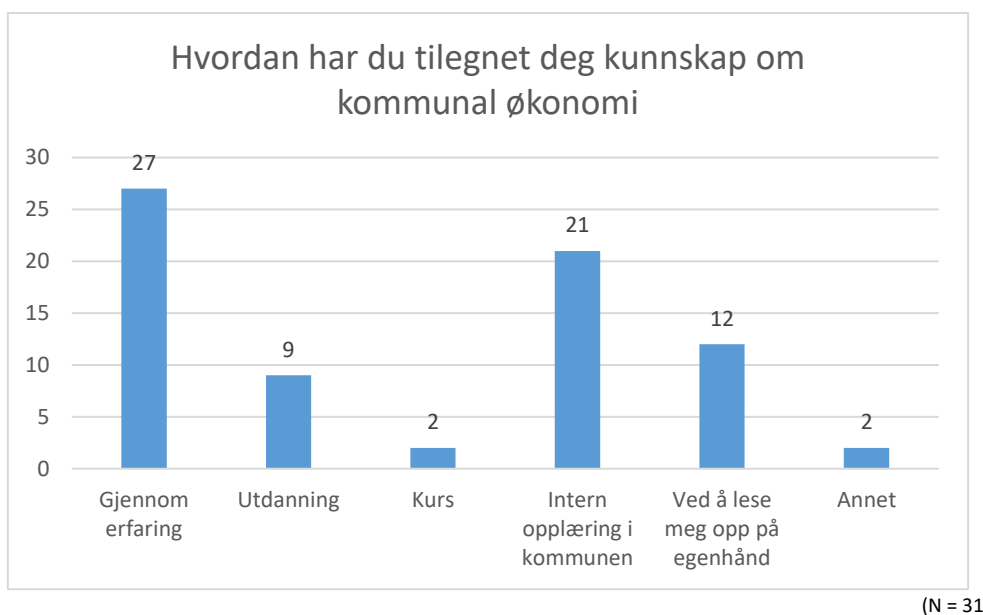
- Få bedre system og kontroll med de ansatte, ut fra at det er her de største kostnadene ligger.
- Legge større vekt på langsiktig planlegging med realistiske finansielle måltall.
- Sikre en buffer og stramme inn bruken av disposisjonsfond.
- Legge fram budsjettforslag som gir politikerne realistiske muligheter til å prioritere – unngå å presentere tiltak som ikke lar seg gjennomføre i forbindelse med en budsjett/økonomiplansak.
- Sende ut budsjettforslaget i god tid før behandling slik at det blir tid til å sette seg inn i dokumenter, debattere og samarbeide.
- Oppdatere delegeringsreglementet - klarere skille mellom administrasjon og politikk.
- Opplæring av folkevalgte.
- Mer detaljerte planer, så en ser spesifikke utgifter og kan følge pengene.

Det er 12 respondenter som har avgitt svar på dette åpne spørsmålet.

**Spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomiopp-gaver:** De mer generelle spørsmålene her innledes med spørsmål som går på behov for hjelp og bistand mht. økonomiopp-gaver, kunnskap og opplæringsbehov.

Spørreundersøkelsen viser at det store flertallet av ansatte med økonomiopp-gaver har behov for bistand fra kommunens økonomiavdeling i forbindelse med de opp-gavene de har fått tildelt enten av og til eller sjelden. Det er i underkant av 10 % som har behov for bistand ofte. Det er ingen som opp-gir at de alltid har behov for bistand, og en svært liten andel som opp-gir at de aldri har behov for bistand fra kommunens økonomiavdeling. 90 % opp-gir at de får den hjelp og veiledning de trenger fra økonomiavdelingen. Det er 3 % som mener de ikke får nødvendig hjelp, mens resten har svart at de ikke vet om de får dette. Tilbakemeldingen på hva slags hjelp og veiledning som mangler er at svarene fra økonomiavdelingen ofte består av en kort beskrivelse, og at det er bare er å gjøre slik, men at dette er ikke oppleves så enkelt allikevel. Det eller noen som mener det mangler oversikt over hvor man finner gjeldende dokumenter i forhold til budsjett, regnskap og innkjøp.

Litt over halvparten av respondentene vil betegne sin kjennskap til kommuneøkonomi som god (52 %) eller middels (42 %). Det er en liten andel som vil betegne sin kjennskap som svært god (3 %) eller dårlig (3 %). Det er ingen som vil betegne kjennskap til kommuneøkonomi som svært dårlig. Med hensyn til hvordan den enkelte har tilegnet seg den kunnskapen de har om kommunal økonomi, har den enkelte respondent hatt mulighet til å krysse av for flere ulike alternativer. Svarene fordeler seg som følger:



Det er 65 % av respondentene som opplever fordeling av oppgavene på økonomiområdet som tydelig/oversiktlig. Det er 13 % som har svart at oppgavedelingen ikke er tydelig/oversiktlig mens resten har svart «vet ikke». De fleste (87 %) har svart at de anser at det er behov for å øke kunnskapen om kommunal økonomi blant de ansatte med oppgaver innen budsjett- og økonomiarbeid i Trysil kommune. Det er ingen som har svart «nei» på dette spørsmålet, men 13 % har svart «vet ikke».

Dersom vi går mer i dybden på tallene fremgår det at det er en noe større andel av de som har svart at de har middels eller dårlig kjennskap til kommuneøkonomi, som mener det er behov for å øke kunnskapen på området (93 %), sett i forhold til de som har svart at de har god eller svært god kjennskap til kommuneøkonomi (82 %).

Det er 74 % som har svart at deres enhet/avdeling har faste rutiner for økonomiplan-/budsjettarbeid, 13 % har svart «nei» og resten har svart «vet ikke». De som har svart at de har rutiner har blitt bedt om å beskrive disse. Av 23 respondenter som har bekreftet at enheten/avdelingen har rutiner er det 19 som har gitt oss en beskrivelse. Beskrivelsene har innslag både av økonomiplanlegging, budsjettoppfølging og rapportering og kan oppsummeres som følger:

- Tidsplan og instruksjoner enhetene får fra økonomiavdelingen er utgangspunkt for planleggingsarbeidet.
- Utgangspunkt for planleggingen er årets budsjett, resultater fra tidligere år og kjente endringer/behov. I denne forbindelse er den løpende budsjettoppfølgingen og rapporteringen gjennom året tett knyttet til økonomiplanleggingen.
- De fleste oppgir å ha ulike typer planleggingsmøter mht. tiltak og eventuelle kutt som planlegges tatt inn i kommende års budsjett. Det kan også settes ned grupper som jobber med spesielle tiltak.
- Noen av enhetene har en plan for utskifting av utstyr frem i tid, noe som danner grunnlag for budsjettforslaget.
- Stillingshjemler og lønnsutgiftene er sentrale og viktige å få oversikt over i forbindelse med budsjettarbeidet.



- Flere enheter oppgir å få bistand fra økonomikonsulentene i forbindelse med oppsett av neste års budsjett. Dersom en har spørsmål kontaktes økonomiavdelingen eller personal/lønn som gir bistand.
- På nyåret legges det vekt på å få utført de tiltakene som er vedtatt i budsjettsaken i kommunestyret.

22 % har svart at deres enhet/avdeling har gjort en vurdering av risikoen for feil for den delen av økonomiplanen/budsjettet som gjelder dem, flesteparten har svart «nei» (52 %) eller resten har svart «vet ikke». De som har svart «ja» har blitt bedt om å beskrive hva risikoen for feil består i, og eventuelle tiltak som er innført for å redusere risikoen. Av risikoforhold kan vi nevne:

- Usikkerhet og varierende praksis for hvor i budsjettet et spesifikt statstilskudd skulle budsjetteres, samt mangelfull kommunikasjon mellom økonomi og enheten om midlene.
- Feil lagring av budsjettskjema, eller at de blir hentet opp feil i det endelige budsjettet.
- «Bruk og avsetning til fond» og andre diverse inntekter som videreføres i budsjettet uten at det er grunnlag for det.
- Økte utgifter til strøm/fyring/kommunale utgifter som det ikke er dekning for.
- Lav bevissthet/mangelfull prioritering av egen budsjettplanlegging.

Av tiltak for å redusere risiko er ekstra sjekk av bunnlinjen i budsjettskjemaene, ekstra nøye sjekk av fonds-/inntektskonti, sikre at det blir meldt inn endringer i forbindelse med tertialrapportene samt at budsjettforslagene går gjennom og kvalitetssikres av flere ledere.

Vi har lagt fram ulike påstander om økonomiplanleggingen i kommunen som respondentene skulle ta stilling til på en poengskala fra 1 til 5, der 1 er fullstendig uenig mens 5 er helt enig. Resultatet kan oppsummeres som følger:

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (poengskala fra 1-5)	Poeng
Oppgavene jeg har i forbindelse med økonomiplanlegging fremstår som oversiktlige	3,7
Det er viktig at kommunens budsjett er mest mulig realistisk	4,6
Trysil kommunes økonomiplaner og budsjetter gir et godt grunnlag for økonomistyring i kommunen	3,7
Målsettinger og tiltak nedfelt i kommunale planer som er styrende for min enhet/avdeling, blir hensyntatt i økonomiplaner/årsbudsjett	3,5
Økonomiplanleggingen danner grunnlag for at aktiviteten i kommunen legges på et nivå som kan opprettholdes over tid	3,6
Analyser av tjenestebehovet er en viktig del av arbeidet for min enhet/avdeling sitt bidrag til økonomiplan/årsbudsjett	4,3
De behov min enhet/avdeling legger til grunn i arbeidet med økonomiplan/årsbudsjett blir hensyntatt i tilstrekkelig grad	3,6
Økonomiplanleggingen ved min enhet/avdeling fokuserer på bedre ressursutnyttelse	4,0
Økonomiplanleggingen ved min enhet/avdeling fokuserer på forbedring av tjenestetilbudet	3,6
Min enhet/avdeling har tilgang på den informasjonen vi trenger i forbindelse med økonomiplan-/budsjettarbeidet	3,8

Gjennomsnittet for alle påstandene ligger over midtverdien på skalaen (3), og flertallet er mer enig en uenig i samtlige påstander. Det som respondentene i snitt er mest enig i er at det er viktig med et realistisk budsjett i kommunen (4,6 poeng). Det de er minst enig i er at målsettinger og tiltak nedfelt i kommunale planer, som er styrende for den enkelte sin enhet/avdeling, blir hensyntatt i økonomiplaner/årsbudsjett (3,5 poeng). Prosentvis fordeler svarene seg slik:

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (poengskala fra 1-5)	1	2	3	4	5
Oppgavene jeg har i forbindelse med økonomiplanlegging fremstår som oversiktlige	0 %	6 %	36 %	39 %	19 %
Det er viktig at kommunens budsjett er mest mulig realistisk	3 %	0 %	3 %	20 %	74 %
Trysil kommunes økonomiplaner og budsjetter gir et godt grunnlag for økonomistyring i kommunen	3 %	3 %	27 %	50 %	17 %
Målsettinger og tiltak nedfelt i kommunale planer som er styrende for min enhet/avdeling, blir hensyntatt i økonomiplaner/årsbudsjett	0 %	17 %	37 %	23 %	23 %
Økonomiplanleggingen danner grunnlag for at aktiviteten i kommunen legges på et nivå som kan opprettholdes over tid	0 %	10 %	29 %	48 %	13 %
Analyser av tjenestebehovet er en viktig del av arbeidet for min enhet/avdeling sitt bidrag til økonomiplan/årsbudsjett	0 %	3 %	13 %	39 %	45 %
De behov min enhet/avdeling legger til grunn i arbeidet med økonomiplan/årsbudsjett blir hensyntatt i tilstrekkelig grad	3 %	6 %	26 %	52 %	13 %
Økonomiplanleggingen ved min enhet/avdeling fokuserer på bedre ressursutnyttelse	0 %	10 %	16 %	35 %	39 %
Økonomiplanleggingen ved min enhet/avdeling fokuserer på forbedring av tjenestetilbudet	3 %	13 %	23 %	39 %	22 %
Min enhet/avdeling har tilgang på den informasjonen vi trenger i forbindelse med økonomiplan-/budsjettarbeidet	0 %	10 %	23 %	45 %	22 %

Respondentene er bedt om å komme med forslag til hva som kan gjøres bedre med hensyn til økonomiplanleggingen i kommunen. En oppsummering av innspillene er:

- At en ikke har mulighet til å fokusere på forbedring av tjenestetilbudet fordi kutt tiltakene tar all oppmerksomhet.
- Starte budsjettarbeidet tidligere, slik at en unngår hastverk på slutten av året.
- Sikre sammenheng mellom målsettinger om heltidskultur, reduksjon av overtid og reduksjon av sykefravær med økonomiplanleggingen. Følge tettere opp med forbedringstiltak fortløpende gjennom året der behovet er størst.
- Bedre tid fra vedtak til effektivering av tiltakene. Bl.a. mht. oppbygging av kompetanse.
- Bedre koordinering av oppgaver og koordinering av skriftlig informasjon fra de ulike avdelinger før budsjettdokumentene ferdigstilles. Inkl. mulighet for korrekturlesing.
- Nyttig med felles gjennomgang og kunnskapsdeling.
- Større fokus på tjenestetilbudet og fagutvikling slik at man kan drive mer rasjonelt.
- Mer direkte involvering/opplæring/dialog i forhold til systemer og utfordringer.
- Tydeligere oppgavefordeling.

## 6.3 Revisors vurdering

### 6.3.1 Økonomiplanlegging og kommunens internkontroll-system

I forbindelse med utledning av revisjonskriterier til denne forvaltningsrevisjonen har vi lagt til grunn at en sunn og god kommuneøkonomi er en sentral målsetting for kommunen. Dette sett i lys av formålsparagrafen for økonomikapitlet i kommuneloven som sier at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Og at en ut fra dette vurderer risiko på området, registrerer avvik og iverksetter tiltak for å hindre feil og mangler.

Kommunedirektøren opplyser at kommunen er i ferd med å utvikle et system for internkontroll, og at en planlegger å ha dette på plass i 2023. Vi redegjør i det følgende for hva vi mener at mangler med hensyn til Trysil kommunens internkontroll-system og internkontrollen opp mot økonomiplanlegging.

Vi har ikke fått fremlagt noen beskrivelse av kommunens virksomhet som kan knyttes opp mot internkontrollen spesielt, og der budsjett- og økonomistyring utgjør et prioritert område. En slik beskrivelse er utgangspunktet for et internkontrollsystem, og internkontrollbestemmelsen i kommuneloven legger opp til en slik beskrivelse. Det finnes heller ingen beskrivelse av selve internkontrollsystemet og hvordan det er tenkt å fungere. Det gjennomføres ikke systematiske vurderinger av risiko på området, og avvikssystemet benyttes i liten grad på økonomiområdet. I kommunens kvalitetssystem finnes det, etter hva vi kan forstå, lite dokumentasjon som beskriver rutiner eller andre internkontrolltiltak for økonomiplanlegging. I internkontrollbestemmelsene i kommuneloven er det videre en intensjon om at internkontrolltiltakene skal evalueres og eventuelt forbedres. Kommunen må ha et system for evaluering, noe vi ikke kan se at Trysil kommune har ennå. Tilsvarende vil gjelde også for den løpende budsjettoppfølgingen og for rapportering på økonomiområdet.

Når det gjelder roller og oppgavefordelingen vedrørende økonomiplanleggingen er det vår vurdering at de som har oppgaver på området stort sett er kjent med disse. Tilbakemeldingene fra de som er intervjuet er at rollene og oppgavene er godt kjent. I tillegg følger økonomiavdelingen ganske tett opp, og minner om hva som skal gjøres når. Fra spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomioppgaver er det et flertall som mener at fordeling av oppgaver på økonomiområdet i kommunen fremstår som tydelige/oversiktlige. Det er likevel over en tredjedel som mener oppgavene ikke fremstår som tydelige eller som ikke vet om dette er tilfelle (hhv. 13 % og 23 %). Gjennomsnittsvaret fra de ansatte ligger noe over middels (3,7) for påstanden om at oppgavene de har i forbindelse med økonomiplanlegging framstår som oversiktlige.<sup>6</sup> Ut fra dette mener vi at det er enkelte som er usikker på roller og oppgavefordeling.

Kjennskapen til roller og oppgavefordeling er interessant å se opp mot svar på spørsmålene i undersøkelsen som går på kunnskap/kompetanse om kommuneøkonomi. De fleste har svart at de anser at det er behov for å øke kunnskapen om kommunal økonomi blant de ansatte med oppgaver innen budsjett- og økonomiarbeid. Vi har også fått innspill i intervjuene om at det er ønskelig med mer informasjon og opplæring på økonomi, ettersom de fleste som har denne typen oppgaver har helt andre typer fagbakgrunn. Det er naturlig nok når en er nytilsatt som leder at behovet er størst. Et flertall av de ansatte med økonomioppgaver anser likevel sin egen kjennskap til kommuneøkonomi

---

<sup>6</sup> Dette på en skala fra 1-5 der 1 er fullstendig uenig, og 5 er helt enig


som god eller svært god, mens en noe mindre andel anser kjennskapen til å være middels eller dårlig (hhv. 42 % og 3%).

Det er delvis sammenheng mellom hva den enkelte har svart om sin egen kjennskap til kommuneøkonomi og svarene med hensyn til behovet for å øke kunnskapen på området. Det er sannsynlig at de som har svart at de har dårlig eller middels kjennskap til kommuneøkonomi har svart på opplæringsbehovet ut fra egen situasjon, mens de som anser seg for å ha god eller svært god kjennskap til kommuneøkonomi i større grad har svart ut fra organisasjonens behov. Ut fra tilbakemeldingen på hvordan ansatte med økonomioppgaver har tilegnet seg den kunnskapen de har er det 21 stk. som har hatt intern opplæring i kommunen. Det innebærer at ca. 1/3 av de som har svart må ha tilegnet seg kunnskap på annen måte. Enten gjennom utdanning, kurs eller ved å lese seg opp på egenhånd. Ut fra dette mener vi at det kan være behov for å styrke økonomiopplæringen for ansatte med økonomioppgaver internt i kommunen. Vi mener en økt satsning på opplæring fint kan kombineres med videreutvikling av internkontrollsystemet på økonomiområdet.

I spørreundersøkelsen til de folkevalgte er det 81 % som mener det er behov for å øke kunnskapen om kommunal økonomi blant kommunepolitikere i Trysil. Dette selv om de fleste vil betegne sin kjennskap til kommuneøkonomi som god eller svært god. De fleste folkevalgte oppgir at de har tilegnet seg den kunnskapen de har om kommuneøkonomi gjennom erfaring/deltagelse i kommunestyret o.l. Det er under halvparten som oppgir folkevalgtopplæringen som kilde for kunnskap. Nå har vi ikke gjort spesielle undersøkelser på hva som er innholdet i folkevalgtopplæringen, men det er mye som tyder på at denne opplæringen ikke anses som særlig relevant med hensyn til å øke kunnskapen om kommuneøkonomi blant de folkevalgte. Vi mener felles økonomiopplæring for de folkevalgte kan øke bevisstheten og felles forståelse rundt de utfordringene kommunen har på området.

Ut fra dette mener vi at det vil være hensiktsmessig for kommunen å satse mer på opplæringstiltak både overfor ansatte med økonomioppgaver og politikere, og at dette blant annet kan sikre at ansatte med økonomioppgaver blir bedre kjent med roller og oppgavefordeling på økonomiområdet, samt at de folkevalgte får økt bevissthet for de utfordringer kommunen har på området.

Vi mener at revisjonskriterie 1 er delvis etterlevd.

 Revisjonskriterie 1: Økonomiplanleggingen er omfattet at kommundirektørens overordnede intern-kontrollsystem, og roller og oppgaver må være fordelt.

### 6.3.2 Plan for økonomiplan- og budsjettprosessen


Når det gjelder planleggingen av økonomiplan- og budsjettprosessen synes de administrative oppgavene å være rimelig klare. Gangen i planleggingsarbeidet og sammenhengen med kommunens planverk er illustrert i budsjett- og økonomiplandokumentene. Økonomiavdelingen har utarbeidet et årshjul for budsjett- og økonomiplanprosessen som følges, og avdelingen følger tett opp med hensyn til tidsfrister, informasjon og veiledning.

Det er viktig at økonomiplan- og budsjettprosessen er politisk forankret. Etter hva vi har forstått er det formannskapet som utgjør kommunens økonomiutvalg. Tilbakemeldingene fra intervjuer er at kommunen hadde utfordringer med hensyn til økonomiplan- og budsjettprosessen i 2020, og det ble av den grunn lagt fram egen sak for formannskapet i februar 2021. I denne saken ble det redegjort for de utfordringene som hadde oppstått, og det ble lagt opp til en drøfting av tiltak. Det var blant annet lagt vekt på å få en prosess der det skulle bli tilstrekkelig med tid mellom tidspunktet for når

kommunedirektørens budsjettforslag legges frem, formannskapsbehandlingen og budsjettmøtet i kommunestyret. Hensikten var å sikre en god politisk drøfting og en forsvarlig utredning av økonomiplan-/budsjett-saken. Vi har ikke kjennskap til at det har vært gjennomført denne typen møter tidligere i Trysil, men vi mener det er hensiktsmessig å behandle en slik sak tidlig på året, hvert år, for å sikre god politisk forankring av prosessen. Vi mener videre at bestemmelsen i kommunens reglement for økonomiplan, hvor det fremgår at kommunedirektøren hvert år skal utarbeide en fremdriftsplan for økonomiplanarbeidet i samråd med ordfører, ikke er tilstrekkelig for å sikre politisk forankring av prosessen.

Ellers har vi fått opplyst at kommunepolitikerne er involvert i budsjett- og økonomiprosessen ved at det arrangeres en økonomiplan- og budsjettkonferanse på sommeren. Hensikten med konferansen er å få innspill fra de folkevalgte før økonomiplan- og budsjettokumentene utarbeides. Etter hva vi har forstått har det ikke vært avholdt økonomiplan- og budsjettkonferanse i 2020 og 2021 på grunn av koronapandemien. Vi går ut fra at kommunen tar opp igjen disse konferansene nå når pandemien er over.

Vi mener imidlertid at revisjonskriterie 2 er etterlevd.

 Revisjonskriterie 2: Det er utarbeidet en plan for økonomiplan- og budsjettprosessen og planen er forankret politisk.

### 6.3.3 Sammenheng mellom økonomiplaner/budsjett og overordnede planer


Når det gjelder planer på økonomiområdet utarbeider kommunen årlig en økonomiplan med handlingsdel samt årsbudsjett og 4-årige økonomiplaner. I økonomiplan med handlingsdel 2022-2025 finnes egne kapitler som beskriver den enkelte sektor og de viktigste målsettingene og utfordringene sektoren står overfor i perioden. Det er vår vurdering at utfordringene som nevnes stort sett er sammenfallende med de som nevnes i, for eksempel, kommuneplanens samfunnsdel.

Utfordringen med å se sammenheng er imidlertid større når det gjelder årsbudsjett og de 4-årige økonomiplanene. Vi mener å se en viss utvikling fra budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024, til budsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025. Likevel mener vi kommunen har en vei å gå med hensyn til å synliggjøre koblingen til kommunens målsettinger for de tiltak og budsjett-tall som legges frem i årsbudsjett- og de 4-årige økonomiplandokumentene.

Ansatte med økonomioppgaver er i spørreundersøkelsen spurt om hvor enige de er (på en skala fra 1-5 der 1 er fullstendig uenig mens 5 er helt enig) i at målsettinger og tiltak nedfelt i kommunale planer som er styrende for deres enhet/avdeling blir hensyntatt i økonomiplaner/årsbudsjett. Gjennomsnittsvaret her er på 3,5, og flertallet er altså ikke mer enn litt over middels enig i at målsettingene fra andre kommunale planer blir hensyntatt i økonomiplaner/årsbudsjett.

Det er vår vurdering at kommunen er i en prosess med å sikre bedre sammenheng mellom planleggingsdokumentene. Vi mener likevel det er mulig med ytterligere forbedring her.

Vi mener at revisjonskriterie 3 er delvis etterlevd.

 Revisjonskriterie 3: Det må være tydelig sammenheng mellom økonomiplaner/budsjett og øvrige overordnede planer i kommunen.

#### 6.3.4 Analyser og vurderinger i økonomiplanleggingen

Spørreundersøkelsen viser at de aller fleste av politikerne i Trysil kommune mener det er viktig at kommunens budsjett er mest mulig realistisk. Gjennomsnittssvaret for denne påstanden er på 4,7 (på en skala fra 1-5 der 1 er fullstendig uenig og 5 er helt enig). Tilsvarende spørsmål til ansatte i kommunen med økonomioppgaver har fått et gjennomsnittssvar på 4,6. I henhold til samme skalering er ansatte med økonomioppgaver spurt om de er enige/uenige i at analyser av tjenestebehovet er en viktig del av arbeidet for deres enhet/avdeling sitt bidrag til økonomiplan/årsbudsjett. Gjennomsnittssvaret på denne påstanden er også på 4,6.

Ansatte med økonomioppgaver er også spurt om de er enige/uenige i at de behov deres enhet/avdeling legger til grunn i arbeidet med økonomiplan/årsbudsjett blir hensyntatt i tilstrekkelig grad. Gjennomsnittssvaret for denne påstanden er på 3,6 og dermed litt over middels. På spørsmål til ansatte med økonomioppgaver om de mener deres enhet/avdeling har tilgang på den informasjonen de trenger i forbindelse med økonomiplan-/budsjettarbeidet er gjennomsnittssvaret på 3,8.


Resultatene fra spørreundersøkelsene viser at både politikere og administrasjon er opptatt av realisme i planleggingsarbeidet, og at ansatte med økonomioppgaver legger vekt på analyser av tjenestebehovet når de arbeider med økonomiplanlegging. Det oppleves likevel at de tjenestebehov som legges til grunn i planleggingen ikke alltid blir tatt hensyn til.

Det er vår vurdering at budsjett- og økonomiplandokumentene er basert på analyser og vurderinger som bidrar til realistiske anslag på inntekter og utgifter. Befolkningsutvikling, KOSTRA-tall, rentenivå og skatteøre er sentralt i dokumentene.

Data fra intervjuer viser også at det er fokus på analyser og vurderinger som skal sikre realistiske planleggingsdokumenter. Dette gjelder både på driftssiden og for investeringer. I den enkelte enhet og avdeling er det årsbudsjettene som er viet mest oppmerksomhet, mens kommunedirektøren, økonomisjefen og kommunalsjefene i større grad også er opptatt av langtidsplanleggingen. Det at det er et kortere tidsfokus ute i sektorer, enheter og avdelinger gjenspeiles også i beskrivelsene vi har fått av rutinene for økonomiplan/budsjettarbeidet i spørreundersøkelsen rettet mot ansatte i kommunen med økonomioppgaver. Rutinene er i stor grad rettet mot kommende års budsjett. Et eksempel på at det finnes unntak fra dette, er sykehjemmet som planlegger med utskifting av utstyr fremover i tid. Vi mener det hadde vært en fordel om flere ute i enhetene og avdelingene hadde hatt et lengre tidsperspektiv i sin økonomiplanlegging.

Samlet sett er det vårt inntrykk at administrasjonen er klar over den økonomiske statusen i kommunen, opptatt av det økonomiske handlingsrommet og hvordan en skal kunne styrke økonomien i kommunen i tiden fremover. Vedtatte finansielle måltall skisserer de overordnede målene for kommunens økonomi, og det er pekt på alternative måter å dekke identifiserte, fremtidige behov. Noe som ikke fremgår så veldig tydelig i økonomiplan/budsjett-dokumentene er hvor usikkerhetene/risikoene ligger, og hvordan kommunen håndterer dem.

Vi mener imidlertid at revisjonskriterie 4 er etterlevd.

 Revisjonskriterie 4: Økonomiplanleggingen må bygge på analyser og vurderinger som bidrar til realistiske anslag på inntekter og utgifter.


### 6.3.5 Rutiner for å sikre realistiske økonomiplaner/budsjetter

Trysil kommune har i forbindelse med økonomiplanleggingen reglementer for økonomiplan, budsjett, finansielle måltall og planlegging av investeringsprosjekter. Reglementer kan delvis utgjøre en rutinebeskrivelse, alt etter innholdet og detaljeringsgraden. Noen av de nevnte reglementene utgjør en beskrivelse av hvilke krav som gjelder for området og eventuelt hvem som skal gjennomføre hvilke oppgaver, mens andre også beskriver hvilke oppgaver som skal gjennomføres. Vi mener for eksempel at reglementet for planlegging av investeringsprosjekter langt på vei kan brukes som en rutinebeskrivelse for de som er prosjektansvarlige. Reglementene beskriver naturlig nok ikke hvordan de ulike oppgavene skal gjennomføres, som jo kan være relevant for en rutine. Reglementer vil således sjelden kunne dekke behovet for rutinebeskrivelser fullt ut.

For at rutiner skal følges må de gjøres kjent og være tilgjengelige for de som skal benytte dem. Dette kan innebære at rutinene skriftlig gjøres, og det vil alltid innebære opplæring. Det er vår vurdering at kommunen har lite med skriftlige rutiner for økonomiplanleggingen. I spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomioppgaver svarer flertallet at deres enhet/avdeling har faste rutiner for økonomiplan-/budsjettarbeid.

Ut fra beskrivelsene er det mye som gjøres ganske likt i de ulike sektorer, enheter og avdelinger. Informasjon og bistand fra økonomiavdelingen er ellers viktig. Tilbakemeldingen fra intervjuer er at rutinene i liten grad er nedfelt skriftlig. Ut ifra at beskrivelsene av rutinene rundt om i Trysil kommune fra spørreundersøkelsen er ganske like, mener vi at det er fullt mulig å ha felles skriftlige rutiner for økonomiplanleggingen i Trysil kommune.

Vi mener kommunen bør vurdere behovet for skriftlige rutiner og/eller felles rutiner som gjelder for alle sektorer, enheter og avdelinger i kommunen. Utarbeidelse av skriftlige rutiner må ses i sammenheng med risikovurderingene på området, og det er viktig at det brukes noe ressurser på informasjon og opplæring på området. Ut ifra dette mener vi at revisjonskriterie 5 er delvis etterlevd.

 Revisjonskriterie 5: Kommunen bør ha fastsatt rutiner for å sikre realistiske økonomiplaner og budsjetter

### 6.3.6 Risikovurderinger og internkontrolltiltak som reduserer risiko

Vedrørende risikovurderinger medfører internkontrollparagrafen i kommuneloven krav til systematikk. Kommunen må gjøre konkrete analyser og vurderinger av sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, og det anbefales å utarbeide en felles metode for kartlegging og vurdering av risiko i kommunen. Vi kan ikke se at en i Trysil kommune har innført noe systematikk med hensyn til risikovurderinger. Mens kommunedirektørens risikovurderinger i stor grad skal være rettet mot om internkontrollen i kommunen fungerer, er risikovurderingene på et mer operativt nivå tenkt rettet mot arbeidsprosessene; eksempelvis økonomiplanlegging. Innføring av et system for risikovurderinger vil kreve noe i startfasen for å utvikle et system, utvikle egnede verktøy og sørge for opplæring ute i organisasjonen. Vi mener likevel dette vil være rasjonelt over tid.

At det ikke gjennomføres systematiske risikovurderinger betyr imidlertid ikke at det ikke vurderes risiko i forbindelse med økonomiplanleggingen rundt om i kommunen. Kommunen har innført risiko- og sårbarhetsanalyse i forbindelse med nye tiltak, inkludert innsparingstiltak som tas inn i budsjettet. Selv om dette er vurderinger som rettes mot helt andre forhold enn arbeidsprosessen for økonomiplanlegging, viser likevel ROS-analysene at tankegangen ikke er ukjent i Trysil kommune.




I forbindelse med spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomioppgaver er det 23 % som har svart at det er gjort vurderinger av risiko med hensyn til om det kan oppstå feil i den delen av økonomiplan/budsjett som gjelder dem. Vi har i denne forbindelse fått innspill på risikoforhold som de ulike enhetene har funnet, og beskrivelse av hvilke tiltak de har innført for å redusere risikoen for feil. Størsteparten har imidlertid svart at de ikke har gjort vurderinger av risiko i forbindelse med økonomiplanleggingen.

Vi har også fått innspill på risikoforhold tilknyttet økonomiplanlegging gjennom intervjuer, og som den enkelte sektor, enhet eller avdeling prøver å ta hensyn til når de planlegger. Det er noen risikoforhold som går igjen flere steder og noen som gjelder spesifikke sektorer, enheter eller avdelinger. Systematiske risikovurderinger kunne vært et godt grunnlag for å samkjøre internkontrolltiltak, sette fokus på de områdene det er størst behov for tiltak på og å sikre læring og forbedring i organisasjonen.

Det er vår vurdering av det i liten grad gjennomføres risikovurderinger i Trysil kommune, og det er ikke innført noe systematikk rundt dette. Dette innebærer at kartlegging av risiko blir tilfeldig, og krevende å forholde seg til i når det gjelder forbedringsarbeid.

Vi mener at revisjonskriterie 6 ikke er etterlevd.

 Revisjonskriterie 6: Risiko knyttet til budsjettarbeidet bør være kartlagt og vurdert, og det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko. Internkontrolltiltakene blir fulgt opp i kommunens organisasjon.


### 6.3.7 Risikovurderinger og avvik benyttes til læring og utvikling

Dette revisjonskriteriet er tett knyttet til kriteriepunktet ovenfor som omhandler risikovurderinger. Risikovurderingene er et viktig grunnlag for læring og utvikling. Trysil kommune har etter vår mening, ikke noe system for vurdering av risiko i sine arbeidsprosesser og dette grunnlaget mangler derfor i kommunen. Risikovurderinger utgjør den forebyggende delen av arbeidet med internkontroll i kommunen, og kan knyttes tett opp til læring og utvikling med hensyn til å sikre kommunen et godt internkontrollsystem. For å sikre god forankring i organisasjonen anbefales det en bred involvering av ledere og ansatte i forbindelse med kartlegging og vurdering av risiko. Det samme gjelder for opplæring i og utvikling av internkontrolltiltak.

Sentralt i forhold til læring og utvikling er også rapportering og håndtering av avvik. Vi har i denne forvaltningsrevisjonen lagt til grunn en forventning om at kommunen med bakgrunn i erfarte avvik og løpende risikovurderinger, knyttet til målsettingen om en sunn og god kommuneøkonomi, vurderer og eventuelt forbedrer skriftlige rutiner og øvrige internkontrolltiltak. Kommunen har tatt i bruk et elektronisk system for registrering av avvik tilknyttet kvalitetssystemet Netpower. Etter hva vi erfarer er de ulike sektorene på noe ulike stadier med hensyn til å ta dette verktøyet i bruk. Det er sektorer som er godt i gang, mens andre ikke hadde tatt systemet i bruk da vi samlet inn data til denne forvaltningsrevisjonen. Om avvikssystemet er tatt i bruk, blir det, i henhold til tilbakemeldingene fra intervjuer, ikke registrert avvik i tilknytning til arbeidsprosessene for økonomi/budsjett. Vi mener at systemet bør benyttes til å melde avvik fra fastsatte rutiner, også på økonomiområdet.

Ut ifra dette er det vår vurdering at kommunen ikke har noe fungerende system verken med hensyn til risikovurderinger eller registrering av avvik som gir informasjon som kan benyttes til læring og utvikling av internkontrollen rundt kommunens økonomiplanlegging. Det er risiko for at læring og utvikling da blir oppstykket og skjer tilfeldig.

Vi mener at revisjonskriterie 7 ikke er etterlevd.

 Revisjonskriterie 7: Risikovurderinger og registrerte avvik benyttes til læring og utvikling på området.

### 6.3.8 Utredning av saker som gjelder økonomiplanlegging

For dette kriteriepunktet har vi blant annet lagt til grunn at planene for kommunens virksomhet og økonomiplaner/budsjett er samordnet og realistiske. Dette er en viktig forutsetning i henhold til budsjett/økonomiplanbestemmelsene i kommuneloven. Vi har under kriteriepunkt 3 vurdert at det er forbedringspotensial knyttet til samordning mellom kommunens overordnede planer og økonomiplaner/budsjett. Det vil være en viss risiko med hensyn til at forpliktelser som ligger i allerede vedtatte planer ikke blir synliggjort i tilstrekkelig grad. Under kriteriepunkt 4 har vi vurdert at kommunen i tilstrekkelig grad legger analyser og vurderinger til grunn i forbindelse med økonomiplanleggingen for å sikre realistiske økonomiplaner/budsjett.

I spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomioppgaver har disse tatt stilling til en påstand om at Trysil kommunes økonomiplaner og budsjetter gir et godt grunnlag for økonomistyring. Gjennomsnittssvaret for denne påstanden er på 3,7 (på en skala fra 1-5 der 1 er fullstendig uenig og 5 er helt enig). Dette er nøyaktig samme resultat som dette spørsmålet har fått i undersøkelsen for de folkevalgte. Både ansatte og politikere er altså noe over middels fornøyd med kommunens økonomiplaner og budsjetter som økonomistyringsverktøy. Slik vi oppfatter det er kommunen i en prosess der plandokumentene på økonomiområdet er tenkt samordnet i større grad. Vi mener dette kan bidra til at dokumentene blir bedre styringsverktøy, men det forutsetter også en tett sammenheng med rapporteringen. Dette kommer vi nærmere inn på under problemstilling 3.

De folkevalgte skulle i spørreundersøkelsen også ta stilling til en påstand om at økonomiplan, budsjettdokumentene og behandlingen av disse sakene, klargjør hvilke politiske ambisjoner det er rom for. Gjennomsnittssvaret for denne påstanden er på 3,5 (på en skala fra 1-5 der 1 er fullstendig uenig og 5 er helt enig), altså noe over midtverdien for skalaen. Her er det ingen store forskjeller om en kun ser på de som møter fast i kommunestyret, eller om en kun ser på de som representerer opposisjonen. Det er også tatt stilling til en påstand om at det legges til rette for gode prioriteringsdiskusjoner i tilknytning til saker som gjelder økonomiplanlegging, og gjennomsnittssvaret her er på 3,3. Her er det heller ingen store forskjeller om en kun ser på de som møter fast i kommunestyret, eller om en kun ser på de som representerer opposisjonen.

Fra spørreundersøkelsen rettet mot folkevalgte har vi stilt spørsmål om nivået på det politiske handlingsrommet som det legges opp til i budsjettprosessen i Trysil. Her har 48 % svart at dette er passe (En noe større andel for de som møter fast i kommunestyret), 32 % har svart at handlingsrommet er for snevert (En litt mindre andel for de som møter fast i kommunestyret) og 4 % mener handlingsrommet er for vidt (En litt høyere andel for de som møter fast i kommunestyret). Ser vi på svarene fra opposisjonspolitikere har 39 % svart at handlingsrommet er for snevert og den samme prosentandelen har svart at det er passe. For denne gruppen er det en større andel som har svart «vet ikke». Opposisjonspolitikere er altså noe mer kritiske her.

Det vil alltid være en viss motsetning mellom folkevalgte og kommuneadministrasjon når det gjelder det politiske handlingsrommet i forbindelse med økonomiplanleggingen. Vi mener målrettet informasjon/opplæring og større involvering av de folkevalgte i økonomiplan/budsjettprosessen kan gi bedre innsikt i hvilket handlingsrom som foreligger.

Vi har videre spurt de folkevalgte om de mener det er fokus på de finansielle måltallene i politiske møter. Det er like mange som har svart «ja» som de som har svart «nei» på dette (42 %). De øvrige har svart «vet ikke». Skiller vi ut de som møter fast i kommunestyret er det en noe høyere «ja»-prosent (58 %), men det er fortsatt en stor andel som har svart «nei» (42 %). Ut fra dette mener vi at kommunen bør ha større fokus på de finansielle måltallene i politiske møter.


Vi registrerer ellers at de fleste (77 % totalt og 83 % for de som møter fast i kommunestyret) mener at de finansielle måltallene bidrar til å øke deres bevissthet om kommunens økonomiske stilling. Når det gjelder hvorvidt de finansielle måltallene klargjør hvilke politiske ambisjoner det er rom for, er det færre som svarer bekreftende på dette (54 % totalt og 67 % for de som møter fast i kommunestyret). Det er ut fra dette grunn til å vurdere grep for å tydeliggjøre sammenhengen mellom de finansielle måltallene og hvilke politiske ambisjoner det er rom for.

I spørreundersøkelsen rettet mot de folkevalgte har vi også kartlagt synspunkter i forhold til fokus på langsiktige utfordringer. Med hensyn til påstanden om at Trysil kommune har tilstrekkelig fokus på å sikre økonomisk handlingsrom på lang sikt er gjennomsnittet under middels enig. Når det gjelder påstanden om at økonomiplanleggingen danner grunnlag for at aktiviteten i kommunen legges på et nivå som kan opprettholdes over tid, er gjennomsnittet bare litt over middels enig i dette. Dette tilsier at det kan være hensiktsmessig å i større grad fokusere på økonomiplan og langtidsplanlegging enn hva tilfellet er i dag.

Et annet av spørsmålene til de folkevalgte gikk på om hvor enige/uenige de er i at det legges til rette for gode prioriteringsdiskusjoner i tilknytning til saker som gjelder økonomiplanlegging. Gjennomsnittssvaret her ligger på 3,3. Dette tilsier at de folkevalgte er litt over middels fornøyd med hvordan det legges til rette for prioriteringsdiskusjoner. I forbindelse med prosessen for økonomiplan og årsbudsjettet i 2021 ble det lagt til rette for at det skulle bli bedre tid til blant annet prioriteringsdiskusjoner. Kommunen bør fortsatt se på hvordan en kan tilrettelegge fordi slike diskusjoner, og som tidligere nevnt er det viktig at kommuneadministrasjonen legger frem og drøfter en plan for budsjett- og økonomiplanprosessen for politikerne tidlig på året.

Ut ifra svarene i spørreundersøkelsen opplever ellers politikere at det er middels fokus på bedre ressursutnyttelse og forbedring av tjenestetilbudet i kommunens økonomiplanlegging. På tilsvarende spørsmål til ansatte med økonomioppgaver opplever det noe høyere fokus på bedre ressursutnyttelse (gjennomsnittssvar på 4,0), mens fokus på forbedring av tjenestetilbudet får noe dårligere score (3,6). Det er trolig at prosessen ute på sektorer og enheter innebærer større fokus på bedre ressursutnyttelse og forbedring av tjenestetilbudet, enn hva økonomiplan- og budsjettokumentene som forelegges politikerne gjør. Vi mener kommunen bør øke fokus på dette i informasjon til politikerne og/eller i sakene som legges frem for politikerne. Flere av de forbedringspunktene som vi har tatt opp under dette revisjonskriteriet er også kommet som innspill til forbedringer av kommunens økonomiplanlegging fra de folkevalgte og fra ansatte med økonomioppgaver.

Vi mener at revisjonskriterie 8 er delvis etterlevd.

 Revisjonskriterie 8: Utredning av saker som gjelder økonomiplanlegging må ivareta fastsatte lovkrav. Slike utredninger bør videre innrettes i henhold til det som er anbefalt fra statlige myndigheter og KS. De bør også innrettes slik at interne regler etterleves.

## 7 Problemstilling 2 – Den løpende budsjettoppfølgingen

### Problemstilling 2:

I hvilken grad bidrar den løpende budsjettoppfølgingen til å oppnå god økonomistyring i samsvar med gjeldene regelverk?

#### 7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

- [Kriterie 9](#) Den løpende budsjettoppfølgingen er omfattet av kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem, og roller og oppgaver må være fordelt.
- [Kriterie 10](#) Risiko knyttet til den løpende budsjettoppfølging er kartlagt og vurdert, og det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko. Internkontrolltiltakene blir fulgt opp i kommunens organisasjon.
- [Kriterie 11](#) Kommunen bør ha rutiner som sikrer at interne regler for den løpende budsjettoppfølgingen etterleveres, at avvik med hensyn til økonomi identifiseres og at det iverksettes tiltak for å rette opp avvikene.
- [Kriterie 12](#) Kommunen må ha rutiner som sikrer at vesentlige avvik i forhold til årsbudsjettet identifiseres og legges fram for kommunestyret.
- [Kriterie 13](#) Risikovurderinger og registrerte avvik benyttes til læring og utvikling på området.

#### 7.2 Innhentet data

##### 7.2.1 Dokumentgjennomgang

**Reglement for delegering av budsjettmyndighet** (Vedtatt av Trysil kommunestyre i sak 12/25 den 24.04.2012) dekker hele kommunens myndighet til å disponere budsjettmidler og gjelder både for folkevalgte organer og administrasjonen.

Budsjettet vedtas på sektornivå, og det oppgis i reglementet at det er kommunestyret som vedtar justeringer mellom sektorrammer, mens hovedutvalgene kan omprioritere mellom virksomheter innen sin sektor. Dette så lenge dette ikke kommer i konflikt med kommunestyrets prioriteringer. Kommunedirektøren kan gjøre budsjettreguleringer innenfor virksomhetsområder, men også her er forutsetningen at endringene ikke kommer i konflikt med kommunestyrets prioriteringer i budsjettvedtaket. Vesentlige merinntekter og/eller utgifter kan ikke benyttes til nye permanente tiltak uten politisk behandling, og budsjettendringer som vedrører finansielle transaksjoner skal alltid behandles og vedtas av kommunestyret.

Det heter videre at det er kommunestyret som skal vedta investeringsbudsjettet. Planlegging, gjennomføring og rapportering i henhold til eget reglement. Reglementet for delegering av budsjettmyndighet angir også regler med hensyn til overskridelser for investeringsprosjekter, regler

for handlemåte der det er behov for tilleggsbevilgninger og regler med hensyn til investeringer som finansieres med låneopptak.

**Annen dokumentasjon** som kan knyttes til økonomistyring og budsjettoppfølging i kommunen:

- *Årshjul økonomisk rapportering*. Beskriver blant annet rapporter som skal sendes ut til virksomhetene, og som har betydning for deres oppfølging.
- *Økonomireglementet – Reglement for budsjettoppfølging og rapportering*.
- *Økonomireglement – Reglement for investeringsprosjekter*, angir regler for oppfølging av investeringsprosjekter og oppfølging i byggetiden.
- *Status på investeringsprosjekter ved utgangen av 2021* – oversikt som teknisk har lagt fram for kommunestyret.

### 7.2.2 Intervjudata

Fra økonomisjefen har vi fått opplyst at økonomiavdelingen sender ut økonomirapporter til alle ledere etter den 15. i hver måned. I oversendelsen følger instruks om hva de skal gjøre/hva som skal sjekkes i rapporten. Disse gjennomgangene har først og fremst fokus på lønn, og den enkelte leder skal så rapportere eventuelle avvik som de oppdager.

Når det gjelder risiko forbundet med økonomioppfølgingen så har vi fått opplyst at det kan oppstå feil i Excel-arkene som benyttes. Det er slik at rapporter fra enhetene og sektorene legges inn i Excel-filer som oversendes økonomiavdelingen. Økonomisjefen ønsker seg, på grunn av dette, et bedre system for rapportering. Det som det oftest blir rapportert på fra sektorer/enheter, er avvik i tilknytning til periodisering. Tidligere ble ikke budsjettet periodisert i særlig grad, men en har blitt stadig flinkere på dette og en har egne fordelingsnøkler som viser hvordan dette skal gjøres. Når en forventet inntekt forskyves til påfølgende måned, eller at en utgift kommer tidligere enn planlagt, oppstår det avvik. Alle avvik rapporteres, men de fleste vil justere seg inn til neste rapportering. Økonomisjefen har en gjennomgang av avvikene med kommunalsjefene, og det blir diskutert tiltak for å korrigere avvikene. Forslag til tiltak legges frem for kommunedirektøren som avgjør om tiltakene skal iverksettes. Innebærer avvikene behov for budsjettendringer, forberedes det sak på dette.

**Den løpende oppfølgingen av budsjett/økonomi i sektorer og enheter** følger rutine for rapportering. Enhetene får tilsendt månedlige rapporter fra økonomiavdelingen som går gjennom med fokus på å finne avvik. I de sektorene som har tilgang på økonomikonsulent involveres denne tett, og dette oppleves som en veldig god støtte for sektor- og enhetsledere. Det avholdes jevnlig ledermøter i sektorene der økonomi er tema. Sektorlederne får ellers løpende tilbakemeldinger fra enhetslederne om avvik og eventuelle behov for endringer i budsjettet. Fra sektor oppvekst og kultur har vi fått opplyst at en har økonomidager flere ganger i året der lederne i sektoren samles for å få oversikt sammen med kontroller.

Dersom det oppstår avvik vil sektorene ha mulighet til å justere seg inn eller gjøre en omfordeling internt på sektoren, mellom tjenesteområder. Ved større avvik kan det være behov for å be om mer penger/budsjettjustering. Når det gjelder investeringer i bygg/anlegg er det eiendomsavdelingen/teknisk som gjennomfører prosjektene og som er ansvarlig. Blant annet for økonomioppfølgingen.

I forbindelse med **investeringsprosjekter/byggeprosjektet ny Jordet barnehage**, som vi bruker som eksempel i denne forvaltningsrevisjonen, har vi fått opplyst at det ble gjennomført jevnlig

prosjektmøter/prosjekteringsmøter. I disse møtene deltar brukerne av bygget, det vil si enhetsledere fra de ulike sektorene i kommunen. Det er ellers viktig å ha god dialog med entreprenøren. I anbudsdokumentene for prosjektene finnes det en del administrative forutsetninger for anbudet, blant annet faktureringsplaner og regler for faktureringsrutiner. Det faktureres etter en faktureringsplan som gjelder i forhold til det som er levert og produsert. Prosjektleder attesterer og eiendomssjef anviser fakturaene. Prosjektleder fører i tillegg et eget skyggeregnskap i Excel, og kontrollerer dette opp mot Agresso.

Når det gjelder risiko i forbindelse med oppfølging av bygge-/anleggsprosjekter kan det også være andre enn prosjektleder som har befatning med prosjektet, og som kan foreta innkjøp/anskaffelser tilknyttet prosjektet. Prosjektleder understreker at innkjøp skal avklares med han, men det kan skje at det dukker opp fakturaer som han ikke har med i sitt skyggeregnskap. Da tar prosjektleder kontakt med den ansvarlige og får avklart at anskaffelsen virkelig hører til prosjektet.

Hvordan man skal behandle avvik er også beskrevet i de administrative bestemmelsene i anbudsdokumentene. Det skrives avviksrapporter og endringsmeldinger i byggeprosessen. I forbindelse med byggeprosjekter blir det holdt byggemøter hver 14. dag, og driftsmøter hver uke. Det blir skrevet referat fra byggemøtene. I referatet blir det blant annet rapportert på avvik i bygging utførelsen. Det blir gjennomført en ferdigbefaring med tilhørende rapport på de ulike fagområdene når bygget er klart til overlevering. Det lages også overtagelsesrapport, etter samme mal som kontrakten.

Vi har fått følgende dokumentasjon overlevert som har med oppfølging av byggeprosjektet å gjøre:

- *Referat fra byggemøte med entreprenøren* – eksempel fra høsten 2019. Omhandler status på prosjektet og detaljer vedrørende bygget så langt.
- *Overtagelsesprotokoll*. Skjema med avkryssing for fremlagt dokumentasjon ved ferdigstillelse.

### 7.2.3 Data fra spørreundersøkelse

I forbindelse med spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomioppgaver har vi spurt hvor ofte det foretas en budsjett/regnskapsgjennomgang ved den enheten/avdelingen de hører til. Det er 71 % som oppgir at en slik gjennomgang foretas en gang i måneden. Det er 10 % som oppgir at en foretar en slik gjennomgang 2-3 ganger i måneden. På den andre siden er det 19 % som oppgir at de gjennomgår budsjett/regnskap annenhver måned eller sjeldnere. Det er ingen som har oppgitt at de foretar en slik gjennomgang en gang i uka eller oftere, som også var et alternativ her.

69 % oppgir å ha faste rutiner for budsjettoppfølging i enheten/avdelingen. 21 % oppgir at de ikke har slike rutiner mens 10 % har svart «vet ikke». De som har svart bekreftende for at de har faste rutiner har blitt bedt om å beskrive dem. Det er 15 av 20 som har gitt tilbakemelding, og en oppsummering av svarene er at rutinen i stor grad går ut på en månedlig gjennomgang av regnskapsrapporter sett opp mot budsjettet. Der det er flere avdelinger i en enhet rapporteres det, og tas en gjennomgang av status på møter i enheten. Økonomikonsulentene bidrar i de enheter hvor dette er aktuelt. Det er også nevnt at status regnskap/budsjett kan gjennomgås i forbindelse med anvisning av fakturaer. I noen enheter vurderes også behovet for investeringer når regnskap/budsjett gjennomgås, eventuelt mulighet for økte inntekter. Lønnskostnadene er sentrale i gjennomgangen. Det er ellers noen som har nevnt at tjenestebehov og arbeidsoppgaver er viktige å se i sammenheng med utviklingen i økonomien ved enheten/avdelingen.

På spørsmål om enheten/avdelingen har gjort en vurdering av hvilken risiko det er for at budsjettavvik blir oversett har 13 % svart «ja», 65 % har svart «nei» og 22 % har svart «vet ikke». De som har svart «ja» har blitt bedt om å beskrive hva risikoen består i, og eventuelle tiltak som er innført for å redusere risikoen. Tilbakemeldingene kan oppsummeres som følger:

- Økonomirapporter som er vanskelig å forstå/ hvor det er vanskelig å se sammenhengen med egne oversikter i Agresso.
- Budsjettendringer foretatt sentralt som enheten/avdelingen ikke har fått beskjed om.
- Kostbart utstyr som går i stykker og som må erstattes.
- Plutselig bortfall av planlagte inntekter, f.eks. i forhold til refusjoner.
- Plutselige endringer i prisnivå på f.eks. strøm, fjernvarme, gebyrer og KLP.

Månedlig gjennomgang av regnskap/budsjett er nevnt som tiltak for å redusere risiko for feil, og avvik/tiltak beskrives i rapporter.

Vi har lagt fram ulike påstander om den løpende økonomioppfølgingen i kommunen som respondentene skulle ta stilling til på en poengskala fra 1 til 5, der 1 er fullstendig uenig mens 5 er helt enig. Resultatet kan oppsummeres som følger:

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (poengskala fra 1-5)	Poeng
Oppgavene jeg har i forbindelse med den løpende budsjettoppfølgingen fremstår som oversiktlige	4,1
Budsjettet for min enhet/avdeling er realistisk	3,8
Det er krevende å få periodisert årsbudsjettet for min enhet/avdeling slik at vi får sammenlignbare tall mellom budsjett og regnskap løpende gjennom året	3,1
Det er liten risiko for at det skal oppstå vesentlige budsjettavvik ved min enhet/avdeling	3,6
Når vi oppdager budsjettavvik ved min enhet/avdeling iverksetter vi umiddelbart tiltak for å komme i balanse	3,8
Ved min enhet/avdeling består budsjettoppfølgingen av en detaljert gjennomgang av budsjett/regnskap post for post	3,9
Min enhet/avdeling har tilgang på den informasjonen vi trenger i forbindelse med den løpende budsjettoppfølgingen	4,0

Gjennomsnittet for alle påstandene ligger over midtverdien på skalaen (3), og flertallet er således mer enig enn uenig i samtlige påstander. Vi merker oss at det er størst enighet om at oppgavene den enkelte har i forbindelse med den løpende budsjettoppfølgingen fremstår som oversiktlige. Minst enighet er det i forhold til påstanden om at det er krevende å få periodisert årsbudsjettet slik at en får sammenlignbare tall mellom budsjett og regnskap løpende gjennom året. Prosentvis fordeler svarene seg slik:

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (poengskala fra 1-5)	1	2	3	4	5
Oppgavene jeg har i forbindelse med den løpende budsjettoppfølgingen fremstår som oversiktlige	0 %	3 %	16 %	49 %	32 %
Budsjettet for min enhet/avdeling er realistisk	6 %	7 %	16 %	39 %	32 %
Det er krevende å få periodisert årsbudsjettet for min enhet/avdeling slik at vi får sammenlignbare tall mellom budsjett og regnskap løpende gjennom året	10 %	10 %	51 %	19 %	10 %



Det er liten risiko for at det skal oppstå vesentlige budsjettavvik ved min enhet/avdeling	0 %	10 %	39 %	29 %	22 %
Når vi oppdager budsjettavvik ved min enhet/avdeling iverksetter vi umiddelbart tiltak for å komme i balanse	3 %	3 %	29 %	42 %	23 %
Ved min enhet/avdeling består budsjettoppfølgingen av en detaljert gjennomgang av budsjett/regnskap post for post	3 %	6 %	23 %	29 %	39 %
Min enhet/avdeling har tilgang på den informasjonen vi trenger i forbindelse med den løpende budsjettoppfølgingen	0 %	3 %	26 %	39 %	32 %

På spørsmål med hensyn til om det er noe som kan gjøres bedre i forbindelse med den løpende budsjettoppfølgingen har vi fått følgende innspill:

- Beskjed til enheter og avdelinger når det gjøres budsjettjusteringer av kommuneledelsen.
- Tettere samarbeid med økonomiavdelingen.
- Mer detaljert informasjon ut til enheter og avdelinger løpende gjennom året, og i forbindelse med vedtak som har betydning for budsjettet i den enkelte enhet/avdeling.
- Tydeligere oppgaver og bedre oppfølging.

## 7.3 Revisors vurdering

### 7.3.1 Den løpende budsjettoppfølgingen og kommunens internkontrollsystem

Vedrørende kommunens overordnede system for internkontroll har vi under problemstilling 1 vurdert at viktige deler foreløpig ikke er på plass. Fordeling av oppgaver er sentralt i forbindelse med budsjettoppfølging. Kommunens reglement for delegering av budsjettmyndighet gir regler for hvem som kan gjøre justeringer på hvilket nivå gjennom budsjettåret. Det angis regler både for drifts- og investeringsbudsjettene, og vårt inntrykk er at reglementet følges. Roller og oppgaver vedrørende løpende budsjettoppfølging ute på sektorer og i enheter er, slik vi oppfatter det, tett knyttet til rapporteringsrutinene. Budsjettavvik følges i stor grad opp gjennom møter på ulike nivå i kommunens organisasjon. Løpende oppfølging av investeringsprosjekter gjennomføres etter vår vurdering i henhold til reglement for investeringsprosjekter.


Fra spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomioppgaver fremgår det at de fleste er enige i at oppgavene de har i forbindelse med den løpende budsjettoppfølgingen fremstår som oversiktlige. Ca. 80 % har svart at de er delvis eller helt enige i dette, og gjennomsnittet ligger noe over resultatet for tilsvarende spørsmål knyttet til økonomiplanleggingen. Det er altså flere som føler de har oversikt over oppgavene for budsjettoppfølging. Det er likevel ca. 20 % som har svart at de er middels enige eller delvis uenige i dette. Som vi var inne på under problemsstilling 1 er det derfor viktig at kommunen tilbyr opplæring. Spesielt til nytilsatte som skal ha økonomioppgaver, men også de som har vært ansatt en stund har behov for oppfriskning og informasjon.

De fleste er ellers delvis enige (39 %) eller helt enige (32 %) i at deres enhet/avdeling har tilgang på den informasjonen som de har bruk for i forbindelse med den løpende budsjettoppfølgingen, men også her er det en del som er middels enige (26 %) eller delvis uenige (3 %). Det vi har fått av tilbakemeldinger på forbedring av den løpende budsjettoppfølgingen dreier seg i stor grad om

informasjon og bistand/opplæring, og er forhold som vi mener kommunen kan forbedre gjennom opplæringstiltak.

Vi mener at kommunen har et godt grunnlag for internkontroll rundt om i kommunens sektorer og enheter, men at det er behov for mer systematisk arbeid og for å få på plass viktige deler i et overordnet internkontrollsystem.

Vi anser at revisjonskriterie 9 er delvis etterlevd.

 Revisjonskriterie 9: Den løpende budsjettoppfølgingen er omfattet at kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem, og roller og oppgaver må være fordelt.


### 7.3.2 Risikovurderinger knyttet til den løpende budsjettoppfølgingen

Som vi var inne på under problemstilling 1 kan vi ikke se at Trysil kommune har innført noe systematikk med hensyn til risikovurderinger. Dette gjelder også for den delen av økonomistyringen som kan knyttes til den løpende budsjettoppfølgingen. Likevel er det klart at det gjøres noen risikovurderinger på området.

I spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomioppgaver har 13 % svart at det ved deres enhet/avdeling er gjort en vurdering av hvilken risiko det er for at budsjettavvik blir oversett. De øvrige har svart at de ikke har gjort en slik vurdering (65 %) eller at de ikke vet om at det er gjort en slik vurdering (22 %). Så selv om enkelte enheter/avdelinger gjør slike vurderinger er det ikke særlig vanlig. For de som har svart at de har gjort risikovurderinger har vi fått konkrete beskrivelser av hva risikoen består i og hvilke tiltak som er innført for å redusere risikoen. Vi har også fått innspill på risikoforhold i intervjuene, og vi mener det er slike risikoforhold som bør kartlegges og vurderes i større grad.

Spørreundersøkelsen viser ellers at det i gjennomsnitt er litt over middels enighet om at det er liten risiko for at det skal oppstå vesentlige budsjettavvik ved den enkeltes enhet/avdeling. Det er 39 % som har svart at de er middels enige i dette, mens det er 29 % som er delvis enige og 23 % som er helt enige i dette. Vi hadde kanskje forventet en lavere grad av enighet her, ettersom de fleste ikke har gjort noen vurdering av risikoen for at budsjettavvik blir oversett. En forklaring kan være at respondentene skiller mellom budsjettavvik og vesentlige budsjettavvik.

Ettersom vi legger til grunn en systematikk med hensyn til risikovurderinger mener vi at revisjonskriterie 10 ikke er etterlevd.

 Revisjonskriterie 10: Risiko knyttet til den løpende budsjettoppfølging er kartlagt og vurdert, og det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko. Internkontrolltiltakene blir fulgt opp i kommunens organisasjon.

### 7.3.3 Rutiner for løpende budsjettoppfølging

Rutiner for budsjettoppfølging i Trysil er tett knyttet til rapporteringsrutiner. Av skriftlig dokumentasjon vil enkelte av kommunens reglementer være såpass detaljerte at de delvis vil kunne regnes som en rutinebeskrivelse. Reglement for investeringsprosjekter er et eksempel på dette. Kommunen har også et reglement for budsjettoppfølging, men dette har etter vår vurdering større verdi i forhold til rutiner for rapportering. Utover dette har ikke kommunene rutinebeskrivelser som er rettet mot arbeidsoppgaver i tilknytning til budsjettoppfølging. Som nevnt i forbindelse med våre vurderinger under problemstilling 1, er det at rutiner er kjent og tilgjengelige for de som skal bruke

dem avgjørende for at de skal bli fulgt. Opplæring vil derfor være nødvendig, men skriftliggjøring vil også være et tiltak for å sikre at de er kjent og tilgjengelige.

Vi har gjennom intervjuer og spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomioppgaver kartlagt hvordan det står til med rutinene for budsjettoppfølging. I spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomioppgaver har de fleste (69 %) oppgitt at deres enhet/avdeling har faste rutiner for budsjettoppfølging. Det er 21 % som oppgir at deres enhet/avdeling ikke har faste rutiner, mens de øvrige 10 % ikke vet om de har det. Vi mener at alle som har arbeidsoppgaver i tilknytning til budsjettoppfølging bør innarbeide faste rutiner for dette.


For de som har oppgitt å ha faste rutiner har vi fått beskrevet disse, og disse sammenfaller i stor grad med det som vi har fått beskrevet i intervjuer. Budsjettoppfølgingen er tett knyttet til kommunens rapporteringsrutiner og bistand fra økonomiavdelingen/kontroller er viktig også her. De fleste har oppgitt at de har en budsjett-/regnskapsgjennomgang hver måned eller oftere (ca. 80 %). Det er da ca. 20 % som oppgir å ha en slik gjennomgang annenhver måned eller sjeldnere, og det er ikke i henhold til hvordan vi har fått rutinene forklart.

Det er vanlig at budsjettoppfølgingen består av en detaljert gjennomgang av budsjett/regnskap post for post. Gjennomsnittssvaret på dette spørsmålet ligger på 3,9 (på en skala der 1 er fullstendig uenig og 5 er helt enig). Selv om gjennomsnittet tilsier at en er over middels enig i dette, så er det også tilnærmet en tredjedel av de som har besvart undersøkelsen som er fra middels til fullstendig uenige i dette. De fleste har sagt seg delvis (42 %) eller helt enige (23 %) i påstanden om at det umiddelbart iverksetter tiltak for å komme i budsjettbalanse når det oppdages budsjettavvik ved den enkeltes enhet/avdeling. Vi mener det er en litt for stor del som er middels enige eller som er delvis uenige eller fullstendig uenige i dette (hhv. 29 %, 3 % og 3 %) Vi mener det er viktig at budsjettavvikene følges tett opp med en gang de oppdages, og at det må foretas detaljerte gjennomganger for å få oversikt.

Vi har også spurt om de ansatte mener det er krevende å få periodisert årsbudsjettet for deres enhet/avdeling slik at en får sammenlignbare tall mellom budsjett og regnskap løpende gjennom året. Tilbakemeldingen på dette i intervjuene er at en har blitt stadig bedre på dette de senere årene. Ca. halvparten (52 %) av de som svarte på spørreundersøkelsen er middels enige i at periodiseringen er krevende, mens 19 % svarte at de var delvis enig og 10 % har svart at de er helt enig i at dette er krevende. Vi mener dette viser at periodisering av budsjettet også er et område det fortsatt kan være grunn til å følge tett opp med informasjon/opplæring.

Ut ifra blant annet resultatene i spørreundersøkelsen mener vi det kan være hensiktsmessig å samordne og skriftlig gjøre rutinene for budsjettoppfølging i større grad.

Vi mener at revisjonskriterie 11 er delvis etterlevd.

 Revisjonskriterie 11: Kommunen bør ha rutiner som sikrer at interne regler for den løpende budsjettoppfølgingen etterleves, at avvik med hensyn til økonomi identifiseres og at det iverksettes tiltak for å rette opp avvik

#### 7.3.4 Rutiner for identifisering av vesentlige budsjettavvik


Som nevnt under revisjonskriterie 10 opplever de fleste ansatte med økonomioppgaver at det er liten risiko for at det skal oppstå vesentlige avvik ved deres enhet/avdeling. Innspillene fra intervjuer tilsier også at det ikke er så veldig ofte at slike avvik oppstår. Vi har ellers forstått det slik at det er tett

oppfølging av økonomi i de ulike utvalg og spesielt i formannskapet, slik at vesentlige avvik som oppstår vanligvis er kjent for politikerne når saker om dette legges frem for kommunestyret.

Rutinene for å avdekke vesentlige avvik tilsvarer etter vår vurdering de som gjelder for avdekking av avvik generelt, og våre forslag til forbedring av rutiner nevnt under revisjonskriterie 11 vil gjelde også for dette kriteriepunktet. Det vil likevel, i de fleste tilfeller, være mindre risiko i forhold til at vesentlige budsjettavvik ikke blir indentifisert kontra små budsjettavvik, ettersom store beløp vil være enklere å oppdage enn små. En må imidlertid ta høyde for at vesentlighet kan være knyttet til andre forhold enn beløpsmessig størrelse.

Vi mener ellers at kommunen har rutiner som tilsier tett oppfølging av investeringsprosjekter og at disse i stor grad sikrer at vesentlige avvik avdekkes.


Samlet sett mener vi at revisjonskriterie 12 er delvis etterlevd.

 Revisjonskriterie 12: Kommunen må ha rutiner som sikrer at vesentlige avvik i forhold til årsbudsjettet identifiseres og legges fram for kommunestyret.

### 7.3.5 Risikovurderinger og avvik benyttes til læring og utvikling

Det er vår vurdering at status med hensyn til bruk av risikovurderinger og avvik til læring og utvikling er den samme for budsjettoppfølging som for økonomiplanlegging. Det henvises til revisjonskriterie 7 i vurderingskapitlet for problemstilling 1, med hensyn til mer spesifikke vurderinger

Vi mener at revisjonskriterie 13 ikke er etterlevd.

 Revisjonskriterie 13: Risikovurderinger og registrerte avvik benyttes til læring og utvikling på området

## 8 Problemstilling 3 – Økonomirapportering

### Problemstilling 3:

I hvilken grad bidrar etablerte rutiner og praksis for rapportering til at Trysil kommune oppnår god økonomistyring?

#### 8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Følgende er en tabell med de kriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

- Kriterie 14** Økonomirapporteringen er omfattet av kommunedirektørens overordnede intern-kontrollsystem, og roller og oppgaver må være fordelt.
- Kriterie 15** Det må i rapporteringen legges vekt på å få frem sammenhengen med økonomiplan og budsjett-dokumenter.
- Kriterie 16** Kommunen bør ha fastsatt rutiner for å sikre korrekt og rettidig rapportering til kommunestyret.
- Kriterie 17** Det må sikres at det rapporteres på:
  - a) Forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske utvikling, den økonomiske stillingen og den økonomiske handleevnen over tid.
  - b) Vesentlige budsjettavvik og vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene.
- Kriterie 18** Risiko knyttet til økonomirapportering er kartlagt og vurdert, og det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko. Internkontrolltiltakene er fulgt opp i kommunens organisasjon.
- Kriterie 19** Risikovurderingene og registrerte avvik benyttes til læring og utvikling av økonomi-rapporteringen.
- Kriterie 20** Utredningen av saker som gjelder økonomirapportering må ivareta fastsatte lovkrav. Slike saker bør videre innrettes i henhold til det som er anbefalt fra statlige myndigheter og KS. De bør også innrettes slik at interne regler etterleves.

#### 8.2 Innhentet data

##### 8.2.1 Dokumentgjennomgang

**Tertialrapportene** inneholder innledningsvis en oversikt over innholdet i rapporten, som er status på økonomi og aktivitet, samt hvor en fokuserer på avvik. Tertialrapportene har også oversikt over HMS. Avslutningsvis i dokumentet presenteres en oversikt over investeringsprosjekter og informasjon om eventuelle budsjettreguleringer som kommunestyret må ta stilling til. I økonomioversikten finnes en oversikt over avvik på netto lønn, driftsutgifter og driftsinntekter, samt det totale avviket hver måned. Det finnes også en oversikt over avvik per sektor i det enkelte kvartal for de to siste regnskapsår, og

avvikene for året så langt kommenteres. Tertialrapportene frem til 2. tertial 2021 inneholder også en oversikt over kommunens låneportefølje med kommentarer.

Andre oversikter i rapporten er en bevilgningsoversikt for drift, kundesaldo (aldersfordelt), leverandørsaldo (aldersfordelt), likviditetsutviklingen og utviklingen i sykefravær. I tillegg finnes en egen del for hver sektor i kommunen som har tilsvarende oversikter som den innledende økonomioversikten, samt en oversikt over sykefraværet for den enkelte sektor. Avvikene kommenteres så for den enkelte sektor. Budsjettjusteringer i tertialrapportene kan oppsummeres som følger:

	1 Tertial 2020	2 tertial 2020	1 tertial 2021	2 tertial 2021
Driftsbudsjett	21 285 000	28 767 000	6 850 000	11 645 000
Investeringsbudsjett	1 400 000	456 000	0	0

I rapport for 2. tertial 2021 er det opplyst om at investeringsbudsjettet vil bli foreslått justert i egen sak. Investeringsbudsjettet ble vedtatt redusert med i alt 82,285 millioner på slutten av 2021.

I tillegg til tertialrapporten som legges fram for kommunestyret utarbeides det også mer detaljerte rapporter fra den enkelte sektor som legges fram for hovedutvalgene.

**Regnskap og årsberetning 2020** ble behandlet i kommunestyret 22. juni 2021. I forbindelse med behandlingen ble det også lagt fram en KOSTRA-analyse basert på regnskapstallene for 2020. Regnskap 2020 omfatter obligatoriske oppstillinger av drifts-, investerings- og balanseregnskap med noter. Dokumentet inneholder også bevilgningsoversikter og oversikt over enkeltinvesteringer, samt oversikt over samlet budsjettavvik og årsavslutningsdisposisjoner.

Årsberetning 2020 for Trysil kommune har, under rådmannens kommentarer, omtale av kommunens økonomi. Det redegjøres her for regnskapsresultatet, skatteinntang, renter og avdrag, utvikling i pensjonskostnader og befolkningsutvikling. Det blir også kommentert at det er iverksatt effektiviseringstiltak/aktivitetsreduksjon på flere områder i budsjettet for 2021. Det kommenteres i tillegg på økonomistyringen i sektorene som en anser at har fått større fokus i forbindelse med at en har dialog med formannskapet hver måned.

Beretningen inneholder regnskap med finansiell analyse inkludert nøkkeltall for endringer i arbeidskapital og lån, renter og avdrag. Av fastsatte finansielle måltall for kommunen er utvikling og status for 2020 i netto driftsresultat i forhold til driftsutgiftene og gjeld i forhold til driftsutgiftene, vist i beretningen. Avvik mellom budsjett og regnskap (drift og investering) er kommentert totalt og for den enkelte sektor. For den enkelte sektor finnes det også en redegjørelse for ulike driftsmessige forhold. Omfang og typen innhold i disse redegjørelsene varierer fra sektor til sektor og fra enhet til enhet. Avvik mellom budsjett og regnskap for investeringer er presentert på overordnet nivå. Det vises til regnskapet med hensyn til detaljer for gjennomførte investeringsprosjekter. Beretningen omtaler også kort ulike interkommunale samarbeid hvor Trysil kommune er vertskommune, utvikling med hensyn til likestilling, heltid/deltid, sykefravær og etikk. Avslutningsvis oppsummeres utvikling i innbyggertall og bosetting.

I KOSTRA-analysen som var vedlagt årsregnskapssaken i kommunestyret i 2021, presenteres data for kommuneøkonomien samlet og for de ulike tjenestene i kommunen. For de ulike tjenestene i kommunen presenteres også andre måledata enn økonomi. Trysil kommune sammenlignes med Tynset, Røros, Eidskog og Åmot kommuner og kommunegruppe 11 (middels store kommuner med middels inntekter og middels utgiftsbehov).

Kommuneøkonomien samlet sett er vurdert i forhold til netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene, disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter og netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter. Trysil kommune kommer bedre ut enn sammenligningskommunene når det gjelder disposisjonsfond, dårligere ut med hensyn til netto driftsresultat, mens kommunen ligger ca. midt på treet når det gjelder netto lånegjeld. Noe av hensikten med analysen av de ulike tjenestene i kommunen er å peke på områder hvor Trysil kommune har et høyere kostnadsnivå enn andre kommuner. Kommunen beregner seg frem til hvor mye Trysil kommune teoretisk kan spare ved å drive med samme kostnadsnivå som sammenligningskommunene.

**Regnskap og årsberetning 2021** ble tilgjengelige for oss da vi var i slutfasen av vår gjennomgang. Vi har gjennomgått dokumentene som har omtrent det samme innholdet som i regnskap og årsberetning 2020, men med nye tall og redegjørelser. Årsregnskapet og årsberetningen for 2021 var ikke ferdigbehandlet da denne forvaltningsrevisjonen ble avsluttet

**Andre dokumenter** som vi har hatt tilgang til, og som sier noe om økonomirapporteringen

- *Årshjul økonomisk rapportering.* Viser tidspunkter/tidsfrister gjennom året.
- *Økonomireglementet – Reglement for budsjettoppfølging og rapportering* angir regler for økonomirapportering i kommunen.
- *Økonomireglementet – Reglement for investeringsprosjekter,* angir regler for tilleggsbevilgninger og prosjektrengskap.
- *Økonomirapportering til rådmann og kommunalsjefer oktober 2021 - fra økonomiavdelingen.* Viser budsjett, regnskapstall og avvik for kommunen samlet og for den enkelte sektor og enhet per måned.
- *Måned rapport 2021 periode 11 for sektorene – fra økonomiavdelingen.* Viser budsjett og regnskapsdeltaljer på artsnivå i perioden for kommunen samlet og den enkelte sektor.
- *Eksempel på måned rapport fra en av avdelingene ved sykehjemmet.* Hver enkelt utgiftsart er kommentert og det er ekstra kommentarer i forhold til de arter hvor det er merforbruk i forhold til budsjett.
- *Eksempel på tertialrapport fra sykehjemmet etter FLØTERN prinsippet.*

### 8.2.2 Intervjudata

Fra økonomisjefen har vi fått opplyst at det rapporteres (kun orientering) på økonomi månedlig til formannskapet, mens det rapporteres hvert tertial til kommunestyret. Rapporteringen tar utgangspunkt i regnskapsstatus for den måneden eller det tertial den gjelder for, og inkluderer de opplysninger om avvik som er innhentet fra sektorene. Ellers rapporteres det til kommunestyret i forbindelse med årsmeldingen/årsregnskapet som vanligvis behandles i juni. Eksempel på avvik som er rapportert er konsekvensen av bortfall av ressurskrevende brukere høsten 2021. Tilskudd til disse brukerne stoppet da opp, men kommunen vil fortsatt ha bemanning og kostnader i forbindelse med tjenestene som var ment for brukerne en tid fremover. I denne forbindelse ble det behov for en budsjettendring, noe det er rapportert om i formannskapet og som kommunestyret måtte fatte vedtak om.

**Felles for de ulike sektorene i kommunen** er at det rapporteres skriftlig til økonomiavdelingen/kommunedirektøren i forbindelse med tertial- og årsrapporteringen. Rapporteringen baserer seg på budsjetttrammen og det fokuseres på avvik både med hensyn til drift og investeringer. Fra sektorene konkretiseres hendelser/forhold som vil få betydning for økonomien. Det kan også legges frem forslag



til budsjettendringer som samordnes av økonomiavdelingen. På sektor helse, omsorg og sosial rapporteres det i henhold til fag, lovverk, økonomi, trivsel, etikk, rekruttering og nytenking, den såkalte FLØTERN, i de månedene hvor sektoren skal rapportere videre i tertialrapportene. I de månedene det ikke skal rapporteres videre gjennomføres det rapportering internt, og da med fokus på økonomi. Det opplyses ellers at økonomi er fast post på møter med kommunedirektøren.

Det rapporteres på økonomi månedlig til formannskapet. Da er det gjerne slik at kommunalsjefene gir en kort redegjørelse for status på økonomi, både på drift og investeringer for sin sektor. Økonomisjefen og kommunedirektøren tar de mer generelle tingene. Kommunalsjefene deltar også i hovedutvalgsmøter og har da mulighet til å redegjøre for utfordringer og hendelser i sektoren. Det avholdes slike møter en gang i måneden. Er det behov for å gjøre budsjettjusteringer eller mer omfattende tiltak for å justere seg inn i forhold til budsjetttrammen, er som regel hovedutvalgene allerede informert når sakene tas opp i forbindelse med tertialrapporteringen, eller det løftes egne saker i kommunestyret.

Et eksempel på at det er bedt om en budsjettutvidelse fra sektor teknisk drift var i 2019 da det ble behov for mer penger på grunn av høye energipriser. Det var ikke mulig å dekke de ekstra kostnadene innen egne rammer. Ved sektor oppvekst og kultur ble det foretatt en opprydning med hensyn til refusjonsinntekter i forbindelse med budsjettet for 2022. Dette ble det ikke tatt hensyn til i 2021-budsjettet, og det ble derfor behov for å fremme sak om budsjettendring i 2021. Rammen for sektoren ble da økt med 1,5 millioner. Ved sektor helse, omsorg og sosial ble det i 2021 nødvendig å justere budsjettet i forbindelse med endret antall ressurskrevende brukere.

**Når det gjelder bygge-/anleggsprosjekter** er det sektor for forvaltning og teknisk drift som står for oppfølging og rapportering på fremdrift, prosjektregnskap etc. Fra sektor forvaltning og teknisk drift har vi fått opplyst at det er innført årshjul for fordeling av prosjekter utover året. Dette opplever de som nyttig, ikke minst med tanke på å sikre framdrift, men fordelingen kan også bli brukt til periodisering av budsjettet.

Fra prosjektleder for bygging av Jordet barnehage har vi fått opplyst at han som prosjektleder rapporterer til sin nærmeste leder på eiendomsavdelingen på fremdrift og økonomi i prosjektene. Leder på eiendomsavdelingen (eiendomssjef) rapporterer videre sammen med kommunalsjef for forvaltning og teknisk drift i en tertialrapport til politikerne. Eventuelle avvik presenteres for politikerne i kommunestyret. Et risikomoment som er nevnt i denne forbindelse er at det i tallene for de prosjektene som politikerne får presentert, kan ligge momskompensasjon og refusjoner. Dersom politikerne ikke får med seg dette vil de få et feil bilde av kostnaden i prosjektene. Det er derfor viktig at de spør om hva som ligger i tallene.

### 8.2.3 Spørreundersøkelser

I forbindelse med **spørreundersøkelsen rettet mot folkevalgte** i Trysil kommune har vi spurt dem hva de mener om hyppigheten på økonomirapporteringen i Trysil i dag. 81 % har svart at hyppigheten er passe, mens det er 19 % som mener det rapporteres for sjelden. Det er ingen som mener at det rapporteres for ofte. Når det gjelder omfanget av informasjon i den økonomiske rapporteringen mener 65 % at det er passe med informasjon, 31 % mener informasjonen er mangelfull mens 4 % mener informasjonen er for omfattende.

På spørsmål om økonomirapporteringen er utformet slik at det er mulig å se sammenhengen med de overordnede planene i kommunen er det 54 % som har svart «nei», 31 % som har svart «ja» og 15 %

som har svart «vet ikke». Vi har også spurt om økonomirapporteringen er utformet slik at det er mulig å se sammenhengen med det som er planlagt i økonomiplan og årsbudsjett. Her er det 50 % som har svart «ja», 35 % som har svart «nei» og 15 % som har svart «vet ikke».

50 % av de som har svart mener at kommunens økonomirapportering gir et riktig bilde av status i kommunen på rapporteringstidspunktet. 31 % mener at økonomirapporteringen ikke gir et riktig bilde, mens 19 % har svart «vet ikke» på dette spørsmålet. 58 % av respondentene har svart «ja» på at økonomirapporteringen gir oversikt over forhold som påvirker kommunens økonomiske utvikling og økonomiske stilling. 19 % har svart «nei» på dette spørsmålet, mens 23 % har svart «vet ikke»

Vi har lagt fram ulike påstander om økonomirapporteringen i kommunen som respondentene skulle ta stilling til på en poengskala fra 1 til 5, der 1 er fullstendig uenig mens 5 er helt enig. Resultatet kan oppsummeres som følger:

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (poengskala fra 1-5)	Poeng
Økonomirapporteringen gir oversikt over forhold som påvirker kommunens økonomiske handleevne over tid	3,1
Kommunens økonomirapportering er alltid à jour.	3,1
Økonomirapporteringen gir tilstrekkelig informasjon om kommunens investeringsprosjekter.	2,8
Som politiker får jeg tilstrekkelig informasjon om status på finansområdet (Lån, renter og andre finansdisposisjoner)	3,0
Budsjettavvik avdekkes og rapporteres tidsnok til at kommunen kan få iverksatt korrigerende tiltak.	2,7
Budsjettavvik avdekkes og rapporteres tidsnok til at kommunen får en oversiktlig behandling og vedtak i saker som gjelder budsjettendringer	2,8
Som kommunepolitiker får jeg tilstrekkelig med informasjon om omdisponeringer og innsparingstiltak som gjøres ute i kommunens sektorer og enheter	2,8

Her er det flere påstander som scorer lavere enn midtverdien på skalaene (3). Det respondentene er mest enige i er at økonomirapporteringen gir oversikt over forhold som påvirker kommunens handleevne over tid, og at kommunens økonomirapportering alltid er à jour (3,1 poeng). Minst enighet er det i forhold til påstanden om at budsjettavvik avdekkes og rapporteres tidsnok til at kommunen kan få iverksatt korrigerende tiltak (2,7 poeng). Prosentmessig fordeler svarene seg slik:

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (poengskala fra 1-5)	1	2	3	4	5
Økonomirapporteringen gir oversikt over forhold som påvirker kommunens økonomiske handleevne over tid	4 %	15 %	50 %	27 %	4 %
Kommunens økonomirapportering er alltid à jour.	0 %	23 %	50 %	23 %	4 %
Økonomirapporteringen gir tilstrekkelig informasjon om kommunens investeringsprosjekter	4 %	32 %	48 %	16 %	0 %
Som politiker får jeg tilstrekkelig informasjon om status på finansområdet (Lån, renter og andre finansdisposisjoner)	8 %	11 %	54 %	23 %	4 %
Budsjettavvik avdekkes og rapporteres tidsnok til at kommunen kan få iverksatt korrigerende tiltak.	4 %	31 %	54 %	11 %	0 %

Budsjettavvik avdekkes og rapporteres tidsnok til at kommunen får en oversiktlig behandling og vedtak i saker som gjelder budsjettendringer	4 %	27 %	58 %	11 %	0 %
Som kommunepolitiker får jeg tilstrekkelig med informasjon om omdisponeringer og innsparingstiltak som gjøres ute i kommunens sektorer og enheter	0 %	31 %	58 %	11 %	0 %

Det er ikke særlig forskjell på svarene om det er folkevalgte fra opposisjonen eller posisjon som har svart eller om den folkevalgte som møter fast i kommunestyret eller ikke.

På spørsmål med hensyn til om det er noe som kan gjøres bedre i forbindelse med økonomirapporteringen går innspillene på at en ønsker mer detaljert informasjon og informasjon om spesielle områder inne økonomi. For eksempel status på fond, vikarbruk og sykkelønsrefusjoner, og bosatte flykninger. Det er også kommet innspill på at kommunen har som mål å budsjettere og rapportere så realistisk som mulig innenfor de rammene man rår over, men at det hender man ikke får gjort nødvendige justeringer tidsnok. I tillegg har det kommet kommentarer om at utvalgenes disposisjoner er for egenstyrte. Det er 7 respondenter som har avgitt svar på dette spørsmålet

I forbindelse med **spørreundersøkelsen rettet mot ansatte i kommunene som har økonomioppgaver** har vi spurt om den enkeltes enhet/avdeling har faste rutiner for gjennomføring av økonomirapportering. På dette spørsmålet har 84 % svart «ja», 7 % har svart «nei» mens 9 % har svart «vet ikke». De som har svart bekræftende for at de har faste rutiner har blitt bedt om å beskrive dem. Det er 18 av 26 som har gitt tilbakemelding her og en oppsummering av svarene er at rutinen i stor grad går ut på at en rapporterer skriftlig oppover i organisasjonen og at resultatene går gjennom med enhetsleder eller kommunalsjef. Avvik og tiltak for inndekking er en del av rapporteringen.

På spørsmål om enheten/avdelingen har gjort en vurdering av hvilken risiko det er for at økonomirapporteringen blir feil har 20 % svart «ja», 50 % har svart «nei» og 30 % har svart «vet ikke». De som har svart «ja» har blitt bedt om å beskrive hva risikoen består i, og eventuelle tiltak som er innført for å redusere risikoen. Tilbakemeldingene kan oppsummeres som følger:

- De fleste tilbakemeldingene er at det er liten risiko for feil.
- Mange ledd i rapporteringen gjør at feil kan oppstå.

Tiltak som er innført for å redusere risikoen er månedlig gjennomgang og kontroll av rapporteringsgrunnlaget. Tilbakemeldingen er at feil av betydning vil oppdages raskt på denne måten.

Vi har lagt fram ulike påstander om økonomirapporteringen i kommunen som respondentene skulle ta stilling til på en poengskala fra 1 til 5, der 1 er fullstendig uenig mens 5 er helt enig. Resultatet kan oppsummeres som følger:

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (poengskala fra 1-5)	Poeng
Oppgavene jeg har i forbindelse med økonomirapportering fremstår som oversiktlige	3,7
Når min enhet/avdeling rapporterer på økonomi legger vi vekt på å synliggjøre koblingen til mål og tiltak som er nedfelt i kommunale planer som berører vår enhet/avdeling	3,2
Når min enhet/avdeling rapporterer på økonomi legger vi vekt på å synliggjøre sammenhengen med økonomiplan og årsbudsjett	3,5
Det er ofte at budsjettoverskridelser som vi oppdager på begynnelsen av året retter seg i løpet av året	3,0

Budsjettavvik ved min enhet/avdeling avdekkes og rapporteres tidsnok til at kommunen kan få iverksatt korrigerende tiltak	3,6
Budsjettavvik ved min enhet/avdeling avdekkes og rapporteres tidsnok til at kommunen får en oversiktlig behandling og vedtak i saker som gjelder budsjettendringer	3,8
Økonomirapporteringen som går videre til politisk nivå inneholder tilstrekkelig med informasjon om omdisponeringer og innsparingstiltak som gjøres i min enhet/avdeling	3,7
Min enhet/avdeling sin økonomirapportering bidrar til at kommunen har nøyaktige prognoser for den økonomiske utviklingen i kommunen	3,7
Min enhet/avdeling har tilgang på den informasjonen vi trenger i forbindelse med økonomirapporteringen	3,9

Her er det da en påstand som ligger på midtverdien på skalaen (3), mens resten har høyere score. For de fleste påstandene er dermed flertallet mer enig enn uenig. Vi merker oss at det er størst enighet om at den enkeltes enhet/avdeling har tilgang på den informasjonen de trenger i forbindelse med økonomirapporteringen. Minst enighet er det i forhold til påstanden om at det ofte er slik at budsjettoverskridelser som oppdages på begynnelsen av året retter seg i løpet av året. Prosentvis fordeler svarene seg slik:

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (poengskala fra 1-5)	1	2	3	4	5
Oppgavene jeg har i forbindelse med økonomirapportering fremstår som oversiktlige	3 %	7 %	32 %	29 %	29 %
Når min enhet/avdeling rapporterer på økonomi legger vi vekt på å synliggjøre koblingen til mål og tiltak som er nedfelt i kommunale planer som berører vår enhet/avdeling	6 %	10 %	48 %	26 %	10 %
Når min enhet/avdeling rapporterer på økonomi legger vi vekt på å synliggjøre sammenhengen med økonomiplan og årsbudsjett	3 %	7 %	48 %	16 %	26 %
Det er ofte at budsjettoverskridelser som vi oppdager på begynnelsen av året retter seg i løpet av året	13 %	16 %	36 %	32 %	3 %
Budsjettavvik ved min enhet/avdeling avdekkes og rapporteres tidsnok til at kommunen kan få iverksatt korrigerende tiltak	3 %	3 %	45 %	23 %	26 %
Budsjettavvik ved min enhet/avdeling avdekkes og rapporteres tidsnok til at kommunen får en oversiktlig behandling og vedtak i saker som gjelder budsjettendringer	3 %	3 %	39 %	23 %	32 %
Økonomirapporteringen som går videre til politisk nivå inneholder tilstrekkelig med informasjon om omdisponeringer og innsparingstiltak som gjøres i min enhet/avdeling	6 %	0 %	39 %	29 %	26 %
Min enhet/avdeling sin økonomirapportering bidrar til at kommunen har nøyaktige prognoser for den økonomiske utviklingen i kommunen	3 %	0 %	48 %	23 %	26 %
Min enhet/avdeling har tilgang på den informasjonen vi trenger i forbindelse med økonomirapporteringen	0 %	3 %	36 %	29 %	32 %

På spørsmål med hensyn til om det er noe som kan gjøres bedre i forbindelse med den økonomirapporteringen har vi fått følgende innspill:

- Det er stor variasjon på hvordan det rapporteres, og at avvik blir liggende uten at de tas tak i.
- Større involvering/deltagelse fra økonomiavdelingen og lønn i rapporteringen.

## 8.3 Revisors vurdering

### 8.3.1 Økonomirapportering og kommunens internkontroll system

Vedrørende kommunens overordnede system for internkontroll har vi under problemstilling 1 vurdert at dette foreløpig ikke er på plass. Nærmere informasjon er å finne i vurderingskapittelet for revisjonskriterie 1. Når det gjelder rolle- og oppgavefordeling vedrørende økonomirapportering er det vår vurdering at de som har oppgaver i tilknytning til økonomirapporteringen er kjent med disse. Fra intervjuer har vi fått opplyst at rapporteringen følger tjenestevei, baseres på budsjettammen og det fokuseres på avvik. Vi mener ellers at rapportering med hensyn til investeringsprosjekter skjer i henhold til kommunens egne regler.


Som vi var inne på under problemstilling 2 er det en tett kobling mellom rapporteringsrutinene i kommunen og den løpende budsjettoppfølgingen i kommunens sektorer/enheter og avdelinger. Kommunen har hyppigere økonomirapportering til formannskapet enn til kommunestyret, som får økonomirapportering i henhold til bestemmelsene i kommuneloven. Det finnes altså rutiner/systemer for økonomirapportering selv om kommunen ikke har på plass et overordnet system for internkontroll eller felles skriftlige rutiner for oppgavene.

I spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomioppgaver har gjennomsnittet svart at de er noe over middels enige i at oppgavene den enkelte har i forbindelse med økonomirapporteringen fremstår som oversiktlige. Det er likevel en ganske stor andel som bare er middels enige (32 %), delvis uenige (7 %) eller fullstendig uenig (3 %) i dette. Det ser ellers ut til at enhetene/avdelingene i rimelig grad opplever å ha tilgang på den informasjonen de trenger i forbindelse med økonomirapporteringen, selv om det også her er en ganske stor andel som har oppgitt å være middels enig (36 %) eller delvis uenig (3 %) i dette. Som for oppgavene knyttet til planlegging og oppfølging, mener vi at kommunen også bør styrke økonomiopplæringen for den delen som gjelder økonomirapportering.

Ut fra svarene i spørreundersøkelsen til de folkevalgte er det vår vurdering at politikerne er rimelig godt fornøyd med hyppigheten på rapporteringen. Når det gjelder omfanget av informasjon mener også flertallet her at dette er passe, men det er også en ganske stor andel som mener omfanget av informasjon er mangelfull (31 %). Betegnelsen *mangelfull* kan romme alt fra at en mener at en skulle hatt mer detaljert informasjon til at en mener en skulle hatt informasjon om helt andre ting enn det man får. Noen av tilbakemeldingene fra de folkevalgte på hva som kan gjøres bedre med hensyn til økonomirapporteringen går da også på at en ønsker mer detaljert rapportering generelt eller for særskilte budsjettposter. Vi ser også at det oppnås relativt lav score på spørsmål i spørreundersøkelsen som går på om en får tilstrekkelig informasjon om investeringsprosjekter, status på finansområdet og omdisponeringer og innsparingstiltak som gjøres ute i kommunens sektorer og enheter. Det vil i denne sammenhengen være viktig å kommunisere med formannskapet og kommunestyret om hva de ønsker av informasjon i økonomirapporteringen.

Vi mener at kommunen har et godt grunnlag for internkontroll rundt om i kommunens sektorer og enheter, men at det er behov for å styrke økonomiopplæringen i kommunen, sikre at det jobbes mer systematisk og å få på plass viktige deler i et overordnet internkontrollsystem.

Vi mener at revisjonskriterie 14 er delvis etterlevd.

 Revisjonskriterie 14: Økonomirapporteringen er omfattet av kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem, og roller og oppgaver må være fordelt.

### 8.3.2 Sammenhengen mellom budsjett/økonomiplan og økonomirapporteringen


Vi har sett på sammenhengen mellom dokumentene for økonomiplanlegging og økonomirapporteringen i kommunen. Når det gjelder budsjett- og regnskapsoversiktene (talloversiktene) i form av de obligatoriske skjemaene i årsregnskap/årsberetning er disse, som forventet, mulig å se i sammenhengen med vedtatt budsjett/økonomiplan. Vi har sett spesielt etter hvordan kommunen presenterer og følger opp de finansielle måltallene. I de planleggingsdokumentene vi har sett omtales de finansielle måltallene som kommunestyret har vedtatt. I årsregnskapet og/eller årsberetningen er det etter hva vi kan se, bare måltallene for netto driftsresultat og lånegjeld som er kommentert i forhold til fastsatt målsetting. Vi mener de finansielle måltallene bør presenteres samlet og kommenteres med hensyn til hvilken konsekvens utviklingen for måltallene vil ha for kommunen på kort og lang sikt.

I tertialrapportene og årsberetningen fokuseres det på avvik mellom budsjett og regnskap. Det varierer, etter vår mening, mye på hva den enkelte sektor og enhet rapporterer på. Slik vi ser det kan nok noe av rapporteringen ses i sammenheng med årsbudsjett/økonomiplan. Noe er en ren opplisting av hva som er oppgavene til sektoren/enheten, mens det også rapporteres på hendelser og gjennomførte oppgaver som det ikke har vært fokus på i forbindelse med økonomiplanleggingen. Vi mener at kommunen generelt bør arbeide for å få en tettere kobling til planleggingsdokumentene og hva som er status på kommunens mål, og spesielt til økonomiplan og årsbudsjett. Det er her selvsagt en utfordring, som vi har vært inne på tidligere, at planleggingsdokumentene for økonomi (årsbudsjett og 4-årig økonomiplan) ikke i tilstrekkelig grad er koblet i kommunens planverk.

Vi mener behovet for tettere kobling i noen grad blir bekreftet i spørreundersøkelsene som vi har gjennomført. I spørreundersøkelsen til de folkevalgte har over halvparten svart at de ikke ser sammenhengen mellom de overordnede planene i kommunen og økonomirapporteringen. Noen har svart at de ikke vet om så er tilfelle og knapt en tredjedel har svart at det er mulig å se sammenhengen. Resultatet er noe bedre med hensyn til om de mener det er mulig å se sammenhengen i økonomirapporteringen og det som er planlagt i økonomiplan og årsbudsjett. Halvparten har svart bekræftende på dette. Det er likevel litt over en tredjedel som har svart at de ikke ser denne sammenhengen, mens resten har svart «vet ikke».

I spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomioppgaver er gjennomsnittsvarene for hvilken vekt enhetene/avdelingene legger på å synliggjøre sammenhengen mellom planer/økonomiplaner og rapporteringen når de rapporterer, tett på middelverdien. Går vi litt mer detaljert inn på tallene ser vi at bortimot halvparten av de som har svart bare er middels enige i at deres enhet/avdeling legger vekt på koblingen til mål og tiltak som er nedfelt i kommunale planer som berører deres enhet/avdeling. Det er også bortimot halvparten som er middels enige i at det legges vekt på å synliggjøre sammenhengen med økonomiplan og årsbudsjett. Vi forutsetter i denne forbindelse at en treffsikker rapportering her fordrer involvering av kommunens sektorer, enheter og avdelinger.

Vi mener at revisjonskriterie 15 er delvis etterlevd.

 Revisjonskriterie 15: Det må i rapporteringen legges vekt på å få frem sammenhengen med økonomiplan og budsjett-dokumenter.


### 8.3.3 Rutiner for økonomirapportering

Kommunen har etter vår vurdering faste rutiner for økonomirapportering. Rutinene er i liten grad nedfelt skriftlig. Kommunens reglement for budsjettoppfølging og reglementet for

investeringsprosjekter gir imidlertid enkelte direktiver for hva det skal rapporteres på. Investeringsreglementet gir direktiver i større grad enn reglementet for budsjettoppfølging. Ellers har økonomiavdelingen et årshjul og rapportmaler som hjelpemiddel i rapporteringsprosessen. Vi har inntrykk av at økonomiavdelingen bidrar aktivt med påminnelser og bistand for å få inn de opplysningene som trengs i forbindelse med rapporteringen. Rutinene rundt i de ulike sektorer og enheter varierer noe, det samme gjelder innholdet og detaljeringsgraden med hensyn til hva som rapporteres. Vi mener at kommunen med fordel kunne ha hatt felles rutinebeskrivelser for økonomirapportering.

I spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomioppgaver har de fleste (84 %) svart at deres enhet/avdeling har faste rutiner for økonomirapportering. Respondentene har beskrevet at rapporteringen følger tjenestevei, og fokuserer på budsjettavvik og tiltak for å dekke inn disse. Gjennomsnittet er middels enige i at budsjettoverskridelser som oppdages på begynnelsen av året retter seg i løpet av året. Med hensyn til de utfordringer som finnes rundt periodisering gjennom året er dette rimelig. Det bemerkes imidlertid at det på et lignende spørsmål i forbindelse med den løpende budsjettoppfølgingen var en ganske stor andel som bare var middels enige (29 %), delvis enige (3 %) eller fullstendig uenige (3 %) i at det umiddelbart iverksettes tiltak for å komme i budsjettbalanse når det oppdages budsjettavvik ved den enkeltes enhet/avdeling. Dersom avvikene ikke skyldes periodiseringsproblematikk, mener vi det er viktig at det umiddelbart må iverksettes tiltak for å komme i balanse.

Vi mener det er grunn til å se om det er mulig å forbedre rapporteringsrutinene og at revisjonskriterie 16 er delvis etterlevd.

 Revisjonskriterie 16: Kommunen bør ha fastsatt rutiner for å sikre korrekt og rettidig rapportering til kommunestyret.

#### 8.3.4 Rapportering på vesentlige forhold og budsjettavvik


Som nevnt under forrige revisjonskriterie har kommunens rutiner for rapportering fokus på å fange opp budsjettavvik og skissere tiltak for inndekking. Ut fra dette mener vi at kommunen også har rutiner for å avdekke vesentlige budsjettavvik. Vi mener at vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene også dekkes i rutinene for vesentlige budsjettavvik. Disse blir i tilfelle rapportert via tjenestevei. Er avvikene vesentlige, legges de fram til behandling i kommunestyret. Av tertialrapportene, og fra innspill i intervjuer ser vi at det legges fram saker som gjelder budsjettjusteringer i forbindelse med tertialrapportene til kommunestyret. Det kan også legges fram egne saker. Vi mener derfor at kommunen har rutiner som er egnet til å sikre at det rapporteres på vesentlige forhold og budsjettavvik. Vi merker oss likevel tilbakemeldingen fra spørreundersøkelsen til de folkevalgte der gjennomsnittet er under middels enige i at budsjettavvik avdekkes og rapporteres tidnok til at kommunen kan få iverksatt korrigerende tiltak.

Når det gjelder forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske utvikling, den økonomiske stillingen og den økonomiske handleevnen over tid, mener vi at kommunen kunne ha hatt større fokus på de vedtatte finansielle måltallene. Vi mener disse bør være tema både i forbindelse med planlegging, men også når det rapporteres. Utviklingen bør komme tydelig frem og det bør komme klart frem hva slags konsekvenser utviklingen har i forhold til kommunens økonomiske stilling og handleevne over tid. Selv om det finnes kommentarer som går på dette i årsberetningen, blir det etter vår mening for spredt og tilfeldig til at det blir mulig å få oversikt. Spørreundersøkelsen rettet



mot de folkevalgte viser også at gjennomsnittet bare er middels enige i at økonomirapporteringen gir oversikt over forhold som påvirker kommunens økonomiske handleevne over tid.

Vi mener at revisjonskriterie 17 er delvis etterlevd.

 Revisjonskriterie 17: Det må sikres at det rapporteres på:


- a) Forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske utvikling, den økonomiske stillingen og den økonomiske handleevnen over tid.
- b) Vesentlige budsjettavvik og vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene.

### 8.3.5 Risikovurderinger knyttet til økonomirapporteringen

Som vi har vært inne på både under problemstilling 1 og 2 kan vi ikke se at Trysil kommune har innført noe systematikk med hensyn til risikovurderinger. Dette gjelder også for den delen av økonomistyringen som kan knyttes til økonomirapportering. Som for økonomiplanleggingen og den løpende budsjettoppfølgingen er det likevel klart at det gjøres noen risikovurderinger på området.

I spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomiopp-gaver har 20 % svart at enheten/avdelingen de tilhører har gjort en vurdering av risiko for feil i økonomirapporteringen. Det er altså ikke vanlig med slike vurderinger. For de som har beskrevet hva risikoen består i, og hvilke tiltak som er innført for å redusere risikoen, fremgår det at det anses som liten risiko forbundet med økonomirapporteringen.


Ettersom vi legger til grunn en systematikk med hensyn til risikovurderinger mener vi at revisjonskriterie 18 ikke er etterlevd.

 Revisjonskriterie 18: Risiko knyttet til økonomirapportering er kartlagt og vurdert, og det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko. Internkontrolltiltakene er fulgt opp i kommunens organisasjon.

### 8.3.6 Risikovurderinger og avvik benyttes til læring og utvikling

Det er vår vurdering at status med hensyn til bruk av risikovurderinger og avvik til læring og utvikling er den samme for økonomirapporteringen som for økonomiplanleggingen og budsjettoppfølging. Det henvises til revisjonskriterie 7 i vurderingskapitlet for problemstilling 1, med hensyn til mer spesifikke vurderinger.

Vi mener at revisjonskriterie 19 ikke er etterlevd.

 Revisjonskriterie 19: Risikovurderingene og registrerte avvik benyttes til læring og utvikling av økonomi-rapporteringen.

### 8.3.7 Utredding av saker som gjelder økonomirapportering

Trysil kommune Legger frem tertialrapporter to ganger i året i tillegg til årsregnskap/årsberetning slik kommuneloven tilsier. Det rapporteres oftere til formannskapet. Vurderingen under dette revisjonskriteriet vil i større grad rette seg mot innholdet i rapporteringen. Når det gjelder om kommunestyret får korrekt og rett-tidig rapportering vil dette være avhengig av rutiner for budsjettoppfølging, á jour-hold av økonomiplaner/budsjett, og at avvik og endringer tas med i rapportene. Rutinene for budsjettoppfølging og rapportering fokuserer på avvik, og vi mener disse er egnet til å sikre korrekt og rett-tidig rapportering.

Når det gjelder sammenhengen mellom økonomiplaner/budsjett og rapportering, har vi tidligere vurdert at kommunen generelt bør arbeide for å få en tettere kobling til planleggingsdokumentene og hva som er status på kommunens mål – spesielt til økonomiplan og årsbudsjett. I forbindelse med at det skal redegjøres for forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og den økonomiske handleevnen over tid, er det vår vurdering at de finansielle måltallene bør presenteres samlet og kommenteres med hensyn til hvilken konsekvens utviklingen for måltallene vil ha for kommunen på kort og lang sikt. Vi har også vurdert at kommunen har rutiner som er egnet til å sikre rapportering på vesentlige forhold/budsjettavvik.

Når det gjelder å legge til grunn realistiske prognoser ser vi at det uttrykkes noen forventninger til utviklingen for kostnader og inntekter i tertialrapportene. Utover dette kan vi ikke finne noe som tyder på at det legges frem prognoser for kommunestyret. Nå er det likevel slik at kommunens prognose i utgangspunktet er det vedtatte budsjettet. Rapporteringen både internt i kommunen og til politikerne fokuserer i stor grad på budsjettavvik. Budsjettavvikene kan medføre budsjettendringer, noe som vil være det samme som å legge inn en ny prognose som er mer realistisk. Ut ifra dette mener vi at rapporteringen angir en prognose for virksomheten.

Om prognosene oppleves som realistiske eller ikke, har vi fått tilbakemelding på gjennom spørreundersøkelsene. I spørreundersøkelsen rettet mot ansatte med økonomioppgaver mener de fleste at budsjettet for deres enhet er realistisk. Gjennomsnittet er imidlertid bare noe over middels enige i at deres enhet/avdeling bidrar til at kommunen har nøyaktige prognoser for den økonomiske utviklingen. Det samme gjelder påstanden om at økonomirapporteringen som går videre til politisk nivå inneholder tilstrekkelig med informasjon om omdisponeringer og innsparingstiltak som gjøres i deres enhet/avdeling. Det synes altså likevel som om det er noe usikkerhet med hensyn til dette rundt om i kommunen. Vi mener kunnskap/opplæring og gode rutiner om økonomirapportering kan redusere denne usikkerheten.

Fra spørreundersøkelsen rettet mot de folkevalgte er det bare middels enighet om at økonomirapporteringen de får er å jour. De folkevalgte er under middels enige i at de får tilstrekkelig informasjon om investeringsprosjekter og status på finansområdet. Det samme gjelder hvorvidt en opplever å få tilstrekkelig informasjon om omdisponeringer og innsparingstiltak som gjøres ute i kommunens sektorer og enheter. Det er også under middels tiltro til at budsjettavvik avdekkes og rapporteres tidsnok til at kommunen kan få iverksatt korrigerende tiltak og/eller får en oversiktlig behandling og vedtak i saker som gjelder budsjettendringer. Det er ikke særlig forskjell på om det er folkevalgte fra opposisjonen som har svart eller om den folkevalgte møter fast i kommunestyret eller ikke.

Ut ifra tilbakemeldingen fra både ansatte med økonomioppgaver og folkevalgte mener vi det kan være grunn til å vurdere tiltak for å sikre tidligere rapportering av avvik. En bør også sikre tett dialog med politikerne vedrørende innholdet i rapporteringen.

Vi mener imidlertid at revisjonskriterie 20 er etterlevd.

- Revisjonskriterie 20: Utredningen av saker som gjelder økonomirapportering må ivareta fastsatte lovkrav. Slike saker bør videre innrettes i henhold til det som er anbefalt fra statlige myndigheter og KS. De bør også innrettes slik at interne regler etterleves.

## 9 Konklusjon

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Trysil kommune sine rutiner for budsjettering, budsjettoppfølgingen og rapportering sikrer god økonomistyring og tar hensyn til risiko på området.

Innledningsvis i denne forvaltningsrevisjonen har vi gjort en vurdering av kommunens overordnede system for internkontroll i forhold til internkontrollen knyttet til planlegging, oppfølging og rapportering på økonomiområdet. I forbindelse med endringer i kommuneloven gjeldende fra 2020 der kravene til internkontroll er konkretisert i større grad enn tidligere, har vi forstått at kommunen er i ferd med å utvikle sitt overordnede internkontrollsystem. Generelt mener vi at systemet foreløpig er mangelfullt med hensyn til kravet om en beskrivelse av kommunens virksomhet som kan knyttes opp mot internkontrollen. Vi mener også at kommunen bør utarbeide en beskrivelse av selve internkontrollsystemet og hvordan det er ment å fungere.

I tilknytning til planlegging, oppfølging og rapportering på økonomiområdet mener vi at internkontrollsystemet er mangelfullt når det gjelder systematiske vurderinger av risiko for feil. Kommunen har tatt i bruk et elektronisk avvikssystem, men dette benyttes i liten grad på økonomiområdet. Det finnes lite dokumentasjon som beskriver rutiner og andre internkontrolltiltak på økonomiområdet. Dette er viktige deler av et internkontrollsystem som må være på plass for å kunne evaluere og forbedre internkontrolltiltakene på en effektiv og målrettet måte. Et system for å evaluere og eventuelt forbedre internkontrolltiltakene er også et krav i internkontrollbestemmelsen i kommuneloven. Disse generelle manglene har gjennomgående hatt betydning for våre vurderinger i alle tre problemstillinger i denne forvaltningsrevisjonen.

Et annet forhold som er gjennomgående for alle tre problemstillinger er behovet for opplæring på økonomiområdet. I spørreundersøkelsene som er gjennomført i tilknytning til forvaltningsrevisjonen er det et flertall av de folkevalgte og ansatte med økonomioppgaver som mener det er behov for at de får økte økonomikunnskaper. For politikerne er erfaring fra deltagelse i kommunestyret o.l. den mest vanlige måten å skaffe seg kunnskap om kommuneøkonomi på, og det ser for eksempel ut til at folkevalgtopplæringen fungerer dårlig som kunnskapskilde i denne forbindelse. Det er ca. en tredjedel av de ansatte med økonomioppgaver som ikke oppgir intern opplæring i kommunen som opplæringskilde. Ut fra dette mener vi det er behov for å satse mer på opplæringstiltak, både overfor ansatte med økonomioppgaver og politikere.

Når det gjelder den enkelte problemstilling kan vi konkludere som følger:

### **I hvilken grad bidrar budsjettprosessen i Trysil kommune til et realistisk budsjett og grunnlag for god økonomistyring?**

Vår konklusjon er at Trysil kommune på mange måter har en hensiktsmessig budsjettprosess som bidrar til realistiske budsjetter og danner grunnlag for en betryggende økonomistyring. Vi vil imidlertid peke på følgende forbedringspunkter:

- I forbindelse med økonomiplan- og budsjettprosessen i 2021 ble det tidlig på året lagt fram en sak for formannskapet der en ble enige om en fremdriftsplan og forbedringer for prosessen. Vi mener det er hensiktsmessig å ha til behandling en slik sak tidlig på året, hvert år. Hensikten må være å sikre politisk forankring av prosessen, men dette kan også ses i sammenheng med behovet for opplæring og informasjon på området.

- Vi mener kommunen har en vei å gå med hensyn til å synliggjøre sammenhengen mellom kommunens overordnede planer/målsettinger og økonomiplaner/budsjett. Spesielt når det gjelder årsbudsjett- og de 4-årige økonomiplandokumentene. Slik vi oppfatter det er kommunen i en prosess der plandokumentene på økonomiområdet er tenkt samordnet i større grad. Vi mener dette kan bidra til at dokumentene blir bedre styringsverktøy.
- Økonomiplanleggingen ute i kommunens enheter og avdelinger er i stor grad rettet mot neste års budsjett. Vi mener enheter og avdelinger med fordel kunne hatt et lengre tidsperspektiv i økonomiplanleggingen. Vedtatte finansielle måltall skisserer de overordnede målene for kommunens økonomi, og det er pekt på alternative måter å dekke identifiserte, fremtidige behov. Noe som ikke fremgår så veldig tydelig i økonomiplan-/budsjett-dokumentene er hvor usikkerhetene/risikoen ligger, og hvordan kommunen håndterer dem.
- Vår kartlegging av rutiner viser at de ulike sektorer, enheter og avdelinger stort sett har faste rutiner for økonomiplanleggingen som er ganske like. Skriftliggjøring av rutiner er hensiktsmessig for å sikre at disse er kjente og tilgjengelige for de som skal bruke de. Vi mener kommunen bør vurdere behovet for skriftlige rutiner og/eller felles rutiner som gjelder for alle sektorer, enheter og avdelinger i kommunen. Utarbeidelse av skriftlige rutiner må ses i sammenheng med risikovurderingene på området, og det er viktig at det brukes noe ressurser på informasjon og opplæring.
- Når det gjelder utredning og behandling av saker som gjelder økonomiplanlegging, viser resultatene fra spørreundersøkelsene til de folkevalgte at det er behov for avklaringer vedrørende det politiske handlingsrommet i budsjettprosessen og større fokus på de vedtatte finansielle måltallene. Vi mener at det i denne forbindelse er grunn til å vurdere grep for å tydeliggjøre sammenhengen mellom de finansielle måltallene og hvilke politiske ambisjoner det er rom for. I resultatene fra denne spørreundersøkelsen etterspørres det også et større fokus på økonomiplan og langtidsplanlegging, bedre ressursutnyttelse og forbedring av tjenestetilbudet. Det er også behov for å vurdere hvordan en kan legge til rette for gode prioriteringsdiskusjoner i saker som gjelder økonomiplanlegging.

### **I hvilken grad bidrar den løpende budsjettoppfølgingen til å oppnå god økonomistyring i samsvar med gjeldende regelverk?**

Vi mener at kommunens rutiner for budsjettoppfølging i rimelig grad bidrar til god økonomistyring i samsvar med gjeldende regelverk. Det er likevel rom for forbedring. Som for økonomiplanleggingen er det også for den løpende budsjettoppfølgingen gitt tilbakemelding på at de fleste sektorer, enheter og avdelinger har faste rutiner som er ganske like. Disse er imidlertid i liten grad skriftliggjort. Her mener vi også at det er risiko for noe avvikende praksis med hensyn til hvor ofte budsjett/regnskap gjennomgås, hvor nøye gjennomgangen er, og hvor raskt det igangsettes tiltak for å komme i budsjettbalanse når det oppdages avvik. Desto større grunn er det da til å gjennomføre tiltak for å sikre at rutinene er kjente og tilgjengelige gjennom opplæring og skriftliggjøring av rutiner. Periodisering av budsjettet er ellers et område det fortsatt kan være grunn til å følge tett opp med informasjon/opplæring innenfor, selv om kommunen har blitt stadig bedre på dette de senere årene.

### **I hvilken grad bidrar etablerte rutiner og praksis for rapportering til at Trysil kommune oppnår god økonomistyring?**

Når det gjelder rapportering er det vår konklusjon at kommunens etablerte rutiner og praksis bidrar til å oppnå en tilfredsstillende økonomistyring. Vi har pekt på følgende områder til forbedring:

- Det er etter vår mening en litt for stor andel av de folkevalgte som i spørreundersøkelsen har meldt inn at de mener omfanget av informasjonen i rapporteringen er mangelfull. Ut ifra andre resultater i spørreundersøkelsen dreier dette seg om at det er ønskelig med mer detaljert rapportering eller at det er for lite informasjon om spesielle områder. Det kan også gå på om rapporteringen er à jour, om budsjettavvik avdekkes og rapporteres tidsnok og om en får tilstrekkelig informasjon om omdisponeringer og innsparingstiltak som gjøres rundt om i kommunen. Det vil i denne sammenheng være viktig å kommunisere med formannskapet og kommunestyret om hva de ønsker av informasjon i økonomirapporteringen.
- Vi mener generelt at sammenhengen mellom økonomiplanleggingen og -rapporteringen kunne ha vært mer tydelig og at kommunen bør arbeide for å få en tettere kobling til planleggingsdokumentene og hva som er status på kommunens målsettinger. Spesielt når det gjelder økonomiplan og årsbudsjett. Vi mener også at de finansielle måltallene, som er viktige for å følge opp kommunens økonomiske stilling og utvikling, ikke følges godt nok opp i kommunens rapportering. Vi mener utviklingen i de finansielle måltallene bør komme tydelig frem i rapporteringen og det bør komme klart frem hva slags konsekvenser utviklingen har i forhold til kommunens økonomiske stilling og handleevne over tid. Selv om det finnes kommentarer som går på dette i årsberetningen, blir det etter vår mening for spredt og tilfeldig til at det blir mulig å få oversikt.
- Også for økonomirapporteringen synes det å være faste rutiner rundt om i kommunens sektorer, enheter og avdelinger. Rutinene varierer noe, og det samme gjelder innholdet og detaljeringsgraden med hensyn til hva som rapporteres. Vi mener derfor at kommunen med fordel kunne ha hatt felles rutinebeskrivelser for økonomirapportering.

## 10 Anbefalinger

Ut fra de vurderinger og konklusjoner vi har gjort anbefaler vi at kommunen:

1. Får på plass et overordnet og dokumentert internkontrollsystem som også ivaretar internkontrollen på økonomiområdet. Internkontrollsystemet bør omfatte systemer for risikovurderinger, avvikshåndtering og evaluering og eventuelt forbedring av internkontrolltiltak. Risikovurderinger og registrerte avvik bør systematisk benyttes til læring og utvikling.
2. Utarbeider skriftlige rutiner for økonomiplanlegging, budsjettoppfølgning og rapportering på økonomiområdet. Med hensyn til rutiner for budsjettoppfølgning og rapportering er det viktig at rutinene sikrer at avvik oppdages og rapporteres raskt.
3. Satser mer på økonomiopplæring/informasjon, både for ansatte som har økonomioppgaver og for de folkevalgte.
4. Tidlig på året drøfter fremdrift, og mulige forbedringer med hensyn til kommunens økonomiplan- og budsjettprosess med formannskapet, eventuelt kommunestyret. En slik ordning kan også ses i sammenheng med behovet for opplæring/informasjon og bør også berøre forhold som:

- a. Sammenhengen mellom vedtatte finansielle måltall og det politiske handlingsrommet i budsjettprosessen.
  - b. Tilrettelegging av gode prioriteringsdiskusjoner i budsjettprosessen.
  - c. Omfang og innhold i økonomirapporteringen.
5. Bør jobbe videre med å synliggjøre sammenhengen mellom kommunens overordnede planer/målsettinger og økonomiplaner/budsjett, og mellom dokumenter for økonomiplanlegging/kommunens målsettinger og økonomirapporteringen.
  6. Får de finansielle måltallene tydeligere frem i rapporteringen, og det bør fremgå klart hva slags konsekvenser utviklingen i måltallene har i forhold til kommunens økonomiske stilling og handleevne over tid.
  7. Bør vurdere om det er hensiktsmessig å øke fokus på økonomiplanarbeid og langtidsplanlegging i større grad enn hva som er tilfellet i dag. Arbeid med kommende års budsjett er hovedfokus i store deler av kommunens organisasjon.

## 11 Kommunedirektørens uttalelse

I forbindelse med høring av rapporten har vi i e-post fått følgende tilbakemelding fra kommunedirektøren i Trysil kommune:

*Rapporten bygger i stor grad på spørsmål til intervjuobjekter. Svarene danner et bilde om hvordan disse opplever situasjonen. De slutninger og anbefalinger som blir presentert i sammendrag og oppsummering er i stor grad sammenfallende med hvordan kommunedirektøren opplever situasjonen fra sitt ståsted.*

*Mvh Jan Sævig*



## 12 Referanser

KS. 2020. Orden i eget hus. - *Kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder.* (versjon 3 fra 2020)

Kommunal og regionaldepartementet 2013. *Veileder - Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner.*

Kommunal og regionaldepartementet 2011. *Veileder - Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021. *Veileder til kravene i kommuneloven – Internkontroll i kommunesektoren.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Prop.46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner.*

*Trysil kommunes reglement for kommunestyre, formannskap og hovedutvalg* (vedtatt kommunestyret PS 15/11, 12.2.2015)

*Økonomireglement for Trysil kommune 2006*

*Økonomireglement for Trysil kommune 2020 versjon 1.1*

*Planstrategi 2020-2023 med planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032, Trysil kommune*

*Samfunnsdel av kommuneplan 2021-2033, Trysil kommune*

*Økonomiplan med handlingsdel 2022-2025, Trysil kommune*

*Budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023, Trysil kommune*

*Budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024, Trysil kommune*

*KOSTRA analyse 2020 (foreløpige tall), Trysil kommune*

*Årsberetning 2020, Trysil kommune*

*Årsberetning 2021, Trysil kommune*

## Vedlegg A: Utledning av revisjonskriterier

### 1. Om utledningen av revisjonskriterier

I dette dokumentet presenterer vi grunnlaget for de revisjonskriteriene som vi ønsker å anvende i forvaltningsrevisjonsprosjektet: *Budsjett- og økonomistyring i Trysil kommune*.

Revisjon Øst IKS forholder seg til Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon, kalt *RSK 001*, som førende for kvalitetssikringen i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjekter. Av denne standarden fremgår det at det skal utarbeides revisjonskriterier for problemstillingene som skal vurderes i et forvaltningsrevisjonsprosjekt. Revisjonskriterier er krav og forventninger som den eller de kontrollerte enhetene skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene må være relevante, konkrete og i samsvar med kravene og føringene som gjelder for den eller de enhetene som skal revideres.

I dette dokumentet presenterer vi våre kriterier for tematikken budsjett- og økonomistyring i Trysil kommune. Revisjonskriteriedokumentet er et internt arbeidsdokument for revisjonen. Dokumentet vil likevel legges ved i prosjektets sluttrapport. For å sikre en god forankring av prosjektets vurderinger, blir revisjonskriteriene som hovedregel sendt til kommunedirektøren, som øverste ansvarlige leder for kommunens administrasjon. Kommunedirektøren kan delegerer gjennomgangen av kriteriene til andre i kommuneadministrasjonen, som for eksempel til den eller de enheter som skal kontrolleres.

Når vi oversender revisjonskriteriene ber vi om en tilbakemelding på om kommunedirektøren/revidert(e) enhet(er) opplever kriteriene som relevante for hvilke krav som kan stilles overfor tjenesteområdet.

For kriteriene i dette dokumentet har vi tatt utgangspunkt i relevante lovverk med forskrifter, nasjonale føringer/veiledere på området og kommunens egne regler/reglementer. Oversikt over kildene finnes i slutten av dokumentet. Av hensyn til revisjonens omfang kan det bli aktuelt å avgrense hva vi undersøker. Vi tar derfor forbehold om at vi ikke nødvendigvis vil foreta vurderinger av samtlige av de fremsatte revisjonskriteriene. Det kan også bli nødvendig å gjøre justeringer på kriteriene underveis. Ved vesentlige endringer vil kommunedirektøren bli informert.

### 2. Bakgrunn for bestillingen

Kontrollutvalget i Trysil kommune fattet i møte 25.11.2020, sak PS 2020/40, vedtak om å bestille en forvaltningsrevisjon rettet mot budsjettering og økonomistyring i kommunen. Dette i henhold til prosjekt 8 i plan for forvaltningsrevisjon for Trysil kommune 2020 – 2023.

Fokus for forvaltningsrevisjonen er fastsatt i dialog med kontrollutvalget. Det har vært enighet om at kontrollen må dekke de generelle føringene for budsjettering og økonomistyring i kommunen. Hovedfokus er imidlertid rettet mot oppfølging og rapportering gjennom året. Formålet med forvaltningsrevisjonen er:

*Å undersøke om Trysil kommune sine rutiner for budsjettering, budsjettoppfølgingen og rapportering sikrer god økonomistyring og tar hensyn til risiko på området.*

Formålet belyses gjennom å besvare følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad bidrar budsjettprosessen i Trysil kommune til et realistisk budsjett og grunnlag for god økonomistyring?
2. I hvilken grad bidrar den løpende budsjettoppfølgingen til å oppnå god økonomistyring i samsvar med gjeldende regelverk?
3. I hvilken grad bidrar etablerte rutiner og praksis for rapportering til at Trysil kommune oppnår god økonomistyring?

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til budsjettprosessen for de to siste årene (Budsjett for 2021 og 2022) og økonomirapportering for budsjettåret 2020 og 2021.

### 3. Utledning av revisjonskriterier

Kommuneloven § 25-1 om internkontroll tilsier at det er kommunedirektøren som har ansvaret for internkontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Vi merker oss spesielt at kommunedirektøren skal:

- a) Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) Ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Vi legger til grunn at en sunn og god kommuneøkonomi er en sentral målsetting for kommuneledelsen. Dette sett i lys av formålsparagrafen for økonomikapitlet i kommuneloven som sier at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Det kan således forventes at kommunen har et sett rutiner og prosedyrer for å sikre sunn og god kommuneøkonomi, at internkontrolltiltakene er egnet til å avdekke avvik på området, at avvik følges opp og at risiko for avvik på området vurderes systematisk. Det kan videre forventes at kommunen med bakgrunn i erfarne avvik og løpende risikovurderinger knyttet til målsettingen om en sunn og god kommuneøkonomi, vurderer og eventuelt forbedrer skriftlige rutiner og øvrige internkontrolltiltak. Vi må også kunne forvente at kommunen har en beskrivelse av kommunens internkontrollsystem, i henhold til kravet om dokumentasjon.

Kommunesektorens organisasjon (KS) har utarbeidet en veileder med hensyn til kommunedirektørens internkontroll.<sup>7</sup> Utgangspunktet i denne veilederen er at god internkontroll skal bidra til en utvikling i tråd med folkevalgte planer og vedtak, sikre kvalitet og effektivitet i tjenesteyting og forvaltning, og bidra til godt omdømme og legitimitet i kommunesektoren.

Veilederen fokuserer på at internkontrollen bør være risikobasert, og det tas til orde for at det bør utarbeides en felles metode for vurdering av risiko i kommunen. Mens kommunedirektørens risikovurderinger i stor grad vil være rettet mot om internkontrollen i kommunen fungerer, vil risikovurderingene på mer operativt nivå rette seg mot arbeidsprosessene. Budsjettering og økonomirapportering er to sentrale arbeidsprosesser knyttet til økonomistyringen i kommunen. En klar og tydelig rolle-, ansvars- og oppgavefordeling er sentralt i denne typen arbeidsprosesser. Det er

---

<sup>7</sup> KS. 2020. Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder.

også viktig at den enkelte får tilstrekkelig opplæring og informasjon til å gjennomføre delegerte oppgaver på en god måte.

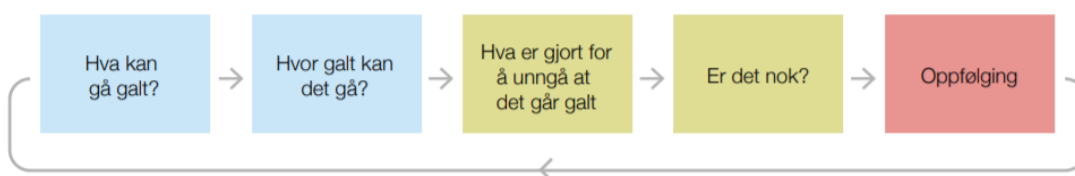
I følge *Internkontroll i kommunesektoren – veileder til kravene i kommuneloven* (KMDs juridiske veileder til internkontrollbestemmelsen), må kommunen gjøre en konkret analyse og vurdering av sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. Vurderingene må gjøres for kommunen som helhet og innenfor de enkelte delene av kommunens virksomhet. Dette vil også da måtte gjelde i forhold til kommunelovens økonomibestemmelser.

I KS sine anbefalinger til kommunedirektørens internkontroll er økonomiforvaltning nevnt som en støtteprosess som bør gis oppmerksomhet i et internkontrollperspektiv. Dette er begrunnet i at økonomiforvaltningen i kommunene er omfattende og kompleks, og at bildet ytterligere kompliseres ved at kommunale virksomheter og enheter har ulik egenart og utfordringer.

KS anbefaler generelt felles struktur, maler og standarder for internkontrollarbeid. Det anbefales blant annet felles maler for:

- Rutiner, prosedyrer, retningslinjer
- Risikokartlegging og risikovurderinger
- Dokumentasjon av internkontrolltiltak
- Felles frekvens og form på rapportering

Som en felles arbeidsprosess for all virksomhet i kommunen legger vi til grunn at gjennomføring av budsjettering og økonomirapportering følger felles rutiner. Det bør også legges opp til felles system for risikokartlegging og risikovurderinger. Det anbefales en bred involvering av ledere og ansatte i forbindelse med kartlegging og vurdering av risiko. Hensikten med risikobasert internkontroll er å sikre seg mot uønskede hendelser og å prioritere de områdene hvor muligheten for slike hendelser er størst (mest sannsynlig), og/eller hvor hendelsene har størst konsekvenser. En iverksetter så internkontrolltiltak som reduserer risikoen på området. Kartlegging, risikovurderinger og håndtering av risiko, slik det legges til grunn av KS, kan ellers illustreres i følgende figur:



Figur 1 Hentet fra KS, 2020. Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder.

Bestemmelsene om internkontroll vil i større eller mindre grad gjelde for alle problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen.

Internkontroll kan også knyttes til utredning av saker til politisk behandling. Det heter i kommuneloven § 13-1 at kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Dette gjelder både økonomiplanlegging og rapportering. Et formål med økonomirapportering til kommunestyret er å gjøre dette i stand til å ivareta sitt ansvar for kommunens virksomhet i henhold til kommuneloven § 22-1. For å sikre at kommunestyret har kontroll på kommunens økonomi er det viktig å utforme plandokumenter og rapporter slik at de folkevalgte får oversikt og forstår sammenhengen i disse. Hva som er en forsvarlig utredning med hensyn til økonomiplaner/budsjett og rapportering på området vil vi komme nærmere inn på under problemstilling 1 og 3.

I Trysil kommunes reglement for kommunestyret, formannskapet og hovedutvalg heter det at kommunedirektøren skal påse at sakene som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og i samsvar med lover, reglement og andre bindende bestemmelser. I kommunens økonomireglement heter det blant annet at et sentralt tema i et økonomireglement er å sikre et godt beslutningsgrunnlag for politikerne. Kommunedirektøren må ha internkontrolltiltak som sikrer at saksutredningen i forbindelse med økonomiplanlegging og rapportering er i henhold til krav i lov og forskrift samt interne vedtak og regler på området.

### 3.1. Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

---

#### **Problemstilling 1:**

I hvilken grad bidrar budsjettprosessen i Trysil kommune til et realistisk budsjett og grunnlag for god økonomistyring?

---

Når det gjelder **lovbestemmelser** vedrørende budsjettprosess og realisme i budsjett/økonomiplan sier kommuneloven § 14-1 at kommunen skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomien i egen virksomhet. I kommuneloven § 14-2 heter det at kommunestyret selv skal vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi, regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement) og regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement).

I henhold til kommuneloven § 14-4 som omhandler økonomiplan og årsbudsjett, skal økonomiplanen vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp. Det må således være klart hva som er de langsiktige utfordringene med hensyn til kommunens økonomi, hva slags forpliktelser som ligger i kommunens vedtatte planer og hvilket handlingsrom dette gir for politiske prioriteringer.

**Fra KRDs veileder** i økonomiplanlegging heter det om økonomiplanen at langsiktig planlegging skal bidra til å skaffe oversikt over framtidig handlingsrom og gi de folkevalgte bedre mulighet for å påvirke utviklingen av kommunens tjenester, i takt med endringer i behov, befolkning og bosettingsmønster. Den langsiktige planleggingen danner grunnlaget for at aktiviteten i kommunen legges på et nivå som kan opprettholdes på sikt. Det heter videre at god planlegging gir gevinster i form av bedre ressursutnyttelse og et bedre tjenestetilbud.

Veilederen omtaler også realisme i økonomiplanleggingen. Det heter at realisme i økonomiplanen reduserer risiko og bygger opp under balanse mellom tilgang på, og bruk av midler. Realisme innebærer at det er samsvar mellom mål, vedtatte aktiviteter og tildelte ressurser, etter eventuelle fratrukk for innsparingskrav fordelt på de ulike tjenesteområdene. Realistisk planlegging tar i tillegg høyde for usikkerhet gjennom forsiktig vurdering av inntekter og «motsatt» for vurdering av utgifter. Realistisk planlegging avhenger av at det gjennomføres grundige analyser av nåsituasjonen, de langsiktige konsekvenser av endringer i befolkningen og behov for tjenester mv., lokalpolitiske mål for utviklingen av kommunen, samt konsekvensen av å videreføre tiltak som er vedtatt i årsbudsjettet. Det må ellers tydelig framgå av økonomiplanen hvilke premisser kommunens inntektsrammer bygger på, og at planlagte aktiviteter har dekning innenfor disse inntektsrammene.

Når det gjelder prosess sier veilederen at det vil være en styrke om kommunene tidlig på året utarbeider en plan for gjennomføring av økonomiplanprosessen. Denne planen bør være forankret politisk, ha tydelige skiller mellom administrative og politiske ansvar og roller, realistiske og klare

tidsfrister, samt avklare innholdsmessige ambisjoner. Det er viktig at det etableres en felles situasjonsforståelse av det økonomiske utgangspunktet i kommunen før tjenestoområder kan prioriteres opp eller ned. De politiske valgene må bygge på analyser av nåsituasjonen, langsiktige konsekvenser av endringer i befolkningen og behov for tjenester mv., og langsiktige konsekvenser av lokalpolitiske mål for utviklingen av kommunen.

Det heter i veilederen at for å bidra til en felles forståelse av kommunens økonomiske situasjon er det en rekke spørsmål som må gjennomgås, eksempelvis:

- Er kommunens økonomi i balanse?
- Hvilke statlige føringer kan forventes?
- Hvordan vil utviklingen i rentenivå påvirke kommunen?
- Hvordan vil befolkningen og befolkningssammensetningen i kommunen utvikle seg de kommende årene?
- Hvilke deler av kommunens tjenestetilbud kan forvente økt etterspørsel?
- Hvilke deler av kommunens tjenestetilbud kan forvente redusert etterspørsel?
- På hvilke områder vil kostnadene øke i framtiden hvis det ikke tas grep i dag?
- Hvilke alternativer har kommunen for å dekke de identifiserte framtidige behov?
- Hvor ligger usikkerhetene/risikoene, og hvordan håndterer kommunen dem?

Det anbefales også at det fastsettes overordnede mål og rammer for ønsket økonomisk utvikling som er tydelige, målbare og først og fremst knyttet til utviklingen i egen kommune (ikke sammenligning med andre). Målsettingene vil danne grunnlaget for en sunn økonomistyring og bidra til å legge rammene for et ønsket handlingsrom. En viktig del av prosessen med å utarbeide økonomiplanen er å synliggjøre hvilket økonomisk handlingsrom kommunen har og hvordan ulike tiltak vil påvirke kommunens inntekter og utgifter. Administrasjonen bør tilrettelegge for en god prioriteringsdiskusjon i kommunestyret.

Kommunen skal ha et **økonomireglement og delegeringsreglement**, men kan også ha andre interne regler for budsjettarbeid. I forarbeidene til ny kommunelov (Prop. 46 L 2017/2018) uttaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet at sentrale temaer i et økonomireglement eksempelvis vil være interne regler som bidrar til god økonomistyring og måloppnåelse, forsvarlig og effektiv økonomiforvaltning, regeletterlevelse og et godt beslutningsgrunnlag for politikerne. Når det gjelder det å oppnå realistisk budsjettering har kommunens økonomireglement egne regler for utarbeidelse av økonomiplan, budsjett, finansielle måltall og planlegging av investeringsprosjekter/investeringsbudsjett.

I kommunens reglementet for økonomiplan heter det at denne skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Kommunestyret skal ved behandling av økonomiplanen ta stilling til nivået på de finansielle måltallene, og kommunedirektøren skal hvert år utarbeide en fremdriftsplan for økonomiplanarbeidet i samråd med ordfører. Det heter videre at konsekvensjustert økonomiplan drøftes på en konferanse mellom formannskapet, kommunestyrets gruppeledere og kommunedirektørens ledergruppe. Det er videre presisert at økonomiplanen skal bygge på kommuneplanens langsiktige del, og at det skal foretas en drøfting av den økonomiske handlefriheten for de ulike årene i planperioden.

Årsbudsjettet i Trysil kommune fremstilles i nettobeløp. I henhold til budsjettreglementet skal det avholdes en konferanse mellom formannskapet, kommunestyrets gruppeledere og rådmannens

ledergruppe når forslag til statsbudsjett foreligger. Det er presisert at kommunestyrets prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som budsjettet bygger på, skal komme tydelig frem.

Man har en delt prosess på økonomiplanen og årsbudsjettet i Trysil. Økonomiplanen behandles i kommunestyret i juni mens årsbudsjettet behandles i kommunestyret i november/desember. Det heter ellers i reglementene at økonomiplanen og budsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. I kommunens reglement for utarbeidelse av finansielle måltall heter det at disse fastsetter politiske mål for økonomisk utvikling i kommunen. Hensikten med måltallene er å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning i budsjettprosessene, bedre kunnskap om kommunens økonomiske stilling og hvilke politiske ambisjoner det er rom for i et lengre perspektiv.

Planlegging og budsjettering av **investeringer** og investeringsprosjekter er en viktig del av økonomiplanleggingen i kommunene. Trysil kommune har et eget reglement for investeringsprosjekter. Iht. reglementet har kommunedirektøren ansvaret for å legge frem påtrengte/ønskelige investeringsbehov. Det skal foreligge en behovsutredning, som blant annet skal vise forventet kostnadsramme og konsekvenser for driftsbudsjettet. Nye tiltak innarbeides i økonomiplanen, og finansieringen må være i orden før et investeringsprosjekt igangsettes. Prosjektansvarlig er blant annet ansvarlig for fremdrift og økonomisk styring. Reglementet har også egne bestemmelser for hva igangsettingsvedtaket i kommunestyret skal inneholde med hensyn til informasjon om økonomi.

Ved utarbeidelsen av økonomiplanen og årsbudsjettet, vil økonomiske kalkyler for investeringsprosjekter være et viktig grunnlag. Det er ikke formelle krav til å utarbeide kostnadsoverslag for investeringsprosjekter, men det er krav til økonomiplanlegging, jf. KRD sin veileder *Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet (2011)*. På bakgrunn av estimer i et kostnadsoverslag, bør det legges fram sak for kommunestyret om å vedta en kostnadsramme for prosjektene. Ellers er risiko i investeringsprosjekter viktig å kommunisere til kommunepolitikere. Det bør framlegges en risikovurdering av prosjektet når det blir presentert for de folkevalgte, slik at usikkerheten knyttet til prosjektene kommer tydelig frem.

I forbindelse med **utredning av saker innen økonomiplanlegging** vil det være viktig at planene for kommunens virksomhet og økonomiplaner er samordnet og realistiske. Videre at utredningene fokuserer på langsiktige utfordringer med kommunens økonomi, forpliktelser som ligger i allerede vedtatte planer og hvilket handlingsrom som finnes for politiske prioriteringer. Det må legges opp til en debatt om finansielle måltall og planlagt utvikling i kommunen, og det må tydelig fremgå hvilke premisser kommunens inntektsrammer bygger på, samt at planlagt aktivitet har dekning innenfor disse rammene. Det er også viktig at nåsituasjon, demografiske endringer og behovet for tjenester er analysert og tydeliggjort og at, det vises hvilke alternativer kommunen har for å dekke de fremtidige behovene.

### 3.1.1. Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1

Utledningen av revisjonskriterier for problemstillingen kan oppsummeres i følgende kortpunkter:

1. Økonomiplanleggingen er omfattet at kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem, og roller og oppgaver må være fordelt.
2. Det er utarbeidet en plan for økonomiplan- og budsjettprosessen og planen er forankret politisk.



3. Det må være tydelig sammenheng mellom økonomiplaner/budsjett og øvrige overordnede planer i kommunen.
4. Økonomiplanleggingen må bygge på analyser og vurderinger som bidrar til realistiske anslag på inntekter og utgifter.
5. Kommunen bør ha fastsatt rutiner for å sikre realistiske økonomiplaner og budsjetter
6. Risiko knyttet til budsjettarbeidet bør være kartlagt og vurdert, og det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko. Internkontrolltiltakene blir fulgt opp i kommunens organisasjon.
7. Risikovurderinger og registrerte avvik benyttes til læring og utvikling på området.
8. Utredning av saker som gjelder økonomiplanlegging må ivareta fastsatte lovkrav. Slike utredninger bør videre innrettes i henhold til det som er anbefalt fra statlige myndigheter og KS. De bør også innrettes slik at interne regler etterleves.

### 3.2. Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

---

#### **Problemstilling 2:**

I hvilken grad bidrar den løpende budsjettoppfølgingen til å oppnå god økonomistyring i samsvar med gjeldende regelverk?

---

Budsjettene må følges opp løpende gjennom året for det enkelte virksomhetsområde og enhet i kommunen, så vel som for kommunen totalt. Denne problemstillingen avgrenses til løpende budsjett og regnskapsoppfølging i kommunens administrasjon. I henhold til kommuneloven §14-5 skal kommunestyret endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. Dersom utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet. Det kan være aktuelt å foreslå endringer også uavhengig av den obligatoriske rapporteringen. Kommunen bør, gjennom sitt internkontrollsystem, ha hensiktsmessige rutiner for å identifisere og rette opp budsjettavvik som har vesentlig virkning i forhold til årsbudsjett.

Det er viktig med gode oppfølgingsrutiner i kommunens virksomheter og enheter for å avdekke forhold av betydning for budsjett- og planrammene slik at det kan iverksettes tiltak for å oppnå balanse, eventuelt at endrede forutsetninger vurderes med hensyn til behov for endringer i årsbudsjett og eventuelt den øvrige økonomiplanleggingen/økonomiplanen. Dette er en løpende oppgave for de som er involvert, og som ikke er avgrenset til fastsatte rapporteringspunkter.

I **KRDs veileder for økonomiplanlegging** heter det at ved utarbeidelse av utgiftsanslag og budsjett- og planrammer, må oppdatert kunnskap om tjenesteområdenes ressursbruk og behov legges til grunn. For å få et anslag på framtidig ressursbehov må det også tas høyde for historiske avvik mellom budsjett og regnskap, og identifiseres hva som er årsakene til avvikene fra budsjett. Dette kan etter vår mening ses i sammenheng med vurdering av risiko på området. Den løpende interne økonomirapporteringens viktigste oppgave er å fange opp en uforutsett utvikling i tide.

I **Trysil kommunes økonomireglement** heter det at kommunedirektøren er ansvarlig for at kommunens økonomiforvaltning har en forsvarlig intern styring og kontroll. Det skal etableres administrative rutiner som sørger for at budsjettoppfølgingen er gjenstand for betryggende kontroll og at utøvelsen skjer i tråd med budsjettreglementet, samt gjeldende lover og forskrifter

KS sin veileder om internkontroll omtaler oppfølging av **investeringer**, som eksempel på internkontroll i kommunenes støtteprosesser. Det er presisert at for kommunen som utbygger er det viktig å ha oversikt og kontroll. Dette er spesielt krevende i store utbyggings- og investeringsprosjekter. God prosjektstyring vil blant annet innebære tydelig organisering, med avklarte roller og delegering, gode rutiner og kontroller knyttet til økonomioppfølging underveis der avvik og uforutsette situasjoner håndteres i tråd med avklarte prosedyrer, avtaleoppfølging med leverandører, og faste punkter for rapportering og analyse av fremdrift, kvalitet og økonomi i prosjektene.

I henhold til kommunens investeringsreglement er det prosjektansvarlig som har ansvaret for den økonomiske styringen av investeringsprosjektene. Ved rullering av økonomiplanen skal det hvert år foretas en ny vurdering av økonomien for det enkelte investeringsprosjektet. Dette med hensyn til kostnadsutviklingen, men også med hensyn til planlagt fremdrift og fordeling av budsjettmidler over flere år. Det heter videre i reglementet at byggregnskap skal innrettes slik at man til enhver tid har oversikt over økonomien i prosjektene.

### 3.2.1. Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

Utledningen av revisjonskriterier for problemstillingen kan oppsummeres i følgende kortpunkter:

9. Den løpende budsjettoppfølgingen er omfattet at kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem, og roller og oppgaver må være fordelt.
10. Risiko knyttet til den løpende budsjettoppfølging er kartlagt og vurdert, og det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko. Internkontrolltiltakene blir fulgt opp i kommunens organisasjon.
11. Kommunen bør ha rutiner som sikrer at interne regler for den løpende budsjettoppfølgingen etterleves, at avvik med hensyn til økonomi identifiseres og at det iverksettes tiltak for å rette opp avvikene.
12. Kommunen må ha rutiner som sikrer at vesentlige avvik i forhold til årsbudsjettet identifiseres og legges fram for kommunestyret.
13. Risikovurderinger og registrerte avvik benyttes til læring og utvikling på området.

### 3.3. Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

---

#### **Problemstilling 3:**

I hvilken grad bidrar etablerte rutiner og praksis for rapportering til at Trysil kommune oppnår god økonomistyring?

---

**Kommunelovens** § 14-5 inneholder bestemmelser om økonomirapportering i kommunene. Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer og kommunestyret har plikt til å endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. En viktig funksjon for økonomirapporteringen er nettopp å sikre kommunestyret korrekte og rettidige opplysninger som gjør det i stand til å oppfylle kravet om realisme, balanse, og en forsvarlig økonomistyring der den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid.

Dersom utviklingen tilsier vesentlige avvik skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet. Det er tett sammenheng mellom rapportering til kommunestyret og den løpende budsjettoppfølgingen i kommuneorganisasjonen. Det er avgjørende at den løpende budsjettoppfølgingen er egnet til å fange opp endrede forutsetninger tidlig nok slik at rapporteringen til kommunestyret blir så korrekt som mulig. Dette kontrolleres i forbindelse med problemstilling 2. Kommuneloven §14-6 presiserer ytterligere kravet om sammenheng mellom planlegging og rapportering ved at det stilles krav til at drifts- og investeringsregnskapene skal deles inn og stilles opp på samme måte som årsbudsjettet. Kommuneloven § 14-4 stiller tilsvarende krav til sammenheng mellom årsbudsjett og økonomiplanen.

Kommuneloven §14-7 fastslår at det i årsberetningen skal redegjøres for forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og om den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid. Dette tilsvarer formålsparagrafen i kommunelovens økonomikapittel. Det skal også redegjøres for vesentlig beløpsmessige avvik mellom årsbudsjett og årsregnskap, og vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene. Her vil det være naturlig å redegjøre for resultatet for de finansielle måltallene for utvikling av kommunens økonomi (jfr. kommuneloven § 14-2 c.).

Ut fra bestemmelsene om internkontroll i kommuneloven må risiko knyttet til økonomirapporteringen være kartlagt og vurdert, og det må være iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko der det er avdekket vesentlig risiko. Internkontrolltiltakene må videre integreres og følges opp i kommunens organisasjon.

**Kommunens reglement** for budsjettoppfølging viser i stor grad til de lovpålagte rapporteringene i kommuneloven. Det heter i reglementet at kommunedirektøren skal utarbeide rapporter med regnskapsoversikter, budsjettoversikter og års-prognoser både for drift og investeringer. Tertialrapportene skal videre beskrive den økonomiske utviklingen og utviklingen i tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner.

I reglementet for utarbeidelse av finansielle måltall finner vi at det i årsberetningen skal redegjøres for forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen. Det er presisert at en slik redegjørelse må ses i sammenheng med generalbestemmelsen om økonomisk handleevne over tid (kommuneloven § 14-1) og de finansielle måltallene.

Når det gjelder investeringsprosjekter har kommunens reglement for investeringsprosjekter egne regler for oppfølging i byggetiden, prosjektrengskap og sluttregnskap. Reglementet har også bestemmelser som følger ved behov for tilleggsbevilgning. I tillegg heter det at i prosjekter der det er stor grad av usikkerhet skal kommunedirektøren rapportere fortløpende til kommunestyret

Når det gjelder hva som er **forsvarlig utredning/saksbehandling** i forbindelse med økonomirapportering vil det være viktig at det er sammenheng mellom rapporteringen og planleggingsdokumentene, og at de opplysninger som legges frem er korrekte og rettidige. Det må videre forventes at kommunens økonomiske utvikling og stilling vises tydelig, inkludert avvik/forhold som påvirker økonomien og at det legges til grunn realistiske prognoser for utviklingen. Det må også forventes at de overordnede måltallene for økonomiutviklingen er i fokus og at det redegjøres for status og utvikling av disse.

### 3.3.1. Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3

Utledningen av revisjonskriterier for problemstillingen kan oppsummeres i følgende kortpunkter:

14. Økonomirapporteringen er omfattet av kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem, og roller og oppgaver må være fordelt.
15. Det må i rapporteringen legges vekt på å få frem sammenhengen med økonomiplan og budsjett-dokumenter.
16. Kommunen bør ha fastsatt rutiner for å sikre korrekt og rettidig rapportering til kommunestyret.
17. Det må sikres at det rapporteres på:
  - a. Forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske utvikling, den økonomiske stillingen og den økonomiske handleevnen over tid.
  - b. Vesentlige budsjettavvik og vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene.
18. Risiko knyttet til økonomirapportering er kartlagt og vurdert, og det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko. Internkontrolltiltakene er fulgt opp i kommunens organisasjon.
19. Risikovurderingene og registrerte avvik benyttes til læring og utvikling av økonomirapporteringen.
20. Utredningen av saker som gjelder økonomirapportering må ivareta fastsatte lovkrav. Slike saker bør videre innrettes i henhold til det som er anbefalt fra statlige myndigheter og KS. De bør også innrettes slik at interne regler etterleves.