

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Budsjettprosess og økonomistyring

.....

NORD-ODAL KOMMUNE – 2025

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

Forord – om rapporten

Denne rapporten er innledningsvis bygget opp med et kort sammendrag som angir revisors hovedkonklusjoner og anbefalinger fra forvaltningsrevisjonen.



I rapporten er det benyttet en «trafikklysmoell» for å illustrere hva revisor anser er i henhold til krav innen området, det som er godkjent med merknad, og det som ikke er i henhold til krav innen området. Hver vurdering er merket med henholdsvis grønt, gult og rødt.

Rapporten er forøvrig utarbeidet med et digitalt tilsnitt og innehar lenker til ulike seksjoner i rapporten. Dette skal gjøre det enklere for leseren å navigere i rapportens innhold.

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

- Sammendrag
- Informasjon om bestillingen (kap. [1](#))
- Problemstillinger (kap. [2](#))
- Revisjonskriterier (kap. [2](#) og vedlegg [A](#))
- Metodebruk (kap. [3](#) og vedlegg [B](#))
- Presentasjon av data og vurderinger (kap. [4](#) og [5](#))
- Konklusjon og anbefalinger (kap. [6](#) og [7](#))
- Kommunedirektørens uttalelse til rapporten (kap. [8](#))
- Referanser (kap. [9](#))

Forvaltningsrevisor Kjetil Kalager har vært utøvende revisor for prosjektet og har ført rapporten i pennen. Jo Erik Skjeggstad har vært oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor for prosjektet og har vært tillagt oppgaven med å kvalitetssikre arbeidet. Revisjonen ønsker å takke kommunen for god tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet, og håper at leseren finner nytte i rapporten.

Løten, den 21. november 2025

Jo Erik Skjeggstad

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Kjetil Kalager

Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1 Innledning.....	6
1.1 Bakgrunn for prosjektet	6
1.2 Kommunikasjon med revidert enhet	6
2 Formål, problemstillinger og revisjonskriterier.....	7
2.1 Formål	7
2.2 Problemstillinger	7
2.3 Revisjonskriterier	7
3 Metode for revisjonen.....	8
3.1 Om metodevalget	8
3.2 Intervjuer	8
3.3 Kvantitativ spørreundersøkelse	9
3.4 Dokumentanalyse	9
4 Problemstilling 1.....	11
4.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1.....	11
4.2 Innhentede data.....	11
4.3 Revisors vurdering	20
5 Problemstilling 2.....	22
5.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2.....	22
5.2 Innhentede data.....	23
5.3 Revisors vurdering	30
6 Konklusjon	34
7 Anbefalinger	35
8 Kommunedirektørens uttalelse til rapporten	36
9 Referanser	39
Vedlegg A: Revisjonskriterier	41
Vedlegg B: Relabilitet og validitet	47

Forsidebilde: «Samling 1» – Helge Eek

Sammendrag

Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune fattet i møte den 10. oktober 2024, jf. sak 44/24, vedtak om at det skulle gjennomføres en forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens budsjettprosess og økonomistyring.

Problemstillinger og metode

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om budsjettprosessen i Nord-Odal kommune er organisert på en hensiktsmessig måte for å sikre målet om et realistisk budsjett. Videre har det vært et formål å sette søkelys på i hvilken grad etablerte rutiner og praksis bidrar til å sikre god økonomistyring.

Følgende problemstillinger ble satt opp for forvaltningsrevisjonsprosjektet:

1. I hvilken grad er budsjettprosessen i Nord-Odal kommune organisert på en hensiktsmessig måte for å sikre målet om et realistisk budsjett?
2. I hvilken grad bidrar etablerte rutiner og praksis til å sikre god økonomistyring?

I undersøkelsen er det gjennomført kvalitative intervjuer med ni nøkkelinformanter. Dette er gjort i form av enkeltvise intervjuer som i all hovedsak har blitt avholdt på Teams. Videre har det blitt gjennomført dokumentanalyse av styringsdokumenter og rapporteringsdata, samt en kvantitativ spørreundersøkelse rettet mot ansatte som er tillagt økonomioppgaver i stillingen.

Forvaltningsrevisjonens innhentede data er vurdert opp mot utledede revisjonskriterier fra autoritative og anerkjente kilder, jf. [vedlegg A](#). Kommunedirektøren har mottatt revisjonskriteriene til gjennomsyn og har sagt seg enige i kriteriene.

Hovedkonklusjoner og anbefalinger

Når det gjelder problemstilling 1, er revisors konklusjon at Nord-Odal kommune er på vei mot å få etablert et helhetlig system for å sikre målet om et realistisk budsjett, men må arbeide mer med innholdet. Dette er særlig knyttet til å gjennomføre mer grundige og systematiske risikokartlegginger og risikovurderinger, herunder en vurdering av helheten i internkontrollen på enhetsnivå. Videre bør den årlige gjennomføringsplanen for økonomiplan- og budsjettprosessen, forankres i kommunestyret.

Med hensyn til problemstilling 2, er revisors konklusjon at Nord-Odal kommuner er på vei mot å få på plass et system der etablerte rutiner og praksis bidrar til å sikre god økonomistyring, men også her må kommunen arbeide mer med innholdet. Dette er særlig knyttet til å i større grad gjennomføre risikokartlegginger og risikovurderinger, herunder en vurdering av helheten i internkontrollen på enhetsnivå. Videre er det et økt potensial for å styrke økonomikompetansen, samt for økt bruk av avvik til læring og utvikling. Det vurderes også å være et potensial for å styrke/formalisere rutiner knyttet til økonomistyring.

Revisor fremmer følgende anbefalinger for den gjennomførte forvaltningsrevisjonen:

- Den årlige gjennomføringsplanen for økonomiplan- og budsjettprosessen, bør forelegges kommunestyret til behandling.
- Kommunen bør gjennomføre mer grundige og systematiske risikokartlegginger og risikovurderinger, herunder en vurdering av helheten i internkontrollen på enhetsnivå. Dette gjelder både i relasjon til økonomiplanleggingen, budsjettoppfølgningen og økonomi-rapporteringen.
- Kommunen bør vurdere om det er behov for å styrke/formalisere rutiner knyttet til økonomistyring.
- Kommunen bør vurdere å styrke økonomikompetansen, herunder kompetanseutviklingen innen området.
- Kommunen bør i økt grad etablere en kultur knyttet til å ta i bruk avvik til læring og utvikling.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, skal kontrollutvalget påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet. Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune fattet i møte den 10. oktober 2024, jf. sak 44/24, vedtak om at det, med bakgrunn i utarbeidet prosjektplan, skulle gjennomføres en forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens budsjettprosess og økonomistyring. Temaet er nevnt som et emne i den gjennomførte risikovurderingen for forvaltningsrevisjon (2024), samt i den etterfølgende planen for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll (2025 – 2028).

1.2 Kommunikasjon med revidert enhet

Den 1. november 2024 sendte revisor oppstartsbrev til kommunedirektøren hvor det ble informert om igangsettelsen av inneværende forvaltningsrevisjon. Det ble gjennomført et oppstartsmøte med direktøren den 5. desember 2024.

Utkastet til forvaltningsrevisjonens revisjonskriterier ble sendt kommunedirektøren til uttalelse den 30. april 2025. I etterkant tilbakemeldte direktøren at kommunen anså kriteriene som relevante for prosjektet.

Hovedtyngden av datainnsamlingen har foregått mellom mai og oktober 2025.

Forvaltningsrevisjonsrapporten ble sendt kommunedirektøren til uttalelse den 6. november 2025. Den 20. november 2025 mottok revisor direktørens uttalelse som er inntatt i rapportens kapittel 8.

2 Formål, problemstillinger og revisjonskriterier

2.1 Formål

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om budsjettprosessen i Nord-Odal kommune er organisert på en hensiktsmessig måte for å sikre målet om et realistisk budsjett. Videre har det vært et formål å sette søkelys på i hvilken grad etablerte rutiner og praksis bidrar til å sikre god økonomistyring.

2.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger ble satt opp for forvaltningsrevisjonsprosjektet:

1. I hvilken grad er budsjettprosessen i Nord-Odal kommune organisert på en hensiktsmessig måte for å sikre målet om et realistisk budsjett?
2. I hvilken grad bidrar etablerte rutiner og praksis til å sikre god økonomistyring?

2.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal være utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området¹. Kriteriene velges ut med bakgrunn i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innhentede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvorledes tilstanden bør være på området, er kriteriene også med på å danne utgangspunktet for revisors anbefalinger.

I dette prosjektet benyttes revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Kommuneloven m.v. (2018).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om internkontroll i kommunesektoren (2021).
- Kommunal- og regionaldepartementets veileder om økonomiplanlegging (2013).
- Kommunal- og regionaldepartementets veileder om budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet (2011).
- KS (2020): Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll.
- KS (2024): Hovedtariffavtalen (2024-2026).
- COSO-rammeverket (2017).

For nærmere utledelse av revisjonskriterier vises det til [vedlegg A](#).

¹ NKRF (2020): *RSK 001. Standard for forvaltningsrevisjon*.

3 Metode for revisjonen

3.1 Om metodevalget

Det er hva problemstillingene ønsker å undersøke som bør avgjøre metodevalget (Holme og Solvang: 1996). Etter en samlet vurdering har det blitt gjennomført kvalitative intervjuer, en kvantitativ spørreundersøkelse, samt dokumentanalyse av styringsdokumenter og rapporteringsdata. Metodevalget begrunnes ut ifra problemstillingenes sammensatte karakter, herunder ønsket om å fremskaffe tilstrekkelige og varierte data. Det er tale om en kombinasjon av ulike metoder, det vil si metodetriangulering.

3.2 Intervjuer

I undersøkelsen er det gjennomført kvalitative intervjuer med ni nøkkelinformanter. Dette er gjort i form av enkeltvise intervjuer, og med unntak for oppstartsmøtet har samtlige intervjuer blitt avholdt på Teams.

De kvalitative intervjuene har blitt gjennomført som semistrukturerte intervjuer basert på en intervjuguide. I forkant av intervjuene har informantene mottatt prosjektets problemstillinger til orientering. Følgende representanter er intervjuet:

- Kommunedirektør – oppstartsmøte (kommunedirektøren sluttet i stillingen pr. april 2025)
- Konstituert kommunedirektør / direktør for organisasjon og utvikling
- Fungerende kommunalsjef for helse og mestring (innleid fra konsulentbyrå)
- Kommunalsjef for oppvekst, frivillighet og kultur
- Kommunalsjef for samfunns- og næringsutvikling
- Enhetsleder for driftsavdelingen
- Enhetsleder for hjemmetjenesten
- Rektor/enhetsleder ved Mo barne- og ungdomsskole
- Leder for Odal økonomikontor²

Det er et bevisst valg å intervju representanter fra ulike ansvarsområder og ledernivåer. Utgangspunktet er at disse personene innehar ulike posisjoner og roller. Informasjonen som den enkelte informant gir vil svært ofte være påvirket av posisjonen og dermed også rollen som den enkelte informant innehar

² Nord-Odal kommune er vertskommune for økonomikontoret som betjener de to Odals-kommunene.

(Andersen, J. A.: 1995). De intervjuede har alle et lederansvar i sitt virke, noe som anses som hensiktsmessig da kommunens budsjettprosess og økonomistyring er nært knyttet til ansvaret og oppgavene som er tillagt ledernivået i kommunen. Informantene er valgt ut i dialog med kommunen.

Referatene fra intervjuene har i etterkant blitt verifisert av de aktuelle informantene.

3.3 Kvantitativ spørreundersøkelse

I relasjon til problemområdet har det blitt gjennomført en spørreundersøkelse i Questback rettet mot ansatte som er tillagt økonomioppgaver i stillingen. Dette har blitt vurdert som viktig for å supplere intervjudataene i et bredere perspektiv.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut medio juni 2025 og lå åpen for besvarelse i 73 dager. I forkant av spørreundersøkelsen sendte kommunedirektøren ut et e-postvarsel der de ansatte ble oppfordret til å besvare undersøkelsen. Videre ble det fra revisors side, sendt ut gjentatte purringer til ansatte som ikke responderte i Questback.

I undersøkelsen har det deltatt 55 respondenter, hvilket utgjør en svarandel på 79 % av de ansatte som er tillagt økonomioppgaver i stillingen. Av de 55 respondentene opplyser 26 respondenter (47,3 %), at de er involvert i kommunens budsjettprosess.

3.4 Dokumentanalyse

Det har i undersøkelsen blitt gjennomført dokumentanalyse av styringsdokumenter og rapporteringsdata. Hensikten har vært å supplere intervjudataene og undersøke mer formaliserte sider ved budsjettprosessen og økonomistyringen.

Sentrale dokumenter som har inngått i grunnlaget for dokumentanalysen er:

- Økonomireglement for Nord-Odal kommune (2021)
- Administrativt delegeringsreglement for Nord-Odal kommune (2025)
- Vurderinger av helheten i Nord-Odal kommunes internkontroll (2024)
- Gjennomføringsplan for økonomiplan- og budsjettprosess 2026 – 2029
- Budsjett 2025 / handlings- og økonomiplan 2025 – 2028
- Årsberetning for Nord-Odal kommune 2024
- Økonomirapport for andre tertial 2025
- Økonomianalyse for Nord-Odal kommune (2025) – Agenda Kaupang







For angivelse av undersøkelsens reliabilitet og validitet vises det til [vedlegg B](#).

4 Problemstilling 1

I hvilken grad er budsjettprosessen i Nord-Odal kommune organisert på en hensiktsmessig måte for å sikre målet om et realistisk budsjett?

4.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

I det følgende fremkommer de revisjonskriterier revisor har benyttet for å besvare problemstillingen og revisors vurderinger av dette. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledelse av kriteriene, se [vedlegg A](#). Leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriterium. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt nedenfor. Leseren gjøres derfor oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

	Kriterium 1	Økonomiplanleggingen er omfattet at kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem, og roller og oppgaver må være fordelt.
	Kriterium 2	Det er utarbeidet en plan for økonomiplan- og budsjettprosessen og planen er forankret politisk.
	Kriterium 3	Kommunen bør ha fastsatt rutiner for å sikre realistiske økonomiplaner og budsjetter.
	Kriterium 4	Økonomiplanleggingen må bygge på analyser og vurderinger som bidrar til realistiske anslag på inntekter og utgifter.
	Kriterium 5	Risiko knyttet til budsjettarbeidet bør være kartlagt og vurdert.
	Kriterium 6	Risikovurderinger og avvik benyttes til læring og utvikling innen området.

4.2 Innhentede data

Et gjennomgående svar i intervjuundersøkelsen er at det foreligger klare roller og oppgaver knyttet til kommunens økonomiplanlegging. I denne forbindelse blir det vist til fullmakter i kommunens økonomireglement (2021) og administrative delegeringsreglement (2025).

I revisors dokumentanalyse av økonomireglementet, går det frem at det er kommunedirektøren som har ansvar for å fremme forslag til årsbudsjett og handlings- og økonomiplan. Samtidig fremkommer det i dokumentanalysen av det administrative delegeringsreglementet, at kommunens controller er delegert myndighet til å lede prosessen med å utarbeide de nevnte dokumentene.

Videre fastsetter det administrative delegeringsreglementet at enhetslederne og medlemmene av kommunedirektørens ledergruppe, har fullt ut delegert økonomiansvar. Dette innebærer blant annet at de nevnte lederne, har ansvar for utarbeidelse av detaljbudsjett innen sine områder, samt å sikre at grunnlagene for detaljbudsjettene er riktige.

I 2024 gjennomførte kommunedirektørens ledergruppe flere vurderinger av helheten i internkontrollen. Av revisors dokumentanalyse går det frem at vurderingene, som beskrives som enkle, ble rettet mot følgende områder:

- Økonomiområdet
- Kommunalområdet for helse og mestring
- Kommunalområdet for oppvekst, frivillighet og kultur
- Kommunalområdet for samfunns- og næringsutvikling

De ovennevnte områdene ble, med basis i en trafikklysmoell, vurdert etter innhold og kvalitet knyttet til:

- Delegering
- Rapportering
- Rutiner og dokumentasjon
- Sektorovergripende reglementer
- Risikobasert internkontroll

Når det gjelder økonomiområdet, som blant annet omfatter økonomiplanlegging, budsjettoppfølging og økonomirapportering, ble dette vurdert som «grønt» knyttet til delegering, rapportering, samt rutiner og dokumentasjon, mens det ble vurdert som «gult» knyttet til sektorbaserte reglementer og risikobasert internkontroll. I relasjon til de gule områdene ble det nevnt enkelte tiltak, eksempelvis behov for å revidere økonomireglementet etter inneværende kommunestyreperiode.

I intervjuundersøkelsen opplyser konstituert kommunedirektør at kommunen også har mål om å gjennomføre tilsvarende og mer detaljerte vurderinger av internkontrollen på enhetsnivå. Det vil si i enhetene som sorterer under de ulike kommunalområdene, så som skoler, barnehager, sykehjem etc.

I Nord-Odal kommunes årsberetning for 2024, redegjøres det for kommunens system for virksomhetsstyring, herunder internkontroll. Der heter det at virksomhetsstyringen omfatter både

styring, ledelse og kontroll, og skjer gjennom årlige gjentakende prosesser for planlegging, gjennomføring, oppfølging og forbedring. Virksomhetsstyringen skal i denne forbindelse sikre:

- Etterlevelse av lover og forskrifter
- Iverksettelse av politiske og administrative vedtak, prioriteringer og mål
- Best mulige resultater og kvalitet i tjenestene
- Lik og samordnet styring mellom og innen kommunalområdene
- Effektiv ressursutnyttelse

I revisors dokumentanalyse av kommunens årsberetning for 2024, går det frem at det redegjøres for faste gjentakende tiltak som skal bidra til å sikre god virksomhetsstyring, herunder:

- Ukentlige møter i kommunedirektørens ledergruppe
- Jevnlige ledermøter i kommunalområdene (enhetsledermøter etc.)
- Årlig gjennomgang av avvik i arbeidsmiljøutvalget
- Avvik brukes for å gjennomføre kontinuerlig forbedring
- Løpende oppdatering av regler, prosedyrer og regelverk gjennom kommunens kvalitetssystem
- Månedlig oppfølging av budsjett, regnskap, bemanning og sykefravær for alle ledere

Et gjennomgående svar i intervjuundersøkelsen er at kommunens økonomiplan- og budsjettprosess, beskrives som godt og systematisk organisert. Det fremkommer at kommunedirektørens ledergruppe i januar måned, sender ut en plan til enhetsledere m.m. knyttet til hvordan prosessen skal gjennomføres gjennom året.

Av revisors dokumentanalyse går det frem at planen som viser hvordan prosessen skal gjennomføres i 2025, inneholder en rekke månedlige aktiviteter med frister og ansvar. Eksempelvis er dette knyttet til budsjettinnspill, gjennomgang av rammer, tiltak og prioriteringer, samt detaljbudsjettering. Videre går det frem at kommunestyret er involvert i den løpende økonomiplan- og budsjettprosessen, blant annet i form av et strategiseminar og et budsjettseminar om våren. Den ovennevnte planen for selve prosessgjennomføringen, er ikke fremlagt for kommunestyret til behandling.

I intervjuundersøkelsen tilkjennegir flere informanter at kommunen har fokus på å arbeide kunnskaps- og analysebasert. Konstituert kommunedirektør forteller at kommunen, i samsvar med kommunaldepartementets veileder for økonomiplanlegging, blant annet fokusere på understående

spørsmål i budsjett- og økonomiplanprosessen. Dette er spørsmål som beskrives som viktige for å håndtere risiko og sikre realisme i økonomiplanleggingen.

- 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 fremtiden hvis det ikke tas grep i dag?
- Hvilke alternativer har kommunen for å dekke de identifiserte fremtidige behov?
- Hvor ligger usikkerhetene/risikoene, og hvordan håndterer kommunen dem?

I intervjuundersøkelsen gir medlemmene av kommunedirektørens ledergruppe uttrykk for at gruppen tenker helhetlig når det gjelder prioriteringer på tvers av kommunalområder og enheter. Det blir samtidig tilkjennegitt at noen enheter vurderes å ha mer fokus på å tenke helhetlig enn andre.

Blant de intervjuede enhetslederne gis det uttrykk for forståelse knyttet til at kommunedirektørens ledergruppe må prioritere i et større perspektiv enn den enkelte enhet. Samtidig stiller enkelte spørsmål ved realismen i deler av budsjettet, blant annet grunnet mange omfattende budsjettavvik og store pågående omstillinger innen kommunalområdet for helse og mestring. Enhetsleder for driftsavdelingen tilkjenner på sin side, at det ikke er lagt inn rom for å håndtere uforutsette forhold i avdelingens budsjett, selv om man av erfaring vet at det oppstår uforutsette hendelser gjennom året.

I intervjuundersøkelsen tilkjenner flere informanter at kommunen har fokus på å vurdere risiko i forbindelse med budsjetttiltak. Det ses for eksempel på kommunens tjenestevolum (blant annet klassestørrelser), kommuneproposisjonen, samt andre statlige føringer. Samtidig blir det gitt uttrykk for at kostnader ikke alltid har blitt tilstrekkelig hensyntatt ved tiltak. Eksempelvis blir det nevnt at da demensplasser ble flyttet fra Solheim sykehjem til Nord-Odal sykehjem, var det ikke avsatt midler i budsjettet til å tilrettelegge lokalene.

Enhetsleder for driftsavdelingen forteller i intervju, at avdelingen har utarbeidet en ROS-analyse knyttet til hvilke tiltak som bør prioriteres i budsjettsammenheng. ROS-analysen fokuserer på sannsynlighet og

konsekvens ved uønsket hendelse (liv og helse, miljø, økonomiske verdier, driftsavbrudd, annet/omdømme).

I intervjuundersøkelsen forteller flere informanter at kommunen har fokus på å lære av risikovurderinger, samt hensynta historiske avvik mellom budsjett og regnskap i budsjettplanleggingen. Konstituert kommunedirektør tilkjenner samtidig at det forekommer flest økonomiske avvik innen kommunalområdet for helse og mestring, og at historiske avvik i større grad burde ha vært hensyntatt i flere av kommunalområdets enheter. Fungerende kommunalsjef for helse og mestring, forteller at det blant annet har manglet budsjettdekning for enkelte kjente tjenester.

Et gjennomgående svar i intervjuundersøkelsen er at det er positivt at kommunestyret involveres med deltakelse i seminarer knyttet til budsjett- og økonomiplanprosessen. Dette opplyses å bidra til å sikre nødvendige politiske signaler, en felles situasjonsforståelse og et helhetlig fokus.

Som et grunnlag for budsjett- og økonomiplanprosessen i 2025, har kommunen bestilt en økonomianalyse fra konsulentfirmaet Agenda Kaupang. Av revisors dokumentanalyse går det frem at økonomianalysen tar utgangspunkt i KOSTRA-tall og beskriver de senere års utvikling innen kommunens økonomi. I denne forbindelse gis det informasjon om økonomien knyttet til kommunens ulike tjenesteområder, eksempelvis grunnskole og barnevern. Deretter sammenlignes de ulike tjenesteområdene med tilsvarende tjenesteområder i de nærliggende kommunene, hvorpå det stipuleres et eventuelt innsparingspotensial.

Flere informanter forteller at økonomiplanarbeidet i økende grad, utgjør et viktig strategisk utgangspunkt. Eksempelvis vil kommunen fra og med 2026, for første gang koble handlings- og økonomiplanen direkte til kommuneplanene samfunnsdel.

Av revisors dokumentanalyse går det frem at det er inntatt finansielle måltall i kommunens økonomireglement, som også fremkommer av handlings- og økonomiplanen 2025 – 2028. Som tabellen under viser, legger budsjettet opp til at alle måltall vil nærme seg eller nå ønsket nivå i slutten av planperioden.

	Ønsket nivå	Kritisk nivå	Regnskap 2023	Rev. budsjett 2024	Budsjett 2025	Budsjett 2026	Budsjett 2027	Budsjett 2028
Fri egenkapitalgrad	10,00 %	5,00 %	1,44 %	1,50 %	2,38 %	5,52 %	8,70 %	12,18 %
Langsiktig gjeldsgrad eks startlån og ubrukte lånemidler	80,00 %	90,00 %	94,22 %	79,28 %	74,16 %	69,71 %	84,68 %	80,31 %
Brutto driftsresultat grad	5,00 %	2,00 %	2,21 %	4,13 %	3,35 %	5,57 %	6,17 %	6,90 %
Netto driftsresultat grad	3,00 %	1,50 %	-0,33 %	0,17 %	0,79 %	3,05 %	3,10 %	3,43 %

I handlings- og økonomiplanen beskrives kommunens samlede økonomisk handlingsrom, herunder for de ulike tjenesteområdene og finansområdet. For å nå den ønskede utviklingen innen slutten av planperioden, er det inntatt en rekke prioriteringer og tiltak knyttet til hvert område. Eksempelvis planlegger kommunen å satse på omstilling og digitalisering, samt å øke eiendomsskatten. Kommunen beregner også økte inntekter fra vindkraft.

I planperioden 2025 – 2028 beregnes det ikke noen årlig økning av kommunens inntekter knyttet til:

- Rammetilskudd
- Inntekts- og formuesskatt
- Andre overføringer og tilskudd fra staten
- Brukerbetalinger

I revisors dokumentanalyse av økonomireglementet, går det frem at det fastsettes at det skal utarbeides en særskilt prosjektbeskrivelse for investeringer over kr 10 millioner. I intervjuundersøkelsen blir det tilkjennegitt at selv om kommunen ikke har pågående prosjekter i denne størrelsesordenen, benyttes det likefult kalkyler og risikovurderinger i mindre prosjekter. Kommunen opplyses å vurdere ulike alternativer, eksempelvis det å bygge nytt versus å rehabilitere.

Data fra kvantitativ spørreundersøkelse

Resultatet kan oppsummeres som følger relatert til problemstilling 1:

1. *I hvilken grad opplever du at kommunens budsjett- og økonomiplanarbeid bygger på analyser og vurderinger som bidra til å sikre realistiske anslag for inntekter og utgifter? (1 er lavest)*

Verdi	Ansatte som er involvert i kommunens budsjettprosess
5	7,7 %
4	34,6 %
3	38,5 %
2	15,4 %
1	3,8 %
N	26

Ovenstående tabell viser at størsteparten av respondentene samlet sett, befinner seg i midtre og øvre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at kommunens budsjett- og økonomiplanarbeid bygger på analyser og vurderinger som bidra til å sikre realistiske anslag for inntekter og utgifter.

2. I hvilken grad opplever du at kommunen har etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre realistiske budsjetter og økonomiplaner? (1 er lavest)

Verdi	Ansatte som er involvert i kommunens budsjettprosess
5	3,8 %
4	30,8 %
3	42,3 %
2	19,2 %
1	3,8 %
N	26

Den ovenstående tabellen viser at størsteparten av respondentene samlet sett, befinner seg i midtre og øvre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at kommunen har etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre realistiske budsjetter og økonomiplaner.

3. I hvilken grad opplever du at din avdeling har tilgang på den informasjonen som behøves i forbindelse med budsjett- og økonomiplanarbeidet (1 er lavest)

Verdi	Ansatte som er involvert i kommunens budsjettprosess
5	15,4 %
4	53,8 %
3	11,5 %
2	15,4 %
1	3,8 %
N	26

Ovenstående tabell viser at størsteparten av respondentene samlet sett, befinner seg i øvre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at egen avdeling har tilgang på den informasjonen som behøves i forbindelse med budsjett- og økonomiplanarbeidet.

4. I hvilken grad opplever du at analyser av tjenestebehovet utgjør en viktig del av din avdelings bidrag til budsjett- og økonomiplanarbeidet? (1 lavest)

Verdi	Ansatte som er involvert i kommunens budsjettprosess
5	19,2 %
4	30,8 %
3	26,9 %
2	15,4 %
1	7,7 %
N	26

Den ovenstående tabellen viser at størsteparten av respondentene samlet sett, befinner seg i midtre og øvre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at analyser av tjenestebehovet utgjør en viktig del av egen avdelings bidrag til budsjett- og økonomiplanarbeidet.

5. I hvilken grad opplever du at din avdeling fokuserer på bedre ressursutnyttelse i budsjett- og økonomiplanarbeidet? (1 lavest)

Verdi	Ansatte som er involvert i kommunens budsjettprosess
5	30,8 %
4	38,5 %
3	26,9 %
2	3,8 %
1	0 %
N	26

Ovenstående tabell viser at størsteparten av respondentene samlet sett, befinner seg i øvre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at egen avdeling fokuserer på bedre ressursutnyttelse i budsjett- og økonomiplanarbeidet.

6. I hvilken grad opplever du at kommunens budsjettprosess vektlegger å sikre en helhetlig situasjonsforståelse av kommunens samlede økonomiske handlingsrom? (1 lavest)

Verdi	Ansatte som er involvert i kommunens budsjettprosess
5	7,7 %
4	42,3 %
3	38,5 %
2	7,7 %
1	3,8 %
N	26

Den ovenstående tabellen viser at størsteparten av respondentene samlet sett, befinner seg i midtre og øvre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at kommunens budsjettprosess vektlegger å sikre en helhetlig situasjonsforståelse av kommunens samlede økonomiske handlingsrom.

7. I hvilken grad opplever du at kommunen foretar tilstrekkelige risikokartlegginger/-vurderinger av forutsetningene som kommunens budsjetter og økonomiplaner bygger på? (1 lavest)

Verdi	Ansatte som er involvert i kommunens budsjettprosess
5	0 %
4	19,2 %
3	57,7 %
2	15,4 %
1	7,7 %
N	26

Ovenstående tabell viser at størsteparten av respondentene samlet sett, befinner seg i midtre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at kommunen foretar tilstrekkelige risikokartlegginger/-vurderinger av forutsetningene som kommunens budsjetter og økonomiplaner bygger på.

8. Har du eventuelle kommentarer til mulige forbedringspunkter innen kommunens budsjettprosess? (åpen rute)


I relasjon til spørsmålet har seks respondenter knyttet kommentarer, og følgende forhold blir nevnt flest ganger:

- Et generelt ønske om mer bruk av risikokartlegginger/-vurderinger for å sikre realistiske budsjetter.

4.3 Revisors vurdering


4.3.1 Overordnet internkontrollsystem

Revisor anser kriterium nummer 1 som etterlevd. Informasjon fra intervjuer og dokumentanalysen indikerer at det foreligger klare roller og oppgaver knyttet til kommunens økonomiplanlegging. I kommunens årsberetning redegjøres det for kommunens system for virksomhetsstyring og internkontroll, herunder angis faste gjentakende tiltak som skal bidra til å sikre innhold og kvalitet i systemet. Økonomiplanleggingen inngår som en del av kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem.

 Økonomiplanleggingen er omfattet av kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem, og roller og oppgaver må være fordelt.


4.3.2 Plan for økonomiplan- og budsjettprosessen

Etter revisors vurdering er revisjonskriterium nummer 2 delvis etterlevd. Informasjon fra intervjuer og dokumentanalysen indikerer at kommunens økonomiplan- og budsjettprosess er godt og systematisk organisert. I januar måned sender kommunedirektørens ledergruppe ut en detaljert gjennomføringsplan for prosessen. Kommunestyret er involvert i den løpende økonomiplan- og budsjettprosessen, blant annet i form av et strategiseminar og et budsjettseminar om våren. Selve gjennomføringsplanen for økonomiplan- og budsjettprosessen, er ikke fremlagt for kommunestyret til behandling. Etter revisors vurdering bør dette foretas for å sikre en god politisk forankring av prosessen.

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

4.3.3 Fastsatte rutiner for å sikre realistiske økonomiplaner og budsjetter


Revisor anser revisjonskriterium nummer 3 som etterlevd. I intervjuundersøkelsen går det blant annet frem at kommunen baserer seg på Kommunaldepartementets spørsmålsliste for å håndtere risiko og sikre helhet og realisme i økonomiplanleggingen. Resultatene for spørsmål 2 i den kvantitative spørreundersøkelsen, viser samtidig at størsteparten av respondentene samlet sett, befinner seg i midtre og øvre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at kommunen har etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre realistiske budsjetter og økonomiplaner.

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

4.3.4 Analyser og vurderinger i økonomiplanleggingen

Etter revisors vurdering er revisjonskriterium nummer 4 delvis etterlevd. I undersøkelsen går det frem at kommunen har tatt i bruk analyser i økonomiplanleggingen, blant annet en økonomianalyse fra Agenda Kaupang, samt ved å fastsette finansielle måltall. Resultatene for spørsmål 1, 3, 4, 5 og 6 i den kvantitative spørreundersøkelsen, indikerer også at kommunen har fokus på å ta i bruk analyser og vurderinger i økonomiplanleggingen.

Etter revisors vurdering foreligger det dog et forbedringspotensial knyttet til å gjennomføre bedre analyser i økonomiplanleggingen. Innen kommunalområdet for helse og mestring har det for eksempel forekommet mange omfattende budsjettavvik.

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

4.3.5 Kartlegging av risiko i budsjettarbeidet

Revisor anser revisjonskriterium nummer 5 som delvis etterlevd. Informasjon fra intervjuer indikerer at kommunen har fokus på å vurdere risiko i forbindelse med budsjettiltak, men at kostnader ikke alltid har blitt tilstrekkelig hensyntatt ved tiltak. Revisor registrerer at kommunedirektørens ledergruppe har foretatt vurderinger av helheten i internkontrollen, det vi ser innen de tre kommunalområdene, samt av økonomiområdet. Det gjenstår imidlertid et arbeid med å gjennomføre tilsvarende og mer detaljerte vurderinger på enhetsnivå.

Resultatene for spørsmål 7 og 8 i den kvantitative spørreundersøkelsen, indikerer også at det kan foreligge et forbedringspotensial knyttet til å gjennomføre tilstrekkelige risikokartlegginger/-vurderinger.

 Risiko knyttet til budsjettarbeidet bør være kartlagt og vurdert.

4.3.6 Læring og utvikling

Etter revisors vurdering er revisjonskriterium nummer 6 delvis etterlevd. Informasjon fra intervjuer indikerer at kommunen har fokus på å lære av risikovurderinger og hensynta historiske avvik mellom budsjett og regnskap i budsjettplanleggingen. Det blir samtidig tilkjennegitt at dette ikke alltid har blitt hensyntatt i tilstrekkelig grad.








 Risikovurderinger og avvik benyttes til læring og utvikling innen området.

5 Problemstilling 2

I hvilken grad bidrar etablerte rutiner og praksis til å sikre god økonomistyring?

5.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

I det følgende fremkommer de revisjonskriterier revisor har benyttet for å besvare problemstillingen og revisors vurderinger av dette. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledelse av kriteriene, se [vedlegg A](#). Leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriterium. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt nedenfor. Leseren gjøres derfor oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

- | | |
|--|---|
|  Kriterium 7 | Budsjettoppfølgingen og økonomirapporteringen er omfattet av kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem, og roller og oppgaver må være fordelt. |
|  Kriterium 8 | Risiko knyttet til budsjettoppfølgingen og økonomirapporteringen er kartlagt og vurdert, og det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko, |
|  Kriterium 9 | Kommunen sikrer nødvendig kompetanse innen økonomiområdet. |
|  Kriterium 10 | Kommunen bør ha fastsatt rutiner for å sikre korrekt og rettidig rapportering til kommunestyret. |
|  Kriterium 11 | Det må i økonomirapporteringen legges vekt på å få frem sammenhengen med økonomiplanen og budsjettdokumenter. |
|  Kriterium 12 | Det må sikres at det rapporteres på: <ol style="list-style-type: none"> 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. |
|  Kriterium 13 | Risikovurderinger og registrerte avvik benyttes til læring og utvikling innen området. |

5.2 Innhentede data

Et gjennomgående svar i intervjuundersøkelsen er at det foreligger klare roller, oppgaver og systematikk knyttet til kommunens budsjettoppfølging og økonomirapportering. I denne forbindelse blir det vist til kommunens økonomireglement (2021) og fullmakter i kommunens administrative delegeringsreglement (2025).

Av revisors dokumentanalyse knyttet til det administrative delegeringsreglementet, går det frem at enhetslederne og medlemmene av kommunedirektørens ledergruppe, har fullt ut delegert økonomiansvar. Dette innebærer blant annet at de nevnte lederne har ansvar for følgende:

- Rapportering – månedlig, kvartalsvis/tertialvis og årlig
- KOSTRA-rapportering
- Anvisning av fakturaer (herunder kontroll med at det konteres riktig)

I delegeringsreglementet er det videre inntatt en fullmaktsmatrise som spesifiserer nærmere hvordan kommunedirektøren har delegert flere oppgaver knyttet til budsjettoppfølging og økonomirapportering:

Område	Kommunalsjefer	Enhetsledere
Fordele tildelt budsjettamme (detaljbudsjett) i tråd med gjeldende mål.	x	
Gjennomføre økonomiske disposisjoner (anskaffelser, avtaler, utbetalinger, innfordring) innenfor vedtatte økonomiske rammer og i tråd med vedtatte reglementer, retningslinjer og satser.	x	x
Foreta kontroll, attestering og anvisning av fakturaer innenfor den delen av kontostrukturen vedkommende er tildelt ansvar for.	x	x
Fullmakter – underskrive kontrakter vedr. kommunale anskaffelser.	Egen fullmaktsmatrise for innkjøpsfullmakt	Egen fullmaktsmatrise for innkjøpsfullmakt
Rapportere om måloppnåelse internt.	x	x
Rapportere om måloppnåelse til politiske organer.	x	

I revisors dokumentanalyse av økonomireglementet, går det frem at det er inntatt et årshjul som blant annet regulerer aktivitetene knyttet til kommunens budsjettoppfølging og økonomirapportering:

	Handlingsprogram, økonomiplan og årsbudsjett	Økonomikontroll og rapportering	Årsregnskap og årsberetning	Nasjonal rapportering
Januar		Intern månedsrapport		
Februar		Intern månedsrapport	Årsregnskap 22.feb	KOSTRA rapportering
Mars		Intern månedsrapport	Årsberetning 31.mars Årsmelding	15.mars foreløpig KOSTRA tall offentliggjøres
April		Intern månedsrapport 1.kvartalsrapport utarbeides		Kvartalsrapport SSB
Mai	Konsekvensjustert budsjett Budsjett seminar	Intern månedsrapport Revidert nasjonalbudsjett fremlegges.	Årsregnskapsbehandling kontrollutvalget	
Juni	Fordeling av rammer Langtidsplan for investeringer fastsettes	Intern månedsrapport	Årsregnskapsbehandling formannskap og kommunestyret.	15.juni Endelige KOSTRA tall
Juli				
August		Intern månedsrapport		Kvartalsrapport SSB
September		Intern månedsrapport 2.tertialrapport utarbeides		
Oktober	Statsbudsjett fremlegges	Intern månedsrapport		
November	Budsjettbehandling formannskap	Intern månedsrapport		
Desember	Budsjettbehandling kommunestyret	Intern månedsrapport		

Av undersøkelsen går det frem at økonomiområdet er innbefattet i kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem, herunder at det er foretatt risikovurderinger knyttet til innhold og kvalitet. I denne forbindelse vises det til punkt 4.1 for nærmere beskrivelse.

I flere intervjuer gir informanter uttrykk for at de generelt opplever kompetansen ved Odal økonomikontor som god. Grunnet sårbarhet og svingninger i arbeidsoppgaver, blir det samtidig tilkjennegitt at det kunne ha vært ønskelig om de ansatte hadde arbeidet mer på tvers av kommuner og fagområder ved kontoret (lønn, regnskap, faktura etc.). Leder for kontoret forteller overfor revisor, at han vil ta initiativ til at oppgavene blir fordelt mer på tvers av ansatte.

Når det gjelder økonomikompentansen til ledere i Nord-Odal kommune, beskrives denne i intervjuundersøkelsen som generelt varierende, blant annet grunnet ulik erfaring og utdanningsbakgrunn. Det blir opplyst at flere ledere har mottatt økonomiopplæring fra controller, på

ledersamlinger eller i form av ulike kurs. Samtidig tilkjenner blant annet to av kommunens toppledere, at det anses å være behov for å styrke økonomikompentansen på ledernivå, herunder hva angår økonomioppfølging.

Kommunestyret skal gjøre endringer i årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. I økonomireglementet heter det at dersom utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet for kommunestyret. Reglementet understreker at om så er tilfelle, kan det være aktuelt å foreslå endringer uavhengig av den ordinære rapporteringen. Dette gjelder både for driftsområdet og investeringer.

I intervjuundersøkelsen tilkjenner flere informanter, herunder konstituert kommunedirektør, at kommuneorganisasjonen i flere tilfeller, kan ha utfordringer med å fange opp og korrigere økonomiske avvik. Det blir som nevnt i punkt 4.2, opplyst at det forekommer flest økonomiske avvik innen kommunalområdet for helse og mestring.

Mange informanter forteller at de følger løpende med på økonomien i egen avdeling og at de varsler overordnede dersom det oppstår større avvik. Hovedregelen er at man skal forsøke å omdisponere innenfor egen ramme, før det eventuelt fremmes sak til kommunestyret om budsjettendring. Det blir understreket at det er viktig å se forskjell på reelle avvik og det som skyldes periodisering. I denne forbindelse blir det nevnt at kommunen generelt, har et forbedringspotensial knyttet til å bli bedre med å periodisere kostnader.

Av intervjuundersøkelsen går det frem at kommunedirektørens ledergruppe behandler en månedlig rapport knyttet til kommunens økonomiske status. Dette beskrives som et viktig stoppunkt i budsjettoppfølgingen, og det fremkommer at kommunalsjefene og enhetslederne bidrar med informasjon til rapporten. Med bakgrunn i rapporten, diskuterer kommunedirektørens ledergruppe om det er behov for å gjennomføre korrigerende tiltak. Samtidig blir det understreket at enhetslederne selv har en viktig funksjon knyttet til å iverksette eller foreslå tiltak. I intervjuundersøkelsen blir det jevnt over gitt uttrykk for at de fleste av enhetslederne følger dette opp på en god måte.

Av revisors dokumentanalyse går det frem at kommunen har fastsatt rutiner for å sikre rettidig økonomirapportering til kommunestyret. I denne forbindelse vises det til det ovennevnte årshjulet som angir rapporteringspunktene for første kvartal, andre tertial, samt årsrapporteringen. Flere kommunalsjefer og enhetsledere forteller i intervju, at de blir gjort kjent med de interne saksbehandlingsfristene i god tid før kommunestyret skal behandle rapportene. Selve fremgangsmåten

for å utarbeide økonomirapporter på avdelingsnivå, er beskrevet i skriftlige rutiner i kommunens kvalitetssystem *Compilo*.

I deler av 2024 og 2025 har Nord-Odal kommune, grunnet vakanse i stillinger, leid inn budsjett- og økonomiressurs fra henholdsvis Agenda Kaupang og Sør-Odal kommune. At det nylig etter lengre tids ledighet har blitt ansatt ny controller samt ny leder for Odal økonomikontor, beskrives i intervjuundersøkelsen som sentralt. Det blir blant annet tilkjennegitt at det er viktig å få på plass nøkkelpersonell som er ansvarlig for sentrale økonomiprosesser og som kan kontaktes ved behov. Eksempelvis vil controller ha et ansvar for å samordne og kvalitetssikre økonomirapporteringen, noe som også er nedfelt i det administrative delegeringsreglementet.

I intervjuundersøkelsen blir det opplyst at kommunen er i ferd med å fase inn *Framsikt* et som nytt system for økonomi- og virksomhetsstyring. Flere informanter gir uttrykk for at *Framsikt* er et oversiktlig system som er egnet til å skape en tydelig rød tråd mellom planlegging og styring.

Av revisors dokumentanalyse går det frem at kommunen søker å få frem sammenhengen mellom budsjettdokumentene og økonomirapporteringen. I årsrapporten for 2024 og i økonomirapporten for andre tertial 2025, redegjøres det blant annet for konkrete årsaker til vesentlige avvik som har oppstått mellom drifts- og investeringsbudsjettet og regnskapet. I økonomirapporten for andre tertial 2025, angis det også forslag til budsjettendringer samt prognoser knyttet til den økonomiske utviklingen.

Utover ovennevnte redegjør den nevnte årsrapporten og tertialrapporten, blant annet for status og utviklingen knyttet til de finansielle måltallene som er inntatt i handlings- og økonomiplanen (se punkt 5.1). I denne forbindelse beskrives også kommunens økonomiske handlingsrom.

Konstituert kommunedirektør forteller overfor revisor i intervju, at kommunen arbeider med å etablere en kultur for å melde og lære av avvik, men at det gjenstår noe arbeid med å få området tilstrekkelig implementert. I kommunen skal avvik meldes inn i kvalitetssystemet *Compilo*³, og det blir opplyst at kommunedirektørens ledergruppe har sett på rapporter om avvik i et overordnet perspektiv.

I intervjuundersøkelsen forteller leder for økonomikontoret om et nylig avvik som er meldt inn i *Compilo*. Avviket knytter seg til en feil i vederlagsberegning og beskrives som en systemsvikt. Leder for økonomikontoret tilkjennegir overfor revisor, at man vil lære av feilen og at aktuelle tiltak vil være mer bevisstgjøring og gjennomføring av flere stikkprøvekontroller. Han forteller også at han som nyansatt

³ I *Compilo* sorteres innmeldte avvik etter kategoriene: Tjenester, HMS, organisasjon/internt, personvern og ytre miljø.

leder, har igangsatt et arbeid med å undersøke hvilke rutiner som foreligger ved kontoret, herunder hvilke som er skriftliggjorte.

Data fra kvantitativ spørreundersøkelse

Resultatet kan oppsummeres som følger relatert til problemstilling 2:

9. *I hvilken grad opplever du at kommunen har etablert en klar arbeidsdeling for å sikre god økonomistyring? (1 lavest)*

Verdi	Ansatte som er tillagt økonomioppgaver i stillingen
5	7,5 %
4	28,3 %
3	35,8 %
2	22,6 %
1	5,7 %
N	53

Den ovenstående tabellen viser at størsteparten av respondentene samlet sett, befinner seg i midtre og øvre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at kommunen har etablert en klar arbeidsdeling for å sikre god økonomistyring.

10. *I hvilken grad opplever du at din avdeling har tilgang på den informasjonen som trengs for å sikre god økonomistyring? (1 lavest)*

Verdi	Ansatte som er tillagt økonomioppgaver i stillingen
5	17,0 %
4	22,6 %
3	43,4 %
2	15,1 %
1	1,9 %
N	53

Ovenstående tabell viser at størsteparten av respondentene samlet sett, befinner seg i midtre og øvre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at egen avdeling har tilgang på den informasjonen som trengs for å sikre god økonomistyring.

11. I hvilken grad opplever du at kommunen har foretatt en tilstrekkelig kartlegging og vurdering av risikofaktorer knyttet til å oppdage, rapportere og håndtere budsjettavvik? (1 er lavest)

Verdi	Ansatte som er tillagt økonomioppgaver i stillingen
5	5,7 %
4	18,9 %
3	43,4 %
2	26,4 %
1	5,7 %
N	53

Den ovenstående tabellen viser at størsteparten av respondentene samlet sett, befinner seg i midtre og nedre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at kommunen har foretatt en tilstrekkelig kartlegging og vurdering av risikofaktorer knyttet til å oppdage, rapportere og håndtere budsjettavvik.

12. I hvilken grad opplever du at kommunen har etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre god budsjettoppfølging? (1 er lavest)

Verdi	Ansatte som er tillagt økonomioppgaver i stillingen
5	7,5 %
4	18,9 %
3	47,2 %
2	22,6 %
1	3,8 %
N	53

Ovenstående tabell viser at den største enkeltvise andelen av respondentene, befinner seg i midtre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at kommunen har etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre god budsjettoppfølging.

13. I hvilken grad opplever du at kommunen har etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre god økonomirapportering? (1 er lavest)

Verdi	Ansatte som er tillagt økonomioppgaver i stillingen
5	9,4 %
4	22,6 %
3	50,9 %
2	15,1 %
1	1,9 %
N	53

Den ovenstående tabellen viser at størsteparten av respondentene samlet sett, befinner seg i midtre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at kommunen har etablert tilfredsstillende rutiner for å sikre god økonomirapportering.

14. I hvilken grad opplever du at kommunen sikrer nødvendig kompetanse innen økonomiområdet? (1 er lavest)

Verdi	Ansatte som er tillagt økonomioppgaver i stillingen
5	9,4 %
4	18,9 %
3	47,2 %
2	22,6 %
1	1,9 %
N	53

Ovenstående tabell viser at den største enkeltvise andelen av respondentene, befinner seg i midtre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at kommunen sikrer nødvendig kompetanse innen økonomiområdet.

15. I hvilken grad opplever du at ansatte tilbys tilstrekkelig kompetanseutvikling innen økonomiområdet? (1 er lavest)

Verdi	Ansatte som er tillagt økonomioppgaver i stillingen
5	5,7 %
4	26,4 %
3	24,5 %
2	35,8 %
1	7,5 %
N	53

Ovenstående tabell viser at størsteparten av respondentene samlet sett, befinner seg i midtre og nedre del av skalaen når det gjelder i hvilken grad man opplever at ansatte tilbys tilstrekkelig kompetanseutvikling innen økonomiområdet.

16. Har du eventuelle kommentarer til mulige forbedringspunkter innen kommunens økonomistyring? (åpen rute)

I relasjon til spørsmålet har ni respondenter knyttet kommentarer, og følgende forhold blir nevnt flest ganger:

- Et generelt behov for å styrke kompetansen innen økonomiområdet.

5.3 Revisors vurdering

5.3.1 Overordnet internkontrollsystem


Revisor anser revisjonskriterium nummer 7 som etterlevd. Informasjon fra intervjuer og dokumentanalysen indikerer at det foreligger klare roller, oppgaver og systematikk knyttet til kommunens budsjettoppfølging og økonomirapportering. I kommunens årsberetning redegjøres det for kommunens system for virksomhetsstyring og internkontroll, herunder angis faste gjentakende tiltak som skal bidra til å sikre innhold og kvalitet i systemet. Budsjettoppfølgingen og økonomirapporteringen er omfattet av kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem.

 Budsjettoppfølgingen og økonomirapporteringen er omfattet av kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem, og roller og oppgaver må være fordelt.

5.3.2 Kartlegging av risiko knyttet til budsjettoppfølging og økonomirapportering


Etter revisors vurdering er revisjonskriterium nummer 8 delvis etterlevd. Revisor registrerer at kommunedirektørens ledergruppe har foretatt vurderinger av helheten i internkontrollen, det vi si innen de tre kommunalområdene, samt av økonomiområdet. Det gjenstår imidlertid et arbeid med å gjennomføre tilsvarende og mer detaljerte vurderinger på enhetsnivå. Resultatene for spørsmål 11 i den kvantitative spørreundersøkelsen, indikerer også at det kan foreligge et forbedringspotensial knyttet til å foreta tilstrekkelige risikokartlegginger/-vurderinger innen området.

Når det gjelder resultatene fra spørsmål 9, 10, 11, 12 og 13, indikerer disse at det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko knyttet til budsjettoppfølging og økonomirapportering. Samtidig antyder resultatene fra blant annet spørsmål 12, at det kan være behov for å styrke rutinene innen området.

 Risiko knyttet til budsjettoppfølgingen og økonomirapporteringen er kartlagt og vurdert, og det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko.

5.3.3 Kompetanse innen økonomiområdet

Revisor anser revisjonskriterium nummer 9 som delvis etterlevd. Informasjon fra intervjuer og resultater fra spørsmål 14 i den kvantitative spørreundersøkelsen, indikerer at økonomikompentansen er varierende. Videre antyder resultater fra spørsmål 15 og 16 i den kvantitative spørreundersøkelsen, at det kan være behov for å styrke økonomikompentansen og kompetanseutviklingen innen området.

 Kommunen sikrer nødvendig kompetanse innen økonomiområdet.


5.3.4 Rutiner for rapportering til kommunestyret

Revisor anser revisjonskriterium nummer 10 som delvis etterlevd. Av dokumentanalysen går det frem at kommunen har nedfelt rapporteringspunktene til kommunestyret i et årshjul. I intervjuundersøkelsen blir det opplyst at de interne saksbehandlingsfristene blir gjort kjent i god tid før rapportene skal behandles i kommunestyret.

For å sikre en korrekt rapportering, vil controller ha et ansvar for å samordne og kvalitetssikre økonomirapporteringen, noe som også er nedfelt i det administrative delegeringsreglementet. Revisor vil samtidig bemerke at det foreligge en risiko innen området. Dette skyldes varierende økonomikompentanse blant de som utarbeider grunnlaget for rapporteringen og at kommunen i lengre tid har vært uten fast ansatt controller. Selv om kommunen nå har fått ansatt controller, må denne gjøre seg kjent med kommunen.

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

5.3.5 Synliggjøring av sammenhengen mellom økonomirapporteringen og budsjettdokumenter
Etter revisors vurdering er revisjonskriterium nummer 11 etterlevd. Av revisors dokumentanalyse går det frem at kommunen søker å få frem sammenhengen mellom budsjettdokumentene og økonomirapporteringen, blant annet ved at det vises til vesentlige avvik som har oppstått mellom drifts- og investeringsbudsjettet og regnskapet.

 Det må i økonomirapporteringen legges vekt på å få frem sammenhengen med økonomiplanen og budsjettdokumenter.

5.3.6 Rapporteringens innhold

Revisor anser revisjonskriterium nummer 12 som etterlevd. I årsrapporten for 2024 og i økonomirapporten for andre tertial 2025, redegjøres det blant annet for konkrete årsaker til vesentlige avvik som har oppstått mellom drifts- og investeringsbudsjettet og regnskapet. I økonomirapporten for andre tertial 2025, angis det også forslag til budsjettendringer samt prognoser knyttet til den økonomiske utviklingen.

Utover ovennevnte redegjør den nevnte årsrapporten og tertialrapporten, blant annet for status og utviklingen knyttet til de finansielle måltallene som er inntatt i handlings- og økonomiplanen. I denne forbindelse beskrives også kommunens økonomiske utvikling og handlingsrom.


 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

5.3.7 Læring og utvikling

Etter revisors vurdering er revisjonskriterium nummer 13 delvis etterlevd. Informasjon fra intervjuundersøkelsen indikerer at kommunen arbeider med å etablere en kultur for å melde og lære av avvik i Compilo, men at det gjenstår noe arbeid med å få området tilstrekkelig implementert.

Videre angir intervjuundersøkelsen at kommunen har fokus på å lære av risiko knyttet til budsjettavvik, men at det også foreligger et forbedringspotensial relatert til fange opp og korrigere avvik, samt å periodisere budsjetterte kostnader riktig.

 Risikovurderinger og registrerte avvik benyttes til læring og utvikling innen området.

6 Konklusjon

Følgende problemstillinger ble satt opp for forvaltningsrevisjonsprosjektet:

1. I hvilken grad er budsjettprosessen i Nord-Odal kommune organisert på en hensiktsmessig måte for å sikre målet om et realistisk budsjett?
2. I hvilken grad bidrar etablerte rutiner og praksis til å sikre god økonomistyring?

Når det gjelder problemstilling 1, er revisors konklusjon at Nord-Odal kommune er på vei mot å få etablert et helhetlig system for å sikre målet om et realistisk budsjett, men må arbeide mer med innholdet. Dette er særlig knyttet til å gjennomføre mer grundige og systematiske risikokartlegginger og risikovurderinger, herunder en vurdering av helheten i internkontrollen på enhetsnivå. Videre bør den årlige gjennomføringsplanen for økonomiplan- og budsjettprosessen, forankres i kommunestyret.

Med hensyn til problemstilling 2, er revisors konklusjon at Nord-Odal kommuner er på vei mot å få på plass et system der etablerte rutiner og praksis bidrar til å sikre god økonomistyring, men også her må kommunen arbeide mer med innholdet. Dette er særlig knyttet til å i større grad gjennomføre risikokartlegginger og risikovurderinger, herunder en vurdering av helheten i internkontrollen på enhetsnivå. Videre er det et økt potensial for å styrke økonomikompetansen, samt for økt bruk av avvik til læring og utvikling. Det vurderes også å være et potensial for å styrke/formalisere rutiner knyttet til økonomistyring.

7 Anbefalinger

Med bakgrunn i den gjennomførte forvaltningsrevisjonen fremmer revisor følgende anbefalinger:

- Den årlige gjennomføringsplanen for økonomiplan- og budsjettprosessen, bør forelegges kommunestyret til behandling.
- Kommunen bør gjennomføre mer grundige og systematiske risikokartlegginger og risikovurderinger, herunder en vurdering av helheten i internkontrollen på enhetsnivå. Dette gjelder både i relasjon til økonomiplanleggingen, budsjettoppfølgingen og økonomi-rapporteringen.
- Kommunen bør vurdere om det er behov for å styrke/formalisere rutiner knyttet til økonomistyring.
- Kommunen bør vurdere å styrke økonomikompentansen, herunder kompetanseutviklingen innen området.
- Kommunen bør i økt grad etablere en kultur knyttet til å ta i bruk avvik til læring og utvikling.

8 Kommunedirektørens uttalelse til rapporten

**Nord-Odal kommune**

Kommunedirektør
Herredsvegen 2, 2120 Sagstua
62 97 81 00
Org. nr: 964 950 768

Revisjon Øst Iks
Postboks 84
2341 LØTEN

Deres ref:

Vår ref:
25/19033Saksbehandler:
Atle Teksum
Dir.tlf.: 913 99 928Dato:
20.11.2025

Høring – foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport – budsjettprosess og økonomistyring

Viser til deres referanse 1400-FR290/24, datert 6.november 2025.

Her oversendes våre uttalelser i forbindelse med forvaltningsrevisjonsrapporten *Budsjettprosess og økonomistyring*.

Slik kommunedirektøren oppfatter dette, gis vi både anledning til å kommentere på selve innholdet i rapporten, i tillegg til å gi tilbakemelding på:

- *Om det planlegges å iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger. I så tilfelle, hvilke tiltak planlegges og når er de tenkt gjennomført.*
- *Om rapporten oppfattes som nyttig for kommunen. Det bes om at svaret begrunnes.*

Kommunedirektøren vurderer at det er gode og relevante problemstillinger som ligger til grunn for forvaltningsrevisjonen, og har ingen særlige kommentarer knyttet til selve innholdet i rapporten. Følgelig vil det her redegjøres for hvilke tiltak som allerede er iverksatt, samt planlegges for å understøtte formålet med forvaltningsrevisjonen, samt hvorvidt rapporten oppfattes som nyttig.

I kapittelet hovedkonklusjon står følgende: *Når det gjelder problemstilling 1, er revisors konklusjon at Nord-Odal kommune er på vei mot å få etablert et helhetlig system for å sikre målet om et realistisk budsjett, men må arbeide mer med innholdet. Dette er særlig knyttet til å gjennomføre mer grundige og systematiske risikokartlegginger og risikovurderinger, herunder en vurdering av helheten i internkontrollen på enhetsnivå. Videre bør den årlige gjennomføringsplanen for økonomiplan- og budsjettprosessen, forankres i kommunestyret.*

Videre står følgende som konklusjon på problemstilling 2: *Med hensyn til problemstilling 2, er revisors konklusjon at Nord-Odal kommune er på vei mot å få på plass et system der etablerte rutiner og praksis bidrar til å sikre god økonomistyring, men også her må kommunen arbeide mer med innholdet. Dette er særlig knyttet til i større grad å*

www.nord-odal.kommune.no
postmottak@nord-odal.kommune.no

gjennomføre risikokartlegginger og risikovurderinger, herunder en vurdering av helheten i internkontrollen på enhetsnivå. Videre er det et økt potensiale for å styrke økonomikompentansen, samt for økt bruk av avvik til læring og utvikling. Det vurderes også å være et potensial for å styrke/formalisere rutiner knyttet til økonomistyring.

I denne redegjørelsen velger jeg å omtale disse problemstillingene samlet, da de henger tett sammen med hverandre.

November 2025 la kommunedirektøren frem kommunedirektørens forslag til budsjett 2026 og handlings- og økonomiplan 2026-2029. I kommunedirektørens innstilling til budsjettvedtak, står følgende formulert, under deloverskriften «*Rapportering*»:

Rapportering

17. I gjeldende økonomireglement, er teksten i kapittel 8.1 følgende: "I henhold til Kommunelovens § 14-5, 3. ledd, skal kommunedirektør minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med vedtatt årsbudsjett. Kommunedirektør skal rapportere minst pr 1. kvartal og 2. tertial til kommunestyret. Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet". Kommunedirektøren gis fullmakt til å endre formuleringen "1.kvartal" til "1.tertial" for å sikre et best mulig tallgrunnlag i rapporteringen.

18. Kommunedirektøren bes også om å fremlegge sak om det økonomiske årshjulet i løpet av første kvartal 2026.

Referanse: [Budsjettvedtak](#)

Videre har det, grunnet et vesentlig merforbruk avdekket i 2.tertial, vært nødvendig å etablere gode rutiner for å kvalitetssikre tall. I dette ligger at det blant annet er iverksatt kompetanseutviklingstiltak når det gjelder budsjettprosessene. Blant annet har alle ledere vært gjennom opplæringsbolker som går på å sikre de rette premissene i detaljbudsjetteringen, samt å periodisere korrekt.

Nord-Odal kommune har akkurat gått over til Framsikt som budsjett- og rapporteringsverktøy. Det vil bli jobbet videre med kompetanseutvikling kommende år. I tillegg legges det, jamfør vedtaks punkt 18 ovenfor, opp til at det vil bli utviklet et årshjul både ovenfor politisk ledelse og ovenfor administrativ ledelse, slik at en administrativt innfører månedsrapportering, med tilhørende risikovurderinger knyttet til avvik. Dette vil vi innføres på et slikt vis at controller er tilgjengelig i opplæringsformål, mens kommunalsjefene vil ha dialogen knyttet til risikovurderinger og avbøtende tiltak i forbindelse med avvik.

Kommunedirektørens vurdering er at dette økonomiske årshjulet vil innrettes slik at det sikrer et helhetlig system, inkludert risikovurderinger, både på enhets- og systemnivå. Som det kommer frem av handlings- og økonomiplanen ([Nord-Odal kommune](#)), har det denne høsten vært fokus på å gi de beste forutsetninger for gode budsjettprosesser, som inkluderer kompetanseheving.

Med bakgrunn i det ovenfor nevnte er kommunedirektørens vurdering at vi allerede har tatt tak i revisors anbefalinger når det gjelder disse punktene, gjengitt i deres kapittel 7,

Anbefalinger:

- *Den årlige gjennomføringsplanen for økonomi- og budsjettprosessen, bør forelegges kommunestyret til behandling.*
- *Kommunen bør gjennomføre mer grundige og systematiske risikokartlegginger og risikovurderinger, herunder en vurdering av helheten i internkontrollen på enhetsnivå. Dette gjelder både i relasjon til økonomiplanleggingen, budsjettoppfølgingen og økonomirapporteringen.*
- *Kommunen bør vurdere om det er behov for å styrke/formalisere rutiner knyttet til økonomistyring.*
- *Kommunen bør vurdere å styrke økonomikompetansen, herunder kompetanseutviklingen innen området.*

Nord-Odal kommune har nå nøkkelpersonell på plass. Det betyr at vi har forutsetninger for å kunne systematisere og jobbe helhetlig med økonomistyring. Som vurdert ovenfor er kommunedirektøren av den oppfatning at vi har etablert et godt system for budsjettprosesser.

Nå vil fokus utvides til også å gjelde økonomistyring, slik at vi i løpet av første kvartal i 2026 lykkes i utviklingen med å innfri følgende anbefaling i forvaltningsrapporten:

- *Kommunen bør i økt grad etablere en kultur til å ta i bruk avvik til læring og utvikling.*

Avslutningsvis blir kommunedirektøren bedt om å kommentere hvorvidt rapporten oppleves nyttig for kommunen.

Til dette er å kommentere at det, jamfør opplisting av informanter, har vært mye utskiftning av nøkkelpersonell, og at mange av punktene som er kommentert i rapporten er tatt tak i før foreløpig forvaltningsrapport forelå. Eksempelvis har vi innført et nytt system som regulerer arbeidet med handlings- og økonomiplan og vi har gjennomført en stor prosess knyttet til etterrettelighet i 2.tertialrapport. Gitt dette, finner vi støtte i forvaltningsrapporten på at vi har tatt tak i utfordringsbildet på et fornuftig vis, og at vi – gitt lovverket – har funnet en form å bygge videre på – samt at vi må gi tilpasset opplæring i og med at utfordringsbildet varierer.

Ergo er vurderingen at der det i utgangspunktet kan være utfordrende med mange informanter som ikke kjenner hele prosessen, så er opplevelsen likevel at denne rapporten underbygger at Nord-Odal er på riktig vei i forhold til å etablere en systematisk og kontinuerlig budsjettprosess som også inkluderer økonomistyring.

Med hilsen

Atle Teksum
kommunedirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

9 Referanser

Agenda Kaupang (2025): *Økonomianalyse for Nord-Odal kommune*.

Andersen, Jon Aarum (1995): *Ledelse og ledelsesteorier. Om hvilke svar ledelsesforskningen kan gi*. Oslo: Bedriftsøkonomens forlag.

Bryman, Alan (2004): *Social research methods*. 2. utgave. Oxford: Oxford University Press.

COSO (2017): *Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk*. Oslo: IIA Norge.

Dahler-Larsen, Peter (2002): *At fremstille kvalitative data*. Odense: Odense universitetsforlag.

Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1996): *Metodevalg og metodebruk*. 3. utgave. Oslo: Tano.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

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

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

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

Kommuneloven (2018).

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

KS (2024): *Hovedtariffavtalen (2024-2026)*. Oslo: Kommuneforlaget.

Larsen, Ann Kristin (2007): *En enklere metode. Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforlaget.

NKRF (2020): *RSK 001. Standard for forvaltningsrevisjon*. Oslo: NKRF.

Nord-Odal kommune (2021): *Økonomireglement for Nord-Odal kommune*.

Nord-Odal kommune (2024): *Budsjett 2025 / handlings- og økonomiplan 2025 – 2028*.

Nord-Odal kommune (2024): *Vurderinger av helheten i Nord-Odal kommunes internkontroll.*

Nord-Odal kommune (2025): *Administrativt delegeringsreglement.*

Nord-Odal kommune (2025): *Gjennomføringsplan for økonomiplan- og budsjettprosess 2026 – 2029.*

Nord-Odal kommune (2025): *Økonomirapport for andre tertial 2025.*

Nord-Odal kommune (2025): *Årsberetning for Nord-Odal kommune 2024.*

Proposisjon til Stortinget nr. 46 L (2017 – 2018): *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*

Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Ryen, Anne (2002): *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid.* Bergen: Fagbokforlaget.

Thagaard, Tove (1998): *Systematikk og innlevelse.* Bergen: Fagbokforlaget.

Vedlegg A: Revisjonskriterier

I det følgende utledes det revisjonskriterier for den enkelte problemstilling, som igjen oppsummeres i kortpunkter. Disse kortpunktene er videre inntatt i selve rapporten, og revisors vurderinger bygges rundt disse punktene.

Utledede revisjonskriterier for problemstilling 1

Understående revisjonskriterier relaterer seg til problemstilling 1, jf. punkt 2.2. Problemstillingen fokuserer på i hvilken grad budsjettprosessen i Nord-Odal kommune er organisert på en hensiktsmessig måte for å sikre målet om et realistisk budsjett.

Av § 25-1 første ledd i kommuneloven (2018) går det frem at kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Dette forutsetter at det er etablert en tilstrekkelig internkontroll i hele kommunens organisasjon, herunder i forbindelse med økonomiområdet. Internkontrollen kan også omfatte andre mål enn direkte oppfølging av lovpålagte krav, så som læring og utvikling i organisasjoner, samt en effektiv og målrettet forvaltning og tjenesteproduksjon/-kvalitet (jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om internkontroll i kommunesektoren (2021)). Den nevnte lovbestemmelsen fastsetter at det er kommunedirektøren som er ansvarlig for internkontrollen i kommunen.

Etter kommuneloven § 25-1 annet ledd skal internkontrollen være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risiko, noe som også understøttes av anerkjente prinsipper for internkontroll, slik som COSO-rammeverket (COSO: 2017). Følgelig er det sentralt at innretning og omfang på internkontrollen er egnet til å sikre etterlevelse av lover og forskrifter, samt innfrielse av kommunale mål. Dette nødvendiggjør at roller og oppgaver er fordelt, og kommuneloven § 5-14 fastsetter at kommunen skal ha et delegeringsreglement.

Risikovurderinger er sentralt etter kommuneloven § 25-1 annet ledd og kommunen må foreta en konkret analyse og vurdering av sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få (Kommunal- og moderniseringsdepartementet: 2021). Det tilsvarende vil gjelde for øvrige kommunale mål.

Av kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav b, går det frem at kommunen skal etablere nødvendige rutiner i arbeidet. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder for en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt. Ifølge KS (2020) medvirker rutiner og systemer til gjennomføring av virksomhetens mål. Dette ved at aktiviteter og oppgaver blir systematisert og formalisert.

Internkontrollen skal videre avdekke og følge opp konkrete avvik, jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav c. Ifølge KS (2020) vil et siktemål med internkontroll være å fokusere på om aktiviteter leveres i tråd med fastsatte mål og intensjoner.

Når det gjelder lovbestemmelser vedrørende budsjettprosess og realisme i budsjett/økonomiplan, anfører kommuneloven § 14-1 at kommunen skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomien i egen virksomhet. I kommuneloven § 14-2 går det blant annet frem at det er kommunestyret som skal vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi, samt regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement).

Fra Kommunal- og regionaldepartementets veileder i økonomiplanlegging (2013), heter det om økonomiplanen at langsiktig planlegging skal bidra til å skaffe oversikt over fremtidig handlingsrom og gi de folkevalgte bedre mulighet for å påvirke utviklingen av kommunens tjenester. 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.

Når det gjelder prosess, anfører 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 for å sikre en god prosess, 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 tjenesteområder kan prioriteres opp eller ned.

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 fremtiden hvis det ikke tas grep i dag?
- Hvilke alternativer har kommunen for å dekke de identifiserte fremtidige 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 kommuneloven (prop. 46 L (2017 – 2018)), uttaler departementet 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.

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. Kommunal- og regionaldepartementets sin veileder «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet (2011)».

Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1

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. Kommunen bør ha fastsatt rutiner for å sikre realistiske økonomiplaner og budsjetter.
4. Økonomiplanleggingen må bygge på analyser og vurderinger som bidrar til realistiske anslag på inntekter og utgifter.
5. Risiko knyttet til budsjettarbeidet bør være kartlagt og vurdert.
6. Risikovurderinger og avvik benyttes til læring og utvikling innen området.

Utlede revisjonskriterier for problemstilling 2

Understående revisjonskriterier relaterer seg til problemstilling 2, jf. punkt 2.2. Problemstillingen setter søkelys på i hvilken grad etablerte rutiner og praksis bidrar til å sikre god økonomistyring.

Nedenfor vil det særlig bli fokusert på hva som kjennetegner rutiner og praksis for å sikre god økonomistyring. I den forbindelse legger revisor også til grunn det generelle grunnlaget for kommunedirektørens internkontroll som er utledet i forbindelse med problemstilling 1.

Kommuneloven § 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 ivaretatt over tid.

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. Budsjettene må følges opp løpende gjennom året for det enkelte virksomhetsområde og enhet i kommunen, så vel som for kommunen totalt.

Det er tett sammenheng mellom rapportering til kommunestyret og den løpende budsjettoppfølgingen i kommuneorganisasjonen. Det er avgjørende at den løpende budsjettoppfølgingen, herunder i investeringsprosjekter, er egnet til å fange opp endrede forutsetninger tidlig nok slik at rapporteringen til kommunestyret blir så korrekt som mulig. 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.

I Kommunal- og regionaldepartementets veileder for økonomiplanlegging (2013), heter det at ved utarbeidelse av utgiftsanslag og budsjett- og planrammer, må oppdatert kunnskap om tjenestoområdenes ressursbruk og behov legges til grunn. For å få et anslag på fremtidig ressursbehov må det også tas høyde for historiske avvik mellom budsjett og regnskap, og identifiseres hva som er årsakene til avvikene fra budsjett. Budsjettet må derfor fordeles gjennom året basert på kunnskap og erfaring, og det må utarbeides prognoser for resten av året når det rapporteres (ibid.).

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.

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 prognoser for utviklingen.

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, jf. kommuneloven § 14-2 c.

En side ved internkontrollen vil være å sikre at kommunen besitter nødvendig kompetanse i arbeidet, herunder innen økonomiområdet (KS: 2020). At organisasjonen og de ansatte innehar tilstrekkelig kompetanse, samt at det tilbys mulighet for oppdatering, vil normalt ha betydning for kvaliteten på arbeidsoppgavene som utføres. Med dette som bakgrunn vil det være et strategisk ledelsesansvar å veie kommunens kompetansebehov opp mot kostnad.

Hovedtariffavtalen for KS-området inneholder i punkt 3.3, flere bestemmelser om kompetanse og kompetanseutvikling. I avtalen heter det at kompetanseområdet har stor betydning for den enkelte ansatte, kommunen og samfunnet som helhet. Hovedtariffavtalen understreker viktigheten av at kommunen arbeider målrettet og planmessig med opplæring og utvikling av arbeidstakerne gjennom interne og/eller eksterne tiltak.

Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

7. Budsjettoppfølgingen og økonomirapporteringen er omfattet av kommunedirektørens overordnede internkontrollsystem, og roller og oppgaver må være fordelt.
8. Risiko knyttet til budsjettoppfølgingen og økonomirapporteringen er kartlagt og vurdert, og det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko.

9. Kommunen sikrer nødvendig kompetanse innen økonomio området.
10. Kommunen bør ha fastsatt rutiner for å sikre korrekt og rettidig rapportering til kommunestyret.
11. Det må i økonomirapporteringen legges vekt på å få frem sammenhengen med økonomiplanen og budsjett dokumenter.
12. 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.
13. Risikovurderinger og registrerte avvik benyttes til læring og utvikling innen området.

Vedlegg B: Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet er sentrale begreper i kvalitetssikringen av undersøkelser. I det følgende angis sider ved undersøkelsens reliabilitet og validitet.

Reliabilitet

En undersøkelses reliabilitet bestemmes av hvordan målingene er gjort og hvor nøyaktig en er i den videre behandlingen av dataene (Holme og Solvang: 1996). For å sikre at informantene «kjenner seg igjen» i de nedtegnede intervjudataene forelegges de sine respektive intervjureferater til verifisering.

Jacobsen (2005) fremhever at informantene kan bli utsatt for en undersøkelseeffekt. Det er ikke uvanlig at en undersøkelsessituasjon kan oppfattes som kunstig og unaturlig. Dette kan få informantene til å opptre noe annerledes enn de ellers ville ha gjort. Enkelte kan for eksempel bli reservert med å svare på kritiske spørsmål. Som et ledd i å forhindre noe av dette, forsøkes det i størst mulig grad å behandle informantene anonymt. Videre presenteres data fra spørreundersøkelsen i Questback i anonymisert form.

For at intervjusituasjonen skal oppleves så naturlig som mulig vektlegges det at intervjuene skal foregå i rolige omgivelser og at informantene skal få snakke relativt fritt. En fordel med de kvalitative intervjuene er nettopp muligheten til å snakke relativt fritt. Imidlertid er det nødvendig med en viss struktur på intervjuene. Derfor utvikles det en intervjuguide med de sentrale temaene og spørsmålene for undersøkelsen. På denne måten unngås det i større grad at sentrale spørsmål kan utebli, foruten at det også forenkler analysearbeidet. Når det stilles spørsmål om bestemte temaer, blir det enklere å kategorisere og tolke dataene ut ifra dette. Hvilke spørsmål som stilles til hver enkelt informant vil imidlertid variere noe. Dette kommer av deres ulike posisjoner og roller (jf. punkt 3.2). Fleksibilitet er som Thagaard (1998) fremhever, viktig for å knytte spørsmålene til den enkelte informants forutsetninger.

Videre har det vært fokus på å sikre at rapportens innhold stemmer overens med mottatte intervjuopplysninger, innhentede dokumenter og data fra spørreundersøkelsen i Questback. Rapportens grunnlag har i denne forbindelse blitt kontrollert flere ganger.

Validitet

Validiteten sier noe om hvor gyldige eller relevante dataene er for det en søker å undersøke. En fordel med den kvalitative intervjuundersøkelsen er at den sikrer høy begrepsvaliditet, hvilket omhandler at en faktisk måler det en søker å måle. Det er nemlig informantene som i stor grad definerer hva som er den «riktige» forståelsen av fenomenet (Jacobsen: 2005). Ved å stille utdypende spørsmål kan man således styrke muligheten for å avklare eventuelle misforståelser (Larsen: 2007). For å forenkle analyse- og kategoriseringsarbeidet har det imidlertid blitt valgt å strukturere intervjuene noe (jf. ovennevnte punkt om reliabilitet). Intervjuene «flyter således ikke helt fritt».

Selv om det kvalitative intervjuet er egnet til å sikre høy begrepsvaliditet er det ikke like egnet til generalisering. Den kvalitative metoden vektlegger detaljer, nyanserikdom og det unike ved hver enkelt informant (Jacobsen: 2005). En styrke ved metoden er at den er egnet til å oppnå nærhet og dybde på et avgrenset område (Ryen: 2002). Metoden kan være egnet til å undersøke komplekse problemer (Dahler-Larsen: 2002). Ofte deltar det kun et fåtall personer i kvalitative intervjuundersøkelser. Gjennomføring av intervjuer er nemlig en omfattende og tidkrevende prosess. En konsekvens er at det kan bli problemer med representativiteten og dermed også muligheten til å generalisere (Bryman: 2004).

Ved siden av dokumentanalysen, søker den kvantitative spørreundersøkelsen i Questback å supplere intervjudataene, men med en svarandel på 79 % er resultatene ikke å anse som statistisk generaliserbare. Revisor anser imidlertid den valgte metodetrianguleringen som velegnet til å kunne fremskaffe nyanserte data i relasjon til problemstillingenes sammensatte karakter (jf. punkt 3.1). Dette muliggjør igjen at det kan reises aktuelle spørsmål knyttet til problemområdet.

For å styrke undersøkelsens validitet har det videre blitt trukket inn sentral litteratur og regelverk som berører forvaltningsrevisjonens problemområde. Dette har dannet basis for utledningen av revisjonskriteriene og vil bidra til at det gis større visshet om at undersøkelsen og funnene er relevante.