



Namsskogan kommune

November 2021

FR 1167

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Namsskogan kommunes kontrollutvalg i perioden mars 2021 til november 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig revisor Hanne Marit Ulseth Bjerkan, prosjektmedarbeider Merete M. Montero, og kvalitetssikrere Mette Sandvik og Leidulf Skarbø. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Namsskogan kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 2. november 2021

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har på oppdrag fra kontrollutvalget i Namsskogan kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon om økonomisk internkontroll. Forvaltningsrevisjonen er basert på intervjuer med ansatte i kommunen, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse til politisk nivå. Det er tre problemstillinger som blir besvart i forvaltningsrevisjonen, der den siste besvares beskrivende. Revisor anbefaler at kommunen har fokus på de svakheter som er avdekket, som oppsummeres slik:

Sikrer budsjettprosessen i Namsskogan kommune en realistisk og fullstendig budsjettering?

Gjennomføringen av budsjettprosessen i Namsskogan kommune er under endring som følge av nytt økonomireglement og nye rutiner med større involvering av enhetsledere. Revisor mener at de prosessene som er beskrevet i økonomireglementet og nye rutiner vil legge til rette for at Namsskogan får en realistisk og fullstendig budsjettering. Revisor har også funnet muligheter for noen forbedringer. Bruk av prognoser, samt usikkerheten knyttet til de forutsetningene budsjett og økonomiplan baseres på, bør synliggjøres bedre i budsjettdokumentet. Betingelsene for kommunestyrets bevilgninger bør komme tydelig frem i budsjettdokumentet. Revisor savner også referanse til ulike kommunale planer, og at kravet til realisme ikke bare reflekterer årsbudsjettet, men hele planperioden.

Har Namsskogan kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?

Revisor konkluderer med at Namsskogan har etablert rutiner for økonomisk rapportering, og at disse rutinene følges opp i praksis. Det er noe usikkert om den interne rapporteringen gjennomføres hver måned i henhold til økonomireglementet, eller om det gjennomføres annen hver måned. Tertialrapporteringen har et forbedringspotensial knyttet til utformingen av rapporten. Revisor ser muligheter for å gjøre rapporten mer leservennlig ved å tydeliggjøre sammenhengen mellom de ulike tabellene bedre. Samtidig er politisk nivå ikke helt tilfreds med informasjon knyttet til budsjettavvik. Revisor merker seg at oppsett og noe uklarhet om bruk av fargekoding kan påvirke forståelsen av informasjonen om avvik.

Hvordan opplever medlemmer av kommunestyret budsjettdokumentet?

Kommunestyremedlemmene er delt i opplevelsen av budsjettdokumentet. Medlemmene i kommunestyret opplever teksten i budsjettdokumentet som mer forståelig enn tabellene, men opplever at det er lite sammenheng mellom tekst og tabell. Administrasjonen oppleves som tilgjengelig for å svare på spørsmål knyttet til årsbudsjett og økonomiplan. Om svarene administrasjonen gir er oppklarende, framstår noe mer usikkert. Mange opplever dialogen i sin helhet med administrasjonen som god.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode	8
1.4 Bakgrunn.....	11
1.5 Rapportens oppbygging	13
2 Budsjettprosess.....	15
2.1 Problemstilling	15
2.2 Revisjonskriterier.....	15
2.3 Data	15
2.3.1 Budsjettprosessen	15
2.3.2 Involvering av politisk nivå	21
2.3.3 Realistisk årsbudsjett og økonomiplan	24
2.3.4 Mål og premisser for budsjett.....	25
2.4 Vurdering.....	27
3 Økonomisk rapportering	31
3.1 Problemstilling	31
3.2 Revisjonskriterier.....	31
3.3 Data	31
3.3.1 Rapportering om økonomisk utvikling	31
3.3.2 Rapportering om avvik.....	34
3.3.3 Budsjettreguleringer.....	36
3.3.4 Intern budsjettoppfølging.....	37
3.4 Vurdering.....	38
4 Budsjettdokument.....	41
4.1 Problemstilling	41
4.2 Data	41
4.2.1 Forståelig.....	41
4.2.2 Overgang til ny kommunelov.....	43
4.2.3 Dialogen med administrasjonen.....	44
4.3 Revisors oppsummering.....	45
5 Høring	46
6 Konklusjoner og anbefalinger	47
6.1 Konklusjon.....	47
6.2 Anbefalinger	47

Kilder	48
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	49
Vedlegg 2 – Høringssvar	54

Tabell

Tabell 1. Fordeling mellom medlemmer i to kommunestyreperioder. N=21	10
Tabell 2. Finansielle indikatorer som andel av brutto driftsinntekter fra kommuneregnskapet for 2020	12
Tabell 3. Prosess med utarbeidelse av økonomiplan og budsjett	17
Tabell 4. Innhold per tjenesteområde i budsjett og økonomiplandokumentet	27
Tabell 5. Om administrasjonen er tilgjengelig ved spørsmål til økonomirapportene og om de kan svare på spørsmål knyttet til økonomirapportene. N=21.	34
Tabell 6. Kommunestyret sin opplevelse av administrasjonens håndtering til ny kommunelov. N=21.	43

Figurer

Figur 1. Organisasjonskart Namsskogan kommune	13
Figur 2. Tilstrekkelig kjennskap til budsjettet og om prosessen lagt opp slik at kommunestyret er delaktige. N=21.	22
Figur 3. Om kommunestyret gir tydelige styringssignaler og om disse blir ivaretatt av administrasjonen på en god måte. N=21.	23
Figur 4. Kommunestyrets mulighet til å sette seg inn i relevant informasjon for utarbeidelsen av årsbudsjett og økonomiplan i forkant av møter. N=21	23
Figur 5. Om budsjettprosessen er innrettet på en måte som legger til rette for realisme i årsbudsjett og økonomiplan. N=21	25
Figur 6. Oversikt over total drift for kommunen ved 1. tertial 2021	32
Figur 7. Særskilte budsjettpremiser, tjenesteområdet for oppvekst	33
Figur 8. Om kommunestyret opplever økonomirapportene som forståelig og om de er tilstrekkelig for at kommunestyret kan ivareta sitt ansvar. N=21.	33
Figur 9. Eksempel på kommentarer til avvik fra rapport ved 1. tertial 2021	35
Figur 10. Fargekoding av avvik i tertialrapport ved 1. tertial 2021	35
Figur 11. Om kommunestyret mottar tidsriktig informasjon om avvik, og om økonomirapportene beskriver årsaken til økonomiske avvik. N=21.	36
Figur 12. Om saksfremlegget til budsjettreguleringer er tilstrekkelig begrunnet/utredet, og om saksfremlegget oppleves som forståelig. N=21.	37
Figur 13. Rapportering på drift og avvik	39

Figur 14.	Forståeligheten til saksfremlegg, teksten i budsjettdokumentet og tabellene i budsjettdokumentet. N=21.	41
Figur 15.	Alt i alt så er dokumentet for årsbudsjett og økonomiplan forståelig. N=21.	42
Figur 16.	Om administrasjonen bruker ord og uttrykk som kommunestyret forstår. N=21.	42
Figur 17.	Om administrasjonen kan svare på spørsmål til årsbudsjett og økonomiplan og om de svarer godt og oppklarende på spørsmål. N=21.	44

1 INNLEDNING

Kapittelet gjennomgår bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kommunestyret i Namsskogan kommune behandlet i sak 84/20 den 15. desember 2020 plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, der økonomisk internkontroll ble prioritert som første prosjekt.

Kontrollutvalget i Namsskogan kommune bestilte i sak 02/21 den 20. januar 2021 en forvaltningsrevisjon om økonomisk internkontroll. Kontrollutvalget kom med innspill som gikk på om budsjettet er realistisk, kvaliteten og tilgjengeligheten på budsjettokumentet og oppfølging og iverksetting av budsjettvedtak. Internkontroll og rapportering ble også nevnt, og det ble gitt innspill om både å se på rutiner og reell praksis. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 07/21 den 17. mars 2021.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

- Sikrer budsjettprosessen i Namsskogan kommune en realistisk og fullstendig budsjettering?
- Har Namsskogan kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?
- Hvordan opplever medlemmer av kommunestyret budsjettokumentet? (Beskrivende)

Revisor har avgrenset problemstillingene til økonomisk internkontroll knyttet til årsbudsjettering med økonomiplan og tilhørende rapportering. For å ivareta hensynet til aktualitet er undersøkelsen avgrenset tidsmessig til budsjettprosessen 2020 og budsjettoppfølgingen første halvår 2021. Prosjektet vil konsentrere seg om systemsiden.

1.3 Metode

Prosjektet er gjennomført ved bruk av intervju, dokumentgjennomgang og spørreundersøkelse som datakilder for å besvare problemstillingene.

Det er gjennomført oppstartsmøte med kommunedirektør, økonomisjef, kommunalsjef infrastruktur og samfunn, kommunalsjef helse og omsorg og kontor- og personalsjef. Videre er det gjennomført intervju med følgende personer:

- Kommunedirektør
- Kommunalsjef infrastruktur og samfunn

- Kommunalsjef helse og omsorg
- Økonomisjef
- Enhetsledere ved infrastruktur og samfunn
- Enhetsledere ved helse og omsorg
- Enhetsledere ved oppvekst

Valg av intervju som metode er begrunnet ut ifra behovet for dybdeinformasjon omkring økonomisk internkontroll i kommunen. Det var naturlig å velge ansatte i kommunen med budsjettansvar. Intervju med enhetsledere ble gjennomført som gruppeintervju. Gruppeintervju ble valgt som metode på grunn av muligheten for revisor å innhente opplysninger fra en samlet gruppe innenfor de ulike tjenesteområdene. Bruk av gruppeintervju er også ressursbesparende, samt at det gir muligheter for å få fram ulike nyanser om temaet fra ansatte som innehar samme type stilling.

Revisor laget en strukturert intervjuguide i forkant av intervjuene. Informantene hadde ikke fått tilsendt spørsmålene på forhånd, kun prosjektplanen. For alle intervjuene er det skrevet referat som er verifisert av informantene. Rapporten benytter kun verifiserte intervjudata.

Revisor har ikke fått gjennomført intervju med kommunalsjef for oppvekst. Revisor har ikke gjort et forsøk på å intervju stedfortreder, siden det er begrenset hvor mye informasjon vedkommende har om økonomisk internkontroll i kommunen. Samtidig vurderer revisor at andre informanter har gitt tilstrekkelig informasjon, samt at tjenesteområdet for oppvekst er ivaretatt gjennom gruppeintervju med enhetsledere på området.

Sentrale dokumenter revisor har benyttet i prosjektet er:

- Økonomireglement
- Budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024
- Tertialrapport 1. kvartal 2021

På grunn av nytt økonomireglement og nytt oppsett av tertialrapport, har revisor kun gjennomgått en rapport som er forelagt kommunestyret. Revisor tar forbehold om at malen for tertialrapportering kan ha blitt utviklet underveis i prosjektet uten av revisor har blitt oppmerksom på det.

For å undersøke politisk nivå sine tilbakemeldinger på økonomisk internkontroll i kommunen ble det gjennomført spørreundersøkelse blant kommunestyremedlemmer. Formålet med spørreundersøkelsen var å undersøke hvordan medlemmene i kommunestyret opplever budsjettprosessen og økonomisk internkontroll. Undersøkelsen så også på hvordan medlemmene i kommunestyret opplever budsjettdokumentet.

Spørreundersøkelsen ble distribuert til både faste medlemmer (13 stk.) og varamedlemmer i kommunestyret (25 stk.). På grunn av manglende kontaktinformasjon til en av varamedlemmene, både epost og telefonnummer, ble undersøkelsen sendt til 37 medlemmer. Undersøkelsen ble både distribuert på epost og på SMS.

Til tross for flere runder med purringer opplevde revisor å få en lav svarprosent. Revisor kontaktet ordfører i kommunen, både i forkant av et formannskapsmøte og kommunestyremøte, slik at ordfører kunne oppfordre medlemmene til å svare. Dette ga dessverre liten uttelling på svarprosenten. Totalt ble det avgitt 21 svar, noe som gir en svarprosent på 57 prosent. Ved å fordele svarene mellom faste medlemmer og varamedlemmer, var det 10 faste medlemmer som svarte (utgjør en svarprosent på 77 prosent) og 11 varamedlemmer som svarte (46 prosent).

På bakgrunn av lav svarprosent har revisor vurdert eget intervju med ordfører og leder av opposisjonen. På grunn av hensyn til ressurser og at de har hatt mulighet til å gi sin tilbakemelding gjennom spørreundersøkelsen er ikke dette blitt gjennomført. Spørreundersøkelsen åpnet også opp for åpne svar og kommentarer, så respondentene ble gitt en mulighet til å uttrykke seg utenom de oppsatte spørsmålene med svarkategori.

Innledningsvis i spørreundersøkelsen ble det spurt om tilknytting til kommunestyret de to siste valgperiodene. Revisor ønsket med dette å undersøke hvilken erfaring nåværende faste- og varamedlemmer har fra forrige kommunestyreperiode. Fordelingen blant respondentene er gitt i tabellen nedenfor.

Tabell 1. Fordeling mellom medlemmer i to kommunestyreperioder. N=21.

	Kommunestyreperioden 2019-2023	Kommunestyreperioden 2015-2019
Fast medlem	10	5
Varamedlem	8	6
Ingen av delene	3	10

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

I spørreundersøkelsen ble medlemmene spurt om formell kompetansen innenfor økonomi (i form av kurs eller studier). Seks respondenter svarte ja på dette, der flere oppga relevante kurs som innenfor økonomi som kompetanse. Ut over dette har revisor ikke undersøkt andre forhold som for eksempel alder, stilling, erfaring eller lignende som kan påvirke svarene i spørreundersøkelsen. Revisor understreker derfor at data fra spørreundersøkelsen ikke gir grunnlag for å gi en fullstendig forklaring på hva som ligger bak svarene, og kan ikke si noe om årsakssammenheng.

Revisor vurderer at svarprosent bidrar til å gi et bilde på hvordan politisk nivå opplever økonomisk internkontroll, selv om den ønskelig skulle ha vært høyere for å gi en bedre generalisering av politisk nivå sine tilbakemeldinger. Samtidig er svarprosenten blant de faste medlemmene nærmere 80 prosent.

I rapporten er besvarelsene presentert som samlet og oppgitt i antall, ikke prosent. Dette på bakgrunn av at populasjonen er liten. Presentasjon av tallene i prosent vil gi store utslag og derfor har revisor valgt å presentere antallet. Der det er hensiktsmessig har revisor kommentert fordelingen av svar mellom faste medlemmer og varamedlemmer. Dette på bakgrunn av at revisor antar at faste medlemmer har mer kontinuitet for å si noe om økonomisk internkontroll enn det varamedlemmer har.

For å besvare problemstilling 3 er data fra spørreundersøkelsen brukt. Lav svarprosent påvirker muligheten revisor har til å fange opp tilbakemeldingene fra politisk nivå. Samtidig er svarprosenten blant de faste medlemmene høyere og mer tilstrekkelig for å belyse deres tilbakemelding på budsjettokumentet. Revisor vurderer at bruken av data fra spørreundersøkelsen vil gi et bilde av hvordan politisk nivå opplever dokumentet.

Revisor vurderer at innsamlet data gir et godt grunnlag til å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

1.4 Bakgrunn

Kommunene har ansvaret for å forvalte økonomi og utnytte ressurser på en forsvarlig og effektiv måte, som sikrer innbyggerne best mulig tjenestetilbud over tid. Gjennom økonomiplanlegging skal kommunene sørge for at begrensede ressurser blir anvendt så effektivt som mulig. Veilederen «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner» sier at kommunene selv har ansvaret for god økonomistyring. Har kommunen en sunn økonomi og et handlingsrom, vil den være bedre rustet til å møte uforutsette hendelser eller innstramminger uten at det får direkte konsekvens for tjenestetilbudet. En kommune uten handlingsrom vil være nødt til å kutte tjenestetilbudet dersom de ikke har tilstrekkelig med fondsreserver.

Kommunestyret har det øverste ansvaret for planlegging, prioritering og styring av økonomien innenfor fastsatte inntektsrammer og statlig regelverk. Det er krav i kommuneloven om å utarbeide blant annet økonomiplan og årsbudsjett. Økonomiplanen skal ta utgangspunkt i kommunens langsiktige mål, strategier og utfordringer, og angi hvordan kommunen skal anvende sine ressurser for å nå vedtatte politiske mål. Årsbudsjettet skal gi en oversikt over sannsynlige inntekter og forventede utgifter, og beskrive ressursfordelingen til ulike formål. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunen, og skal være realistisk og fullstendig. Det

betyr at administrasjonen i kommunen må legge opp en prosess som ivaretar disse kravene. Et urealistisk budsjett kan gi store budsjettavvik.

Videre er det nødvendig at kommunestyret får melding dersom det i løpet av budsjettåret skjer endringer som kan få betydning for de inntekter eller utgifter budsjettet bygger på. Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle kravet om realisme og balanse. Kommunedirektøren har ifølge kommuneloven plikt til å rapportere minst to ganger i året til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter sammenholdt med årsbudsjettet.

Namsskogan kommune har i sitt økonomireglement fra 2021 vedtatt tre finansielle måltall. Måltallene er:

- Mål for kommunens netto driftsresultat er 1,75 prosent av driftsinntektene
- Mål for gjeld er at lånegjelden ikke skal overstige 90 prosent av driftsinntektene
- Mål for kapitalbelastning (renter og avdrag) i forhold til driftsinntektene skal ligge innenfor 6,8 prosent.

Tabell 2. Finansielle indikatorer som andel av brutto driftsinntekter fra kommuneregnskapet for 2020

	Namsskogan	KOSTRA-gruppe 15	Landet uten Oslo
Netto driftsresultat	2,9 %	5,7 %	2,5 %
Netto lånegjeld	76,9 %	79,9 %	96,1 %
Netto renteeksponering	26,5 %	23,1 %	51,2 %

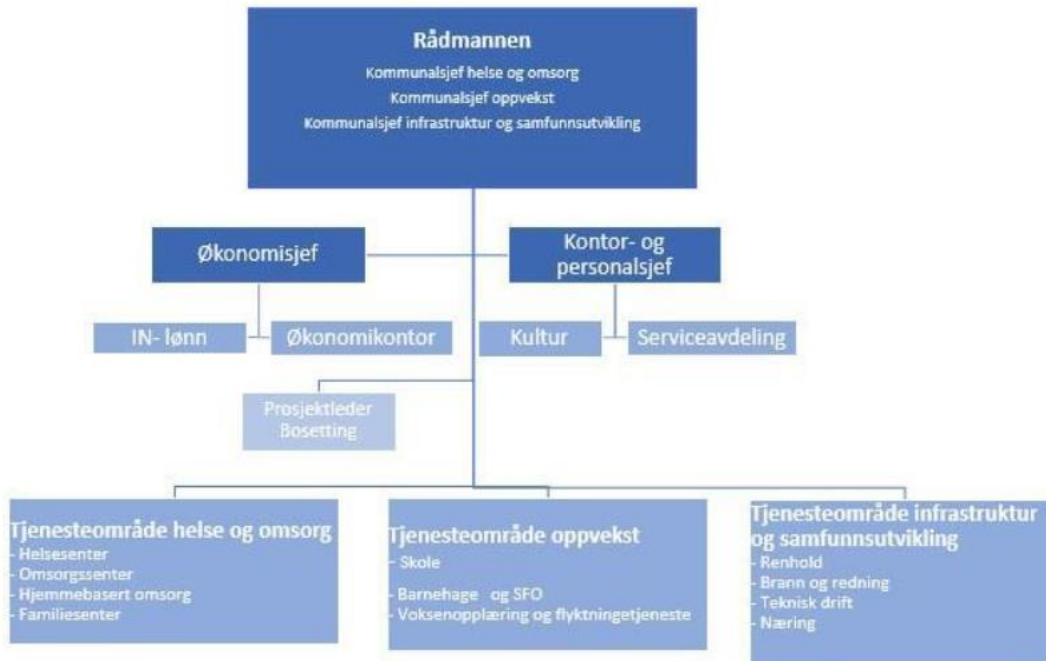
Kilde: SSB, KOSTRA, tabell 12143

Tabellen ovenfor viser noen utvalgte finansielle indikatorer for Namsskogan, tilhørende KOSTRA-gruppe³ og for landet uten Oslo. Netto renteeksponering viser hvor sårbar kommunen er for endringer i renten. En sammenligning av disse gruppene viser at Namsskogan ikke skiller seg mye ut fra gjennomsnittet for tilhørende KOSTRA-gruppe. Netto driftsresultat er noe lavere i kommunen enn i KOSTRA-gruppen, men nært landsgjennomsnittet.

³ KOSTRA-gruppe 15 er kommuner med 600 til 1999 innbyggere og høye frie disponible inntekter per innbygger.

Administrativ organisering

Figur 1. Organisasjonskart Namsskogan kommune



Kilde: Namsskogan kommune

Kommunen er organisert i en tre-nivåmodell, hvor kommunen ledes av kommunedirektør. Kommunedirektøren fungerer som bindeleddet mellom politisk ledelse og administrasjonen. Kommunedirektøren er øverste nivå, etterfulgt av kommunalsjefene for de tre tjenesteområdene; helse og omsorg, oppvekst, og infrastruktur og samfunnsutvikling. Innenfor de ulike tjenesteområdene er det egne enhetsledere. Enhetslederene rapporterer opp til kommunalsjefene. Alle enhetslederene har budsjettansvar. Kommunedirektør, kommunalsjefene, kontor- og personalsjef og økonomisjef utgjør kommunens strategiske ledergruppe.

1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten har seks kapitler:

1. Første kapittel omfatter bestilling, problemstillinger, metode og bakgrunnsinformasjon om temaet og kommunen.
2. Andre kapittel ser på budsjettprosessen. Revisor beskriver temaet og vurderer problemstillingen.
3. Tredje kapittel ser på økonomisk rapportering. Revisor beskriver temaet og vurderer problemstillingen.

4. Fjerde kapittel ser på kommunestyrets opplevelse av budsjettdokumentet. Revisor beskriver temaet.
5. Femte kapittel presentere høringsprosessen.
6. I sjette og siste kapittel fremgår revisors konklusjoner og anbefalinger.

De seks kapitlene etterfølges av kilder og vedlegg, herunder utledning av kriterier og høringsvar.

2 BUDSJETTPROSESS

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

Sikrer budsjettprosessen i Namsskogan kommune en realistisk og fullstendig budsjettering?

2.2 Revisjonskriterier

Innsamlede data er målt opp mot følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha en plan for økonomiplanleggingen som har tydelig skille mellom administrativt og politisk ansvar og roller, samt tidsfrister i budsjettprosessen. Planen bør være forankret politisk.
- Kommunedirektøren bør ha rutiner som sikrer politisk deltakelse og dialog i budsjettarbeidet.
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistisk. Med realistisk menes at:
 - Administrasjonen bør legge prognoser for befolkningsutvikling, lønns- og prisvekst, samt utvikling i investering og gjeld til grunn for budsjett og økonomiplan.
 - Administrasjonen bør kartlegge, synliggjøre og vurdere betydningen av usikkerhet i budsjett og økonomiplan.
- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Data

2.3.1 Budsjettprosessen

Utfordringer høsten 2020

Flere av informantene fra administrasjonen peker på at budsjettprosessen høsten 2020 ikke var en god prosess. Årsaken til dette er ifølge informantene blant annet knyttet til endring og utskiftninger i ledergruppen. Kommunedirektør ble ansatt fra 1. januar 2020. Daværende kommunalsjef helse og omsorg sluttet våren 2020 og nåværende kommunalsjef ble tilsatt i sommeren 2020. Kommunen har fått bistand i en 40 prosent stilling fra Grong kommune til budsjettarbeidet innenfor oppvekst.

Videre forteller kommunedirektøren at arbeidet med omstillingsprosessen påvirket arbeidet med budsjett og økonomiplan høsten 2020. Kommunestyret vedtok den 17. desember 2019, sak 93/19, at det på nyåret 2020 skulle iverksette en omstillingsprosess. I vedtaket står det at kommunestyret er bekymret over den økonomiske situasjonen, og at kostnadene med driften overskrider kommunens inntekter. Vedtaket sier videre at omstilling/innsparing må gi virkning allerede i 2020 med en målsetning om redusert forbruk i størrelsesorden 4,5 millioner kroner.

Økonomiutvalget, bestående av formannskap og tillitsvalgte, ble satt ned som styringsgruppe for omstillingsprosessen. Styringsgruppen ble senere utvidet med hovedverneombud og gruppeleder for SV. Prosjektgruppen bestod av strategisk ledelse. Videre ble det satt ned fire arbeidsgrupper for de ulike tjenesteområdene. Det ble laget en omstillingsrapport, som ble behandlet i kommunestyret i sak 64/20 den 13. oktober 2020. Endelig vedtak inneholdt signaler og retningsvalg for hvordan omstillingen skulle gjennomføres, og en oversikt over effekten av innsparingstiltak for årene 2021-2023. Kommunedirektøren forteller at omstillingsprosessen la grunnlaget for det videre arbeidet med budsjettet. Revisor omtaler ikke omstillingsprosessen nærmere.

Kommunedirektøren forteller at på grunn av situasjonen med Covid-19 og det nevnte arbeidet med omstillingsprosessen og endringer i ledergruppen ovenfor, så var ikke økonomiplanen ferdig før i desember 2020. Ifølge daværende økonomireglement skulle den ha vært framlagt til kommunestyret i juni. Dette ble tatt opp med kommunestyret, som sa seg enig i at økonomiplan kunne legges fram sammen med budsjettet i desember. Budsjettet ble vedtatt i henhold til reglementet.

Plan for økonomiplanlegging

Kommunestyret vedtok et nytt økonomireglement den 3. mars 2021, sak 3/21. Rutinene som er beskrevet for budsjettprosessen i nytt reglement var dermed ikke gjeldende for budsjettprosessen høsten 2020.

For budsjettprosessen høsten 2020 sendte økonomisjefen ut en epost den 5. august 2020 om fremdriften for økonomiplanarbeidet 2021-2024 til kommunedirektør, kommunalsjefene og kontor- og personalsjef. I eposten står det at kommunalsjefene må involvere og videreformidle informasjon til de som har delegert ansvar under deres rammeområde.

Vedlagt i eposten ligger det notat om prosessen for arbeidet med økonomiplan 2021-2024. Notatet inneholder beskrivelser om økonomiske rammer for budsjettarbeidet og ned på detaljnivå som angir hvilke kontoer det er snakk om. Det er også gitt en del tekniske

beskrivelser for hvordan finne fram i programvaren⁴ som kommunen benytter til budsjettarbeidet. Videre defineres grunnlaget for lønnskostnader med tilhørende kontoer som må sjekkes. Det er også gitt informasjon om hva som er rammebetingelsene for lønns- og prisvekst. Budsjett og økonomiplan må også være reelle står det i notatet. Det er gitt en detaljert beskrivelse for hvordan tiltak skal føres inn i programvaren. For investeringer må forslag om investeringstiltak utredes på nytt med hensyn til anskaffelseskostnader og driftsutgifter som oppstår som følge av investering.

For dokumentet om økonomiplan må hver kommunalsjef skrive for sitt område i et og samme dokument. Det står at det må skrives på i rundgang. Teksten skal være kortfattet og beskrivende med fokus på fremtidsmål og utfordringer som kan måles og rapporteres på. Til slutt er det et avsnitt som sier noe om fremdriften. Fremdriften er lagt opp slik at kommunestyret skal vedta økonomiplan i midten av oktober 2020, og på grunn av frister må skrivingen være ferdig til 31. august 2020. Det betyr at tallgrunnlaget må være klart i god tid før dette, og det er spørsmål om dette skal gjennomgås på første ledermøte den 18. august 2020. Videre bes den enkelte kommunalsjef om å orientere og involvere øvrige som er delegert budsjettansvar.

Økonomisjef sendte også ut et notat som er merket med dato 6. oktober 2020 om fremdriften med budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024. I notatet vises det til oversendt notat beskrevet ovenfor. Notatet gjentar det som står skrevet og at:

«Ser av utlagt versjon på e-budsjett at det er i varierende grad at det har blitt foretatt konsekvensjustering av budsjettet i forhold til skriv som gikk ut 3. august. Vi må derfor få fokus på dette arbeid. Det vil bli stramme frister da dokumentene må være ferdige for utsending til FSK den 16. november».

Notatet beskriver også fremdriften; arbeidet med konsekvensjustert budsjett skal være ferdig innlagt i løpet av uke 43. I uke 44 skal status for rammer tydeliggjøres, tiltak for perioden 2021-2024 være på plass og tekst i dokumentet skal også være på plass. Siste frist for arbeidet er senest ledermøte uke 44.

Nytt økonomireglement gjeldende fra mars 2021 angir hvordan det skal arbeides med økonomiplan og budsjett. Tabellen nedenfor illustrere hvordan arbeidet skal foregå.

Tabell 3. Prosess med utarbeidelse av økonomiplan og budsjett

Frist	Oppgave	Ansvarlig
Utgangen av januar	Kommunedirektør skal i samråd med ordfører utarbeide en framdriftsplan for arbeidet med	Kommunedirektør

⁴ Visma

	Økonomiplan og årsbudsjett for administrasjonen og politiske organer.	
Utgangen av mai	Oppstartseminar mellom administrasjon og politikere med ulike oversikter. Det danner grunnlag for videre prosess i henhold til vedtatt fremdriftsplan.	Kommunedirektør
	Videre skal kommunedirektørens forslag forelegges partssammensatt utvalg (administrasjonsutvalget), arbeidsmiljøutvalget, ansattes organisasjoner, eldrerådet, ungdomsrådet og rådet for funksjonshemmede til behandling i åpne møter.	Kommunedirektør
	Formannskapet lager innstilling til åpent møte til kommunestyret.	Formannskapet
	Kommunestyret vedtar økonomiplan og årsbudsjettet på grunnlag av innstilling fra formannskapet.	Kommunestyret

Kilde: Økonomireglement Namsskogan kommune

Utarbeidelsen av framdriftsplan som skal gjøres ved utgangen av januar, er ikke gjort siden økonomireglementet ikke ble vedtatt før i mars 2021. Kommunedirektøren forteller at det var utfordrende å gjennomføre en god budsjettprosess, da det ikke forelå noen gode rutiner å støtte seg på. Etter kommunedirektørens vurdering har ikke kommunen hatt gode rutiner for budsjettprosessen, og den var lite definert og noe tilfeldig.

En kommunalsjef opplever at fristene i økonomiplanleggingsarbeidet kommer fort, og at de ikke har et årshjul å forholde seg til. Kommunalsjefen har ikke oversikt over frister. De ligger ofte etter, og får ikke gjennomført budsjett og økonomiplan-prosessene som er ønskelig. Det foreligger en plan, men den er ikke tydelig. Kommunalsjefen forholder seg til økonomireglementet. Videre forteller kommunalsjefen at selv om planer og frister ikke er like tydelig, er det ingen tvil om arbeidsoppgaver, informasjonsplikt og linjene i systemet.

En annen kommunalsjef har laget seg et eget årshjul for 2021 som beskriver oppgaver innenfor personal og økonomi. Dette årshjulet benytter også enhetslederne seg av og det er markert frister for de ulike oppgavene.

Økonomisjefen opplever at kommunalsjefene ikke følger fristene som er satt og at kommunalsjefene og enhetslederne ikke kjenner rollene sine. I høringssvaret forteller kommunedirektøren at de må ta selvkritikk på at det noen ganger har blitt satt korte frister og at fristene har blitt forlenget etter diskusjon i strategisk ledelse. Kommunedirektøren opplever at kommunalsjefene kjenner sine roller, og at kommunen arbeider med at enhetslederne skal bli kjent med sine roller og ansvar.

Økonomisjefen forteller at strategisk ledelse diskuterer tiltak for budsjett og økonomiplan på ledermøter. Det er ikke en plan som viser når dette skal diskuteres i ledermøter.

Arbeid med budsjettet

For budsjettet 2021 var det i hovedsak strategisk ledelse som jobbet med budsjettet, samt at det ble innleid en ressurs fra Grong kommune som bistod innenfor oppvekst. Det er skille mellom budsjett og økonomiplan, men det jobbes med det parallelt. For arbeid med budsjettet for 2022 forteller kommunedirektøren at arbeidet har kommet tidlig i gang. Det ble avholdt et økonomiseminar med kommunestyret den 25. mai 2021.

Kommunen tar utgangspunkt i revidert budsjett fra året før i utarbeidelsen av nytt budsjett. Budsjettet justeres gjennom året, og det er det siste budsjettet som benyttes som grunnlag. Kommunalsjefene jobber med tallene, og økonomisjefen syr sammen budsjett og økonomiplan på bakgrunn av innspillene fra kommunalsjefene.

Økonomisjefen er ansvarlig for budsjettprosessen, men synes det er vanskelig når han ikke har beslutningsgrunnlag for budsjettet. Kommunalsjefene kommer med forslag til tiltak, men økonomisjefen savner at kommunalsjefene prioriterer og begrunner beslutningsgrunnlaget. Økonomisjefen mener at kommunalsjefene bare viderefører tidligere budsjett og ikke går mer i dybden av det. I høringssvaret opplyser kommunedirektøren at hun ikke er av oppfatning at kommunalsjefene bare viderefører tidligere budsjetter og ikke går i dybden av det. Kommunedirektøren opplyser om at det har vært ulik praksis for de ulike tjenesteområdene tidligere år.

En kommunalsjef opplever at det var et vanskelig budsjett å sette seg inn i. Budsjettet var basert på avtaler som ikke var lett tilgjengelig, og det var ingen overlapp med forrige kommunalsjef.

Kommunedirektøren tar budsjettforslaget videre til politisk nivå.

Involvering av enhetsledere

Kommunedirektøren forteller at enhetslederne skulle ha vært mer involvert ved utformingen av budsjettet for 2021. Flere var også involvert gjennom arbeidsgruppene i forbindelse med omstillingsprosessen som pågikk parallelt. Nedenfor presenteres praksisen for involvering av enhetslederne ved hvert tjenesteområde.

Tjenesteområde infrastruktur og samfunn

En kommunalsjef forteller at det er månedlige møter med enhetsledere hvor det blant annet diskuteres driftstiltak, investeringstiltak og ses på mulige innsparinger. Enhetslederne ved tjenesteområdet forteller at de er med på å planlegge budsjettet, og det gjennomføres budsjettmøter. Enhetslederne har fått skriv som forklarer budsjettprosessen, men de forteller at de arbeider etter en innarbeidet praksis. Enhetsledere er involvert i forslag til tiltak i nytt

budsjett, og kommunalsjefen oppfordrer dem til å vurdere tiltak. Enhetsledere forteller at tiltak diskuteres i møter med kommunalsjefen. Kommunalsjefen forteller at hele tjenesteområdet skal ha møte etter sommeren 2021 hvor temaet er budsjett, og kommunalsjefen ønsker innspill til tiltak som kan lette arbeidsdagen. Kommunalsjefen forteller at det i slike møter gis tilbakemelding om både store og små tiltak. Enhetslederne forteller at de noterer underveis i løpet av et år om det dukker opp nye faste kostnader som må med i neste års budsjett, og bruker det ved utarbeidelse av nytt budsjett.

Enhetslederne ved tjenesteområdet opplever ikke ansvaret for budsjettet som tydelig. Budsjettet blir justert av kommunalsjef/kommunedirektør, før det sendes til folkevalgt nivå. Det er ofte endringer mellom budsjettet enhetslederne legger frem og budsjettet som blir lagt frem for folkevalgt nivå. Enhetslederne får ingen informasjon om at budsjettet er endret før det blir lagt frem.

Tjenesteområde helse og omsorg

En annen kommunalsjef forteller at alle enhetsledere innenfor tjenesteområdet har budsjettansvar, men det varierer hvor mange tjenesteområder de har ansvar for. Enhetslederne ved dette tjenesteområdet forteller at de ikke har hatt budsjettansvar tidligere, og var heller ikke involvert i utarbeidelsen av budsjettet. Budsjettansvaret fikk de fra oktober 2020.

Kommunalsjef forteller at enhetslederne til nå ikke har laget egne utkast til budsjett. Enhetslederne forteller at de ikke var involvert i utformingen av budsjettet 2021, men deltok i prosessen gjennom individuelle møter med kommunalsjefen og kom med innspill. Kommunalsjef forteller at enhetsledere framover skal bestemme hva som skal belastes de ulike kontoene, det vil gi mer innsikt og eierskap. Enhetslederne sier selv at de nå har fått et mer eierskap til budsjettet og vet hva de ulike postene skal inneholde. Det vil bli lettere for dem å utforme budsjett fordi de har mer oversikt over budsjettpostene og behovet. Samtidig opplever enhetslederne at ansvaret deres i budsjettprosessen er entydig.

Tjenesteområde oppvekst

Enhetsledere forteller at de har budsjettansvar og at det er et tett samarbeid med kommunalsjefen. Det er også enhetslederne som gjennomgår lønnsarkene som danner grunnlag for lønnsbudsjettet. Enhetslederne kontrollerer at alle er registrert med riktig stillingskategori og lønn. Enhetslederne er også involverte i arbeidet med tiltak. Gjennom gruppearbeid med kommunalsjefen ser de på behovet for tiltak. Nasjonale føringer kan også påvirke tiltak. Enhetslederne forteller at de diskuterer tiltak med sine ansatte på enhetene. Enhetslederne opplever å bli holdt løpende orientert om endringer i budsjettforslaget. Enhetslederne opplever ansvaret som entydig.

2.3.2 Involvering av politisk nivå

Økonomireglementet skriver følgende knyttet til oppstartsseminaret mellom administrasjonen og politikerne som skal avholdes innen utgangen av mai:

Ved oppstartseminaret skal Kommunedirektørens forslag være spesifisert på respektive områder i nettobeløp.

Videre skal det fremlegges oversikt over:

- *utviklingstrekk av folketall/alderssammensetning*
- *planlagt utvikling av organisatoriske endringer*
- *planlagte investeringsprosjekter med finansiering og driftsvirkning*
- *utviklingen i rente- og avdragsbelastningen*
- *utviklingen i langsiktig gjeld*
- *utviklingen i ulike fondsbeholdninger*
- *arbeidskapitalen/likviditetsutvikling*
- *utviklingen i garantiansvar og ansvar knyttet til mottatte investeringstilskudd husbanken/spillemidler*
- *tilskudd til/fra kommunale/interkommunale virksomheter som fører eget regnskap.*

Dette skal danne grunnlaget for videre budsjett og økonomiplanprosess i henhold til vedtatte fremdriftsplan.

Oppstartseminaret ble ifølge informantene gjennomført i mai 2021. Ved sjekk av møteprotokoll fra kommunestyremøter ser revisor at møtet ble avholdt i etterkant av et kommunestyremøte den 25. mai 2021 på bakgrunn av hva som står i teksten for møtestedet: «*Ekstraordinært KS-møte etterfulgt av arbeidsmøte økonomiplan*». Til arbeidsmøtet følger det ingen sakspapirer.

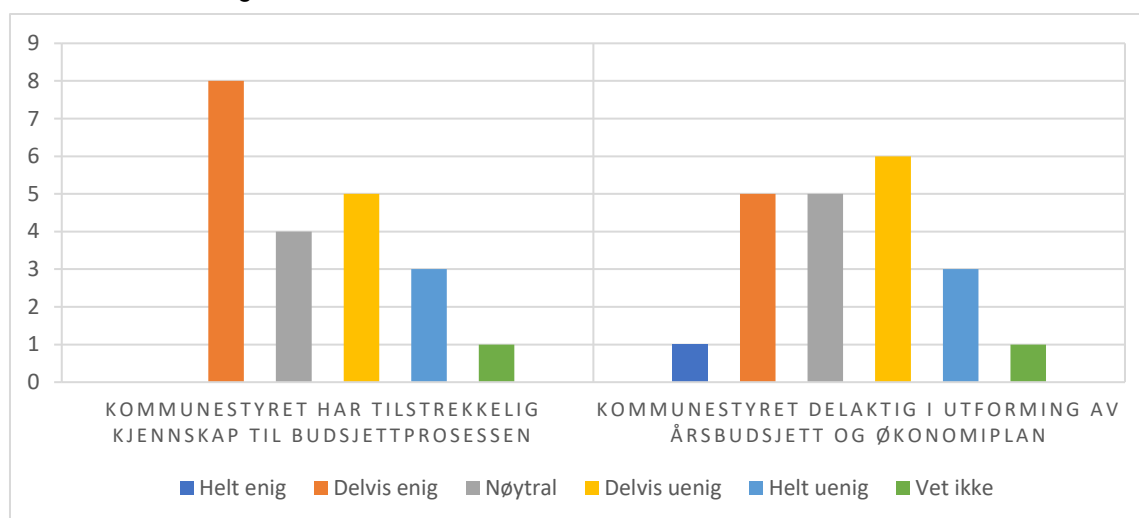
Intervjudata viser at kommunalsjefene hadde ulik praksis for hvordan politikerne fikk presentert informasjonen på i oppstartseminaret. En kommunalsjef forteller at det ikke ble sendt ut noen dokumenter på forhånd, og at informasjonen ble lagt frem i møtet. En annen kommunalsjef forteller at noe dokumentasjon ble sendt ut på forhånd. Kommunalsjefen sier videre at strategisk ledelse ikke var samkjørte på hvordan informasjonen skulle legges frem. Kommunalsjefen mener det kunne være utfordrende å sammenligne informasjon mellom de ulike tjenesteområdene da den ble ulikt fremstilt. Kommunedirektøren opplevde at det var vanskelig å få innspill fra politisk nivået i oppstartseminaret. Det var lite politisk diskusjon i møtet, og mer spørsmål rettet mot administrasjonen. Kommunedirektøren skriver i høringssvaret at politikerne ikke gir tydelige styringssignaler generelt sett. Videre skriver kommunedirektøren at det er vanskelig å ivareta styringssignalene når vedtakene endres fra

det ene møtet til det andre. I tillegg er ofte vedtakene upresise. Kommunedirektøren bør bli flinkere til å rettlede og politikerne flinkere til å spørre slik at de får tydelige vedtak.

Økonomisjefen forteller at politisk nivå har muligheter til å komme med sine kommentarer til budsjettet. Økonomisjef er usikker på hvor godt de lykkes med det, og opplever at dialogformen ikke er på plass. Økonomisjef ønsker at politikerne er mer langsiktige når det kommer til valg av investeringer, siden dette påvirker kommuneøkonomien mest. Samtidig oppleves kommunikasjonen med politisk nivå som manglende. Økonomisjefen ønsker seg mer styringssignaler fra politisk nivå, samt at administrasjonen kan bli bedre på å ivareta signalene.

Kommunestyret fikk i spørreundersøkelsen spørsmål om de opplever å ha tilstrekkelig kjennskap til prosessen med utarbeidelsen av årsbudsjett og økonomiplan, samt om kommunestyret opplever at prosessen er lagt opp slik at kommunestyret er delaktig i utformingen av årsbudsjett og økonomiplan. Svarene er gitt i figuren nedenfor.

Figur 2. Tilstrekkelig kjennskap til budsjettet og om prosessen lagt opp slik at kommunestyret er delaktige. N=21.

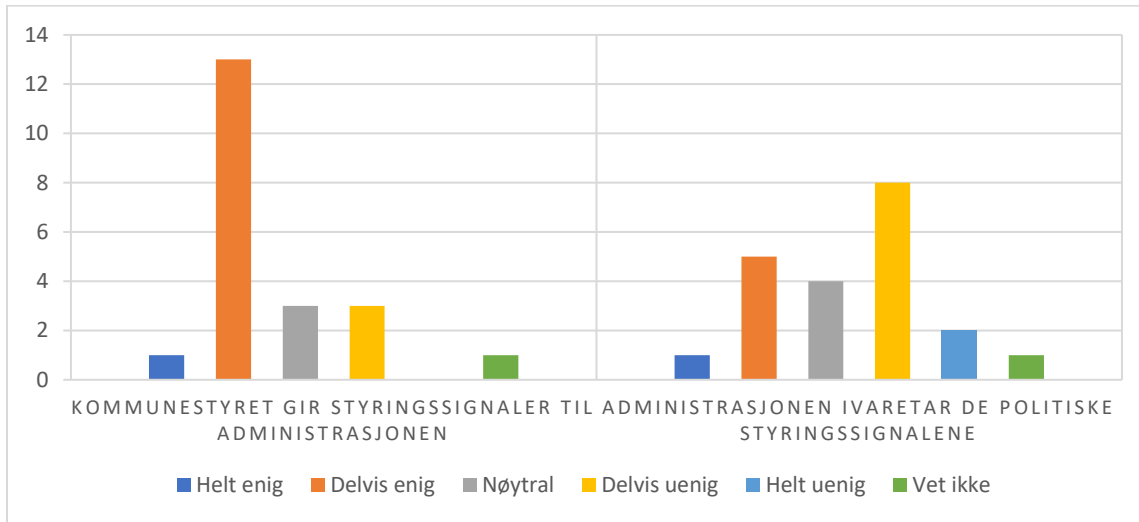


Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Respondentene er delt i synet på om de har tilstrekkelig kjennskap til budsjettprosessen. Skiller man resultatene på faste medlemmer og varamedlemmer, viser flertallet av de faste medlemmene at de har tilstrekkelig kjennskap til prosessen. På spørsmål om kommunestyret er delaktig i utformingen av budsjettdokumentet, svarer ni respondenter at de er delvis eller helt uenig i det. Fem av disse er faste medlemmer i kommunestyret.

Figuren nedenfor illustrere respondentenes svar omkring styringssignaler og ivaretagelsen av styringssignaler hos administrasjonen.

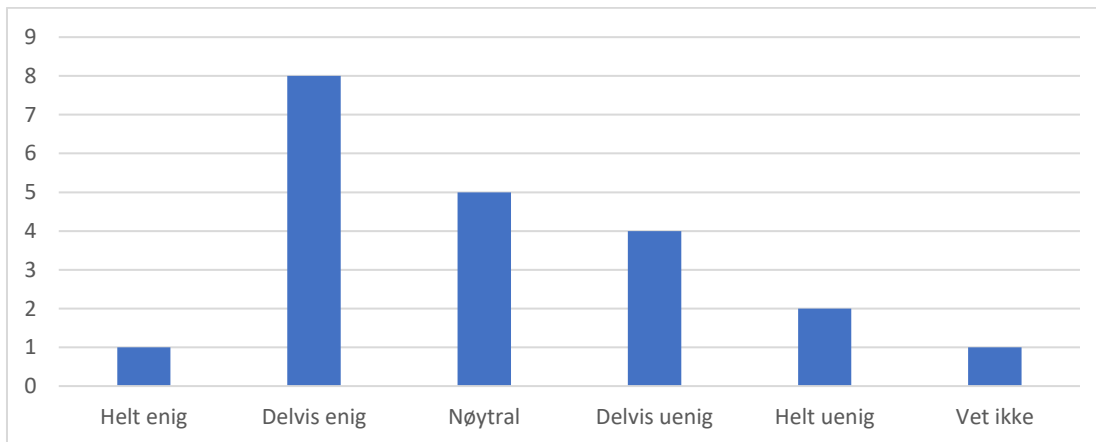
Figur 3. Om kommunestyret gir tydelige styringssignaler og om disse blir ivaretatt av administrasjonen på en god måte. N=21.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Flertallet av respondentene i spørreundersøkelsen opplever at kommunestyret gir tydelige styringssignaler til administrasjonen. Derimot svarer flere av respondenter at de er uenig i at administrasjonen ivaretar de politiske styringssignalene på en god måte.

Figur 4. Kommunestyrets mulighet til å sette seg inn i relevant informasjon for utarbeidelsen av årsbudsjett og økonomiplan i forkant av møter. N=21.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Flere av respondentene opplever at de har muligheten til å sette seg inn i relevant informasjon knyttet til utarbeidelsen av årsbudsjett og økonomiplan i forkant av møter. Det er fem av respondentene som forholder seg nøytral til påstanden, samtidig som det er seks som mener at det ikke er en mulighet.

2.3.3 Realistisk årsbudsjett og økonomiplan

Bruk av prognoser

Kommunedirektøren forteller at kommunen ikke bruker prognoser godt nok. I utarbeidelsen av budsjettet brukes KOSTRA-tallene, og tidligere har de brukt Kommunebarometeret⁵. Kommunedirektøren forteller sammenligningen med andre kommuner ikke er like lystig, og at de er usikre på om sammenligningen blir korrekt ved at alle kommunene rapportere tallene likt.

Økonomisjefen forteller at det er han som legger inn lønns- og prisstigning i den økonomiske rammen. Økonomisjefen ber kommunalsjefene korrigere budsjettet i henhold til kjente kostnader.

En kommunalsjef forteller at ved utarbeidelsen av budsjettet hensyntas kjente framtidige oppgaver, blant annet vedtatte nedskjæringer. Kommunalsjef forteller at det ikke benyttes andre prognoser.

I dokumentet for budsjett og økonomiplan 2021-2024 står det under økonomiske rammer og forutsetninger at det er lagt inn et anslag på en lønnsvekst på fire prosent (to prosent i 2020 og to prosent 2021). Videre så er det på utgiftssiden ikke tatt hensyn til demografiske endringer eller annen prisjustering utover anslag i KS prognosemodell for skatt og rammetilskudd. I dokumentet skriver kommunen at man blant annet må forvente en økning i inflasjonen, samt at det er signalisert endringer i inntektssystemet som skal fremlegges våren 2022.

Befolkningsutvikling er omtalt i dokumentet for budsjett og økonomiplan 2021-2024. Det er ikke spesifikt skrevet om fremtidig befolkningsutvikling, kun at kommunen de siste årene har hatt en nedgang i befolkningen. Det vises til at fremtidig befolkningsvekst påvirker både skatteinntekter og rammetilskudd. I budsjettdokumentet er prognosen for rammetilskudd og skatt satt med forutsetning av at folketallet økes opp til samme nivå som ligger i prognosemodellen fra KS, det vil si et innbyggertall på 871 personer mot dagens på 843.

For lønns- og personalkostnader er det lagt inn i budsjett og økonomiplan 2021-2024 en lønnsutvikling på fire prosent i periode 2019-2021, samt at det forventes en lavere lønnsvekst enn prisstigning frem til og med 2021.

Under finans i budsjett og økonomiplan 2021-2024 står det at det er stor usikkerhet knyttet til om styringsrenten vil holde seg lav, og at det er brukt tall som er tilnærmet lik styringsrenten i perioden. Revisor antar at perioden er økonomiplanperioden 2021-2024 det dreier seg om.

⁵ Kommunebarometeret er en måling som publiseres av Kommunal Rapport hvert år hvor kommuner rangeres etter 151 nøkkeltall på tvers av 12 ulike sektorer.

Renteutgiftene er korrigert ut fra lavere styringsrente og forventet gjeldsutvikling, og at kommunen har en fordeling mellom flytende og fastrente på deres innlån. Tall for dette er presentert. Videre er det presentert tall for avdragsbelastningen.

Usikkerheten i budsjett og økonomiplan

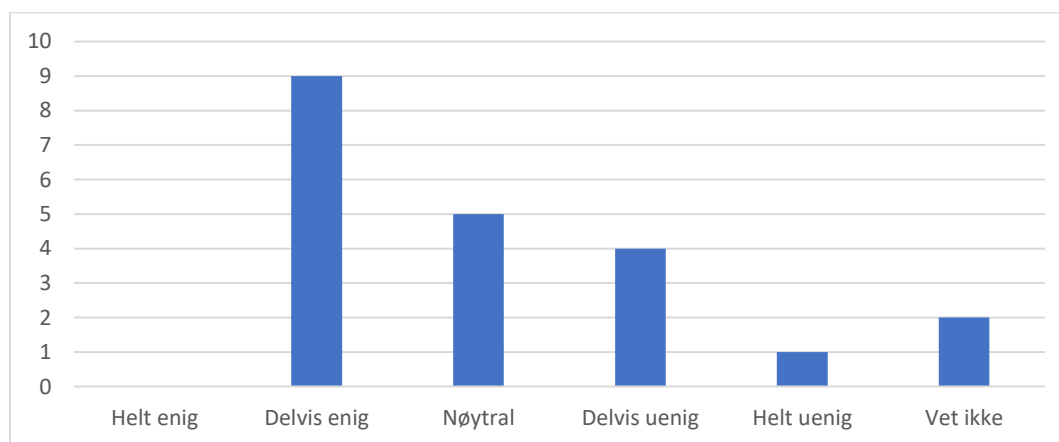
Økonomisjef sier at usikkerheten i et budsjett og økonomiplan ikke er beskrevet i detalj. Det er beskrivelser på overordnet nivå, og særlig knyttet til statlige midler. Kommunen får i september/oktober vite overføringene fra staten.

I budsjett og økonomiplan 2021-2024 er Covid-19 trukket fram som et usikkerhetsmoment med tanke på framtidige rammebetingelser og uroen i finansmarkedet. Kommunen skriver videre at fastsettelsen av rentenivået i planperioden er noe usikkert.

Politisk nivå

I spørreundersøkelsen ble medlemmene av kommunestyret spurt om budsjettprosessen er innrettet på en måte som legger til rette for realisme i årsbudsjettet. Svaret til respondentene er gitt i figuren nedenfor.

Figur 5. Om budsjettprosessen er innrettet på en måte som legger til rette for realisme i årsbudsjett og økonomiplan. N=21



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Ni respondenter opplever at budsjettprosessen legger til rette for realisme i årsbudsjett og økonomiplan. Fem respondenter er delvis eller helt uenig i dette.

2.3.4 Mål og premisser for budsjett

Innledningsvis i dokument for budsjett og økonomiplan 2021-2024 står det at kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Videre står det at økonomiplanen inngår i handlingsdelen som rulleres årlig, heretter refereres økonomiplanen som handlingsprogrammet i dokumentet.

Handlingsprogrammet (økonomiplanen) skal inneholde strategiske mål og økonomiske rammer for den kommende fireårsperioden. Kommuneplanens samfunnsdel er grunnlaget for de ulike avdelingenes planer og virksomhet. Handlingsprogrammet i Namsskogan er bygget opp etter den administrative organiseringen slik at hver kommunalsjef har redegjort for sin virksomhet. Nærmere beskrivelse om det under «mål og utfordringer».

Bevilgninger og premisser

Budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024 inneholder som tidligere nevnt et kapittel om økonomiske rammer og forutsetninger. De økonomiske rammene for planperioden bygger på rammene fremlagt i Grønt hefte⁶ og kjente endringer/vedtak etter vedtatt budsjett i 2020. Signalene i kommuneproposisjonen for 2021 er innarbeidet i økonomiplanen. Hvilke signaler dette er, framgår ikke i dokumentet.

Dokumentet sier at det er kun lagt inn de mest nødvendige investeringer som kan gjennomføres, og referer til gjeldsgraden. Det er lagt inn en forsiktig økning på skatteinntektene i budsjettet 2021, men hva dette baseres på er ikke kommentert. Prognosemodellen for inntektssystemet gir et anslag på at rammeoverføringene reduseres fra 2021 til 2022, noe som skyldes at fordeling og midler til skolehelsetjeneste reduseres. Kommunen vil ikke motta midler etter 2021 knyttet til bosatte flyktninger, noe som gir en reduksjon i disponible inntekter. Gjennom signalene gitt i omstillingsprosjektet er det skissert en redusert ressursinnsats innen alle avdelingene.

Dokumentet har eget avsnitt om kommunens styringsmål, de finansielle måltallene. De tre valgte måltallene er satt opp i egne tabeller, og viser historiske data fra 2018 og for hvert år i planperioden. For netto driftsresultat skriver kommunen at driften ikke er bærekraftig over tid, siden netto driftsresultat kun går i balanse fra og med 2023. Samtidig skriver kommunen at dette må sees i sammenheng med tiltakene i investeringsplanen, som medfører at gjeldsgrad og kapitalbelastning ligger over de fastsatte måltallene.

Det er satt opp oversikt over kommunens ulike driftsinntekter i tabeller, som viser data fra 2017 og fram til 2021. Perioden 2022-2024 er slått sammen. Dette gjelder ikke oversikten over inntektene fra kraftfond som er oppstilt hvert år i planperioden. Kommunens driftsutgifter er kommentert, men ikke satt opp noe utvikling eller endringer i tabeller.

⁶ Beregningsteknisk dokumentasjon som viser fordelingen av rammetilskuddet for den enkelte kommune og legges frem som vedlegg til statsbudsjettet hvert år.

Mål og utfordringer

Hvert område beskriver mål og utfordringer for avdelingene. Under beskrivelse av mål er det ikke referert til målene i kommunens planverk (eksempelvis kommuneplanens samfunnsdel, planer for de ulike tjenesteområder og lignende). Revisor har funnet Namsskogans kommuneplan for samfunnsdelen 2011-2021, men har ikke funnet eller etterspurt om det er utarbeidet en ny plan. Tabellen nedenfor gir en oppsummering av innholdet per tjenesteområdet i budsjett og økonomiplandokumentet.

Tabell 4. Innhold per tjenesteområde i budsjett og økonomiplandokumentet

Innhold	Avdeling			
	Sentral-administrasjonen	Oppvekst	Helse og omsorg	Infrastruktur og samfunnsutvikling
Mål for avdelingen	x	x	x	
Utfordringer for avdelingen	x	x	x	x
Særskilte utfordringer for hver tjeneste	x	x		
Mål for hver tjeneste	x	x	x	x
Driftstiltak budsjettet	x	x	x	x
Driftstiltak ikke budsjettet	x			
Driftstiltak tillegg			x	
Investeringsprosjekt	x	x	x	x
Ikke prioriterte investeringsprosjekt	x			

Kilde: Budsjett 2021 og Økonomiplan 2021-2024, Namsskogan kommune

For helse og omsorg er utfordringer beskrevet innledningsvis, og dekker flere av områdene. For infrastruktur og samfunnsutvikling vises det til utfordringer knyttet til omstillingsprosessen for hele avdelingen, og er ikke kommentert for hvert område. Mål for avdelingen er ikke nevnt, men mål for hver tjeneste er inkludert. Det er også litt ulikt om driftstiltak som ikke er budsjettet er satt opp i dokumentet. Tilsvarende gjelder for ikke prioriterte investeringsprosjekt. Årsaken til dette kjenner ikke revisor til, og det kan være at det ikke eksisterer slike tiltak på de andre avdelingene.

2.4 Vurdering

Kriteriene som innsamlede data er vurdert opp mot er markert i kursiv.

Kommunen bør ha en plan for økonomiplanleggingen som har tydelig skille mellom administrativt og politisk ansvar og roller, samt tidsfrister i budsjettprosessen. Planen bør være forankret politisk.

Kommunen har per nå ingen fullgod plan som sier noe om økonomiplanleggingen i kommunen. Det vises til nytt økonomireglement, som sier at kommunedirektøren i samarbeid med ordfører har ansvaret for å legge en framdriftsplan for økonomiarbeidet for administrasjonen og politisk nivå innen utgangen av januar hvert år. Dette er ikke gjort, siden reglementet ikke var vedtatt før mars 2021. For budsjettprosessen høsten 2020 har økonomisjef sendt ut en oversikt til strategisk ledelse om arbeidsoppgaver tilknyttet budsjettarbeidet og senere et oppfølgingsnotat. I begge notatene tolker revisor fristene noe upresise.

Det er ingen plan som gir oversikten over hvilke roller og ansvar administrasjonen har, ut over dokumentet fra økonomisjefen. Dokumentet sier heller ikke noe av hva som forventes av enhetslederne i budsjettarbeidet. Det er stor variasjon av graden av involvering av enhetsledere, og enkelte enhetsledere opplever ansvaret deres som mindre tydelig i budsjettarbeidet.

En plan som omfatter alle med budsjettansvar, og som beskriver roller og ansvar på hvert ledernivå, vil bidra til å gi en gjensidig forventning til hva som skal gjøres og av hvem. Ved turnover i organisasjonen vil det også være viktig med beskrevne rutiner knyttet til budsjettprosessen. Det vil sikre en mer forutsigbar oppgavefordeling. Det er viktig med klare tidsfrister som ikke gir rom for tvil når ting skal være gjort.

Ifølge økonomireglementet skal fremdriftsplanen si noe om involveringen av politisk nivå. Revisor forutsetter at økonomireglementet følges til neste år, og at en slik plan vil eksistere for framtidig budsjettprosess.

Kommunedirektøren er åpen om at det ikke har vært noen god budsjettprosess i Namsskogan kommune de siste årene. Kommunen har hatt ulike utfordringer, men nå jobber kommunedirektøren med å få en bedre prosess på plass gjennom nytt økonomireglement og større grad av involvering av enhetsledere i budsjettarbeidet.

Kommunedirektøren bør ha rutiner som sikrer politisk deltakelse og dialog i budsjettarbeidet.

Gjennom økonomireglementet foreligger det nå en plan for hvordan politisk deltakelse og dialog i budsjettarbeidet skal sikres. På grunn av at reglementet nylig ble vedtatt, kan revisor ikke vurdere praksisen ut over det gjennomførte oppstartsseminaret, som ble gjennomført i henhold til økonomireglementet.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistisk. Med realistisk menes at:

- *Administrasjonen bør legge prognoser for befolkningsutvikling, lønns- og prisvekst, samt utvikling i investering og gjeld til grunn for budsjett og økonomiplan.*

- *Administrasjonen bør kartlegge, synliggjøre og vurdere betydningen av usikkerhet i budsjett og økonomiplan.*

Kommunen bruker noen prognoser i arbeidet med budsjett og økonomiplan, men kommunedirektøren peker selv på at prognoser ikke brukes godt nok. Kommunalsjefene bruker ikke prognoser ut over kjente vedtak.

Økonomisjefen tar ansvaret med å hensynte utvikling av lønns- og prisstigning i rammene for budsjettet. Det er ikke gitt noe forklaring på hvordan denne utviklingen vil være i planperioden. Budsjettdokumentet tar hensyn til befolkningsutvikling. Det presenteres ikke noen oversikt over utviklingen ut over at kommunen brukes KS sin prognosemodell. I budsjettdokumentet står det at for renteutvikling er korrigert for lav styringsrente og forventet gjeldsutvikling, og hvordan avdragsbelastningen vil være framover. Det kan være vanskelig å se utviklingen i et større bilde når det kun refereres til tall og ikke prosentvis endring.

Kommunen sier også at usikkerheten som ligger i budsjettet ikke er beskrevet i detalj. Budsjettdokumentet peker på noe usikkerhet i rammeoverføringene, Covid-19 og rentenivået.

Data viser at kommunen kan bli enda flinkere på å bruke prognoser i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan, og at de kan brukes på flere ledernivåer. Samtidig er det viktig at prognosene som legges til grunn i budsjettdokumentet synliggjøres på en oversiktlig måte, slik at det ikke er tvil om hvilke forutsetninger som er lagt til grunn. Videre bør usikkerheten bli mer synlig slik at de folkevalgte er kjent med usikkerheten som ligger i budsjett og økonomiplan. Økonomiplanlegging skal bidra til å håndtere usikkerheten, og da er det viktig at denne er kartlagt og synliggjort.

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.

Økonomiplanen viser ulike langsiktige utfordringer og mål i kommunen. I budsjettdokumentet er dette satt opp for hvert tjenesteområde. Det er lite referanser til kommuneplanen i dokumentet. Revisor vurderer at sammenhengen mellom budsjett og økonomiplanen og kommunale planer kan bli tydeligere, slik at det vises hvordan de målsetningene og strategiene kommunen har valgt blir fulgt opp.

Innholdet og framstillingen i dokumentet for hvert tjenesteområde varierer i liten grad mellom tjenesteområdene. Framstillingen av blant annet «driftstiltak ikke budsjettet» er noe av det som gjøres ulikt mellom tjenesteområdene. Revisor tar forbehold om at det kan være at

«driftstiltak ikke budsjettert» ikke eksisterer for alle avdelingene. Noen avdelinger har spesifisert særskilte utfordringer per tjenesteområde, mens andre har det ikke. Etter revisors vurdering vil et omforent oppsett av dokumentet for alle avdelingene gi et bedre helhetsinntrykk av strukturen. Forventningene til dokumentet vil også bli mer tydelig dersom det gjøres likt for alle tjenesteområdene.

Når det gjelder premissene som legges til grunn for økonomiplan, er det viktig at både administrasjonen og politisk nivå forstår hvilke betingelser som ligger til grunn for planen. Både tekniske forutsetninger for inntektsanslag og politiske betingelser for bevilgninger må komme tydelig frem. Budsjettdokumentet har skrevet om de økonomiske forutsetningene for budsjettet, og satt opp utviklingen i de finansielle måltallene for planperioden. Revisor vurderer at de økonomiske forutsetningene og premissene som er lagt til grunn kan beskrives mer i detalj. Det bør i større grad angis hvordan de vil påvirke kommunens økonomi i hele planperioden, og ikke bare for årsbudsjettet.

3 ØKONOMISK RAPPORTERING

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

Har Namsskogan kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?

3.2 Revisjonskriterier

Innsamlede data er målt opp mot følgende revisjonskriterier:

- Kommunedirektør skal rapportere to ganger i året til kommunestyret om økonomisk utvikling i forhold til vedtatt budsjetttramme.
- Kommunedirektør skal rapportere avvik til kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak.
 - Rapporteringen må kommuniseres på en form som setter politikerne i stand til å ivareta sitt ansvar for økonomiforvaltningen i kommunen.
- Kommunedirektør skal ha rutiner for budsjettreguleringer.
- Budsjettansvarlige skal gjennomføre månedlig budsjettoppfølging og rapportere til kommunalsjef dersom oppfølgingen tilsier avvik på årsresultat i forhold til vedtatt budsjett.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Data

3.3.1 Rapportering om økonomisk utvikling

Innholdet i økonomirapportene

Namsskogan hadde fram til og med 2020 kvartalsrapportering. Nå har kommunen innført tertialrapportering i henhold til nytt økonomireglement. Ifølge økonomireglementet skal tertialrapporten beskrive den økonomiske utviklingen og utviklingen i tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Tertialrapporten skal inneholde en sammenstilling mot budsjett, akkumulert regnskap og prognose for året. Tertialrapporten skal fremmes for kommunestyret i mai/juni og i september/oktober.

Revisor har sett på tertialrapport for 1. kvartal 2021. I rapporten er det satt opp en tabell over den totale driften i Namsskogan kommune, illustrert i figuren nedenfor.

Figur 6. Oversikt over total drift for kommunen ved 1. tertial 2021.

	Regnskap 2021	Regulert budsjett 2021	Forbruk i %	Prognose – Avvik i kr
Sentraladministrasjon	5 133 759	13 692 295	37	-2 401 551
Oppvekst	8 537 726	28 800 277	30	1 917 751
Helse og omsorg	11 533 118	39 351 050	29	0
Infrastruktur og samfunnsutvikling	5 212 802	16 730 260	31	1 874 200
Fellesområdet	-39 674 842	-101 180 614	39	-2 506 000
Sum alle				-1 115 600

Kilde: Namsskogan kommune

Tabellen angir faktisk forbruk per tertial opp mot gjeldende budsjett. Det er en egen kolonne for forbruket i prosent. Innledningsvis er forbruksprosenten kommentert:

«Forventet forbruksprosent på lønn fastlønn etter 1. tertial 36,88 %, 2. tertial 63,12 %. Forventet forbruksprosent på kostnader lik belastning per mnd. etter 1. tertial 33,32 %, 2. tertial 66,64 %.»

Videre står det innledningsvis at avvik fremgår som prognose, samt egen kolonne hva dette utgjør i kroner. Nærmere om avvik vil bli beskrevet i kapittel 3.3.2.

Tertialrapporten er videre delt inn i de ulike tjenesteområdene der det presenteres en tilsvarende tabell som totaloversikten. I tillegg inneholder tabellen en kolonne med ny prognose i hele tall. For hvert tjenesteområde er status kommentert innledningsvis. Der kommenteres eventuelle endringer i de økonomiske rammene. Eksempelvis for oppvekst må det tilføres midler til rammeområdet på bakgrunn av at kommunestyrets vedtak om skolestruktur ikke endres og det må budsjetteres med vanlig drift.

Tertialrapporten inneholder også rapport på spesifikke budsjettpremisser og mål/tiltak som ligger til grunn for bevilget budsjett. Det benyttes fargekoder for å rapportere på statusen:

- Rød kode – ikke startet i henhold til plan/ikke ferdig
- Orange kode – følger fremdrift opprinnelig plan
- Grønn farge – igangsatt/ferdig

Eksempel på slik rapportering er gitt i figuren nedenfor.

Figur 7. Særskilte budsjettpremisser, tjenesteområdet for oppvekst

Vedtatt aktivitet - mål	Vedtaket	Startet	Status fremdrift	Slutt	Kommentarer - avvik premisser
Samlokalisering skole	Budsjettvedtak	Ja		Gjennomført	Kommunestyret vedtok ikke nye skolestruktur. Budsjett må reguleres iht nytt vedtak
Avslutte tjenestetilbudet grunnskole for voksne	Budsjettvedtak	Ja	Pågår		Avsluttes fra 1.august. Erstattes med kjøp av tjenester fra Grong. Opprettholder 40-50% stilling knyttet til flyktingtjeneste.
Reduksjon merkantil ressurs	Budsjettvedtak	Ja		Iverksatt	

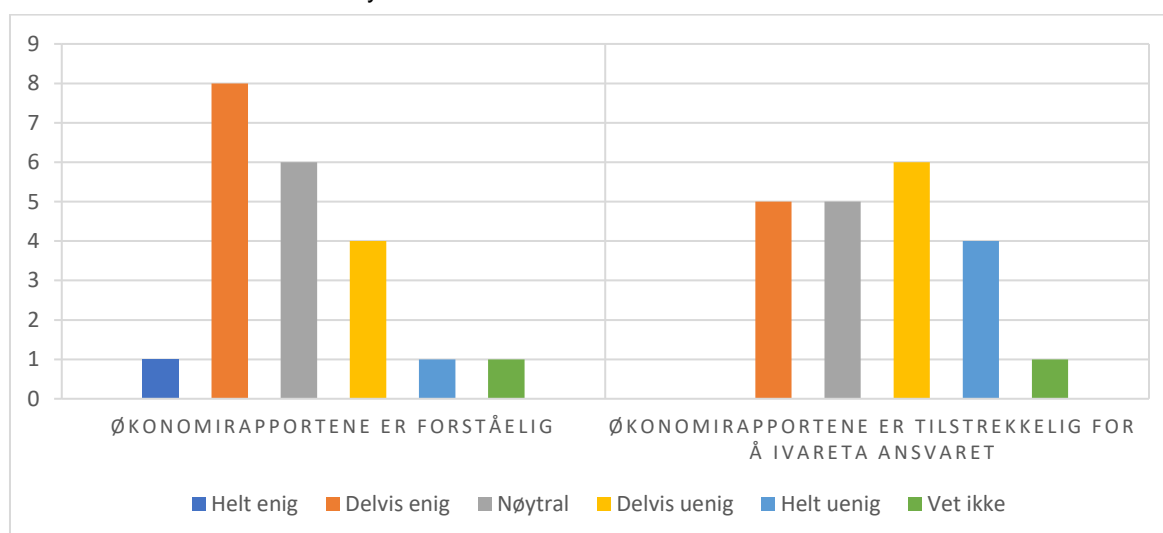
Kilde: Namsskogan kommune

I tertialrapporten er det for noen tjenester kommentert andre utfordringer, blant annet innenfor helse. I rapporten står det at det er store usikkerhetsfaktorer som ikke kan tallfestes, blant annet at de sliter med rekruttering og tilgang på riktig kompetanse. Videre står det at det kan bli utfordringer å finne midler til dette innenfor egne rammer.

Politisk nivå om økonomirapportene

I spørreundersøkelsen ble politisk nivå spurt om økonomirapporten. Ti av respondentene svarer at kommunestyret mottar de økonomirapportene de skal ha eller har bedt om. 70 prosent av de faste medlemmene er enige i at dette skjer.

Figur 8. Om kommunestyret opplever økonomirapportene som forståelig og om de er tilstrekkelig for at kommunestyret kan ivareta sitt ansvar. N=21.



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Ni av medlemmene er helt eller delvis enig i at økonomirapportene som kommunestyret mottar oppleves som forståelig. Fem medlemmer er helt eller delvis uenig i at rapporten er forståelig. Samtidig mener flere i kommunestyret at rapportene ikke er tilstrekkelig for å ivareta ansvaret.

De faste medlemmene i kommunestyret er delt i synet om tilstrekkeligheten er god nok. Dette kan sees i sammenheng med spørsmålet kommunestyret ble stilt om de ofte har spørsmål til administrasjonen om økonomirapportene. Der svarer et knapt flertall (12 stk.) at det ofte forekommer spørsmål til rapportene. Det er kun to som svarer at det ikke skjer.

Medlemmene fikk også spørsmål om tilgjengeligheten til administrasjonen for å svare på spørsmål til økonomirapportene og om de kan svare. Resultatene er gitt i tabellen nedenfor.

Tabell 5. Om administrasjonen er tilgjengelig ved spørsmål til økonomirapportene og om de kan svare på spørsmål knyttet til økonomirapportene. N=21.

	Administrasjonen er tilgjengelig ved spørsmål til økonomirapportene	Administrasjonen kan svare på spørsmål knyttet til økonomirapportene
Helt enig	2	1
Delvis enig	10	5
Nøytral	4	10
Delvis uenig	2	4
Helt uenig	0	0
Vet ikke	3	1

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Flertallet av medlemmene opplever administrasjonen som tilgjengelig. Om administrasjonen kan svare på spørsmålene velger mange av respondentene å forholde seg nøytrale. Det er noen flere respondenter som er mer enig enn uenig i at administrasjonen kan svare på spørsmål.

3.3.2 Rapportering om avvik

Ifølge gjeldende økonomireglement skal det ved fare for avvik forklares, og forslag til nødvendige tiltak skal foreslås.

Tertialrapporten for 1. kvartal 2021 inneholder tabell som viser avvik i kroner. Avvikene må sees i sammenheng med forbruket i prosent som rapporteres, og om denne prosenten ligger innenfor det kommunen definerer som «normalen». I tillegg er det gitt en kolonne for ny prognose i tabellen som presenteres for hvert tjenesteområde. Det følger en egen tabell per tjenesteområde som inneholder kommentarer til avvik mellom budsjett og forventet behov/tiltak. Nedenfor er eksempel på en slik tabell.

Figur 9. Eksempel på kommentarer til avvik fra rapport ved 1. tertial 2021

Ansvar	Avvik kr	Hvorfor	Tiltak
1000, 1001, 1002, 1200, 1203, 1300, 1350, 1701	628 000	Internhusleie. Grunnet nye bestemmelser for fordeling av kostnader er konto avvirket. Kun forskyving mellom rammer.	Endringer kostrarapportering – kun forskyvning mellom rammer.
1200, 1203, 1350, 1701	324 000	Innlagt inntekt knyttet til omstilling er regulert inn i budsjett.	Tiltak er tatt inn innenfor de enkelte rammer som er berørt.
1409 og 1410	3 756 000	Nye anslag for pensjon.	Legger inn oppdaterte tall for pensjon.

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Innledningsvis står det at rapporten per tjenestoområde er markert for avvik ut fra forventet forbruk ved årsslutt og gikk en forklaring på hvordan koding som benyttes.

Figur 10. Fargekoding av avvik i tertialrapport ved 1. tertial 2021

Forventet forbruk Mellom 0-2%		Ligger innenfor forventet ramme ved årsslutt.
Avvik < 2-4%		Må redgjøres for og følges opp hvis usikkerhetsfaktorer er grunn til et forventet avvik
Vesentlige avvik Over 4%		Tiltak må iverksettes – reguleres

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Videre står det at det ikke skal rapporteres der man ligger i forhold til bevilget budsjett. Revisor kan ikke se at slik fargekoding av avvik er brukt bortsett fra fargekodingen referert til i figur 6, særskilte budsjettpremisser.

Kommunedirektør forteller at kommunen tidligere ikke har vært flinke nok til å følge med på avvik, men at ny rutine for rapportering og oppfølging, jamfør økonomireglementet, skal avdekke avvik tidligere. Kommunedirektøren forteller at det for regnskapet 2020 var et stort positivt avvik. Det burde ha vært oppdaget tidligere ved revidering av regnskapet. Avviket ble ikke rapportert til kommunestyret. Kommunedirektøren peker på at rutinene ved rapportering var for dårlige, og det ikke ble jobbet godt nok med rapporteringen. Dette var også påvirket av utskiftning og fravær i ledelsen.

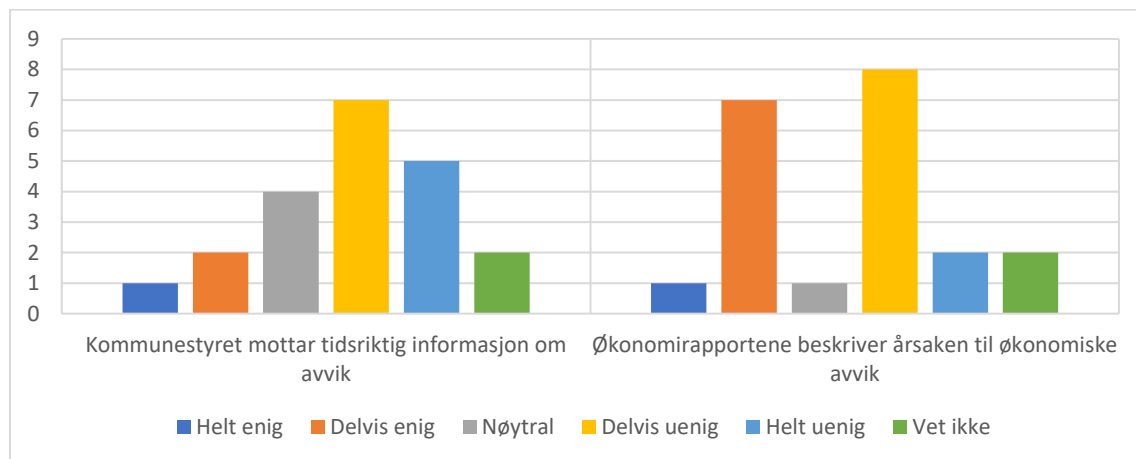
Økonomisjef sier at det skal rapporteres i henhold til mal, men at det ikke er en mal som beskriver avvikene. Økonomisjefen får notatene i ulik grad og form fra kommunalsjefen. Han

opplever at avvikene blir rapportert for sent. Videre opplever økonomisjefen at tiltakene ved avvik burde være bedre utredet.

En kommunalsjef forteller at det har vært litt utfordring å finne en god arbeidsform for tertialrapporteringen. Arbeidsformen for kvartalsrapporteringen var godt innarbeidet.

Politisk nivå ble i spørreundersøkelsen spurt om avvikshåndtering fra vedtatt årsbudsjett.

Figur 11. Om kommunestyret mottar tidsriktig informasjon om avvik, og om økonomirapportene beskriver årsaken til økonomiske avvik. N=21.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren ovenfor viser at flere av kommunestyremedlemmene opplever å ikke motta tidsriktig informasjon om avvik. Fordelingen gjenspeiler også hva de faste medlemmene har svart på spørsmålet. På spørsmål om økonomirapportene beskriver årsaken til økonomiske avvik, er politisk nivå delt i synet. Syv av de faste medlemmene svarer at rapportene ikke beskriver årsaken godt nok.

Kommunestyremedlemmene ble også spurt om økonomirapportene gjør rede for tiltak ved avvik. Her er også kommunestyremedlemmene delte i sine synspunkter. Skiller man mellom faste medlemmer og varamedlemmer er det 50 prosent av de faste medlemmene som er enige i at det gjøres rede for tiltak. 20 prosent av de faste svarer at de er helt uenige i påstanden.

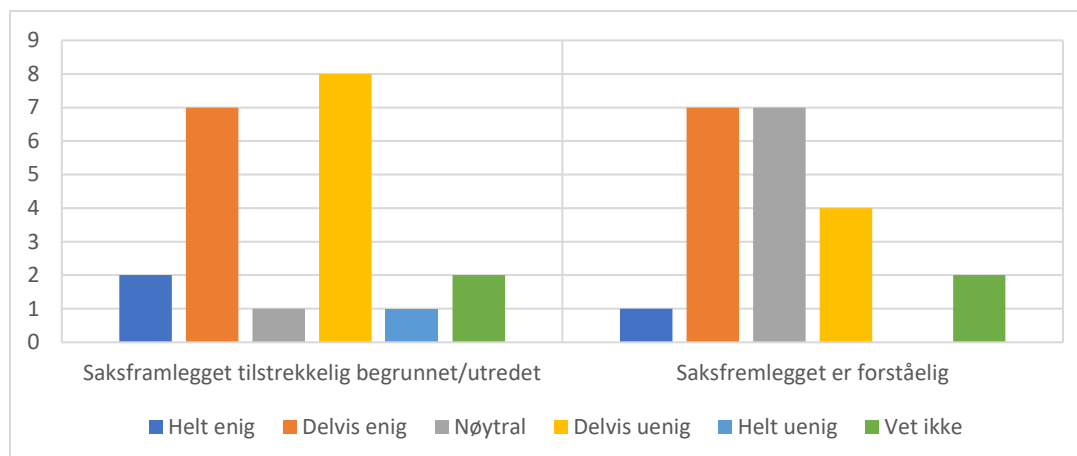
3.3.3 Budsjettreguleringer

Kommunedirektøren forteller at hun har et ønske om at behov for budsjettreguleringer skal legges fram i samme kommunestyremøte som behandling av tertialrapportene. Økonomisjef sier at dette skjer samtidig som tertialrapporteringen og at noe tas i egen regulering, uavhengig av tertialrapporteringen.

Etter politisk vedtak om budsjettreguleringer er det økonomisjefen som foretar den tekniske oppfølgingen. Økonomisjefen forteller at kommunalsjefene deltar i kommunestyret og får informasjon om budsjettreguleringen i møtet.

Det ble stilt spørsmål til politisk nivå i spørreundersøkelsen om budsjettreguleringer.

Figur 12. Om saksfremlegget til budsjettreguleringer er tilstrekkelig begrunnet/utredet, og om saksfremlegget oppleves som forståelig. N=21.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Kommunestyret er delt i oppfatningen om saksfremlegget for budsjettreguleringer er tilstrekkelig begrunnet og utredet. Flertallet av de faste medlemmene svarer at de er helt eller delvis enige i dette. Flere av både de faste- og varamedlemmene opplever saksfremlegget om budsjettreguleringer som forståelig. En av tre forholder seg nøytral til påstanden.

På spørsmål om kommunestyret opplever at kommunedirektøren følger opp budsjettreguleringene som forutsatt i kommunestyrets vedtak, er et knapt flertall enige i dette. Igjen svarer en av tre nøytralt på spørsmålet.

3.3.4 Intern budsjettoppfølging

Økonomireglementet fastslår at ved utgangen av hver måned skal alle med budsjettansvar gå gjennom regnskapsrapporter og sammenligne mot årsbudsjett for sitt ansvarsområde. Det er utarbeidet en mal for rapportering i Visma. Videre sier reglementet at det skal rapporteres opp til nærmeste kommunalsjef dersom faktisk utvikling avviker nevneverdig fra budsjettet.

Informantene opplyser at denne rapporteringen skjer annen hver måned. Annen hver måned rapporterer enhetsledere til kommunalsjef. Kommunalsjefene rapporterer videre til kommunedirektør. Kommunedirektør og økonomisjef går gjennom rapportene, men ifølge økonomisjef er de ikke helt i mål med dette arbeidet. Kommunedirektøren forteller at

månedsrapportene i noen tilfeller blir forskjøvet for at det skal stemme med tertialrapporteringen.

Kommunedirektøren forteller at rapportering annen hver måned er en ny rutine, og at det kan ta litt tid før det blir en etablert praksis. Kommunedirektøren ser allerede at hun må følge nøyer opp og forlange at rapportene blir levert innen fristen. Kommunedirektøren understreker at slik rapportering er helt nødvendig dersom kommunen skal oppdage og rette opp avvik på et tidlig tidspunkt. Samtidig opplever kommunedirektøren å få tilstrekkelig informasjon.

Kommunalsjefene gjennomgår rapportene fra enhetslederne. Kommunedirektøren ser et behov for å samkjøre mer slik at alle tjenesteområder rapporterer likt og skriver på samme måte. En kommunalsjef opplyser at på sitt tjenesteområde brukes det en annen mal som hen har fått dispensasjon til å bruke.

Kommunalsjefen forteller videre at ved utfordringer utgifter underveis i året, vil man først se om man får dekket det inn på sitt ansvarsområde. Dersom det ikke lar seg gjøre, ser man på flere ansvar, og så innenfor rammen. I siste tilfelle hele kommunebudsjettet. Kommunalsjefen forteller at de prøver så langt det lar seg gjøre å dekke innenfor egen ramme.

En kommunalsjef forteller at så langt har månedsrapporteringen ikke vist noen store avvik. Om det er større avvik, så venter man ikke til tertialrapportering med å rapportere. Det er viktig at man får frem utfordringer tidligst mulig. Det er god dialog mellom kommunalsjef og enhetslederne.

Enhetslederne forteller at de rapporterer månedlig innen den 12. hver måned. Enhetsledere forteller i intervju at ved rapportering gjennomgår de sine egne tall og benytter samme mal som ved tertialrapportering. Enhetslederne ser på avvik og kommenterer både overforbruk og underforbruk. Noen av enhetslederne forteller at de må komme med forslag til tiltak. Ved avvik så opplever enhetslederne ha en dialog med kommunalsjef. Flere forteller at dersom de holder seg innenfor budsjett får de ingen tilbakemelding fra kommunalsjef. Ved uklarheter så får de spørsmål fra kommunalsjef og må forklare. Noen av enhetslederne antar at det ved større avvik vil bli et møte med kommunalsjef om dette.

3.4 Vurdering

Kriteriene som innsamlede data er vurdert opp mot er markert i kursiv.

Kommunedirektør skal rapportere to ganger i året til kommunestyret om økonomisk utvikling i forhold til vedtatt budsjetttramme.

Kommunedirektør skal rapportere avvik til kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak.

- *Rapporteringen må kommuniseres på en form som setter politikerne i stand til å ivareta sitt ansvar for økonomiforvaltningen i kommunen.*

Revisor vurderer disse to kriteriene i samme avsnitt da de er nært knyttet opp mot hverandre.

Kommunen rapporter nå tertialvis i henhold til nytt økonomireglement. På grunn av dette har revisor kun sett rapporten fra 1. tertial 2021. Tertialrapporten stiller opp økonomisk status per tjenesteområde som viser regnskap hittil i år sammenstilt med regulert budsjett for året. Ut ifra dette beregnes forbruk i prosent. Forbruket i prosent er ikke nærmere kommentert enn hva «normalnivået» bør holde seg innenfor.

Figur 13. Rapportering på drift og avvik

	Regnskap 2021 – 1. T	Regulert budsjett 2021	Forb ruk i %	Prognose – avvik i kr	Ny prognose
SENTRALADMINISTRASJON	5 133 759	13 692 295	37	-2 401 551	11 290 744
Ansvar 1000 Ordfører	365 595	1 314 909	28	-39 000	1 275 909
Ansvar 1001 Formannskap	5 270	104 071	5	-54 000	50 071

Ansvar	Avvik kr	Hvorfor	Tiltak
1000, 1001, 1002, 1200, 1203, 1300, 1350, 1701	628 000	Internhusleie. Grunnet nye bestemmelser for fordeling av kostnader er konto avvirket. Kun forskyving mellom rammer.	Endringer kostrarapportering – kun forskyvning mellom rammer.

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Revisor har inkludert de to tabellene for å gjøre det lettere å forstå vurderingene nedenfor.

Rapporteringen av variabelen «forbruk i %» må sees i sammenheng med kommentarene til avvik som ligger i egen tabell. Det kan være vanskelig for leser å se sammenhengen mellom denne variabelen og det som kommenteres som avvik i en ny tabell. Det er ingen forklaring til hvordan prosentvis forbruk skal kommenteres. Videre kan kolonnen for «prognose – avvik i kr» være vanskelig å tolke ved første øyekast. Ut ifra tabelloversikten som presenteres er det ikke lett å se hvor størrelsen på avviket kommer fra. Samtidig følger det en egen tabell med kommentarer til avvik og størrelsen på avviket kommenteres. Navnet på kolonnen kan være forvirrende for leser da det inneholder ordet «prognose». Det kan gjøre leser usikker på hva som ligger i begrepet.

Angående avvik står det innledningsvis at det skal benyttes fargekoding ved avvik. Revisor er noe usikker på om denne fargekodingen benyttes i avviksrapporteringen. Samme fargekoding benyttes for rapportering av budsjettpremisser og oppfølging av vedtak. Det kan gjøre det

forvirrende for leser å skille mellom de ulike fargekodingene, selv om betydningen av de to ulike kodingene er forklart innledningsvis. Årsak til avvik og forslag til tiltak er gitt i tabellen.

Videre inneholder tertialrapporten ny prognose for året. Ny prognose er oppgitt i hele tall. Ny prognose er ikke nærmere forklart ut over kommentarene til avvik.

Informasjon fra politisk nivå viser at de ikke er helt tilfreds med informasjon om avvik og beskrivelsen av årsak til avvik. Redegjørelsen om forslag til tiltak er politisk nivå mer fornøyd med. Politisk nivå opplever at administrasjonen er tilgjengelig for å svare på spørsmål, men mer delt i oppfattelsen av hvordan administrasjonen svarer på spørsmålene. Politisk nivå mottar de rapportene de skal ha, men er usikre på om rapportene er tilstrekkelig for å ivareta sitt ansvar.

Revisor vurderer at kommunedirektør rapporterer i tråd med økonomireglementet. Data viser at det er noe forbedringspotensial når det gjelder utarbeidelsen av rapporten. Samtidig er det en helt ny rapporteringsrutine hvor det kan ta tid for administrasjonen å finne sin form på rapporteringen.

Kommunedirektør skal ha rutiner for budsjettreguleringer.

Kommunedirektøren har som mål om at budsjettreguleringer skal gjøres samtidig som tertialrapportene fremlegges i kommunestyret. Administrasjonen jobber med å finne gode rutiner knyttet til budsjettreguleringer.

Politisk nivå opplever at saksfremlegget for budsjettreguleringer er forståelige, og de faste medlemmene opplever det som tilstrekkelig begrunnet og utredet. Et knapt flertall opplever at kommunedirektør følger opp vedtakene. Politisk nivå fremstår som positive til arbeidet administrasjonen gjør ved budsjettreguleringer.

Budsjettansvarlige skal gjennomføre månedlig budsjettoppfølgning, og rapportere til kommunalsjef dersom oppfølgingen tilsier avvik på årsresultat i forhold til vedtatt budsjett.

På bakgrunn av nytt økonomireglement er det innført nye interne rapporteringsrutiner. Data gjenspeiler at det er nye rutiner. Det framstår noe uklart for revisor om det rapporteres annenhver måned eller hver måned. Det er mulig at enhetsledere rapporterer hver måned, men at informasjonen er gitt til kommunedirektør og økonomisjef annen hver måned. Revisor vurderer at enhetslederne følger månedlig budsjettoppfølgning, men det er noe usikkerhet når informasjonen blir gitt fra kommunalsjef og videre oppover.

4 BUDSJETTDOKUMENT

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- Hvordan opplever medlemmer av kommunestyret budsjettdokumentet?

Problemstillingen er kun beskrivende, og det er ikke knyttet revisjonskriterier til problemstillingen.

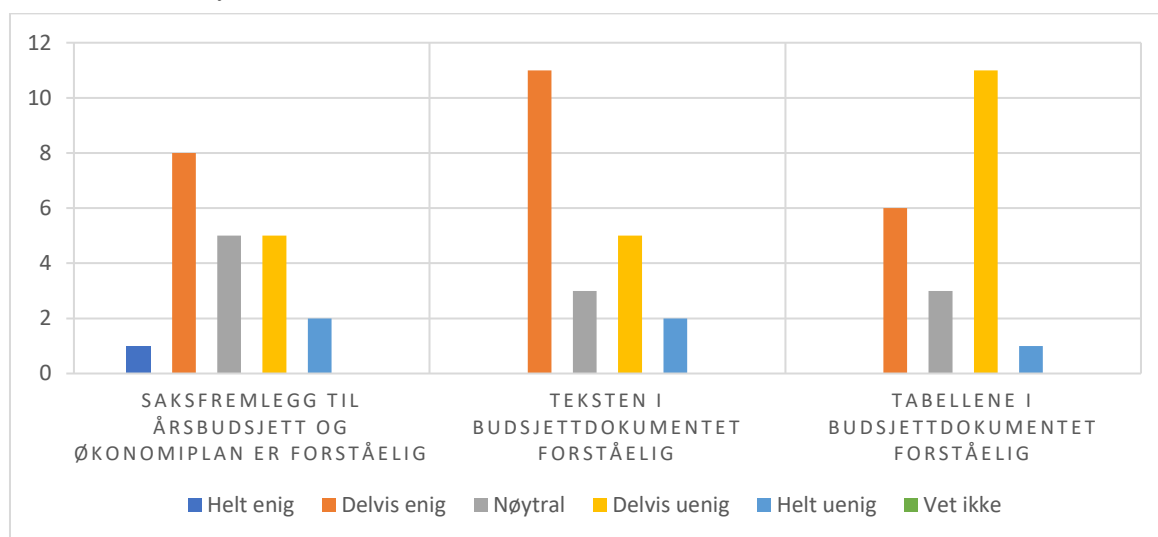
4.2 Data

Revisor har gjennom spørreundersøkelsen fått tilbakemeldinger på hvordan kommunestyret opplever budsjettdokumentet i Namsskogan kommune. Kapittelet bygger i all hovedsak på innsamlede data gjennom spørreundersøkelsen.

4.2.1 Forståelig

Figuren nedenfor viser resultatene om forståeligheten til budsjettdokumentet.

Figur 14. Forståeligheten til saksfremlegg, teksten i budsjettdokumentet og tabellene i budsjettdokumentet. N=21.



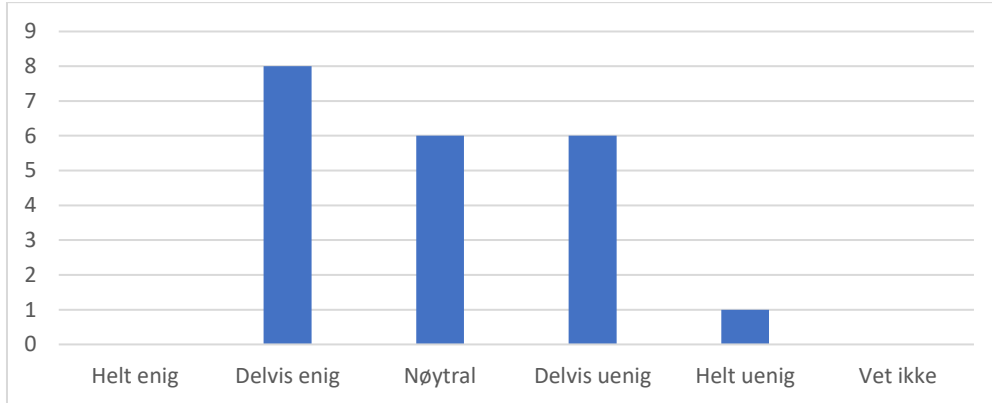
Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Når det gjelder saksfremlegget er det flere av respondentene som opplever det som forståelig enn de som ikke gjør det. Om teksten i budsjettdokumentet svarer et knapt flertall at den oppleves som forståelig. På spørsmål om tabellene i budsjettdokumentet er det et flertall som opplever de som lite forståelig.

Respondentene fikk også spørsmål om de opplever at det er sammenheng mellom tekst og tabell i dokumentet for årsbudsjett og økonomiplan. Ni av respondentene er uenig i dette, og

opplever at det ikke er en sammenheng mellom tekst og tabeller i budsjettdokumentet. Skiller man resultatene på faste- og varamedlemmer er det flere av de faste medlemmene som ikke opplever en sammenheng mellom tekst og tabeller i budsjettdokumentet.

Figur 15. Alt i alt så er dokumentet for årsbudsjett og økonomiplan forståelig. N=21.



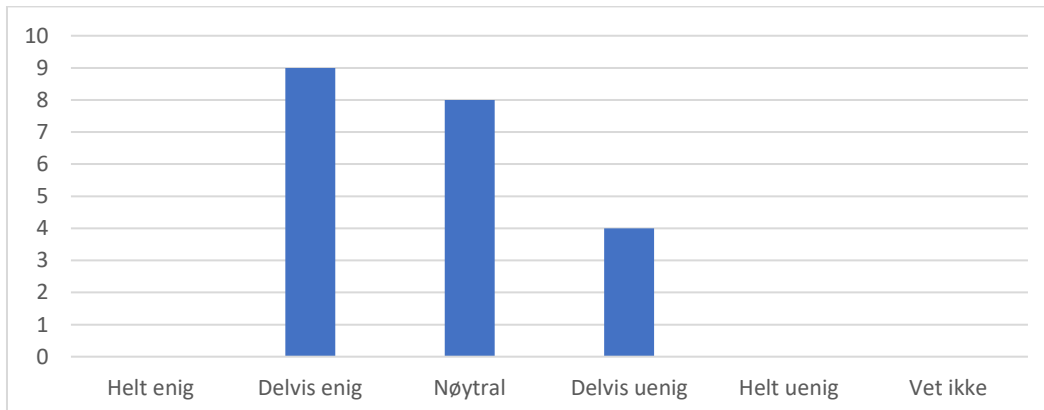
Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Respondentene er delte i tilbakemeldingene om dokumentet alt i alt er forståelig. Det er flere som er enig, samtidig som det er flere som forholder seg nøytrale eller er uenig. Ser man på svarene til de faste medlemmene gjenspeiler figuren ovenfor deres svar også.

Noen av respondentene har svart mer utfyllende på opplevelsen av budsjettdokumentet. En av respondentene har svart at det som gjør tabellene vanskelig å forstå, er oppsettet av tabellene og bruk av farger og hjelpelinjer som er lite forklarende. En annen respondent skriver at det er vanskelig å se sammenheng fra år til år og manglende forklaringer på store endringer. Forskjellige tall i lignende tabeller skaper en forvirring for respondenten.

Det ble også stilt spørsmål om respondentene opplever at administrasjonen bruker ord og uttrykk som politikerne forstår.

Figur 16. Om administrasjonen bruker ord og uttrykk som kommunestyret forstår. N=21.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Flere opplever at administrasjonen bruker forståelige ord og uttrykk. 70 prosent av de faste medlemmene opplever at det brukes forståelige ord og uttrykk. Åtte av respondentene har valgt å forholde seg nøytrale til påstanden.

4.2.2 Overgang til ny kommunelov

Ny kommunelov og ny forskrift tilknyttet årsbudsjett og økonomiplanlegging har medført endrede krav til oppsett av budsjettet. Kommunedirektøren forteller at administrasjonen ikke var gode nok til å formidle nytt regelverk til de folkevalgte, som forventet at det ble lagt frem på gammel måte.

Tabell 6. Kommunestyret sin opplevelse av administrasjonens håndtering til ny kommunelov. N=21.

	Administrasjonen forklarte nye krav på en tilstrekkelig måte	Administrasjonen presenterte ny økonomisk oppstilling på en tilstrekkelig måte	Administrasjonen kunne svare på spørsmål ifb. med nye krav i kommuneloven
Helt enig	0	0	1
Delvis enig	10	7	7
Nøytral	3	7	6
Delvis uenig	6	5	5
Helt uenig	0	0	0
Vet ikke	2	2	2

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Tabellen ovenfor viser hvordan kommunestyret opplevde administrasjonens tilnærming til nye krav i kommuneloven i forbindelse med oppsett av budsjett og økonomiplan.

Flere av respondentene er enige i at administrasjonen forklarte de nye kravene på en tilstrekkelig måte. Flertallet av de faste medlemmene er enig i at det ble forklart på en tilstrekkelig måte. Samtidig viser tabellen at flere er uenig i dette, og flere av de er faste medlemmer i kommunestyret.

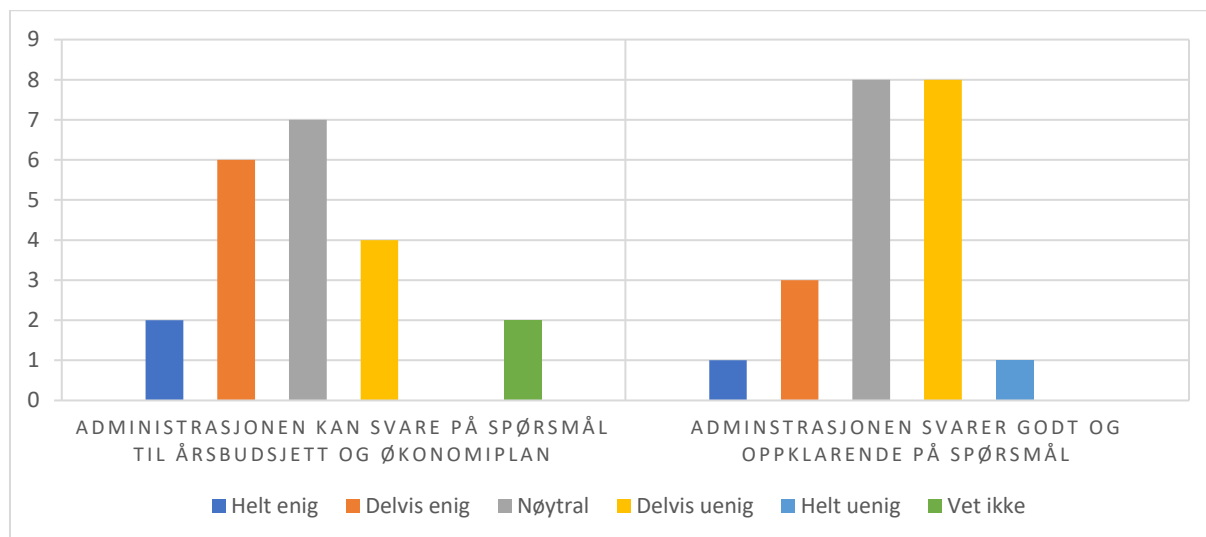
Når det gjelder om administrasjonen presenterte ny økonomisk oppstilling på en tilstrekkelig måte, er respondentene delte i tilbakemeldingene. En av tre velger å forholde seg nøytrale til påstanden. Ved å skille respondentene mellom faste- og varamedlemmer er halvparten av de faste medlemmene delvis enig i at det ble presentert på en tilstrekkelig måte.

Mange av respondentene opplevde at administrasjonen kunne svare på spørsmål i forbindelse med nye krav i kommuneloven. Samtidig er det også her flere som har valgt å forholde seg nøytrale til påstanden. Av de faste medlemmene svarer 60 prosent at de opplevde at administrasjonen svarte på spørsmålene.

4.2.3 Dialogen med administrasjonen

I spørreundersøkelsen ble det spurt om hvordan medlemmer av kommunestyret opplever dialogen med administrasjonen. Flertallet av kommunestyremedlemmene som har svart, opplever at administrasjonen er tilgjengelig for å svare på spørsmål knyttet til årsbudsjett og økonomiplan.

Figur 17. Om administrasjonen kan svare på spørsmål til årsbudsjett og økonomiplan og om de svarer godt og oppklarende på spørsmål. N=21.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Respondentene fikk spørsmål om administrasjonen kan svare på spørsmål til årsbudsjett og økonomiplan. Her velger en av tre å forholde seg nøytrale til påstanden, mens seks medlemmer er enige i at administrasjonen kan svare. Revisor har også spurt om kvaliteten på svarene administrasjonen gir, i form av om de svarer godt og oppklarende på spørsmål. Svarene viser at det er mer usikkert. Åtte av medlemmene er delvis uenig i dette og åtte velger også å forholde seg nøytrale. Skiller man svarene mellom faste medlemmer og varamedlemmer, så svarer 50 prosent av de faste medlemmene at de er delvis uenige i at administrasjonen svarer godt og oppklarende. 30 prosent av de faste medlemmene er helt eller delvis enig i at administrasjonen svarer godt og oppklarende.

Til slutt fikk respondentene spørsmålet om de opplever dialogen med administrasjonen som god. Flere av respondentene opplever denne som god (10 stk.). Også her velger en av tre å forholde seg nøytral til påstanden. Noen opplever også dialogen som mindre god (fire stk.). Blant de faste medlemmene opplever halvparten at dialogen som god, mens flere velger å forholde seg nøytrale til påstanden.

Noen av respondentene har svart mer utfyllende om dialogen. En av respondentene svarer at kommunedirektøren tar alltid spørsmålene seriøst og gir alle medlemmene, uavhengig av parti, samme informasjon.

4.3 Revisors oppsummering

Revisor forsøker i dette avsnittet å gi en oppsummering av hvordan budsjettdokumentet oppleves av medlemmene i kommunestyret.

Teksten i budsjettdokumentet framstår som mer forståelig enn tabellene. Tabellene oppfattes som mindre forståelige. Ord og uttrykk som brukes i dokumentet oppleves som forståelig av flertallet blant de faste medlemmene. Samtidig opplever politisk nivå lite sammenhengen mellom tekst og tabell.

Opplevelsen av budsjettdokumentet oppleves alt i alt som delt. Noen opplever det mer forståelig enn andre. Noen har pekt på at oppsettet av tabeller og manglende forklaring på store endringer gjør forståelsen av dokumentet lavere. Andre forklaringer bak opplevelsen kan skyldes andre årsaker enn det revisor er kjent med og/eller har undersøkt.

Tilstrekkelig forklaring for overgang til ny kommunelov og hvordan det har blitt presentert, oppfattes litt ulikt blant politisk nivå. Det er flere som forholder seg nøytrale til påstandene. Flere opplever at administrasjonen kan svare på spørsmål kommunestyret rettet mot de nye kravene.

Administrasjonen oppleves som tilgjengelig for å svare på spørsmål knyttet til årsbudsjett og økonomiplan. Om svarene administrasjonen gir er oppklarende, framstår noe mer usikkert. Flere opplever at dette ikke skjer, men samtidig bør man merke seg at flere forholder seg nøytrale til påstanden. Mange opplever dialogen i sin helhet med administrasjonen som god, og det gjelder halvparten av de faste medlemmene som har svart.

5 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren den 12. oktober 2021. Revisjon Midt-Norge SA mottok høringssvaret fra kommunedirektøren den 26. oktober 2021. Høringssvaret er i sin helhet vedlagt rapporten i vedlegg 2.

Revisor har på bakgrunn av høringssvaret tatt inn de fleste innspillene i rapporten. Der revisor har supplert med informasjon fra høringssvaret, framkommer dette i teksten. Revisor har tillegg gjort faktakorrigeringer på bakgrunn av høringssvaret. Farger på tabeller og grafer har blitt endret etter tilbakemelding fra kommunedirektør.

Høringssvaret har ikke medført endringer i vurderinger og konklusjon.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Sikrer budsjettprosessen i Namsskogan kommune en realistisk og fullstendig budsjettering?

Gjennomføringen av budsjettprosessen i Namsskogan kommune er under endring som følge av nytt økonomireglement og nye rutiner med større involvering av enhetsledere. Revisor har ikke ettergått ny praksis, ettersom reglementet ble vedtatt i mars 2021. Revisor mener at de prosessene som er beskrevet i økonomireglementet og nye rutiner vil legge til rette for at Namsskogan får en realistisk og fullstendig budsjettering. En detaljert plan for økonomiplanleggingen som definerer ansvar, roller og tidsfrister vil gjøre budsjettprosessen mer forutsigbar for både administrativt nivå og politisk nivå.

Revisor ser også muligheten for noen forbedringer. Det framgår at bruk av prognoser i arbeidet med utarbeidelse av årsbudsjett og økonomiplan kan bli bedre, og brukes av flere ledernivåer. Bruk av prognoser, samt usikkerheten knyttet til de forutsetningene budsjett og økonomiplan baseres på, bør også synliggjøres bedre i budsjettdokumentet. Videre er det viktig at betingelsene for kommunestyrets bevilgninger kommer tydelig frem i budsjettdokumentet. Revisor savner også referanse til ulike kommunale planer, og mener at det bør vises tydeligere hvordan budsjettet følger opp de målsetningene og strategiene kommunen har valgt. Revisor vil også påpeke at det er viktig at kravet til realisme ikke bare reflekterer årsbudsjettet, men hele planperioden.

Har Namsskogan kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?

Revisor konkluderer med at Namsskogan har etablert rutiner for økonomisk rapportering, og at disse rutinene følges opp i praksis. Det er noe usikkert om den interne rapporteringen gjennomføres hver måned i henhold til økonomireglementet, eller om det gjennomføres annen hver måned. Tertialrapporteringen har et forbedringspotensial knyttet til utformingen av rapporten. Revisor ser muligheter for å gjøre rapporten mer leservennlig ved å tydeliggjøre sammenhengen mellom de ulike tabellene bedre. Samtidig er politisk nivå ikke helt tilfreds med informasjon knyttet til budsjettavvik. Revisor merker seg at oppsett og noe uklarhet om bruk av fargekoding kan påvirke forståelsen av informasjonen om avvik.

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunen har fokus på de svakheter som er avdekket.

KILDER

Lover og forskrifter:

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83

Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv., FOR-2019-06-07-714

Litteratur:

«Økonomistyring i det offentlige» Busch, Johnsen & Vanebo, 20022

Veiledere og lignende:

Veileder «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner», 2013

Ideheftet fra KS «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?»

Kommunale dokumenter:

Økonomireglement Namsskogan kommune

Organisasjonskart Namsskogan kommune

Internett:

Statistisk sentralbyrå, tabell 1243, *Finansielle nøkkeltall fra bevilgnings- og balanseregnskapet i prosent av brutto driftsinntekter, etter regnskapsbegrep (K) 2015 - 2020*

Kommunebarometeret, <https://kb.kommunal-rapport.no/>

Grønt hefte, <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/gront-hefte/id547024/>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83
- Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv., FOR-2019-06-07-714
- Veileder «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner», 2013
- Ideheftet fra KS «Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?»
- «Økonomistyring i det offentlige» Busch, Johnsen & Vanebo, 20022
- Økonomireglement Namsskogan kommune

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1: Sikrer budsjettprosessen i Namsskogan kommune en realistisk og fullstendig budsjettering?

Ny kommunelov trådte i kraft fra og med budsjettåret 2020. Formålet med loven er å fremme det kommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Videre skal loven legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Kommunestyret skal vedta økonomiplan og årsbudsjettet før årsskiftet, jmfør §§ 14-2 og 14-3.

Kommunelovens § 14-4 inneholder nærmere krav til økonomiplan og årsbudsjett. Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret.

Videre sier kommunelovens § 14-4 tredje ledd at økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. At budsjettet skal være realistisk innebærer at de enkelte bevilgninger og de inntekter budsjettet bygger på, skal være ført opp ut fra hva som kan regnes med. Det er av stor betydning at det er sammenheng mellom de forutsetninger som ligger til grunn mellom inntekter og utgifter, for eksempel konsistens mellom

anslag for skatteinntekter og lønnsutgifter i budsjettet (Ot. prop. nr. 43 (1999-2000)). I en tolkningsuttalelse fra kommunal- og moderniseringsdepartementet⁷ bør kommunene for inntektssiden ta utgangspunkt i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet. Videre bør kommunens budsjetterte skatteinntekter ligge innenfor regjeringens prognose. Kommunen må også ta utgangspunkt i anslag for kommende års rammetilskudd. På utgiftssiden er det i større grad opp til kommunen å bestemme. Departementet skriver at betraktningene rundt budsjettets utgiftsside bør hovedsakelig begrense seg til å påse at balansekravet overholdes.

Veilederen «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner» fra Kommunal- og regionaldepartementet anbefaler å utarbeide en plan for gjennomføring av økonomiplan- og årsbudsjettprosessen. Planen bør være forankret politisk og ha tydelige skiller mellom administrativt og politisk ansvar og roller, samt realistiske og klare tidsfrister. Veilederen har et eksempel på et årshjul som brukes i arbeidet med budsjettprosessen. Årshjulet gir en oversikt over aktivitetene som kommunen gjennomfører for å utarbeide økonomiplan og årsbudsjett. Veilederen peker på at en viktig del av prosessen med å utarbeide økonomiplan er å synliggjøre det økonomiske handlingsrommet til kommunen, og hvordan ulike tiltak vil påvirke kommunens inntekter og utgifter. Stor del av inntektssiden til kommunen ligger utenfor kommunens kontroll, mens utgiftssiden har kommunen større mulighet til å kontrollere og bestemme.

Kommunelovens § 14-3 tredje ledd sier at det er formannskapet som skal fremme innstillingen til budsjett og økonomiplan. Veilederen om økonomiplanlegging sier at hensikten med dette er å styrke den politiske styringen med slike prosesser. Dette bidrar til at økonomiplandokumentene blir mer politiske, og beslutningsprosessen rundt årsbudsjett og økonomiplan får mer fokus på de politiske skillelinjene.

Veileder i økonomiplanlegging for kommuner og fylkeskommuner legger til grunn at realistisk budsjettering fordrer at kommunen benytter oppdaterte anslag for inntekter og forventet omfang av tjenesteproduksjon, samt oppdaterte anslag for priser på arbeidskraft, andre innsatsfaktorer og kapital. Inntekter, omfang på tjenesteproduksjon (behov) og priser på arbeidskraft og innsatsfaktorer frem i tid er gjenstand for usikkerhet. Revisor legger til grunn at realistisk budsjettering fordrer at kommunen kartlegger, synliggjør og vurderer betydningen av slik usikkerhet.

⁷<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-46-nr.-3-realismekravet-ved-budsjettering-av-inntekter-og-utgifter/id2426969/>

Veilederen peker på sentrale elementer i økonomiplanen. Sentrale elementer er blant annet befolkningsprognose. I bunnen for en økonomiplan bør det være en prognose for utviklingen i folketallet i kommunen og i de ulike aldersgruppene for å lage realistiske anslag på inntekter og utgifter i økonomiplanperioden. Samtidig har lønns- og prisvekst betydning for utviklingen i kommunens utgifter til drift og investeringer. Regjeringens anslag på lønns- og prisveksten for kommende budsjettår i kommunal sektor gis i statsbudsjett som legges fram i oktober. Vanlig praksis er å legge dette til grunn for år 1 i økonomiplanen og operere med faste priser, dvs. ikke prisjustere år 2–4. Kommunesektorens organisasjon (KS) har utviklet et verktøy (prognosemodell) for beregninger av de frie inntektene. I tillegg er investeringer og gjeld sentrale elementer i økonomiplanen. Investeringer betyr at kommunen får endrede drifts- og vedlikeholdskostnader. Økte finansutgifter gjennom renter og avdrag vil belaste kommunens budsjett. I tillegg kommer utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av de kommunale bygningene. Forventet utviklingen i kommunesektorens gjeld må også illustreres i økonomiplanen.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen bør ha en plan for økonomiplanleggingen som har tydelig skille mellom administrativt og politisk ansvar og roller, samt tidsfrister i budsjettprosessen. Planen bør være forankret politisk.
- Kommunedirektøren bør ha rutiner som sikrer politisk deltakelse og dialog i budsjettarbeidet.
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistisk. Med realistisk menes at:
 - Administrasjonen bør legge prognoser for befolkningsutvikling, lønns- og prisvekst, samt utvikling i investering og gjeld til grunn for budsjett og økonomiplan.
 - Administrasjonen bør kartlegge, synliggjøre og vurdere betydningen av usikkerhet i budsjett og økonomiplan.
- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.

Har Namsskogan kommune etablert rutiner for økonomisk rapportering i tråd med lov og regelverk, og følges rapporteringsrutinene opp i praksis?

Kommuneloven omhandler årsbudsjettets bindende virkning for kommunestyret og underordnede organer i § 14-5. Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. Kommunedirektøren skal i henhold til § 14-

5 tredje ledd rapportere minst to ganger i året til kommunestyret om utvikling i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Økonomireglementet til Namsskogan kommune sier at kommunedirektøren skal for 1. tertial og 2. tertial i året rapportere på økonomi, handlingsplaner og nærvær opp til politisk nivå. Tertialrapportene skal beskrive økonomisk utvikling og utvikling i tjenesteproduksjon i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Videre skal rapportene inneholde en sammenstilling mot budsjett, akkumulert regnskap og prognose for året. Dersom det ligger an til avvik, skal avvik forklares, og det skal foreslås nødvendige tiltak. Tertialrapportene skal legges fram for kommunestyret i mai/juni og i september/oktober.

Økonomireglementet til kommunen sier at det skal gjennomføres intern budsjettoppfølging. Ved utgangen av hver måned skal alle med budsjettansvar gå gjennom regnskapsrapporter og foreta sammenligning mot årsbudsjettet for sitt ansvarsområde. Videre skal det rapporteres opp til nærmeste kommunalsjef for tilhørende rammeområde hvis den faktiske utviklingen i inntekter og utgifter avviker nevneverdig fra det som er oppført i budsjett. Det bør også foreslås nødvendige tiltak. Kommunalsjefene skal utarbeide en samlet rapport for sitt eget rammeområde. Rapportene skal inneholde forventet prognose for året, eventuelle avvik i forhold til budsjetttramme, avviksforklaring og forslag til nødvendige tiltak.

KS sin rapport om rådmanns internkontroll «Orden i eget hus», ser blant annet på bruken av COSO-rammeverket i internkontrollen. En av tre målsetninger i rammeverket er regnskapsrapportering, og en av komponentene i rammeverket er informasjon og kommunikasjon. Det er viktig at informasjon identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid, og at de ansatte er i stand til å utføre sine ansvarsoppgaver. For å sikre en kontinuerlig og målrettet drift og styring av organisasjonen er gode informasjonssystemer viktig, blant annet for økonomi. Samtidig må organisasjonen være preget av effektiv kommunikasjon i vid forstand, dvs. ned, på tvers og opp i organisasjonen. Det må være kanaler for formidling av viktig informasjon opp i hierarkiet til ledelsen. For at virksomhetsstyring og internkontrollen trekker i samme retning, slik at alle nivåer og virksomheter har en felles plattform og forståelse for arbeidet og arbeider for å realisere felles mål, må det være toveis kommunikasjon og informasjonsflyt mellom ulike nivåer.

I boken «Økonomistyring i det offentlige» av Busch med flere, pekes det på at budsjettoppfølging henger sammen med rapportering. Sentrale spørsmål knyttet til rapportering er hvorfor skal det rapporteres, frekvensen av rapportering, hvem skal rapportere og hva skal det rapporteres om. Når myndighet og ansvar er delegert må budsjettansvarlige underlegges kontroll. Både overordnede politiske og administrative organer har behov for

informasjon slik at de kan utøve styring på et aggregert nivå for å ivareta helheten i kommunen. Frekvensen av rapporteringen avhenger av hva som er nødvendig for tidligst å iverksette tiltak for å etterleve budsjettet. Det er de budsjettansvarlige som har ansvaret for korrekt rapportering, siden tilbakemeldingene skal sees i sammenheng med budsjettet. Rapportene skal vise om budsjetttelsesavtalene blir oppfylt eller ikke. Ved avvik er ledelsen ansvarlig for å sette i gang en problemløsningsprosess, hvor det utarbeides tiltak for å korrigere avvik.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunedirektør skal rapportere to ganger i året til kommunestyret om økonomisk utvikling i forhold til vedtatt budsjetttramme.
- Kommunedirektør skal rapportere avvik til kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak.
 - Rapporteringen må kommuniseres på en form som setter politikerne i stand til å ivareta sitt ansvar for økonomiforvaltningen i kommunen.
- Kommunedirektør skal ha rutiner for budsjettreguleringer.
- Budsjettansvarlige skal gjennomføre månedlig budsjettoppfølging og rapportere til kommunalsjef dersom oppfølgingen tilsier avvik på årsresultat i forhold til vedtatt budsjett.

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



Namsskogan kommune
Kommunedirektør

Revisjon Midt-Norge AS
Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Offl. § 5 1. ledd

Vår ref
2021/4062-2

L.nr:
1979/2021

Arkiv
210/&58

Deres ref:

Dato:
26.10.2021

Kommunedirektørens tilbakemelding på foreløpig rapport etter forvaltningsrevisjon internkontroll økonomi

Rapporten framstår som ryddig og oversiktlig og gir gode konklusjoner og anbefalinger som vi vil ta med oss videre.

Jeg har noen ting som jeg ønsker å rette opp samt noen kommentarer til utsagn som er framkommet.

S. 13 står det at alle enhetslederne har budsjettansvar med unntak av brannsjef og renholdsleder. Her har det blitt oppgitt feil. Alle enhetslederne har budsjettansvar, også brannsjefen. Renholdsleder er ikke enhetsleder, men fagleder. Hun har ikke budsjettansvar.

s. 18. Her refereres til økonomisjefens utsagn om at kommunalsjefene ikke følger fristene som er satt opp og at kommunalsjefene og enhetslederne ikke kjenner rollene sine. Her er jeg delvis uenig med økonomisjefen. Det stemmer at fristene flere ganger ikke har blitt fulgt, men her må det også tas selvkritikk på at vi noen ganger har satt for korte frister. Fristene har også blitt forlenget etter diskusjon i strategisk ledelse. Kommunedirektøren opplever absolutt at kommunalsjefene kjenner rollene sine. Når det gjelder enhetslederne så har de kanskje ikke alltid blitt informert om hvilke roller og ansvar de har. Dette er noe vi arbeider med.

s. 19. Kommunedirektøren er ikke av den oppfatning at kommunalsjefene bare viderefører tidligere budsjett og ikke går i dybden av det. Det har nok vært forskjellig praksis i de forskjellige tjenesteområder for tidligere år. I budsjettprosessen for 2021 gikk kommunalsjefene inn i hvert enkelt ansvar, i budsjettprosessen for 2022 har de vært enda grundigere.

Postadresse:
Namsskogan kommune
R.C. Hansens vei 2
7890 NAMSSKOGAN

Sentralbord: 74 33 32 00
Saksbehandlers tlf: 480 01 117

Kontonummer: 4472.06.00045
Organisasjonsnummer: 864 982 212
E-post: postmottak@namsskogan.kommune.no
www.namsskogan.kommune.no

Mitt inntrykk er at nåværende kommunalsjefer involverer sine enhetsledere i budsjettprosessen (for 2022). Jeg er enig i at denne involveringen ikke har vært tilstede på alle tjenesteområder de siste årene. Det har selvsagt også vært utfordrende i og med at vi har hatt fravær av kommunalsjefer.

s. 23. Jeg ser at politikerne mener de gir gode styringssignaler men at de er mer usikre på om vi ivaretar de politiske styringssignalene. Kommunedirektøren ser at vi bør lage et system der vi sikrer bedre oppfølging av politiske styringssignaler (her tolker jeg styringssignaler som vedtak. Det er vedtak vi forholder oss til og ikke hva enkelte representanter måtte uttale i et møte). Jeg er imidlertid uenig i at politikerne gir tydelige styringssignaler. Det er ikke enkelt å ivareta styringssignalene når vedtakene endres fra det ene møtet til det andre. I tillegg er ofte vedtakene upresise. Her bør kommunedirektøren bli flinkere til å rettlede og politikerne bli flinkere til å spørre slik at vi får tydelige vedtak.

s. 28. Kommunedirektøren er åpne om at det ikke har vært noen god budsjettprosess i Namsskogan tidligere. Jeg ser at dette er vel kategorisk. Det riktige er å si de siste årene. Jeg har ikke satt meg inn i hva som har skjedd for flere år siden og har ingen grunn til å betvile at det har vært en god prosess tilbake i tid. Jeg ber om at dette endres.

Referanse til ulike planer. Kommunedirektøren er enig i at budsjett – og økonomiplan bør inneholde referanse til ulike kommunale planer. Her er utfordringen at Namsskogan kommune ikke har oppdatert planverket sitt på en god nok måte. Mange av planene er utdaterte og derfor blir de vanskelig å bruke i budsjettprosessen.

Tabeller. Her bør farge på noen av søylene endres. Det er uheldig at flere søyler har samme farge.

Med hilsen

Mildrid Hendbukt-Søbstad
Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrift



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no