

Økonomisk bærekraft

Oppdal kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon



1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Oppdal kommune sitt budsjettarbeid bidrar til en bærekraftig økonomi i kommunen.

PROBLEMSTILLINGER

- I hvilken grad har kommunen etablert system og rutiner for å sikre et realistisk, fullstendig og oversiktlig budsjett?
- I hvilken grad er budsjettprosessen tilrettelagt for god politisk styring og kontroll?
- I hvilken grad er budsjettprosessen innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handlevne?
- I hvilken grad er det tatt hensyn til kommunens økonomiske handlevne i investeringsbeslutninger?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 350 timer

Rapport til sekretær: 15. september 2025

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

hanne.bjerkan@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 476 34 527

2 MANDAT

Kapittelet redegjør for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Oppdal kommune bestilte den 9. september 2024, sak 27/24 en forvaltningsrevisjon med tema *økonomisk bærekraft, helhetlig virksomhetsstyring og endring i kommuneorganisasjonen*. Temaet gjenspeiler prioritert område nummer 1 i *Plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028*. Plan for forvaltningsrevisjon ble vedtatt i kommunestyret i sak 65/24.

Formålet med forvaltningsrevisjon gjenspeiler kontrollutvalget sitt vedtak i sak 27/24 og er gjengitt nedenfor:

Formålet med forvaltningsrevisjonen vil være å se

- a. hvordan administrasjonen effektiviserer driften for å oppfylle kommunens langsiktige strategier sett ut fra et økt press på tjenestene.*
- b. hvordan administrasjonen jobber med dimensjonering av tjenestene.*
- c. hvordan administrasjonen sikrer en effektiv og attraktiv personalpolitikk som er tilpasset behovet for endring og innovasjon.*
- d. om kommunens planlegging, rapportering og oppfølging gir kommunestyret god økonomisk styringsinformasjon.*

Revisor hadde et møte med sekretær for kontrollutvalget den 18. oktober 2024 for å få mer informasjon om bestillingen. Revisor ser av vedtaket at bestillingen er omfattende og ikke kan løses innenfor en normal ressursramme for en forvaltningsrevisjon. Revisor velger derfor å avgrense prosjektet til økonomisk bærekraft.

Oppdal kommune har fått utarbeidet et kunnskapsgrunnlag om fremtidig organisering; hvordan kommunen kan sikre en bærekraftig økonomi og skape rom for fremtidige investeringer. Rapporten «*Kunnskapsgrunnlag for fremtidig organisering*» er utarbeidet av PwC. Revisor ser at rapporten svarer ut mye av kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn i punkt a og punkt b i kontrollutvalgets bestilling. Revisor vil vurdere hvordan kommunen har brukt rapporten og fulgt opp forslag til tiltak i planleggingen for god økonomisk bærekraft.

Revisor sitt forslag er å avgrense prosjektet til økonomisk bærekraft, og det omfavner ikke personalpolitikk (punkt c i bestillingen). Personalpolitikk refererer til de retningslinjene, prinsippene og praksisene en organisasjon har for å styre og lede sine ansatte. Målet med personalpolitikk er å sikre at organisasjonen behandler sine ansatte rettferdig, skaper et godt

arbeidsmiljø, og tilrettelegger for utvikling, motivasjon og trivsel. Revisor vurderer at personalpolitikk, i denne sammenhengen, ikke tilhører planlegging for økonomisk bærekraft. Revisor anbefaler at kontrollutvalget bestiller en egen forvaltningsrevisjon knyttet til dette.

Prosjektplanen vil redegjøre nærmere for hvordan revisor har tenkt at oppdraget kan løses.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Økonomisk bærekraft er forankret i kommuneloven § 14-1 som sier at økonomisk handleevne skal ivaretas over tid. Dette innebærer at den økonomiske utviklingen i kommunen må være slik at den ikke svekker mulighetene for å tilby dagens tjenester i framtiden på grunn av dårlig økonomi.

Kommuneloven § 14-2 viser til obligatoriske verktøy for kommunen i dette arbeidet. Det omfatter:

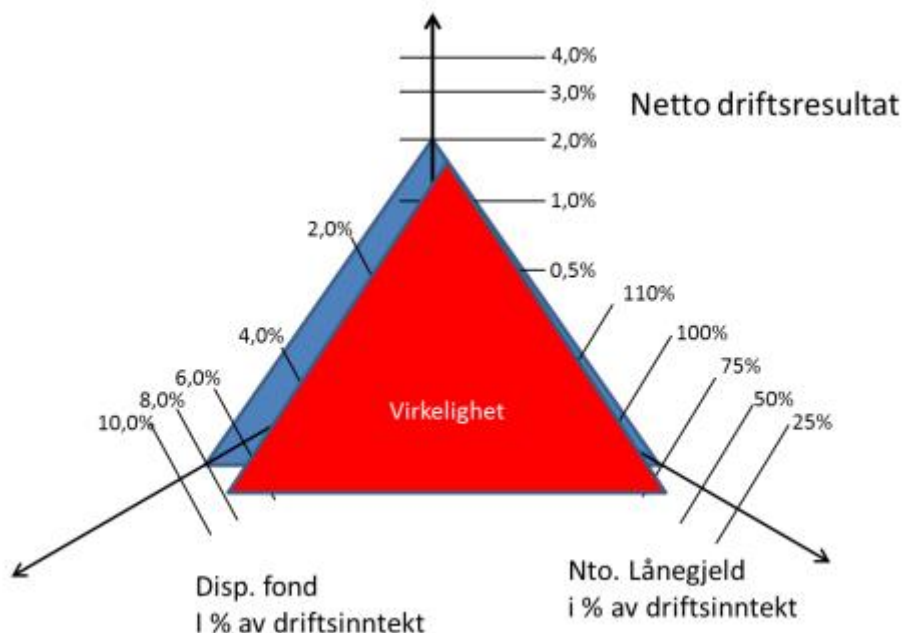
- Økonomiplan og årsbudsjett
- Årsregnskap og årsberetning
- Finansielle måltall
- Økonomireglement
- Finansreglement

De finansielle måltallene skal være styrende for budsjett og økonomiplan. I et forskningsprosjekt om økonomiske styringsmodeller for langsiktig utvikling og bærekraft i kommunesektoren er det utviklet en modell for kommunal økonomisk bærekraft (KØB-modell). Rana kommune har utviklet en KØB-modell som ofte kalles trekantmodellen (Gårseth-Nesbakk 2018). Bakgrunnen for modellen er at Riksrevisjonen (2015) slo fast at sammenhengen mellom store lån og lavt driftsresultat gir utfordringer for norske kommuner.

Modellen er gjengitt i figuren under og bygger på størrelsene på kommunens netto driftsresultat, disposisjonsfond i prosent av driftsinntekter og netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter. Disse størrelsene er ofte en del av kommunens finansielle måltall som kommuneloven §14-2 sier skal være styrende for budsjett og økonomiplan. En undersøkelse i de største norske byene viser at type måltall og nivået på dem varierer, men at netto driftsresultat, gjeld og disposisjonsfond er de mest sentrale (Vaag Iversen et al 2019). I denne undersøkelsen har de også gjort et poeng i å skille mellom måltall og handlingsregler, men at dette ikke er tilfellet i alle kommuner.

Slik det kommunale budsjettet er bygd opp skal det settes opp i balanse, jf. kommuneloven § 14-4 tredje ledd. § 14-5 første ledd slår fast at årsbudsjettet er bindende for kommunestyret

og underordnede organ. Kommunestyret kan endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse.



Kilde: Gårseth-Nesbakk 2018.

Figur 1. Trekantmodellen

I Rana kommune sitt arbeid med KØB-modellen ble det laget en KØB-indeks som sammenfatter parameterne som inngår i trekantmodellen. Utgangspunktet for indeksen er handlingsreglene og at en terskelverdi representerer 100 prosent. Verdier lavere enn terskelverdi har en lavere prosent og verdier over har en høyere prosent. (Gårseth-Nesbakk 2018).

KØB-modellen kan knyttes til kommunens egne måltall og det gir muligheter for å synliggjøre utviklingen i trekantmodellen når nye budsjett lages. Modellen kan dermed på en forenklet måte gi et bilde på om det framlagte budsjettet er økonomisk bærekraftig. Modellen er en forenkling, og i tillegg må det tas hensyn til blant annet demografisk utvikling og framtidig behov for tjenester, status på investeringer i kommunen og vedlikeholdsetterslep.

Økonomiplan, årsbudsjett og finansielle måltall er viktige deler av kommunen økonomiske styring. Kommuneloven §§ 13-1 og 14-4 sier at budsjett og økonomiplan skal være oversiktlig og usikkerhet skal synliggjøres. Det betyr blant annet at det skal være mulig å forstå for folkevalgte.

Kommuneloven § 14-4 sier at økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. Dette utdypes i Ot.prp. nr. 43 (1999-2000):

- Påregnelige inntekter etter forsiktighetsprinsippet
- Dekning av vedtatt aktivitet
- Minst dekke utgifter pålagt ved lov, avtale eller rettslig forpliktelse
- Konsistens mellom inntekts- og utgiftsforutsetninger

En tolkingsuttalelse fra kommunaldepartementet (07.07.2015) til kommuneloven om realisme kravet sier følgende:

- Inntekter bør baseres på kommuneproposisjon og statsbudsjett
- Betydelig reduksjon i tidligere års bevilgninger må kunne forklares

Kommunal- og regionaldepartementets veileder om økonomiplan (2013) sier at økonomiplanen bør baseres på demografiske prognoser.

2.3 Kommunens organisering

På hjemmesiden¹ til Oppdal kommune beskrives organiseringen av kommunen. Kommunen er organisert i en flat struktur, med kommunedirektør, stab og støtte, og 10 enheter med enhetsledere som øverste leder. Arbeidet med økonomi er organisert i økonomiavdelingen under stab og støtte med en egen økonomisjef.

¹ <https://www.oppdal.kommune.no/om-oss/>

3 PROSJEKTDESIGN

Kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

Forvaltningsrevisjonen er bygget opp med en hovedproblemstilling som besvares gjennom fire delproblemstillinger. Følgende problemstillinger besvares:

Ivaretar budsjettprosessen økonomisk bærekraft?

1. I hvilken grad har kommunen etablert system og rutiner for å sikre et realistisk, fullstendig og oversiktlig budsjett?
2. I hvilken grad er budsjettprosessen tilrettelagt for god politisk styring og kontroll?
3. I hvilken grad er budsjettprosessen innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handleevne?
4. I hvilken grad er det tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger?

Den første problemstillingen handler om den administrative budsjettprosessen, system og rutiner, hvordan budsjettprosessen er designet, og prinsipper i budsjetteringen. Med budsjettprosessen forstås både årsbudsjett og økonomiplan og mer langsiktig budsjettvirkninger av investeringer. Denne problemstillingen vil berøre kompetanse og kapasitet hos ansatte som involveres i budsjettprosessen.

Den andre problemstillingen ser på hvordan politikerne involveres i budsjettprosessen. Det er administrasjonens arbeid som er gjenstand for forvaltningsrevisjonen, men det er et samspill med politikerne og politikerne gjør vedtak i saken. Dette omhandler opplæring i budsjettarbeid, på hvilke tidspunkt i budsjettprosessen politikerne involveres og om budsjettsaken framstilles på en forståelig måte.

Den tredje problemstillingen er konsentrert om kommunens økonomiske handleevne og om budsjettprosessen ivaretar dette perspektivet. Her ses det på bruken av finansielle måltall, hvordan disse fastsettes og følges opp i budsjettprosessen. Denne problemstillingen fanger også opp om demografi og vedlikeholdsetterlep er forhold som tas med i betraktningen i vurderingen av den økonomiske handleevnen/KØB. I denne problemstillingen vil også revisor undersøke hvordan rapporten fra PwC er fulgt opp og brukes i arbeidet med å ivareta kommunens økonomiske handleevne.

I den fjerde problemstillingen undersøkes investeringsbeslutninger og hvilke økonomiske vurderinger som gjøres i forhold til dem. Her vil revisor velge ut noen investeringsprosjekter i

kommunen som utgangspunkt for revisjonen. Denne problemstillingen bygger videre på problemstilling tre og ser hvordan økonomisk handleevne, finansielle måltall, demografi og vedlikeholdsetterslep ivaretas i investeringsbeslutninger.

3.2 Avgrensing

Denne forvaltningsrevisjonen om økonomisk bærekraft ser på budsjettprosessen høsten 2024 og avgrenses bort fra økonomirapportering. Avgrensningen er gjort for å vektlegge planleggingsfasen og ikke oppfølgingen, for hvis det ikke planlegges med økonomisk bærekraft er det ikke noe rammeverk for å følge opp økonomisk bærekraft.

3.3 Kilder til kriterier

I en forvaltningsrevisjon utledes det revisjonskriterier fra autorative kilder som grunnlag for revisjonen. Aktuelle kilder til revisjonskriterier er følgende.

- Kommuneloven med tilhørende forskrift
- Veileder om økonomiplan
- Kommunens egne økonomi og finansreglement

Basert på tidligere forvaltningsrevisjoner er det utarbeidet et første utkast til revisjonskriterier, som presenteres nedenfor. Disse kan bli endret underveis i prosjektet.

1. I hvilken grad har kommunen etablert system og rutiner for å sikre et realistisk og fullstendig budsjett?
 - Kommunen bør ha styrende dokumenter som beskriver administrative ansvar, roller og frister under budsjettarbeidet.
 - Økonomiplan og årsbudsjett skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger. Mål og betingelser for bruken av bevilgningene skal være angitt.
 - Budsjettforutsetningene og usikkerheten for disse skal være kartlagt, vurdert og synliggjort i beslutningsgrunnlaget.
 - Utgiftsanslagene i økonomiplanen bør avspeile utviklingen i kostnadsdrivende faktorer for tjenestene.
 - Enhetenes årsbudsjett skal være kvalitetssikret.

2. I hvilken grad er budsjettprosessen tilrettelagt for god politisk styring og kontroll?
 - Politikerne bør ha fått tilstrekkelig opplæring om kommunens budsjett.
 - Organiseringen av budsjettprosessen bør være beskrevet og politisk forankret.
 - Budsjettsaken må være tilstrekkelig utredet for at politikerne skal forstå budsjettet.

- Det bør legges til rette for at politikerne får tilstrekkelig tid til å arbeide med budsjettet.
 - Langsiktig budsjettering bør være førende for kortsiktig budsjettering.
3. I hvilken grad er budsjettprosessen innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handleevne?
- Kommunestyret skal vedta finansielle måltall.
 - Økonomiplan og årsbudsjett skal vise utviklingen i kommunens økonomiske handleevne.
 - Det økonomiske handlingsrommet skal være realistisk anslått. Forsiktighetsprinsippet bør etterleves dersom anslagene er usikre.
 - Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer skal følges opp.
 - Demografisk utvikling, pensjonsforpliktelser, vedlikeholdsetterslep og eventuelt andre forhold som kan ha stor betydning for kommunens økonomi bør hensyntas i vurderingen av den økonomiske handleevnen.
4. I hvilken grad tas det hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger?
- Investerings betydning for det økonomiske handlingsrommet bør være synliggjort.

3.4 Metoder for innsamling av data

Når kommunens budsjettprosess skal undersøkes er all dokumentasjon i budsjettprosessen viktige dokumenter å undersøke. Dette omfatter systemer og rutiner for og i budsjettarbeidet. Dette gjelder både interne administrative dokumenter og politiske dokumenter. I tillegg er dokumentasjon av finansielle måltall, fastsettelsen av disse og eventuelle endringer relevant dokumentasjon. Videre er det relevant å se på vurderinger av vedlikeholdsetterslep, demografiske endringer og andre forhold som kan påvirke kommunens økonomiske handlingsrom.

Gjennom den finansielle revisjonen som Revisjon Midt-Norge SA gjennomfører har vi tilgang til kommunens økonomisystem og kan hente ut opplysninger der som er relevant i denne forvaltningsrevisjonen.

For å få en god forståelse av budsjettprosessen er det aktuelt å intervju ansatte i kommunen som har en sentral rolle i budsjettprosessen. Revisor vurderer også å gjennomføre en spørreundersøkelse blant politikerne for å undersøke hvordan de oppfatter at budsjettprosessen tilrettelegges for dem, herunder om de har fått tilstrekkelig opplæring, hvordan og når de blir involvert.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Hanne Marit Ulseth Bjerkan
Prosjektmedarbeider	Mette Sandvik
Prosjektmedarbeider	Rattina Pettersen
Kvalitetssikrer	Margrete Haugum
Kvalitetssikrer	Marie Husøy Sæther

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	9. september 2024
Prosjektplan til sekretær	30. oktober 2024
Oppstartsmøte	Januar 2025
Datainnsamling ferdig	Mai 2025
Rapport til uttalelse	Midten av august 2025
Rapport til sekretær	15. september 2025

Trondheim, 31. oktober 2024

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

Gårseth-Nesbakk, L. (2018). Kommunal økonomisk bærekraft (KØB). Oversikt over foreløpige forskningsfunn. Nord Universitet, Bodø.

Kommunal- og regionaldepartementet. (2013) Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Veileder om økonomiplan.

Tolkingsuttalelse til kommuneloven om realismekravet (Kom dept. 07.07.2015)

Ot.prp. nr. 43 (1999-2000). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Riksrevisjonen (2015). Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Dokument 3:5 (2014–2015), Oslo.

Vaag Iversen, J.M., Kråkenes, T., Nyhus, O.H., Borge, L-E. og Haraldsvik, M. (2019) Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommunene. SØF-rapport nr. 03/19. Senter for økonomisk forskning AS, Trondheim.

PwC (2023), Kunnskapsgrunnlag for fremtidig organisering.

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no