



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

# BUDSJETT- OG ØKONOMI- STYRING

ELVERUM KOMMUNE 2022

Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

<https://www.revisjon-ost.no>

E-post: [post@rev-ost.no](mailto:post@rev-ost.no)

Org. nr.: 974 644 576 MVA

## Forord – om rapporten

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



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

Vi gjør oppmerksom på at vurderinger med gul/oransje og rødt vil følge av beskrivelser av de mangler og/eller forbedringsmomenter vi mener at tjenesten har. For leseren vil det derfor være nyttig å lese gjennom vurderingene som fremgår av underkapitlene for hver problemstilling, i tillegg til den informasjonen leseren får i sammendraget.

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

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

- [sammendrag](#)
- informasjon om bestillingen ([kap. 2](#)),
- problemstillingene ([kap. 3, 6, 7, 8 og 9](#)),
- valg av metoder og vurdering av datagrunnlag ([kap. 5](#)),
- revisjonskriterier ([kap. 4](#) og [vedlegg](#)),
- presentasjon av data ([kap. 6, 7, 8 og 9](#))
- vurderinger ([kap. 6, 7, 8 og 9](#))
- konklusjon ([kap. 10](#)),
- anbefalinger ([kap. 11](#)),
- referanser ([kap. 13](#)) og
- kommunedirektørens uttalelse ([kap. 12](#)).

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

Vi vil takke kontrollutvalget for oppgaven, og administrasjonen for et godt samarbeid i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjektet.

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

Løten, 2. mars 2022

Jo Erik Skjeggestad  
oppdragsansvarlig revisor

Odd Henning Aure  
utøvende revisor

## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	5
1 Bakgrunn for prosjektet .....	9
2 Formål.....	9
3 Problemstillinger og avgrensninger.....	9
4 Revisjonskriterier.....	10
5 Metode for revisjonen.....	10
5.1 Dokumentstudier .....	10
5.2 Intervjuer .....	10
5.3 Valg av investeringsprosjekter .....	11
6 Problemstilling 1 – Budsjettprosess .....	12
6.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1 .....	12
6.2 Innhentet data.....	12
6.3 Revisors vurdering.....	27
6.3.1 Revisjonskriterie 1 .....	27
6.3.2 Revisjonskriterie 2 .....	27
6.3.3 Revisjonskriterie 3.....	28
6.3.4 Revisjonskriterie 4 .....	29
6.3.5 Revisjonskriterie 5 .....	31
7 Problemstilling 2 – Budsjettoppfølging .....	32
7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2 .....	32
7.2 Innhentet data.....	32
7.3 Revisors vurdering.....	38
7.3.1 Revisjonskriterie 6 .....	38
7.3.2 Revisjonskriterie 7 .....	38
7.3.3 Revisjonskriterie 8 .....	39
8 Problemstilling 3 – Rutiner og praksis for rapportering.....	40
8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3 .....	40
8.2 Innhentet data.....	40
8.3 Revisors vurdering.....	43
8.3.1 Revisjonskriterie 9 .....	43
8.3.2 Revisjonskriterie 10 .....	44
8.3.3 Revisjonskriterie 11 .....	44
8.3.4 Revisjonskriterie 12 .....	44
9 Problemstilling 4 – Investeringsprosjekter.....	46

9.1	Revisjonskriterier for problemstilling 4 .....	46
9.2	Innhentet data .....	46
9.3	Revisors vurdering .....	58
9.3.1	Revisjonskriterie 13 .....	58
9.3.2	Revisjonskriterie 14 .....	59
9.3.3	Revisjonskriterie 15 .....	60
9.3.4	Revisjonskriterie 16 .....	60
9.3.5	Revisjonskriterie 17 .....	61
9.3.6	Revisjonskriterie 18 .....	61
10	Konklusjon .....	62
11	Anbefalinger .....	64
12	Kommunedirektørens uttalelse .....	65
13	Referanser .....	66
	Vedlegg: Revisjonskriterier .....	69

## Sammendrag

I henhold til kommuneloven skal kommuner forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Dette krever at kommunene utarbeider planer som er samordnede og realistiske for egen virksomhet og økonomi, og for lokalsamfunnets utvikling. Risikoen ved manglende langsiktig planlegging er at kommunen mister kontrollen over økonomien og havner i ubalanse, noe som uvilkarlig vil gå ut over tjenestetilbudet.

Elverum kommune har lite økonomisk handlingsrom. Det er derfor viktig at kommunen har gode prosesser rundt budsjettering og økonomistyring slik at budsjettene blir mest mulig realistiske og at relevant risiko tas hensyn til i økonomistyringen. Økonomiplanen og årsbudsjett er kommunens viktigste verktøy for å sikre god økonomisk planlegging og styring.

For kommunen som utbygger er det viktig å ha oversikt og kontroll på store utbyggings- og investeringsprosjekt. Elverum kommune gjennomførte flere store investeringer i perioden 2012 til 2019 innenfor barnehage, skole og helse. Samtidig ble det lagt til rette for økt boligbygging. En viktig forutsetning for investeringsnivået var forventninger om fortsatt høy (relativ) befolkningsvekst. Denne veksten har avtatt fra 2015 og det er rimelig å peke på dette som en sentral grunn til at kommunen har et begrenset økonomiske handlingsrom i dag.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Elverum kommune sine rutiner og praksis for økonomiplanlegging, budsjettering, budsjettoppfølgning og rapportering sikrer god økonomistyring og tar hensyn til risiko på området. Dette gjør vi ved å besvare følgende problemstillinger:

- 1. Bidrar budsjettprosessen i Elverum kommune til et realistisk budsjett og grunnlag for god økonomistyring?*
- 2. Bidrar budsjettoppfølgningen til å oppnå god økonomistyring i samsvar med gjeldende regelverk?*
- 3. Bidrar etablerte rutiner og praksis for rapportering til at Elverum kommune oppnår god økonomistyring?*
- 4. Bidrar etablerte rutiner til god økonomiplanlegging, -oppfølging og -rapportering på investering-/byggeprosjekter?*

### Revisjonens gjennomføring

Denne rapportens problemstillinger besvarer vi på bakgrunn av utarbeidede revisjonskriterier, se [vedlegg](#). Kriteriene er utledet fra kommuneloven, veiledere, anerkjent teori samt kommunens egne regler. Datagrunnlaget er innhentet ved bruk av intervjuer, dokumentanalyse og annen korrespondanse. Forvaltningsrevisjonen ble gjennomført i perioden august 2021 til januar 2022.

### Revisors funn og konklusjoner

På bakgrunn av problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonsrapporten har vi i kapitlene 6 – 9 gjort flere funn. Disse funnene har vi konkludert på nedenfor.

#### *Budsjettprosess - [kapittel 6](#)*

Budsjett- og økonomiplanprosessen i Elverum kommune fremstår som en kontinuerlig, planmessig og hensiktsmessig prosess som er forankret politisk, i overensstemmelse med kommunens styringssystem.

Det bør være sammenheng mellom økonomiplanen og de overordnede planene i kommunen. Denne sammenhengen skal fremgå av økonomiplanen. Vi kan imidlertid ikke se at dette er tilfellet i kommunens økonomiplaner.

Kommunen legger videre ikke i tilstrekkelig grad sine vedtatte måltall til grunn for økonomiplanleggingen. Dette begrunner vi blant annet med at kommunen i den inneværende økonomiplanperioden legger opp til et netto nettodriftsresultat rett i overkant av null, selv i det siste året av økonomiplanen, det vil si år 2025. Dermed legges det i liten grad opp til at størrelsen på nettodriftsresultatet, konvergerer mot kommunens økonomiske mål.

Vi ser at risiko blir vurdert og forsøkt redusert, ved å ha god oversikt og kontroll over inntekter og utgifter i kommunen, samt ved å ha en klar og god plan for budsjett- og økonomiplanarbeidet. I tillegg er det iverksatt flere internkontrolltiltak og andre risikoreduserende tiltak som etter vår vurdering tilfredsstillende formålet, herunder har kommunen utarbeidet handlingsregler i økonomireglementet. Disse handlingsreglene er basert på risikobetraktninger rundt kommunens økonomiske situasjon, men vi savner likevel at en systematisk og dokumentert risikovurdering blir lagt til grunn for budsjett- og økonomiplanarbeidet.

Vi konkluderer med at budsjett- og økonomiplanprosessen i Elverum kommune bidrar til et realistisk budsjett, og i flere henseender god økonomistyring. Den største innvendingen mot dette, er hovedsakelig at kommunen ikke legger opp til å innfri sine egne økonomiske måltall, og i særlig grad størrelsen på nettodriftsresultatet i løpet av inneværende økonomiplanperiode (netto lånegjeld må naturligvis reduseres over tid). Handlingsrommet vil da være svært begrenset, og økonomi vil måtte overstyre politikk i hele økonomiplanperioden.

#### *Budsjettoppfølging – [kapittel 7](#)*

Sektorene har flere kontrolltiltak som i tilfredsstillende grad forebygger og avdekker avvik i budsjettoppfølgingen. Siden budsjettoppfølgingen i liten grad er formalisert, er det imidlertid usikkert hvor systematisk og konsekvent tiltakene blir gjennomført. Kommunen mangler herunder rutiner og prosedyrer i budsjettoppfølgingen som kan bidra til å redusere risiko og effektivisere arbeidet.

Det er ikke gjennomført systematiske risikovurderinger av budsjettoppfølgingsprosessen. Kommunen bør legge systematiske risikovurderinger til grunn ved utarbeiding av rutiner og prosedyrer.

Det overordnede ansvaret for budsjettoppfølgingen i kommunen er beskrevet i ulike dokumenter. Økonomirådgiverens ansvar og beskrivelse av arbeidsoppgaver er ikke nedfelt skriftlig, i for eksempel stillingsinstruksjoner. Ansvar og arbeidsoppgaver for økonomirådgiverne bør etter vår mening fremgå skriftlig i et dokument.

Revisors konklusjon er at budsjettoppfølgingen bidrar til god økonomistyring, men at det mangler skriftlig dokumentasjon, først og fremst i form av rutiner og prosedyrer.

#### *Rapportering – [kapittel 8](#)*

Reglene for rapportering til kommunestyret gis av kommunens økonomireglement. Vi mener at rutinene og rapporteringen slik den fremstår i tertialrapportene og årsberetningen, i hovedsak tilfredsstillende og bidrar til god økonomistyring i kommunen. Videre har kommunen oppfylt økonomireglementets krav, gjeldende fra 1. januar 2020, om fortløpende rapportering til kommunestyret på vesentlige økonomiske avvik som oppstår mellom økonomirapporteringene. Kommunen bør sørge for at dette blir en etablert praksis.

Kommunen må imidlertid utarbeide årsberetning for kommunens konsoliderte virksomhet, og samtidig sørge for at korrigerende tiltak blir beskrevet i tertialrapportene.



### *Investeringsprosjekter – kapittel 9*

Foretakssystemet til enhet byggeprosjekter bidrar til god økonomiplanlegging, -oppfølging og –rapportering av byggeprosjekter. Dette gjelder også for Elverum helsehus, hvor sluttrapport for prosjektet ble presentert for kommunestyret i november 2021. Det er positivt at det for større investeringsprosjekter nå skal utarbeides en samlet sluttrapport som går utover rapportering av økonomisk resultat. Generelt er rapporteringen av investeringsprosjekter til formannskap og kommunestyret tilfredsstillende.

For investeringsprosjekter hvor det kan forventes, virker det å være etablert en hensiktsmessig prosjektorganisasjon. Kommunen bør imidlertid sørge for at kontroll og oversikt over økonomien i igangsatte investeringsprosjekter ivaretas av kommunens system(er).

Investeringsprosjekter som ikke kategoriseres som byggeprosjekter, er vanligvis av mindre størrelse samtidig som at disse prosjektene vanligvis ikke innehar like høy kompleksitet. For disse prosjektene blir ikke foretakssystemet til enhet byggeprosjekter benyttet. På bakgrunn av gjennomføringen av Allaktivitetsarenaen så følges mange av de samme føringene med tanke på system for styring og prosjektorganisasjon. Vi savner imidlertid at det er foretatt systematiske risikovurderinger av investeringsprosjektet. For alle investeringsprosjekter i kommunen av en viss størrelse og kompleksitet, bør det gjennomføres systematiske risikovurderinger.

Det er ikke utarbeidet et investeringsreglement eller en overordnet prosjektmodell i kommunen. Kommunen bør vurdere om dette er hensiktsmessig for Elverum kommune.

### **Revisors anbefalinger**

På bakgrunn av våre vurderinger og konklusjoner har vi i denne forvaltningsrevisjonen kommet frem til følgende anbefalinger for Elverum kommune:

#### *Budsjettprosess*

- Kommunen bør synliggjøre økonomiplanens kobling til overordnede planer i økonomiplandokumentet
- Kommunen bør i større grad legge til grunn sine finansielle måltall i økonomiplanleggingen
- Kommunen bør vurdere å utarbeide en systematisk risikovurdering – som er dokumentert, og legge denne til grunn for arbeidet med å vurdere og kartlegge risiko i budsjett- og økonomiplanprosessen

#### *Budsjettoppfølging*

- Det bør gjennomføres systematiske og dokumenterte risikovurderinger av budsjettoppfølgingen i kommunen
- Kommunen bør sørge for å utarbeide og implementere rutiner og/eller prosedyrer for budsjettoppfølgingsarbeidet

#### *Rapportering*

- Kommunen må utarbeide en årsberetning for kommunens konsoliderte virksomhet fra og med årsberetning 2021
- Kommunen bør sørge for at rapporterte avvik etterfølges av korrigerende tiltak fra og med første tertialrapportering i 2022

- Kommunen bør sørge for at det blir etablert en praksis hvor vesentlige økonomiske avvik som oppstår mellom økonomirapportene blir kommunisert til kommunestyret fortløpende, uavhengig av tidspunktene for økonomirapporteringene

#### *Investeringer*

- Det bør gjennomføres systematiske risikovurderinger for alle investeringsprosjekter i kommunen av en viss størrelse og kompleksitet
- Kommunen bør vurdere om et investeringsreglement eller en overordnet prosjektmodell kan være hensiktsmessig for å etablere sentrale prinsipper i behandlingen av investeringsprosjekter
- Kommunen bør sørge for at kontroll og oversikt over økonomien i igangsatte investeringsprosjekter ivaretas av kommunens system(er)

#### *Generelt*

- Kommunen bør vurdere å utarbeide stillingsinstrukser for økonomirådgiverne



## 1 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2, punkt c, skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (§ 23-3, første ledd).

Bestillingen av et forvaltningsrevisjonsprosjekt om budsjett- og økonomistyring er forankret i kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2023. Revisjon Øst IKS ble i møte 23. oktober (sak 51/20) bedt om å utarbeide en prosjektplan med budsjett- og økonomistyring som tema. Prosjektplanen ble fremlagt for kontrollutvalget i møte den 27. november (sak 58/20). Utvalget ga Revisjon Øst IKS tilbakemelding om å justere prosjektplanen jamfør diskusjonen om ønsket retning under behandlingen. Kontrollutvalget ønsket at forvaltningsrevisjonsprosjektet også tok høyde for budsjett- og økonomistyring i investeringsprosjekter, og Elverum helsehus spesielt med hensyn til investeringsprosjekter som skal kontrolleres.

Revisjon Øst IKS leverte revidert prosjektplan i kontrollutvalgets møte den 5. februar (sak 10/21) Kontrollutvalget fattet følgende vedtak: *Kontrollutvalget tar justert prosjektplan «Budsjett- og økonomistyring (inkl. investeringsprosjekter)» til orientering, og vil på bakgrunn av denne bestille en forvaltningsrevisjon innenfor en ramme på 350 timer. Prosjektet gjennomføres av Revisjon Øst IKS.*

## 2 Formål

Formålet i denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Elverum kommune sine rutiner og praksis for økonomiplanlegging, budsjettering, budsjettoppfølging og rapportering sikrer god økonomistyring og tar hensyn til risiko på området.

## 3 Problemstillinger og avgrensninger

Forvaltningsrevisjonen ser på budsjett- og økonomistyringsprosessen for kommunen som helhet, og er basert på data som gjelder for kommunen på overordnet nivå og for noen utvalgte sektorer. Her har vi valgt ut sektorene for Pleie, rehabilitering og omsorg, Skole og Teknikk og miljø.

Forvaltningsrevisjonen er i hovedsak avgrenset til budsjettprosessen i 2020 og 2021 og økonomirapporteringer for budsjettåret 2020 og 2021 (per januar 2022). Vi benytter imidlertid også opplysninger fra for eksempel årsmeldinger og handlings- og økonomiplaner lenger tilbake tid der det gir utfyllende informasjon. Når det gjelder investeringsprosjekter så ser vi på tre nyere investeringsprosjekter, som alle er blitt ferdigstilt og tatt i bruk i enten 2018 eller 2019.

Formålet er belyst ved å besvare følgende problemstillinger:

**1. Bidrar budsjettprosessen i Elverum kommune til et realistisk budsjett og grunnlag for god økonomistyring?**

**2. Bidrar budsjettoppfølgingen til å oppnå god økonomistyring i samsvar med gjeldende regelverk?**

**3. Bidrar etablerte rutiner og praksis for rapportering til at Elverum kommune oppnår god økonomistyring?**

**4. Bidrar etablerte rutiner til god økonomiplanlegging, -oppfølging og -rapportering på investering-/byggeprosjekter?**

I problemstilling 4 ser vi hovedsakelig på Elverum helsehus, og vi har viet en noe mer begrenset plass til to investeringsprosjekter av mellomstor størrelse; Svarholtet bofellesskap og Allaktivitetsarenaen.

## 4 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens virksomhet og tjenester. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder; lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater. I denne rapporten er følgende kilder benyttet til å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83
- Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Veileder. Kommunal- og regionaldepartementet 2013.
- Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. Veileder. Kommunesektorens organisasjon (KS). 2020.
- Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommunene, SØF-rapport nr. 03/19. 2019.
- Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet. Veileder. 2011.
- Kvalitetsledelse - Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter. NS-ISO 10006-2017.
- Økonomireglementet i Elverum kommune. Vedtatt i sak 176/19, 18. desember 2019 med virkning fra 1. januar 2020.
- Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Concept-rapport nr. 45. 2015.
- Rolstadås, Asbjørn. Praktisk prosjektstyring. Tapir akademisk forlag. 2011.

Utleddning av revisjonskriteriene fremgår av [vedlegg](#). Revisjonskriteriene er også oversendt kommunen med muligheter for innspill. Kommunen hadde en presisering til ett kriterium. Dette gjaldt kommunens økonomiske måltall. Kommunen presiserer: «Med kommunens økonomiske situasjon har det ikke vært realistisk å nå de økonomiske målene på kort sikt, det vil si 1-4 år. Handlingsreglene bør anvendes så langt råd er for å nå målene på mellomlang sikt, det vil si 4-8 år.»

De økonomiske måltallene er omtalt på sidene 19-20 i kapittel [6.2](#).

## 5 Metode for revisjonen

Til denne forvaltningsrevisjonen har vi innhentet informasjon og dokumentasjon fra skriftlige kilder fra kommunen, samt intervjuer med administrativt ansatte. Etter vår oppfatning har vi innenfor denne forvaltningsrevisjonens rammer, et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å besvare problemstillingene.

### 5.1 Dokumentstudier

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Dokumentene er oversendt fra kommunens og revisors kontaktperson, eller samlet inn i forbindelse med intervjuene. Dokumenter er også hentet fra kommunens hjemmesider. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 13.

### 5.2 Intervjuer

Det er totalt gjennomført ni separate intervjuer i forbindelse med dette prosjektet. I tillegg har vi gjennomført et oppstartsmøte med kommunedirektør og økonomisjef i forkant av intervjuene.

Følgende ansatte i Elverum kommune har blitt intervjuet

- kommunedirektør
- økonomisjef
- sektorsjef for Pleie, rehabilitering og omsorg
- sektorsjef for Skole
- sektorsjef for Teknikk og miljø
- eiendomssjef
- enhetsleder byggeprosjekter
- økonomirådgiver stab
- økonomirådgiver i Pleie, rehabilitering og omsorg

Alle referater fra intervjuene er verifisert. Det betyr at den som har blitt intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og korrigere referatet der det er nødvendig.

### 5.3 Valg av investeringsprosjekter

Det var gitt fra prosjektplanen til denne forvaltningsrevisjonen at vi skulle se nærmere på Elverum helsehus. I tillegg ønsket vi å undersøke ytterligere to investeringsprosjekter av medium størrelse som ikke var byggeprosjekter og/eller prosjekter bestilt fra andre sektorer enn Pleie, rehabilitering og omsorg og Familie og helse, som var bestillerne av Elverum helsehus.

Med en forutsetning om at investeringsprosjektene skulle være avsluttet, og tidligst i 2017<sup>1</sup>, fikk vi tilsendt en liste med aktuelle investeringsprosjekter fra kommunen. Ut i fra vesentlighetsbetraktninger og sektorplassering valgte vi ut Allaktivitetsarenaen som ble utført med sektor for Teknikk og miljø som bestiller, og Svartholtet bofellesskap. Sistnevnte prosjekt er et byggeprosjekt med sektor for Pleie, rehabilitering og omsorg, som bestiller. Grunnen til at dette prosjektet ble valgt var at vi ikke fant andre typer investeringsprosjekter i andre sektorer som var avsluttet i det aktuelle tidsrommet og som var relevante med tanke på størrelse. Dette når vi utelukket Jotuntoppen og Ydalir barnehage og skole i utgangspunktet.

---

<sup>1</sup> For at investeringsprosjektene skulle være mest mulig relevante, blant annet med tanke på kommunens rutiner.

## 6 Problemstilling 1 – Budsjettprosess

---


### Problemstilling 1:

**Bidrar budsjettprosessen i Elverum kommune til et realistisk budsjett og grunnlag for god økonomistyring?**

---

#### 6.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Kriteriene vi har benyttet for å besvare problemstilling 1 er gjengitt nedenfor. For utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg](#). Leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må ses opp imot de innhentede data i prosjektet.

 **Kriterie 1** Kommunen bør sørge for at det er tydelig sammenheng mellom økonomiplanen, kommuneplanen og øvrige overordnede planer i kommunen

 **Kriterie 2** Kommunen bør sørge for at det er utarbeidet en plan for økonomiplan- og budsjettprosessen og planen er forankret politisk

 **Kriterie 3** Kommunen bør legge vedtatte måltall til grunn i økonomiplanleggingen

 **Kriterie 4** Kommunen bør sørge for at risiko knyttet til budsjett- og økonomiplanarbeidet er kartlagt og vurdert

 **Kriterie 5** Kommunen bør sørge for at det er etablert internkontrolltiltak og andre risikoreducerende tiltak for sikre realistisk budsjettering og god økonomistyring

#### 6.2 Innhentet data

##### Kommunens administrative organisering

Elverum kommunes organisering på sektor- og stabsnivå per 2020 er vist i figur 1 på nest side. Høsten 2021 ble Sektor for utdanning erstattet av Sektor for barnehage og Sektor for skole. Slik at det ved utgangen av 2021 er syv sektorer og fem staber i kommunen.



Figur 1: Elverum kommunes driftsorganisasjon i 2020.

Kilde: Årsmelding 2020

Etter oppdelingen av sektor for Utdanning, er Pleie, rehabilitering og omsorg<sup>2</sup> den største sektoren med et budsjett for 2022 på over 420 millioner kroner, mens sektor for Skole og sektor for Barnehage følger deretter med et budsjett på henholdsvis 295 millioner kroner og 175 millioner kroner. Disse tre sektorene står for 77 prosent av årsverkene i Elverum kommune.<sup>3</sup>

Hver sektor og stab ledes henholdsvis av en sektorsjef og en stabssjef. Sektor- og stabssjefene inngår i kommunedirektørens ledergruppe sammen med assisterende kommunedirektør. Sektorene og stabene er videre organisert i faglige enheter med enhetsledere. De største sektorene har i tillegg avdelinger med avdelingsledere underlagt de enkelte enhetene. Tjenester som ligger under eiendomsstaben og økonomistaben er av særlig interesse for dette forvaltningsprosjektet. Under eiendomsstaben finner vi blant annet enhet for Byggeprosjekter som vi kommer nærmere inn på i kapittel [9.2](#).

#### Økonomistaben

Økonomistaben er organisert i de tre enhetene økonomirådgivning, regnskap og innfordring av kommunale krav og lønn. I tillegg har staben en innkjøpsrådgiver, to rådgivere knyttet til systemdrift av Agresso og GAT, samt en controller. Økonomistaben har ansvaret for kommunens økonomifunksjoner og tre stiftelser. I tillegg yter staben økonomitjenester gjennom økonomistyringssystemet til flere virksomheter med kommunalt eierskap.

Økonomistaben er ledet av økonomisjef og har 25 årsverk, deriblant fem økonomirådgivere som også jobber ut mot sektorene og de andre stabene. Sektor for Pleie, rehabilitering og omsorg og sektor for Familie og helse har som de eneste sektorene egen økonomirådgiver.

#### Ansvar og fullmakter

I kommunens *administrative delegeringsreglement*, vedtatt 15. februar 2021 av kommunedirektøren, heter det at kommunestyret har delegert til kommunedirektøren å forvalte kommunens økonomi innenfor rammene av det til enhver tid gjeldende budsjettvedtak. Forvaltningen skal skje i henhold til gjeldende prinsipper for økonomistyring, samt økonomireglementet.

Sektor- og stabssjef er ansvarlig for å styre egen virksomhet innenfor vedtatte budsjetttrammer. Disponering av driftsbudsjettet skal være i samsvar med kommunestyrets mål, vedtak og intensjoner og

<sup>2</sup> Under sektor for Pleie, rehabilitering og omsorg ligger tjenester som; Institusjonstjenester, hjemmebaserte tjenester, tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne og rus og psykisk helsetjeneste.

<sup>3</sup> 1054 av 1372 årsverk per 31. august 2021.

innenfor nettorammen for egen virksomhet. Ved overskridelser i sektoren eller staben skal det søkes løsninger ved å omprioritere innenfor egne ressurser. Sektor- og stabssjef har fullmakt til å foreta budsjettendringer innenfor egen virksomhet i løpet av året, innenfor de rammer som er vedtatt. Beslutninger som binder opp senere års budsjetter faller utenfor fullmakten. Sektor- og stabssjef har ansvar for budsjettoppfølgingen for eget tjenesteområde.

For å gjennomføre den årlige virksomheten - virksomhetsplan og årsbudsjett vedtatt av kommunestyret, fordeler kommunedirektøren ansvar til sektorsjefene og stabssjefene. Denne ansvarsfordelingen er formalisert gjennom en årlig lederkontrakt. I lederkontraktene fra kommunedirektør mellom sektorsjefene og stabssjefene, og videre mellom sektorsjefer og stabssjefer og enhetslederne, skal henholdsvis sektorsjef, stabssjef og enhetslederne sørge for at virksomheten utføres i henhold til planverk. Dette gjelder i særlig grad mål for tjenesteproduksjonen og planlagt utviklingsarbeid, samt årsbudsjett, slik dette er beskrevet i handlings- og økonomiplanen. Lederne skal se til at de operative målene i virksomhetsplanen er avledet av kommuneplanens mål og strategier og de aktuelle strategiske planene på det aktuelle fagområdet, samt påse at tildelte ressurser brukes og forvaltes effektivt. Eventuelle ressursoverskridelser skal rapporteres omgående til overordnet leder sammen med forslag til korrigerende tiltak.

I vedlegg til kommunedirektørens lederkontrakt følger det en gjennomføringsplan for kommunestyrets vedtak på Handlings- og økonomiplan (verbalkpunkter mv.). I gjennomføringsplanen er arbeidsoppgaver med frister og ansvar fremstilt i en tabell. Dette gjelder for eksempel salderingstiltak med virkning på det kommende budsjett som må følges opp på tjenesteområdene i hver enkelt sektor og stab. Lignende tabeller finnes også i tertialrapportene.

Kommuneorganisasjonen har flere ledelsesfora – faste og midlertidige; ukentlige ledergruppemøter, budsjettdialog i tilknytning til administrative økonomirapporteringer, medarbeidersamtaler, ledertrening og lederutvikling. Disse har som et sentralt mål å styrke kommunens evne til å nå målene innenfor tilgjengelige ressursrammer, og styrke ledergjerningen.<sup>4</sup>

## Planer

Kommunens planbehov er basert på hvilke utfordringer Elverum kommune vil møte i fremtiden.<sup>5</sup> Planstrategien skal være et verktøy for å systematisere utfordringer som kommunen står overfor og de planbehov med tilhørende planprosesser som bør gjennomføres som følge av utfordringene. Planstrategi 2016-2019 er den sist vedtatte planstrategien i kommunen.<sup>6</sup> Planstrategien for Elverum for kommune ble sist godkjent av kommunestyret 26. september 2018. kommunen har ikke utarbeidet en planstrategi for inneværende kommunestyreperiode. Planstrategien redegjør for hvilke planer kommunen skal utarbeide i perioden, og hvilke planoppgaver kommunen skal prioritere i årene som kommer.

Kommunens strategiske planer, det vil si kommuneplanen og temaplaner/sektorplaner, har overordnede og langsiktige mål. Gjennom planarbeidet skal disse gi føringer (den røde tråden skal styrkes) for den løpende tjenesteproduksjonen i kommunen, jf. figur 2.

---

<sup>4</sup> Handlings- og økonomiplan 2022-2025.

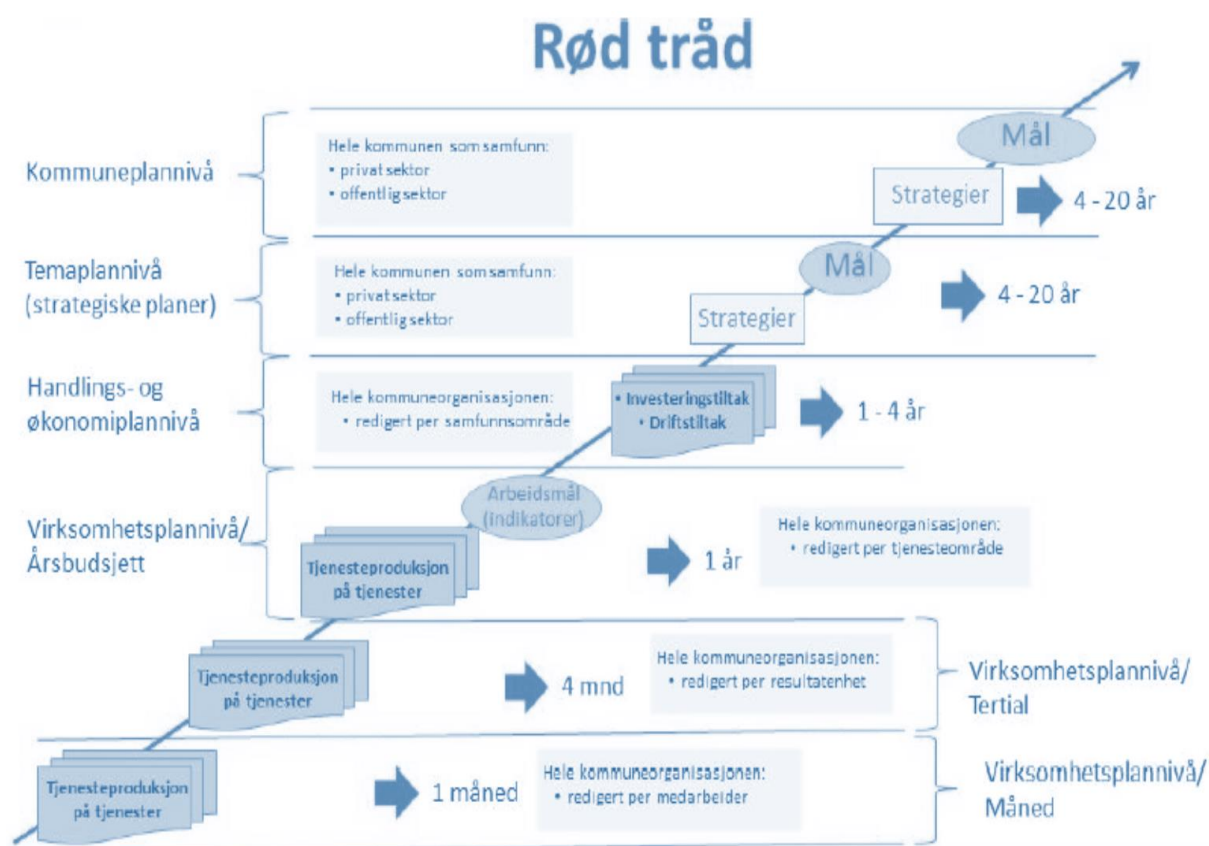
<sup>5</sup> Kommunen har utarbeidet et bakgrunnsdokument for planstrategien, *Kommunal planstrategi i Elverum – utfordringsnotat*, hvor det redegjøres for styrker og svakheter i Elverum kommune per i dag, og Elverums utfordringer i fremtiden.

<sup>6</sup> Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi, jf. Plan- og bygningsloven § 10. Dette forutsettes å være en prosess som foregår hvert fjerde år (jfr. PBL § 10), og skal være godkjent senest 1 år etter at nytt kommunestyre (som følge av valget) er konstituert.

I planverket inngår kommuneplanen med samfunnsdel og arealdel. Kommuneplanen 2010 – 2022, vedtatt 3. november 2010, beskriver overordnede og langsiktige mål og strategier for kommunens drift og utvikling, i et fire- til tolvårs perspektiv. Fortsatt befolkningsvekst var/er en hovedmålsetting i kommuneplanen, formulert som at kommunen skal ha en befolkningsvekst på 1 prosent per år. Dette er en forutsetning som inntil 2018 var forutsatt i handlings- og økonomiplanen.

Kommuneplanens samfunnsdel er kommunens overordnede plan. Avledet av kommuneplanen følger per i dag 20 sektor-/temaplaner med tilhørende strategiske planer på seks samfunnsområder.<sup>7</sup> Disse skal forstås som en detaljering av kommuneplanen for å ha et operativt grunnlag for virksomheten.<sup>8</sup>

Mål og strategier i de overordnede planene danner grunnlag for de konkrete målene i Handlings- og økonomiplanen med virksomhetsplan og årsbudsjett. I tillegg må i handlings- og økonomiplanen gi føringer for tjenester og samfunnsutvikling som vurderes som nødvendig å håndtere, og som ikke er redegjort for eller tatt høyde for i planverket.<sup>9</sup>



Figur 2: Kommunens planhierarki.

Kilde: Handlings- og økonomiplan 2022–2025.

#### Handlings- og økonomiplanen med årsbudsjett

Det blir årlig utarbeidet en handlings- og økonomiplan med virksomhetsplan og årsbudsjett. Samfunnsdelens handlingsplan og økonomiplanen er utarbeidet i et samlet dokument i Elverum kommune.

<sup>7</sup> Klima og energi, By- og bygdeutvikling, Samferdsel og infrastruktur, Verdiskaping og næringsutvikling og Natur, kulturmiljø og landskap.

<sup>8</sup> Årsmelding 2020.

<sup>9</sup> Handlings- og økonomiplan 2021-2024.



Alle saker som medfører økonomiske konsekvenser må innarbeides i budsjettet og økonomiplanen. Økonomiplanen viser de økonomiske rammene for en fireårsperiode fordelt på investeringer og drift med detaljert budsjett for det første året i perioden. De tre siste årene i planen er mer tentative, og beskriver hvilke mål, rammer, forutsetninger, aktiviteter og utfordringer som ligger til grunn for disse årene.

Handlingsplanen beskriver plangrunnlaget og kommunestyrets prioriteringer av aktiviteter, og hovedtrekkene i aktivitetene som planlegges gjennomført i løpet av kommende fireårsperiode. Virksomhetsplan og årsbudsjett skal ivareta ettårsperspektivet i planhierarkiet, og redegjøre for hovedtrekkene i den tjenesteproduksjonen som er planlagt for kommende år innenfor de økonomiske rammene. I henhold til kommunens økonomireglement skal tiltak som medfører økte kostnader for kommunen, fortrinnsvis fremmes i årsbudsjettet eller økonomiplan.

Forutsetninger og føringer for prosessen som leder frem til handlings- og økonomiplanen hentes i hovedsak fra følgende kilder, jf. handlings- og økonomiplanen 2022 – 2025.

- kommuneplanen
- temaplaner/sectorplaner
- forrige handlings- og økonomiplan
- årsmelding, årsberetning og regnskap for forrige år
- tertialrapportene for 1. og 2. tertial
- kommuneproposisjonen og regjeringens forslag til statsbudsjett
- kommunestyrevedtak for inneværende år som har betydning for mål og rammer for handlings- og økonomiplanen

### **Styringsdokumenter, økonomireglement og rutiner**

#### *Styringsdokumenter i budsjettprosessen*

Tre dokumenter ligger grunn for arbeidet med budsjett og økonomiplan i Elverum kommune; årshjulet for styring på overordnet nivå, budsjetttrundskrivet og økonomireglementet. *Kommunens årshjul* for styring på overordnet nivå synliggjør viktige milepæler gjennom året. Årshjulet beskriver samspillet mellom folkevalgt styring og administrativ ledelse og gjennomføring. *Budsjetttrundskrivet* beskriver arbeidet sektorene og stabene skal bidra med i budsjett- og økonomiplanprosessen. Rundskrivet blir sendt ut fra administrasjonen i april og inneholder instruks, milepæler og frister.

#### *Økonomireglementet*

Økonomireglementet til Elverum kommune ble vedtatt i kommunestyret i sak 176/19, 18. desember 2019 med virkning fra 1. januar 2020. Reglementet er justert i henhold til ny kommunelov.<sup>10</sup>

Økonomireglementet beskriver kommunens overordnede økonomibestemmelser og fullmakter, og har som mål å bidra til forsvarlig økonomistyring. I reglementet heter det at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. I dette ligger det å utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi, og for lokalsamfunnets utvikling.

Økonomireglementet er inndelt i fire kapitler:

1. Innledning med formål, omfang og øvrige forhold.
2. Økonomiske mål og handlingsregler.
3. Ansvar og myndighet til kommunestyret, formannskapet og kommunedirektør.
4. Rapportering gjennom året, årsregnskap og årsberetning.

---

<sup>10</sup> Den versjonen som revisor har fått tilsendt er datert desember 2020, og godkjent av økonomisjef.

Formålet med dette reglementet beskrives som følger

- sikre en effektiv og forsvarlig økonomiforvaltning i Elverum kommune
- sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og gi de folkevalgte et godt beslutningsgrunnlag
- legge til rette for en best mulig utnyttelse av kommunens ressurser i samsvar med kommunestyrets beslutninger
- redusere risikoen for avvik fra fastsatte mål på økonomiområdet
- sikre at kommunen følger kommuneloven, forskrifter og andre økonomibestemmelser klargjøre det ansvar og den myndighet som henholdsvis de politiske utvalgene og rådmann har for kommunens økonomi

For å sikre kommunen økonomisk handleevne over tid skal prioriteringer og aktivitet i budsjetter og økonomiplan tilpasses fem økonomiske mål formulert som måltall. Disse er beskrevet nærmere på sidene 19-20. Måltallene er fastsatt utfra kommunens økonomiske situasjon. Måltallene skal i henhold til økonomireglementet ligge til grunn for utarbeidelse av budsjett og økonomiplanene.

Det er formulert 10 handlingsregler i økonomireglementet som skal bidra til å ivareta kommunens mål om en bærekraftig økonomisk utvikling. Tre av handlingsreglene er identiske med måltallene. Vi finner det hensiktsmessig å gjengi handlingsreglene:

*1. Netto driftsresultat* - Kommunen skal over tid budsjettere med netto driftsresultat på 2 prosent av brutto driftsinntekter. Det kan budsjetteres med et lavere netto driftsresultat når udisponerte disposisjonsfond er mer enn 4 prosent av brutto driftsinntekter i regnskapsåret før budsjettet vedtas for kommende år (budsjett år minus to år).

*2. Avsetninger til fremtidige investeringer* - Det skal over driftsbudsjettet årlig avsettes et beløp til egenkapital i årets/fremtidige investeringer. Beløpet skal minimum tilsvare forventet utbytte/overføring til kommunen fra selskaper kommunen ha eierskap i.

*3. Disposisjonsfond* - Kommunen skal til enhver tid ha et udisponert disposisjonsfond på minst 4 prosent av brutto driftsinntekter som buffer ved et eventuelt driftsunderskudd.

*4. Lånegjeld* - Kommunen skal ikke ha netto lånegjeld som overstiger 100 prosent av brutto driftsinntekter.

*5. Investeringer innenfor dagens handlingsrom* - Drifts- og finansutgifter som følge av investeringer skal håndteres innenfor de økonomiske rammer som er tilgjengelig når vedtak om investering gjøres. Ingen investeringer skal finansieres med bakgrunn i forventede inntekter som følge av en forventet innbyggervækst eller lignende.

*6. Langsiktig perspektiv* - Kommunens økonomiplan for de fire neste årene skal ses i lys av det investerings- og driftsbehov kommunen vil ha i et perspektiv på minimum 8 år.

*7. Ansvar og myndighet* - Kommunen skal ha ansvarlige ledere med selvstendig ansvar for og myndighet til å disponere tildelte driftsrammer.

*8. Utlån* - Det skal ikke foretas utlån av kommunale midler utover formidlingslån (startlån fra Husbanken). Maskiner, biler, instrumenter, hjelpemidler og liknende skal ikke lånes ut dersom utlånet ikke er en del av kommunens tjenester.

9. *Garantier* - Når kommunen gir garanti for noen andres økonomiske forpliktelser skal det i kommunens balanse avsettes midler tilsvarende den summen garantien innebærer. Dette for å sikre dekning dersom behovet for garanti utløses.

10. *Budsjett rente og rentefond* - Kommunen skal budsjettere med en rente på 3 prosent. Avvik mellom budsjetterte renter og faktiske renter avsettes/brukes av kommunens rentefond.

#### *Rutiner*

Sektor- og stabssjefer er ansvarlig for rutiner på sine områder, slik at de til enhver tid gjeldende saksbehandlingsregler i lov og forskrift blir fulgt, jf. kommunens administrative delegeringsreglement.

Hierarkistrukturen i Elverum kommunes kvalitetssystem er basert på at lover og forskrifter er overordnet. Deretter kommer kommunens reglementer som vedtas av kommunestyret. Kommunedirektør er ansvarlig for at lovbestemmelser og reglementer blir fulgt opp administrativt gjennom egne prosedyrer, rutiner og eventuelt instruksjer.

Kommunens kvalitetssystem skal etter det vi får opplyst inneholde alle økonomistabens reglementer, prosedyrer, retningslinjer, rutiner skjemaer og veiledere.<sup>11</sup> Dette er eksempelvis rutiner over hvem som kvalitetssikrer, ansvar og gjennomføring av oppfølging og kontroll i forbindelse med intern rapportering mv.

#### **Årsbudsjettet og økonomiplan - budsjettarbeid og prosess**

Arbeidet med økonomiplan, budsjett og kommuneplanens handlingsdel kjøres parallelt i Elverum kommune. Denne prosessen starter når årsavslutningen er ferdig i februar. Kommunedirektør beskriver budsjettarbeidet, inkludert internkontrollen, som en kontinuerlig prosess. Planprosessen gjennomføres vanligvis i overensstemmelse med kommunens årshjul for styring. Årshjulet danner sammen med det årlige budsjetttrundskrivet og økonomireglementet, grunnlaget for prosessen med årsbudsjettet, økonomiplanen og virksomhetsplanen.

Utgangspunktet for budsjetttrammene for neste års budsjett er basisbudsjettet - fjorårets budsjett med grunnlagsendringer som har påløpt, med kroneverdier for året. Basisbudsjettet blir analysert, med tanke på det kommende årsbudsjettet, for å forsøke å fange opp «forhold» som ikke ble fanget opp forrige år. Ved 1. tertialrapport per 30. april korrigeres tallene fra forrige år. Korrigeringsene blir lagt inn i økonomiplanen for kommende år. Målet er å frembringe et mest mulig realistisk grunnlag, og dermed et mest mulig realistisk budsjett.

Administrasjonen opplyser om at det nedlegges mye arbeid med å finne ut hva som påvirker de økonomiske rammene, for eksempel gjennom befolkningsutvikling og demografiske forhold, for å få et mest mulig realistisk budsjett. Her blir det påpekt at det er viktig å fange opp føringer i lovverket og statlige styringssignaler i forbindelse med kommuneproposisjonen i mai, og vurdere hvordan dette påvirker kommunen.

Avvikene gjennom året blir tatt tak i og analysert, og tiltak blir truffet. Dette fremgår av tertialrapportene, årsberetning, årsmelding og handlings- og økonomiplaner.

#### *Strategi- og budsjettkonferansen*

I samsvar med årshjulet for styring blir det gjennomført en dialogprosess i regi av kommunestyrekomitéene med ulike brukere både internt og eksternt, om forventninger, resultater og løsninger som

---

<sup>11</sup> Revisor har fått tilsendt en oversikt over alle dokumenter som er relevante på økonomiområdet.

kan iverksettes. Prosessen leder frem mot den årlige strategi- og budsjettkonferansen med kommunestyret – vanligvis i juni, med påfølgende kommunestyrevedtak og føringer for handlings- og økonomiplanen.<sup>12</sup>

På konferansen orienterer administrasjonen kommunestyret om utfordringer rundt økonomi og prosessen med budsjett og økonomiplan, og de overordnede rammene blir diskutert. Hele kommunestyret, hovedtillitsvalgte, hovedverneombud, sektor- og stabsledere, kommunedirektør, samt deler av økonomistaben deltar på konferansen.<sup>13</sup>

Hensikten med konferansen er med utgangspunkt i kommunes planverk å presentere administrasjonens utredninger og vurderinger for kommunen, fordelt på drift og investeringer for kommende handlings- og økonomiplanperiode, formidle innspill fra kommunestyrets komiteer, skape politisk drøfting og diskusjon om kommunens muligheter, utfordringer og retning videre.<sup>14</sup> Dette skal gi kommunedirektør signaler og retningslinjer for høstens fremlegg av handlings- og økonomiplan for kommende fireårsperiode. Ifølge økonomisjef er imidlertid strategi- og budsjettkonferansen mer som et budsjettseminar å regne, siden politikerne er mindre opptatt av strategi og langsiktige vurderinger, sammenlignet med kortsiktige prioriteringer.

Kommunestyrets vedtak på prioriteringer i kommende handlings- og økonomiplan skal være ferdig i etterfølgende kommunestyremøte, rundt 20. juni, i henhold til årshjulet.

#### *Grunnlagsendringer og salderingstiltak*

Endringer som kommunedirektøren eller kommunestyret ikke kan påvirke blir innarbeidet som grunnlagsendringer<sup>15</sup> for kommende budsjett. Grunnlagsendringer blir gjennomgått i kommunen i august. Dette gjelder for eksempel pris- og lønnsvekst. Kommunen benytter den kommunale deflatoren i beregningen av kostnadsveksten. Deflatoren dekomponeres i prisvekst og årslønnsvekst. Disse forutsetningene er brukt i budsjettet til kommunen ved at driftsposter er økt med prisveksten og inntektene er økt med verdien på deflatoren. Dette blir også gjenspeilet i kommunens gebyrregulativ hvor de fleste prisene har fått en økning lik deflatoren.<sup>16</sup>

Effekten av effektiviseringer som ikke endrer kommunens tjenestetilbud til innbyggerne blir også innarbeidet som grunnlagsendringer. Endringer i budsjettforutsetninger som vil få innvirkning på tjenestetilbudet og som kommunestyret selv kan påvirke, blir lagt frem for politisk behandling. Dette kan være nye aktiviteter eller tiltak som reduserer kommunens nettoutgifter, såkalte salderingstiltak.<sup>17</sup> Salderingstiltak krever godkjenning i kommunestyret. Salderingstiltak som er innarbeidet i handlings- og økonomiplanen og tiltakene fremgår eksplisitt av plandokumentet.

---

<sup>12</sup> I 2021 ble konferansen avholdt i september.

<sup>13</sup> Det har vært invitert gjester til disse konferansene, men i 2021 var det kommunedirektør og økonomisjef som sto for hele opplegget ut mot politikerne.

<sup>14</sup> Jf. saksfremlegg i kommunestyret 8. juni 2016.

<sup>15</sup> Grunnlagsendringer er endringer i budsjettforutsetningene som kommunestyret ikke kan påvirke. Disse må korrigeres for å få realistiske budsjetter. Dette gjelder for eksempel pris- og lønnsvekst og demografiske forhold.

<sup>16</sup> Jf. handlings- og økonomiplan 2021 – 2024.

<sup>17</sup> Orienteringen om dette er beskrevet i handlings- og økonomiplan 2021 – 2024.

### *Videre prosess*

Kommunen har et mål om å være ferdig med verbaldelen av budsjett og økonomiplan innen 15. august. Etter denne datoen jobber administrasjonen videre med tallene. Innen 10. september, ifølge årshjulet, skal sektorene og stabene levere sine forslag til handlings- og økonomiplan. Det blir forsøkt å få på plass så presise tall så tidlig som mulig, slik at «alt er klart» til statsbudsjettet legges frem i oktober.

Kommunedirektør legger frem forslag til handlings- og økonomiplan i løpet av oktober. Formannskapet behandler budsjett og økonomiplan og skal innstille til kommunestyret i saker som har økonomiske konsekvenser som må innarbeides i budsjett og økonomiplan.<sup>18</sup> Formannskapet kan endre kommunedirektørens forslag før det blir lagt frem for behandling i kommunestyret i desember. Formannskapets innstilling til handlings- og økonomiplan, inkludert årsbudsjett og virksomhetsplan, skal være klart innen 1. desember. Handlings- og økonomiplan blir vedtatt på etterfølgende kommunestyremøte. For 2021 er datoen satt til 15. desember. Utgangspunktet for detaljbudsjettet er da gitt og det kan da være ønskelig å foreta en mer eksakt detaljering, og periodiseringer må korrigeres. Dette arbeidet skal begynne når kommunedirektørs budsjettforslag foreligger.<sup>19</sup> Endelig periodisert detaljbudsjett skal være klart innen 1. januar, ifølge årshjulet.

### **Handlingsrom, måltall og risiko**

#### *Måltall*

Kommunens økonomiske mål med tilhørende finansielle måltall ble vedtatt av kommunestyret i sak 176/19 i 2019, sammen med nytt økonomireglementet. I reglementet er det beskrevet fire økonomiske mål formulert som måltall<sup>20</sup>; netto driftsresultat: 2 prosent, udisponerte disposisjonsfond<sup>21</sup>: 4 prosent og netto lånegjeld maks 100 prosent, alle i prosent av brutto driftsinntekter. Det er også et mål om å ha 20 prosent egenfinansiering av investeringsporteføljen.<sup>22</sup> I tillegg har kommunen et mål om å ha under 1 prosent avvik mellom regnskap og budsjetttrammer på tjenesteområdene. Overholdelse av målene, med konsekvenser for prioriteringer i budsjetter og økonomiplan, skal sikre at kommunen forvalter økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

Videre heter det i økonomireglementet at måltallene er fastsatt utfra kommunens økonomiske situasjon. De finansielle måltallene skal ligge til grunn for utarbeidelse av budsjett og økonomiplanene. I årsberetningen skal måltallene vise den økonomiske utviklingen. Til hjelp med å innfri måltallene og nå målene har kommunen, som tidligere nevnt, utviklet 10 handlingsregler. Disse er redegjort for i økonomireglementet.

Administrasjonen hevder på bakgrunn av kommunens økonomiske situasjon at det ikke er realistisk å nå de økonomiske målene på kort sikt, det vil si 1 til 4 år. Ettersom kommunen har stram økonomi og lite økonomisk handlingsrom må det legges til grunn en gradvis tilnærming. Innfrielsen av måltallene

---

<sup>18</sup> Jf. Politisk delegeringsreglement av 16. desember 2020, utvalgssak KS-144/20.

<sup>19</sup> Jf. Budsjetttrundskriv 2022-2025.

<sup>20</sup> Kommunen skal over tid budsjettere med netto driftsresultat på 2 prosent av brutto driftsinntekter. Det kan budsjetteres med et lavere netto driftsresultat når udisponerte disposisjonsfond overstiger 4 prosent av brutto driftsinntekter i regnskapsåret før budsjettet vedtas for kommende år. Kommunen skal til enhver tid ha et udisponert disposisjonsfond på minst 4 prosent av brutto driftsinntekter som buffer ved et eventuelt driftsunderskudd. Kommunen skal ikke ha netto lånegjeld som overstiger 100 prosent av brutto driftsinntekter.

<sup>21</sup> Udisponerte disposisjonsfond er midler som ikke er disponert av kommunestyret til bestemte formål, og er de reservene som kommunestyret kan anvende til gode formål eller uforutsette hendelser.

<sup>22</sup> Måltallet beskriver hvor stor del av kommunens investeringer som finansieres med egenkapital. Høy egenkapitalandel tilsier mindre belastning på fremtidige driftsbudsjetter.

må derfor ses over et lengre tidsrom. Kommunen har per oktober 2021, 32 millioner kroner på disposisjonsfond, hvor 2/3 av disse allerede er disponert. Administrasjonen mener derfor at handlingsreglene bør anvendes så langt råd er for å nå målene på mellomlang sikt, det vil si 5 til 8 år.<sup>23</sup> Det blir påpekt i kommunens årsmelding at de økonomiske målene ikke er ambisiøse sammenlignet med andre kommuner og landsgjennomsnittet, og at målene må nåes dersom kommunen skal få en sunn driftsøkonomi som igjen gir økonomiske handlingsrom for kommunen.

Administrasjonen presenterer måletallene for politikerne på den årlige budsjett- og strategikonferansen.<sup>24</sup> På disse konferansene er det rettet mye oppmerksomhet mot måletallene. I notatet<sup>25</sup> til kommunens strategi- og budsjettkonferanse blir det redegjort for hvert enkelt av måletallene som kommunen har definert i økonomireglementet, samt arbeidskapital. Måletallene er presentert med trafikklys. Ingen av måletallene er vurdert til å ha tilfredsstillende status og fire av fem, har heller ikke positiv utvikling etter administrasjonens vurdering.

Tabell 1 beskriver kommunens økonomiske måltall, samt budsjettert og forventet utvikling i måletallene for inneværende økonomiplanperiode.

Økonomiske mål (i prosent)	Måltall	Regnskap	Budsjett	Budsjett	Økonomiplanperiode		
		2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Netto DR i % av BDI</b>	<b>2</b>	0,74	0,86	0,0	0,0	0,46	0,53
<b>Udisponert disposisjonsfond i % BDI</b>	<b>4</b>	1,44	1,19	0,98	0,73	0,95	1,24
<b>Netto lånegjeld i % BDI</b>	<b>Maks 100</b>	123	133	129	127	125	123
<b>Egenfin. av inv.portefølje ekskl. VARF</b>	<b>20</b>	12,8	1,0	6,4	7,9	11,8	11,3

Tabell 1: Økonomiske mål og resultater og 2020 – 2025. Kilde: Handlings- og økonomiplan 2022-2025.

#### *Risiko knyttet til kommunens økonomiske situasjon*

Det har blitt redegjort i tertialrapporter, årsberetning, budsjett dokumenter og saksframlegg at kommunene ikke når sine egne økonomiske måltall. Kommunedirektør slår fast at kommunen har lite økonomisk handlingsrom, og at styringen mot et resultat rundt null er krevende. Etter kommunedirektørs syn blir måletallene oppfattet av kommunestyret å være en ambisjon. I handlings- og økonomiplan 2022-2025 blir det understreket at kommunen har en «særdeles stram økonomi». Elverum kommune har en betydelig lånegjeld; netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter (BDI) vil i 2022 være 129 prosent.

Gjeldende økonomiplan har innarbeidet konsekvensen av nye låneopptak som følge av alle planlagte investeringer. Avdrag på gjeld er innarbeidet i henhold til minimumsnivået som lovverket setter til avdrag på lån. Administrasjonen følger med på rentebaner og har innarbeidet konsekvensen av nye låneopptak som følge av alle planlagte investeringer i økonomiplanen. I henhold til økonomireglementet og handlingsregel 10, samt handlings- og økonomiplan 2022-2025, skal kommunen budsjettere

<sup>23</sup> Jf. handlings- og økonomiplan 2021 – 2024.

<sup>24</sup> Vanligvis avholdes konferansen år hvert i juni. I 2021 ble den avholdt i september.

<sup>25</sup> Notat: Kommunestyrets strategi- og budsjettkonferanse, 8. september 2021.

med en rente på 3 prosent. Avvik mellom budsjetterte renter og faktiske renter skal avsettes, eventuelt brukes, av kommunens rentefond.

Elverum kommune har en høy langsiktige gjeld, jf. figur 3. Nettogjelden økte med nær 1 milliard kroner fra 2015 til 2020 (fremgår ikke direkte av figuren). Ser vi bort fra formidlingslån<sup>26</sup> forventes det en svakt fallende gjeld ut økonomiplanperioden i 2025.

Den høye langsiktige lånegjelden skyldes flere store investeringsprosjekter som er gjennomført for å møte en forventet befolkningsvekst på rundt 1 prosent. Befolkningsveksten har ligget mellom 0,18 og 0,32 prosent de siste fem årene. Størrelsen på den langsiktige lånegjelden innebærer at kommunen må betale mer av de løpende driftsinntekter til renter og avdrag. Et historisk lavt rentenivå har likevel bidratt til å holde utgiftene til renter og avdrag på et håndterlig nivå.



Figur 3: Gjeldsutvikling i Elverum kommune 2017-2025. Kilde: Handlings- og økonomiplan 2022-2025.

Det vil ikke bli opparbeidet en økonomisk buffer eller reserve i årsbudsjettet for 2022 eller i økonomiplanperioden, jamfør tabell 1, slik at det blir budsjettert med et netto driftsresultat på 0,0 prosent. Kommunestyret vil dermed ikke ha noen buffer å disponere til uforutsette hendelser i budsjett for 2022. I handlings- og økonomiplanen blir det påpekt at kommunen har en risikoutsatt økonomi med lite handlingsrom for å skape vekst og utvikling.

I forbindelse med behandlingen av handlings- og økonomiplan 2022 – 2025 i kommunestyret 15. desember 2021, ber kommunestyret kommunedirektør om å legge frem neste handlings- og økonomiplan 2023-2026, med et netto driftsresultat på minimum 1 prosent av BDI i 2023, og 2 prosent i resten av perioden. Aktuelle tiltak og løsninger skal drøftes med formannskapet i første kvartal, og følges opp i kommunestyrets strategikonferanse i 2022.

### Tertialrapportering for styring

Tertialrapportene ser på virksomhetsåret på bakgrunn av inneværende virksomhetsplan. Rapportene skal dermed være underlag for styring innenfor virksomhetsåret, og beskrive kommunens økonomiske

<sup>26</sup> Lån kommunen har tatt opp for videre utlån, blant annet startlån.



situasjon. Dette innbefatter en beskrivelse av status fra de forskjellige tjenesteområdene i kommunen med hensyn til måloppnåelse i tjenesteproduksjonen og status i pågående utviklingsarbeid, og om tjenesteproduksjonen kan gjennomføres innenfor vedtatte økonomiske rammer. Avvik som kan ha betydning for årets resultat og hvilke korrigerende tiltak som fremmes skal fremkomme i tertialrapporteringen. Etter å ha sett gjennom tertialrapportene for 2020 og 2021 finner vi lite beskrivelser av korrigerende tiltak utover at dette er nevnt et par steder i rapportene.

Videre redegjøres det for status på planlagte investeringsprosjekter, bemanningsoversikt, sykefravær, oppfølgingen av kommunestyrets vedtak på handlings- og økonomiplanen, oppfølging av politiske vedtak gjennom driftsåret og status på tjenesteområder under tilsyn. Noe av hensikten med tertialrapporteringen er å føre kontroll med kommunens økonomiske utvikling, og sjekke at budsjettforutsetningene for inneværende år stemmer. Årets budsjett vil også danne grunnlag for neste års budsjett, slik at kontroll av årets budsjett mot drift derfor er en forutsetning for å ha realistiske rammer som grunnlag for neste års budsjettering.<sup>27</sup> Det gjøres en vurdering på om avvik som det redegjøres for i tertialrapporteringen skal legges inn som prognose og budsjettjusteres.

### **Internkontrolltiltak og andre risikoreduserende tiltak**

I tillegg til tertialrapportene og økonomireglementet og dets måltall og handlingsregler, har administrasjonen iverksatt flere tiltak for å se til at kommunen budsjetterer og planlegger drift og investeringer på bakgrunn av realistiske anslag på inntekter og utgifter. I tråd med disse tiltakene informerer økonomisjef om at kommunen har redusert risiko ved at kommunen har mer detaljerte tall på et tidligere tidspunkt i budsjett- og økonomiplanprosessen i dag, sammenlignet med tidligere. Samtidig er kommunen i ferd med å innføre lik eller likere praksis i budsjettarbeidet for alle sektorer, for eksempel ved å opprette økonomirådgivergruppen, nærmere beskrevet i kapittel [7.2](#).

#### *Budjettsamtaler<sup>28</sup>*

Kommunedirektøren har en samtale med sektor- og stabssjefer i forbindelse med mellom- og tertialrapporteringene på økonomi, i alt fire ganger i året; mars, mai, september og november. Økonomisjef deltar også i disse samtalene. Samtalene har fokus på brukerperspektivet, produksjonsperspektivet, medarbeiderperspektivet og økonomi.

I budjettsamtalene mellom kommunedirektør og sektor- og stabssjefene blir det forsøkt å fange opp årsaksforhold til avvik og utfordringer i kommunen. Dersom for eksempel sektorene har mindreforbruk og ikke rapporterer det, blir dette tema i budjettsamtalene. Samtidig skal de kunne forklare hvorfor de har mindreforbruk. Gjennom samtalen blir det forsøkt å finne grunnen til mindreforbruket.

Avvikene som blir avdekket i samtalene legger grunnlaget for en salderingsprosess på sektorene, eller grunnlag for økning av sektorens rammer på inneværende budsjett eller kommende års budsjett og økonomiplan.

#### *Kontroll med lønnsbudsjettet*

Lønnsutgifter er den klart største kostnadsdriveren i kommunen. Rundt 75 prosent av budsjettet i Elverum kommune er lønnsutgifter. Det blir derfor understreket av kommunedirektør at lønnskostnadene blir sjekket jevnlig og at det blir vektlagt å ha god kontroll på lønnsbudsjettene. Kontroll av lønnsbudsjett blir nærmere beskrevet i kapittel [7.2](#), når vi ser på budsjettoppfølgingen.

---

<sup>27</sup> Ifølge 2. tertialrapport 2021.

<sup>28</sup> Budjettsamtalene/-dialogene er også beskrevet i kapittel [7.2](#).

### *Reduksjon i utgifter*

Endringer i forutsetninger gjør at budsjettrammene for de forskjellige tjenesteområdene må justeres hvert år for at de skal være realistiske kommende år.

Det har blitt gjennomført en gjennomgang av tjenestene vurdert etter hvilke tjenester kommunen «må, bør og kan ha». Tjenestegjennomgangene resulterte i besparinger for 2019 og 2020 på til sammen ca. 60 millioner kroner. Tiltakene medførte en nedbemanning på om lag 35 årsverk. Det ble gjennomført et prosjekt i kommunen i 2021 for å se på ytterligere innsparingsmuligheter, eventuelt øke inntektene i kommunen. I 2021-budsjettet har det blitt lagt til grunn ytterligere en nedbemanning tilsvarende 10 årsverk. Alle større sektorer, samt Eiendomstaben, har hatt en liten nedgang i bemanningen fra 1. januar 2021 til 31. august 2021.<sup>29</sup> Til sammen er dette snakk om en nedbemanning på 21 årsverk.

### *Kontroll med nye tiltak*

Alle driftstiltak skal være diskutert i kommunedirektørens ledergruppe før de eventuelt tas inn i budsjettet. Økonomiavdelingen legger inn de tiltakene som kommunedirektøren ønsker å ha med i budsjettet.

I henhold til kommunens økonomireglement skal tiltak som medfører økte kostnader for kommunen, fortrinnsvis fremmes i årsbudsjettet/økonomiplan. Dersom nye tiltak fremmes for kommunestyret utenom den ordinære budsjettbehandling, skal tiltaket være forsvarlig utredet med oversikt over økonomiske konsekvenser. Budsjettdekning skal oppgis. Økonomiske konsekvenser ut over inneværende år skal det også redegjøres for. Vesentlige endringer i budsjettrammer (innenfor tjenesteområder) skal forelegges politisk behandling. Som vesentlige endringer regnes større økonomiske omdisponeringer og endringer som påvirker tjenestenivå i omfang og kvalitet.

### *Befolkningsutvikling og demografi*

Administrasjonen redegjør for økonomiske utfordringer som Elverum kommune står ovenfor i årene som kommer i årsmeldingene og handlings- og økonomiplanene. I de seneste planene har oppmerksomheten blitt rettet særlig mot reduserte inntekter som følge av lavere befolkningsvekst enn forventet.

Ifølge kommunens administrasjon har de god kontroll på befolkningsanalyser og hvordan befolkningsutviklingen påvirker rammeoverføringene til kommunen, og derigjennom påregnelig utvikling av etterspørsel av kommunale tjenester. Demografi, befolkningsutvikling og endringer i utgiftsbehov blir beskrevet over tre til fire sider i handlings- og økonomiplanen 2022-2025.

Administrasjonen henter innbyggertall fra folkeregisteret hver mandag. Presise tall for alderssammensetningen får kommunen når demografitalle fra Statistisk sentralbyrå kunngjøres årlig i august og mars. Framskrivning av innbyggertall i perioden 2022 – 2024, jf. handlings- og økonomiplan 2021 – 2024, er gjort med bakgrunn i befolkningsframskrivingen fra Statistisk sentralbyrå. I planen er det beskrevet en forventet markert nedgang i aldersgruppen 0 – 15 år, og en sterk vekst i aldersgruppen 80 – 89 år, i Elverum kommune.

I 2020 la kommunen til grunn en forventet befolkningsvekst på 0,25 prosent, jf. tabell 2. Denne befolkningsveksten er også lagt til grunn for 2021.

---

<sup>29</sup> Jf. Handlings- og økonomiplan 2022 – 2025.

Årstall	Forventet befolkningsvekst	Faktisk befolkningsvekst
2014	1	1,1
2015	1	1,1
2016	0,8	0,3
2017	1	0,18
2018	1	0,32
2019	0,5	0,29
2020	0,25	0,18

Tabell 2: Befolkningsvekst i Elverum kommune 2014-2020.

Kilde: Årsmeldinger 2014-2020.

### Budsjettprosess i sektorene<sup>30</sup>

#### *Sektor for Pleie, rehabilitering og omsorg*

I sektor Pleie, rehabilitering og omsorg blir det jobbet gjennom våren for å få oversikt over behov for neste års budsjett før sommerferien. Sektorens økonomirådgiver, sammen med økonomistaben, har en gjennomgang med alle enhetslederne og avdelingsledere for enheten/avdelingenes eget budsjett for å sikre et realistisk budsjett. Kvalitetssikringen er viktig for å få frem behov for eventuelle behov for grunnlagsendringer og et mest mulig riktig budsjett. Størstedelen av budsjettet er fast lønn. Det benyttes maler for hvordan lønnsbudsjettet beregnes; sosiale utgifter, avtalefestede tillegg, helligdags-tillegg, feriebudsjett, overtid. Etter denne gjennomgangen har sektorsjefen en egen gjennomgang av sektoren med økonomirådgiver og økonomistaben med teamet som har ansvar for budsjett- og rapportering. I denne fasen er det også en dialog med enhetsledere gjennom spørsmål og behov for avklaringer. Parallelt jobbes det med behov for nye tiltak, effektivisering og eventuelle investeringsbehov.

I arbeidet med å utarbeide neste års budsjett, skilles det på hva som er grunnlagsendringer, nye tiltak, og tiltak for innsparing og investeringer. De fleste grunnlagsendringer fanges opp i gjennomgang av alle avdelingenes budsjett før sommerferien, og øvrige tiltak legges inn i egen mal på felles område i Teams. Tiltakene kvalitetssikres av team for budsjett- og økonomirapportering. I tillegg kan det tilkomme nye oppgaver til kommunen gjennom Statsbudsjettet. Er det forhold som berører sektorens tjenester, meldes dette inn i Teams etter at Statsbudsjettet blir fremlagt i oktober.

Kommunen har gjennom flere år hatt en tjenestegjennomgang/salderingsprosess for å sikre effektiv utnyttelse av kommunens ressurser, for å kunne identifisere innsparingsmuligheter. Sektorsjef opplyser om at det er gjennomført flere innsparinger på sektor Pleie, rehabilitering og omsorg de senere årene, slik at det oppleves vanskelig å finne nye områder hvor utgifter kan reduseres eller inntekter økes, innværende år. I oktober blir det arbeidet med å kvalitetssikre grunnlagsdata på bakgrunn av nytt statsbudsjett, hvor sektorsjef melder endringer som gjelder for sitt ansvarsområde.

Avslutningsvis jobbes det med å få på plass detaljer i budsjettet innenfor rammen for å sikre riktige budsjetter for alle avdelinger. Detaljene skal være ferdige innen utgangen av året, men sektoren har ofte måttet jobbe videre med detaljene etter nyttår.

#### *Sektor for Skole*

Årshjulet og budsjetttrundskrivet med frister følges i budsjett- og økonomiplanprosessen. Det er tett dialog mellom økonomirådgiverne og enhetslederne i budsjettprosessen, blant annet gjennom kvalitetssikring av de rapporterte tallene fra enhetene.

<sup>30</sup> De sektorene vi har avgrenset oss til i denne forvaltningsrevisjonen.

Økonomirådgiver går gjennom basisbudsjettet med alle enhetene på sektoren, med kontrollspørsmål på områder som er/eller kan være feil. Dette er en felles fremgangsmåte for alle sektorer. Før budsjettet leses inn i økonomisystemet etterkontrollerer økonomirådgiver alle budsjettene på enhetene. Dette er en prosess som det ikke finnes skriftlige rutiner på. Hvordan denne kontrollen utføres er personavhengig og kan variere fra sektor til sektor.

Alle ledere med budsjettansvar har skrevet under på en lederavtale - *Lederkontrakt for ledere i Elverum kommune*. Det blir avholdt dialogssamtaler med sektorsjef og enhetslederne (rektorene), to ganger i året, blant annet om bemanningsbehov. På høsten en gang i året, blir det gjennomført styringsdialog med enhetslederne, tillitsvalgte, eventuelt verneombud, leder utdanningskomite (politisk representant) og medlemmer av skolenes plangrupper. Plangruppene består av pedagoger som støtter rektor i utviklingsarbeidet. Målene og virksomhetsplanen på sektor Skole, men også økonomi, blir diskutert i disse samtalene.

Det blir jobbet med handlings- og økonomiplan utover høsten. Her blir de overordnede sakene diskutert, men konkrete utfordringer innen skole tas også opp; for eksempel befolkningsutvikling og elevtall.

Lønnsbudsjettet utgjør en svært stor del av totalbudsjettet på sektor Skole, slik at det eneste innsparingstiltaket som virkelig nytter er nedbemanning, ifølge sektorsjef. Skoleutredningen fra 2020 har pekt på en mulig innsparing ved nedleggelse av flere skoler. Det ble nylig gjennomført en politisk debatt på skolestruktur, som resulterte i at kommunestyret vedtok å legge ned ungdomstrinnet ved Handstad skole og flytte elevene til Elverum ungdomsskole. Det er imidlertid ikke politisk vilje per i dag til å legge ned flere skoler, opplyser sektorsjef.

I 2021 ble det utarbeidet en ny ressursfordelingsmodell (lærernormen ligger til grunn for modellen). Denne modellen ser på ressursituasjonen i den enkelte skole, hvor det fokuseres på mer likhet og forutsigbarhet i ressursplanleggingen. Bemanningsplanen blir gjennomgått i møter med representant fra skolekontoret, økonomirådgiver og hver enhetsleder.<sup>31</sup> Personallister årslønn avstemmes med ressursfordelingsmodellen. Dette legges frem som behov for sektoren, og skal være klart før sommeren.

#### *Sektor for Teknikk og miljø*

For sektor Teknikk og miljø er det lite endringer fra år til år i budsjetteringen, ifølge sektorsjef. Utgangspunktet er fjorårets budsjett, opprinnelig budsjetttramme, korrigert for nye vedtak og andre kjente tekniske korrigeringer. Opprinnelig budsjetttramme kan være et resultat av vedtak fra flere år tilbake i tid. I denne prosessen har økonomirådgiver – ansatt i økonomistaben en viktig funksjon ved å holde oversikt – særlig over historikken.

Sektorsjef melder inn behov for tiltak til kommunedirektør på drift og investeringer. Grunnlagsendringer og nye tiltak legges frem i juli/august. Denne fremleggelsen følger en fast skjematikk. Oppsettet over tiltakene fremgår av en mal i et regneark

- i) historiske tiltak
- ii) endringer i grunnlaget
- iii) nye tiltak

---

<sup>31</sup> Det blir avholdt en bemanningskonferanse på våren og før jul.

Økonomirådgiver etablerer videre detaljbudsjett og fører kontroll med budsjettfremskrivningen, samt kvalitetssikrer tallgrunnlaget.

Hos sektor for Teknikk og miljø er flere enheter finansiert gjennom gebyrer (selvkost). Sektorsjef opplever budsjettet på områder som ikke finansieres av selvkost, som «ubekvemst stramt og marginalt realistisk», slik at resultatet delvis har blitt berget av tilfeldige inntekter. Det er ikke lagt opp til at Teknikk og miljø eller de andre sektorene skal ha buffere til rådighet i sine budsjetter. Til dette mener sektorsjef at det prinsipielt er riktig at eventuelle buffere tilligger kommunedirektør.

## 6.3 Revisors vurdering

### 6.3.1 Kommunen bør sørge for at det er tydelig sammenheng mellom økonomiplanen og overordnede planer i kommunen

Kommuneplanens samfunnsdel skal vise hvilken visjon, langsiktige strategier og satsingsområder kommunen skal ha de kommende årene. Satsingsområdene skal gjenspeiles i handlings- og økonomiplanen og være realistiske ut fra det handlingsrommet kommunen har. Uten tydelige satsingsområder vil det være vanskelig å gjøre prioriteringer når ressursene skal fordeles, noe som kan redusere realismen i planen(e).

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunens samfunnsdel skal følges opp. Koblingen til satsingsområder og mål i kommuneplanens samfunnsdel skal fremgå i en innledende overbyggende del av økonomiplanen.

Samfunnsdelens handlingsplan og økonomiplanen er utarbeidet i et samlet dokument i Elverum kommune, men de er ikke integrert. I innledningen av plandokumentet står det at Handlings- og økonomiplanen tas særlig fra kommuneplanen og kommunedelplaner – de strategiske og overordnede planene, som nevnt i kapittel [6.2](#). Utover dette er det vanskelig å se koblinger mellom økonomiplanen og overordnede planer, da vi ikke finner referanser i selve økonomiplandokumentet til de overordnede planer.

Etter revisors oppfatning beskriver økonomiplanen ikke hvordan samfunnsdelens mål er lagt inn som overordnede føringer for økonomiplanen, eller hvordan satsingsområder og hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel følges opp. Dette er fraværende også når det gjelder hvordan sektorene følger opp satsingsområder og hovedmål i kommuneplanens samfunnsdel.

 **Det bør være koblinger og referanser mellom økonomiplanen og de overordnede planene. Vi kan ikke se at dette er tilfellet. Kriteriet er dermed ikke etterlevd.**

### 6.3.2 Kommunen bør sørge for at det er utarbeidet en plan for økonomiplan- og budsjettprosessen og at planen er forankret politisk

Elverum kommune har etablert et styringssystem for budsjett- og økonomiplanprosessen gjennom det overordnede årshjulet, det årlige budsjetttrundskrivnet og økonomireglementet. Styringssystemet skal bidra til å sikre at overordnede målsettinger fra planer systematiseres i en målstruktur og danner grunnlaget for prosessen med budsjett og økonomiplan. Dette er et godt utgangspunkt for vellykket gjennomføring og resultat av budsjett og økonomiplan.

I tråd med anbefalinger blir det lagt opp til en budsjett- og økonomiplanprosess tidlig på våren med en bred involvering, som leder til strategi- og budsjettkonferansen med kommunestyret på sommeren (i september de to siste årene), med påfølgende kommunestyrevedtak og føringer for handlings- og økonomiplanen.

En ulempe med å gjennomføre budsjett- og økonomiplanarbeidet i en prosess, er at årsbudsjettet kan få uforholdsmessig stor oppmerksomhet. Dette ser ut til å gjøre seg gjeldende i Elverum kommune også. Likevel fremstår budsjett- og økonomiplanprosessen i Elverum kommune som en kontinuerlig, planmessig og hensiktsmessig prosess som er forankret politisk, i overensstemmelse med kommunens styringssystem.

**Budsjett- og økonomiplanprosessen fremstår som en kontinuerlig, planmessig og hensiktsmessig prosess som er forankret politisk, i overensstemmelse med kommunens styringssystem. Kriteriet er dermed etterlevd.**

### 6.3.3 Kommunen bør legge vedtatte måltall til grunn i økonomiplanleggingen

I henhold til generalbestemmelsen om økonomiforvaltning skal kommunen forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Til hjelp for å kunne beskrive kommunens økonomisk stilling og utvikling, er kommunene fra 2020 pålagt å utarbeide finansielle måltall. De finansielle måltallene skal fungere som rammer for budsjettarbeidet og ligge til grunn for utarbeidelse av budsjett og økonomiplanene. Måltallene er imidlertid ikke bindende for budsjettet. Hensikten med måltallene er å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning i budsjettprosessene, bedre kunnskapen om kommunens økonomiske stilling og hvilke politiske ambisjoner det er rom for i et lengre perspektiv.<sup>32</sup> De finansielle måltallene skal ligge til grunn for utarbeidelse av budsjett og økonomiplanen.

Det er ikke regler for hvilke måltall kommunene bør velge eller hvilket nivå måltallene bør befinne seg på. Valg av måltall er overlatt til kommunen og må fastsettes ut fra kommunens økonomiske situasjon.

Elverum kommune har beskrevet fire økonomiske mål formulert som finansielle måltall, samt et avviksmål mellom regnskap og budsjetttrammer på tjenesteområdene, i økonomireglementet. Måltallene blir rapportert i tertialrapportene, inkludert årsmelding - for første gang i årsmeldingen for 2020, samt årsberetningen.

Elverum kommune benytter blant annet finansielle måltall som netto driftsresultat, udisponerte disposisjonsfond og netto lånegjeld, alle i prosent av brutto driftsinntekter. Dette er hensiktsmessige finansielle måltall for å beskrive kommunens økonomiske handlingsrom – kommunens frie disponible midler, og blir blant annet benyttet av KS i denne sammenhengen.

Det blir understreket i økonomireglementet at de finansielle måltallene er fastsatt ut fra kommunens økonomiske situasjon, og at de skal ligge til grunn for utarbeidelse av budsjett og økonomiplan. Likevel hevder administrasjonen at det ikke er realistisk å nå de økonomiske målene på kort sikt, det vil si innenfor en fireårsperiode, ettersom økonomien i kommunen er svært stram. Dette til tross for at det

<sup>32</sup> Jf. lov om kommuner og fylkeskommuner Prop. 46 L (2017–2018).

blir påpekt i handlings- og økonomiplanen at måltallene ikke er særlig ambisiøse sammenlignet med andre kommuner. Det er klart at målet om å redusere netto lånegjeld til under 100 prosent av brutto driftsinntekter vil følge nedbetalingsplanene på gjelden, og vil kunne ta noe mer tid.

Det kan synes som at målene ikke er tiltenkt noen særlig relevans for styringen av økonomien i Elverum kommune i kommende økonomiplanperiode, det vil si ut 2025. All oppmerksomhet er i stedet rettet mot å unngå negativt netto driftsresultat. Dette er ikke unaturlig ut i fra kommunens anstrengte økonomi, og realisme er et godt utgangspunkt for økonomiplanlegging, men det bør likevel ikke være den eneste økonomiske ambisjonen de neste fire årene – det er forskjell på hva kommunen kan tilpasse drift og inntekter i kommende år - 2022 sammenlignet med år 2025. Fravær av ambisjoner for de økonomiske målene innebærer heller ikke nødvendigvis realistisk økonomisk planlegging.

I så fall legger ikke kommunen sine egne vedtatte måltall, som er «fastsatt utfra dagens økonomiske situasjon», i særlig grad til grunn i økonomiplanleggingen, og man kan spørre seg om de kommer til å bli vektlagt i fremtiden. Etter revisors mening bør kommunen gjennom realistisk planlegging av inntekter og utgifter, arbeide for at både nettodriftsresultat - og avledet av dette, disposisjonsfond (noe lenger frem i tid), er i overenstemmelse med kommunens økonomireglement. Samtidig bør de andre måltallene vise en klar positiv utvikling.

Vi merker oss at kommunestyret i forbindelse med behandlingen av handlings- og økonomiplan 2022 – 2025, ber kommunedirektør om å legge frem neste handlings- og økonomiplan, 2023-2026, med et netto driftsresultat på minimum 1 prosent av brutto driftsinntekter i 2023, og 2 prosent i resten av perioden. Det kreves en omforent forståelse fra politikerne og administrasjonen om den økonomiske situasjonen og mulige løsninger for å innfri de økonomiske målene, i første omgang tilfredsstillende netto driftsresultat, for å få dette til. Drøftingene mellom administrasjonen og formannskapet i 1. kvartal bør resultere i en konkret plan med strategier som gjør det realistisk å nå de økonomiske målene.

**Revisor vurderer at kommunen ikke legger sine egne vedtatte måltall, som er «fastsatt utfra dagens økonomiske situasjon», til grunn i økonomiplanleggingen. Avgjørende for revisors vurdering er at kommunen i hele den inneværende økonomiplanperioden i liten grad synes å legge opp til at verdien - i særlig grad på nettodriftsresultatet, i det minste konvergerer mot kommunens økonomiske mål. Vi anser dermed at kriteriet ikke er etterlevd.**

#### 6.3.4 Kommunen bør sørge for at risiko knyttet til budsjett- og økonomiplanarbeidet er kartlagt og vurdert

Som påpekt i Handlings- og økonomiplan 2022- 2025 har kommunen en risikoutsatt økonomi med lite handlingsrom for å skape vekst og utvikling. Dette vil medføre risiko for manglende realisme i budsjett- og økonomiplanarbeidet. Høy gjeld og tilnærmet fravær av økonomisk buffer i form av disposisjonsfond, tilsier et stramt budsjett med klare prioriteringer og effektiviseringer av drift innenfor tjenestekområdene. Fraværet av handlingsrom vil fort kunne føre til at politikken blir overstyrt av kommunens økonomi.

Det er klart at å styre mot et nettoresultat rundt null ikke er gunstig, særlig ikke over lengre tid. Dette vil uvilkaarlig gå ut over langtidsplanleggingen i kommunen, men også medføre suboptimale beslutninger nærmere i tid, for eksempel fordi man er tvunget til å foreta «redningsaksjoner» etter mer eller mindre uforutsette hendelser. Dette kan lede til utstakt bruk av «ostehøvelkutt» hvor det kuttet litt i



alle tjenestene, uten at det tas stilling til hvilke innvirkninger kuttet har for hvert tjenesteområde. Det kan bidra til ineffektiv utnyttelse av kommunens ressurser.

Realisme er en forutsetning for god økonomistyring. Realistisk planlegging tar høyde for usikkerhet gjennom en forsiktig vurdering av inntekter og realistisk vurdering av utgifter, noe som også tar hensyn til uforutsette hendelser. Kunnskap om befolkningsutviklingen og god styring av kommunens tilgjengelige ressurser er de viktigste faktorene.


Utviklingen i innbyggertallet og alderssammensetningen bestemmer i svært stor grad størrelsen på overføringene av midler fra staten til kommunene.

Elverum kommune har gått bort fra en anslått vekst i innbyggertallet på 1 prosent, som var et hovedmål i kommuneplanen 2010-2022. Anslagene på befolkningsveksten i Elverum har blitt halvert først i 2019 og så igjen i 2020, til 0,25 prosent, noe som er mer i tråd med de langsiktige forventningene i befolkningsfremskrivingene. Kommunen har etter revisors mening foretatt fornuftige nedjusteringer i innbyggerveksten de to siste årene, noe som er helt nødvendig for realismen til budsjett og økonomiplan.

Innbyggernes alderssammensetning er av stor betydning for både kommunens utgifter og inntekter, og ikke minst for fordelingen av disse mellom tjenesteområder og sektorer. Endringer i alderssammensetningen krever at det er oppmerksomhet om dette, slik at kommunen kan dimensjonere aktivitet deretter. Handlings- og økonomiplanene gir inntrykk av at alderssammensetningen overvåkes og vurderes nøye i kommunen. For å tilpasse og omstille driften, har det blitt gjennomført flere større innsparingstiltak med reduksjon i bemanningen de senere årene, inkludert 2021, hvorav mer enn halvparten ble redusert i sektor for Skole. Bortsett fra i sektor for Pleie, rehabilitering og omsorg er det heller ikke større budsjettoverskridelser. Etter vår oppfatning blir ressursbruken dermed tilpasset endrede rammevilkår.

Presise tall på inntekter og kontroll på utgifter bidrar til å redusere risiko for overskridelser i budsjettet og en urealistisk økonomiplan. At kommunen har kartlagt og vurdert risiko fremkommer tydelig fra økonomireglementets (gyldig fra 2020) ti handlingsregler. Handlingsreglene skal bidra til økonomisk bærekraftig utvikling i kommunen ved langsiktig planlegging, og risikoreduserende tiltak hvor flere er konkret utformet.

Det fremgår av kapittel [6.2](#) at risiko rundt arbeidet med budsjett og økonomiplan er kartlagt og vurdert. Etter det vi kjenner til er imidlertid ikke dette gjennomført på bakgrunn av dokumenterte systematiske risikovurderinger. Etter vår oppfatning bør det ligge en systematisk risikovurdering til grunn for økonomiplan- og budsjettarbeidet. Denne risikovurderingen bør dokumenteres. Dette vil være et viktig grunnlag for å sikre god internkontroll i kommunen.

 **Vi mener at revisjonskriteriet er etterlevd, men det bør etter vår mening utarbeides en systematisk risikovurdering – som er dokumentert, som legges til grunn for arbeidet med å vurdere og kartlegge risiko.**

### 6.3.5 Kommunen bør sørge for at det er etablert internkontrolltiltak og andre risikoreducerende tiltak for sikre realistisk budsjettering og god økonomistyring

Internkontrolltiltakene har som mål å redusere risiko og oppdage avvik. En god internkontroll bør være basert på risikoer i kommunens drift og organisasjon, og vil utgå fra systematisk arbeid, god organisering og dokumentasjon, og ulike kontrollaktiviteter. Hvor omfattende dette internkontrollsystemet bør være, vil avhenge av i hvor stor grad styringen av kommunens virksomhet og det systematiske arbeidet, gir betryggende kontroll.

Etter vår vurdering fremgår roller og ansvar i budsjettprosessen tydelig fra reglementer, lederkontrakter og ulike rundskriv. Rutiner og prosedyrer bør utgjøre en vesentlig del av kommunens internkontroll. Elverum kommune har få rutiner som knytter seg direkte til budsjettprosessen, men vi anser ikke det som en stor mangel når det gjelder prosess. Det er først og fremst økonomireglementet som utgjør den skriftlige dokumentasjon. Økonomireglementet utgjør sammen med årshjulet og det årlige budsjetttrundskrivet etter revisors oppfatning, et godt styringssystem for budsjett- og økonomiplanprosessen i kommunen.

Selve budsjettprosessen er etter vårt syn oversiktlig og fokuserer på kontroll og presisjon i tallene, med oppmerksomhet på ny informasjon; uventede hendelser, endringer i forutsetninger og avvik.

Elverum kommune har flere internkontrolltiltak som skal bidra til å redusere risiko i budsjett- og økonomiplanprosessen. Vi trekker frem budsjettsamtalene mellom kommunedirektør og sektor- og stabsjefene som særlig viktige. Disse samtalene legger grunnlaget for salderingsprosesser, eller økning av budsjetttrammer. Økonomireglementets handlingsregler vil kunne være et annet kraftfullt internkontrolltiltak for å redusere risiko og legge til rette for god økonomistyring. Det forutsettes naturligvis at de vektlegges i praksis.

Etter revisors vurdering har Elverum kommune internkontrolltiltak og andre risikoreducerende tiltak for å sikre en realistisk budsjettering og god økonomistyring.



**Vi mener at revisjonskriteriet er etterlevd.**

## 7 Problemstilling 2 – Budsjettoppfølging

### Problemstilling 2:


**Bidrar budsjettoppfølgingen til å oppnå god økonomistyring i samsvar med gjeldende regelverk?**

#### 7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Kriteriene vi har benyttet for å besvare problemstilling 2 er gjengitt nedenfor. For utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg](#). Leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må ses opp imot de innhentede data i prosjektet.

 **Kriterie 6** Kommunen bør sørge for at risiko knyttet til budsjettoppfølging er kartlagt og vurdert, og at det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko

 **Kriterie 7** Kommunen bør sørge for at sentrale systemer og rutiner, samt ansvar for budsjettoppfølging er formalisert

 **Kriterie 8** Kommunen bør gjennomføre nødvendige kontrolltiltak for å forebygge og avdekke budsjettavvik

#### 7.2 Innhentet data

##### Ansvar og fullmakt

Ansvar for budsjettoppfølging fremgår av delegeringsreglementet og lederkontraktene mellom komunedirektør og sektor- eller stabssjef (nivå 1) og sektor- eller stabssjef og enhetsleder (nivå 2), som beskrevet i kapittel [6.2](#). Sektorsjefer, stabssjefer og enhetsledere har ansvaret for å følge opp virksomheten innenfor sitt område, og rapporterer i samtaler til sin overordnede og i fem årlige administrative rapporteringer. Videre ansvar for budsjettoppfølgingen fremgår av rundskrivet til tertialrapportene.

##### Rutiner

Det finnes ikke skriftlige rutiner, prosedyrer eller retningslinjer for budsjettoppfølgingsprosessen, dette gjelder både for kommunen i sin helhet og i sektorene og stabene. Hvordan budsjettoppfølgingen blir gjennomført i sektorene og stabene, varierer fra sektor til sektor og mellom økonomirådgi-verne.

Vi har fått opplyst at det finnes egne maler og skjemaer over hvem som skal kvalitetssikre rapporteringen i avdelingene/enhetene/sektorene, men det finnes ikke rutiner for hvordan denne kvalitetssikringen skal gjennomføres eller hva den skal inneholde.

Det finnes imidlertid rutiner og prosedyrer i kvalitetssystemet for arbeidsoppgaver som vil inngå på enkelte områder i budsjettoppfølgingsprosessen. Dette gjelder for eksempel rutiner for beregning av

refusjon og prognose for ressurskrevende brukere; *Beregning av refusjon ressurskrevende tjenester og Prognosearbeid og innrapportering av ressurskrevende brukere.*

Årsmelding 2017 beskriver noen utfordringer i det videre arbeidet i økonomistaben. Disse utfordringene innebar blant annet å finne tilstrekkelig tid og ressurser til å utføre utviklingsarbeid, kompetansehevende tiltak og kvalitetssikring av oppgaver og rutiner.

Gjennom LEAN-arbeidet (effektiviseringsarbeid) ble det klart at økonomistaben ikke har tilstrekkelig med rutiner for arbeidet i staben. Dette gjenspeiles i at utvikling av interne prosedyrer og rutiner innen økonomi ble et utviklingsmål i virksomhetsplanen for 2019. I Årsmeldingen 2020 blir det opplyst om at det er etablert flere team (med egne mandater) som skal arbeide på tvers av enheter i økonomistaben og sammen med andre staber og sektorer, for å tilrettelegge for gode prosedyrer og rutiner på forskjellige områder, og tilrettelegge for internkontroll.

### **Økonomirådgiverne og gruppe for budsjett- og økonomirapportering**

#### *Økonomirådgiverne<sup>33</sup>*

Sektorene Pleie, rehabilitering og omsorg og Familie og helse er de eneste sektorene som har egen økonomirådgiver. De andre sektorene og stabene benytter økonomirådgivere utelukkende fra stab. Økonomirådgivernes ansvar og oppgaver er ikke nedfelt i stillingsinstrukser eller lignende. Sektor Pleie, rehabilitering og omsorg har tidligere hatt en stillingsinstruks som i noen grad dekker den stillingen som økonomirådgiver har i dag. Stillingsbeskrivelsen er beskrevet under følgende overskrifter; formål med jobben, ansvarsområde, og hovedoppgaver.<sup>34</sup> Denne har ikke blitt oppdatert på «flere år», og ligger ikke til grunn for arbeidet økonomirådgiver gjør i dag.

Nedenfor følger en beskrivelse av arbeidsoppgavene til økonomirådgiverne som enten jobber i, eller inn mot, de sektorene som vi ser nærmere på i denne forvaltningsrevisor. Det tilligger også andre arbeidsoppgaver til økonomirådgiverne enn det som fremkommer nedenfor.

Økonomirådgiver tilsatt i sektor Pleie, rehabilitering og omsorg har arbeidsoppgaver knyttet til budsjett, fakturagrunnlag, refusjoner, fond og budsjettjusteringer. Rådgiver attesterer også for innkjøp og reiseregninger etc. på institusjoner. Økonomirådgiver inngår i ledergruppen i Pleie, rehabilitering og omsorg.

Økonomirådgiver (stab) i sektor for Teknisk og miljø, etablerer detaljbudsjett, fører kontroll med budsjettfremskrivningen, og kvalitetssikrer tallgrunnlaget. Rådgiver gir videre løpende råd og besvarer spørsmål underveis i driftsåret. Noen rapporter og analyser av tall ligger også til økonomirådgiver.

---

<sup>33</sup> Økonomirådgiver i stab med ansvar for sektor for Utdanning, økonomirådgiver i sektor for Pleie, rehabilitering og omsorg. Arbeidsoppgavene til økonomirådgiver på sektor for Teknisk og miljø har vi bare indirekte kjennskap til gjennom sektorsjef.

<sup>34</sup> Stillingsbeskrivelse Konsulent – Pleie, rehabilitering og omsorg stab.

Økonomirådgiver (stab) i sektor Utdanning - barnehage og skole, jobber mye ut mot enhetene med veiledning, kontroll av tall og analyser innenfor økonomi. Til dette ligger det blant annet opplæring av enhetsledere og andre ute på sektoren, og kontroll av budsjettall og registrering av avvik.

#### *Gruppe for budsjett- og økonomirapportering*

Det har fra 2021 blitt satt sammen en gruppe for budsjett- og økonomirapportering bestående av økonomirådgiverne i stab og økonomirådgivere fra Pleie, rehabilitering og omsorg og Familie og helse. Formålet med økonomirådgivergruppen er å standardisere økonomiarbeidet, og på den måten bli mindre sektoravhengig, med mer samarbeid og større fleksibilitet for hvem som utfører de ulike arbeidsoppgavene. Tidligere har det vært lite samhandling på tvers mellom økonomirådgiverne. Gruppen har normalt møter ukentlig.

I henhold til mandatet skal gruppen sikre at kommunen ivaretar myndighetskravene når det gjelder budsjettering og økonomirapportering. Gruppen skal sørge for informasjon, opplæring, internkontroll, avviksbehandling og avviksrapportering på fagområdet. Gruppen har videre ansvar for prosessen med å utarbeide dokumenter i forbindelse med budsjettering og økonomirapporter. Dette innebærer å utvikle prosedyrer, rutiner og retningslinjer på området, som skal innarbeides i kommunens kvalitetssystem.

#### **Risiko- og usikkerhetsområder i sektorene<sup>35</sup>**

Kommunen har ikke spesielle prosedyrer for hvordan oppfølgingen av enhetene skal foregå. Behovet for hjelp blir vurdert med kjennskap til den enkelte enhet. I rådgivergruppen blir det diskutert hvilke enheter og avdelinger som har utfordringer med å holde budsjettet, deretter blir det gjort en vurdering. Noen enheter er det knyttet større risiko for kostnadsoverskridelser ved enn andre, for eksempel enheter eller avdelinger som har mange prosjekter og vikarer, eller som kjøper tjenester av private aktører fremfor å drifte selv.

#### *Sektor for Pleie, rehabilitering og omsorg*

I sektor for Pleie, rehabilitering og omsorg blir det vurdert at det er høy risiko sammenlignet med andre sektorer for at uforutsette hendelser kan påvirke budsjettet negativt. Risiko er særlig knyttet til ressurskrevende brukere.

Avvikene som oppstår på sektoren skyldes vanligvis ressurskrevende eller alvorlig syke pasienter som krever ekstrainnleie, utagerende brukere som krever ekstrainnleie, overtid, eller vikarinneleie som følge av høyt sykefravær. Omfanget varierer slik at det oppleves vanskelig å gi presise prognoser på lønnsutgifter i sektoren, noe som kan ha stor innvirkning på budsjettet.

Ressurskrevende brukere kan være vanskelig å forutse; enhetene kan få nye ressurskrevende brukere, samtidig som at noen kan gå bort i løpet av året. Videre kan det være økning i vedtakstimer på eksisterende brukere. Tildeling av brukerstyrt personlig assistent (BPA), eller utvidelse av ordningen kan også medføre et merforbruk for sektoren. Det kan også være potensielle uforutsette merutgifter knyttet til erstatning og vedlikehold av utstyr, da det er mye gammelt utstyr på sykehjemmene – og nytt utstyr er kostbart.

#### *Sektor for Teknikk og miljø*

I sektor for Teknikk og miljø vurderes det å være liten risiko forbundet med overskridelse av budsjettet i budsjett- og økonomistyringsprosessen – på bakgrunn av at det ikke er store endringer mellom årene.

---

<sup>35</sup> Det vil si sektorene for Pleie, rehabilitering og omsorg, Skole og Teknikk og miljø.

Eksterne faktorer som værforhold - for eksempel brøyting, og endringer i markedspriser kan være usikkerhetsmomenter. Som et eksempel ble det aktuelt å be om en justering på innværende års budsjett - 2021, på grunn av høye strømpriser.<sup>36</sup>

### *Sektor for Skole*

Hos sektor for Skole er det knyttet størst usikkerhet til utgifter når det gjelder spesialundervisning, og endringer av omfanget av spesialundervisning. Overgangsplan fra barnehage til skole gir oversikt over ressurskrevende brukere - og ressursbehovet blir meldt inn, men det vil være usikkerhet knyttet til tilflytting, også med tanke på eventuelt ledig kapasitet i skolene. Det vil også være usikkerhet når det gjelder påkrevde ressurser i overgangen fra barneskole til ungdomsskole. Det er laget en ny ressursfordelingsmodell<sup>37</sup> for sektoren forskoleåret 2021/2022. Lærernormen ligger til grunn for modellen. Denne modellen ser på ressursituasjonen i den enkelte skole. Kommunen fokuserer i modellen på mer likhet og forutsigbarhet i ressursplanleggingen.

Skolesektoren i Elverum kommune mottar IMDi-midler til fremmedspråklige elever med store hjelpebehov i størrelsesorden 3 til 5 millioner kroner i året – beløpet varierer fra år til år. Fra kommunens side er det forbundet usikkerhet til om søknader om midler blir innvilget. Eventuelle tildelte midler får kommunen etterskuddsvis, slik at kommunen må forskuttere kostnaden.

Når det gjelder spesifikke områder i sektor for Barnehage, peker barnehagetilskuddet seg ut som et risikoområde. Dette skyldes at det foretas mange manuelle registreringer knyttet til dette tilskuddet, noe som krever at det gjennomføres mange kontroller.

### *Risiko og kontroll i rapportering og budsjettoppfølging*

Økonomirådgiver i Pleie, rehabilitering og omsorg mener at det knytter seg størst risiko til kostnader og inntekter som ikke blir meldt inn. Dette kvalitetssikres av økonomirådgiverne og sektorsjef, ved at de går gjennom foreløpig budsjett og ser dette opp mot innmeldte driftstiltak og grunnlagsendringer. Likevel er det usikkert om alle tiltak er meldt inn.

Et eksempel på dette er at det ble rapportert et større avvik på ordinær drift som beløp seg til over 20 millioner kroner, jf. 1. tertialrapport 2020. Størstedelen av avviket oppsto innen sektor Pleie, rehabilitering og omsorg. Årsaken til en betydelig del av dette avviket var en feilbudsjettering på innkjøpte private tjenester hvor inntekten ble budsjettert, men ikke brutto utgift.<sup>38</sup> Ifølge tertialrapporten ble øvrig drift «reduert i den grad det var mulig», for å kompensere deler av utgiftøkningen.

Lønnsutgifter er den store budsjettposten på sektor for Pleie, rehabilitering og omsorg. Økonomirådgiver samt en rådgiver fra økonomiavdelingen har møter med alle avdelingslederne og enhetslederne i mai/ juni, for å sikre at fastlønnsbudsjettet er så riktig som mulig. Her blir det blant annet kontrollert at antall årsverk stemmer.

Basisbudsjettet - opprinnelig budsjett med budsjettjusteringer, blir gjennomgått på sommeren. Lønnsbudsjettet er da korrigert i samsvar med gjennomgangen på våren. Hver avdeling får kompensert lønnsoppjøret når det er klart. Lønnsbudsjettet blir klart i løpet av november.

Budsjettarbeidet i sektorene og enhetene kvalitetssikres av økonomirådgiver. Hvordan denne kvalitetssikringen gjennomføres, er i stor grad personavhengig. Det er lite rutiner og prosedyrer på hvordan

---

<sup>36</sup> Strømforbruk til gatelys.

<sup>37</sup> Versjon datert 14. april 2021.

<sup>38</sup> Dette gjaldt kjøp av tjenester knyttet til fire brukere med behov for døgnomsorg i hjemmetjenesten, bofellesskap og for rus og psykisk helsetjeneste.

man skal gjennomføre kvalitetssikringen, men det blir gjort vurderinger på risiko uten at dette er beskrevet i rutiner eller systematisert på annen måte.

Økonomirådgiver i stab påpeker at det ligger risiko i at mye av budsjettarbeidet som utføres er manuelt. Videre kan mangel på budsjettdisiplin utgjøre en risiko ved budsjettoppfølgingen. Det kan være en utfordring å få rapportert mindreforbruk i sektorene, siden dette kan medføre at sektoren som melder inn mindreforbruk blir fratatt midler. Oppdager økonomirådgiver at mindreforbruk ikke blir rapportert, noe som blir avdekket ved å se gjennom regnskapene før rapportering, kontakter rådgiver enhetsleder og sektorsjef.

### Rapportering og avvik

Ansvar for avviksrapporteringen fremgår av rundskrivet til tertialrapportene og kommunens administrative delegeringsreglement. Dette gjelder bare det overordnede ansvaret på sektor- og stabssjefnivå for tjenesteområdene. I forbindelse med økonomirapporteringen i sektor for Pleie, rehabilitering og omsorg blir det sendt ut et infoskriv til alle lederne i sektoren. Infoskrivet inneholder frister for når aktiviteter skal være gjennomført.

Alle sektorer skal ha fem fullverdige rapporteringer via rapporteringsverktøy. Med fullverdig rapportering menes en detaljert gjennomgang av regnskap opp mot budsjett med en prognose på eventuelle avvik ved årets slutt mellom regnskap og budsjett.

Tidligere ble det rapportert hver måned.<sup>39</sup> Administrasjonen opplever omleggingen til færre rapporteringer som hensiktsmessig, siden for mye ressurser ble bundet opp i arbeidet med månedlige rapporteringer. Det legges nå større vekt på nøyaktighet i tallene.

Selve rapporteringen blir gjennomført ved hjelp av økonomisystemet Agresso, og det gjøres vurderinger i og av regneark for å få riktige tall i rapporteringene. Det rapporteres fra avdelingsledere til enhetslederne, og videre fra enhetene til sektorsjef. Økonomirådgiverne bistår enhetslederne i prosessen, inkludert kvalitetssikring før rapportering. Det blir rapportert på tjenesteområder og ikke sektor, noe som fra rådgiverhold oppleves som tungvint, siden rammene på tjenesteområdene er inndelt per sektor. Når alle avdelingene og enhetene er ferdigrapportert i Agresso, går økonomirådgiver gjennom rapporteringene.

Det blir sett på eventuelle avvik mellom (revidert periodisert) budsjett og prognose. Hvis det oppstår avvik eller feil i rapporteringene, blir det viktig å forklare avvikene. Ifølge økonomirådgiver i sektor Pleie, rehabilitering og omsorg er avvikene som regel ikke overraskelser, da det er kjent hvor «skoen trykker». Rådgiver har møter med både enhetsledere og sektorsjef for avklare spørsmål rundt tall og økonomi i den enkelte enhet og avdeling. Større avvik blir diskutert av avdelingsleder med enhetsleder, som kan ta det videre til sektorsjef. Det gjøres en vurdering på om avvik som oppstår i tertialrapporteringen skal legges inn som prognose og budsjettjusteres.

Økonomirådgivernes gjennomgang av rapporteringen består blant annet av kontroll av sektorens/enhetenes/avdelingens periodiseringer. Rådgiver går gjennom periodiseringer av fastlønn og lønnskjøring, og etterser at store utgifter og inntekter blir plassert på riktig måned.

---

<sup>39</sup> Noen virksomheter og avdelinger tar ut rapporter i Agresso hver måned.



Økonomirådgiver i Pleie, rehabilitering og omsorg opplyser at for ressurskrevende brukere er periodiseringen detaljert, med blant annet tidslinjer for vedtak da det er nødvendig å ha riktige vedtak. Ved hjelp av regneark blir det beregnet refusjon for hver enkelt bruker, men det blir rapportert per avdeling. Det er viktig å ha en så presis prognose som mulig til tertialrapporteringene. Det blir derfor foretatt en gjennomgang av alle de ressurskrevende brukerne i forbindelse med hver tertial samt årsslutt.

Økonomistaben lager utkast til forklaring på prognosene per tjenesteområde på bakgrunn av rapport for sektor. Sektorsjef får en oversikt som viser budsjett, prognose og avvik for alle rapporteringene gjennom året i alle avdelingene og enhetene, med kommentarer i et regneark. Avdelinger eller enheter hvor det er avvik siden forrige rapportering, og hvor avviket ikke er forklart i kommentardelen som følger med rapporteringen, får beskjed om å rette opp dette av økonomirådgiver. Ansvar for at det er samsvar mellom tall og tekst, tilligger økonomirådgiver. I figur 4 er det vist et eksempel for avvik mellom regnskap og periodisert budsjett. Med figuren/tabellen følger det en tekst som beskriver årsaken til avvikene.

Virksomhet		Avvik hiå	Avvik i % Års- bud.	Årsbud- sjett	Vurdert av- vik	Sentral vur- dering
700 Pleie- og omsorgsjef		1 668	18,46	9 039	1 501	
702 Fellestjenester PRO		-1 652	-8,97	18 419	-879	
710 Tjenestekontoret		-1 191	-2,88	41 354	30	
711 Friskliv, fysio- og ergoterapitjenesten		967	13,44	7 196	114	
720 Lyngholtet sykehjem		-217	-0,85	25 399	-274	
730 Jotunhaugen sykehjem		-339	-1,70	19 890	-79	
740 Sætre sykehjem		-828	-4,91	16 873	-880	
750 Moen sykehjem		-1 396	-28,07	4 972	-2 588	
751 Helsehuset sengepost		-1 583	-3,07	51 493	-795	
760 Tjenester til funksjonshemmede		-1 688	-2,14	79 014	-1 266	
770 Hjemmebaserte tjenester		1 844	2,02	91 491	668	
780 Psykisk helse		664	2,33	28 485	-939	
<b>Total</b>		<b>-3 751</b>	<b>-0,95</b>	<b>393 624</b>	<b>-5 387</b>	

Figur 4: Rapportering på avvik for sektor Pleie, rehabilitering og omsorg.

### Budsjettdialog

Risiko i oppfølgingen av budsjettene blir først og fremst identifisert og vurdert gjennom de fire årlige budsjettoppfølgingsamtalene mellom kommunedirektøren og sektor- og stabssjefene, etter hver økonomirapportering. Dette ble beskrevet i kapittel [6.2](#).

Når det gjelder økonomi skal sektor- og stabssjefene kommentere områder med avvik på bakgrunn av de økonomiske oversiktene som utarbeides av økonomiavdelingen og som ligger som rapporter i økonomisystemet. Kommunedirektør forventer at sektor- og stabssjefene reduserer eller fjerner mindre nødvendige aktiviteter før de eventuelt melder inn avvik. I budsjettdialogene med kommunedirektør blir sektor- og stabssjefene stilt spørsmål om de har kunnskapen bak rapporteringen. Det blir forsøkt å fange opp årsaksforhold til avvik og utfordringer i kommunen. Dette gjelder både merforbruk og mindreforbruk.

Eventuelle avvik som blir avdekket i samtalene legger som nevnt (jf. kapittel 6.2) grunnlaget for en salderingsprosess på sektorene, eller grunnlag for økning av sektorens rammer på inneværende budsjett eller kommende års budsjett og økonomiplan. Videre gjøres det en vurdering på om avvik som oppstår i tertialrapporteringen, skal legges som prognose og budsjettjusteres.

### 7.3 Revisors vurdering

#### 7.3.1 Kommunen bør sørge for at risiko knyttet til budsjettoppfølging er kartlagt og vurdert, og at det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko

Det foretas ingen systematiske vurderinger av risiko i forbindelse med budsjettoppfølgingen i Elverum kommune. Det blir imidlertid understreket at det foretas risikovurderinger i forbindelse med kontroller og analyser av budsjett og rapporter i sektorene. Samtidig er risikoområdene for budsjettoverskridelser og avvik godt kjent. Etter revisors vurdering er det ønskelig at kommunen gjennomfører systematiske risikovurderinger i budsjettoppfølgingsprosessen. Sektorer med iboende høy risiko for budsjettoverskridelser kan med fordel utarbeide en systematisk risikovurdering på sine tjenestoområder. Risikovurderingene kan for eksempel ligge til grunn for utarbeidelser av rutiner og prosedyrer i budsjettoppfølgingsprosessen.

Det blir iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko når det gjelder lønnsbudsjett, manglende innrapportering av mindreforbruk og manglende innmelding av inntekter og kostnader. Likevel har det skjedd større feilbudsjetteringer som vi så i kapittel 7.2. Vi registrerer at det blir iverksatt flere internkontrolltiltak i budsjettoppfølgingen som virker hensiktsmessige for å redusere risiko.

**Risiko blir kartlagt og vurdert, og internkontrolltiltak er iverksatt. Kriteriet er dermed i det vesentligste etterlevd. Det mangler imidlertid etter vår vurdering mer systematiske risikovurderinger, som er dokumentert, for budsjettoppfølgingsarbeidet.**

#### 7.3.2 Kommunen bør sørge for at sentrale systemer og rutiner, samt ansvar for budsjettoppfølging er formalisert

Revisor vurderer at det er lite klarhet i hva som er ledernes ansvar i budsjettoppfølgingen. Ansvar for den overordnede budsjettoppfølgingen er formalisert gjennom delegeringsreglementet og lederkontraktene mellom kommunedirektør og sektor- og stabssjefer, og mellom de sistnevnte og enhetslederne. Ansvar for å utarbeide rutiner på sektorene og stabene ligger i utgangspunktet til sektor- og stabssjefene.

Økonomirådgivernes ansvar og oppgaver i budsjettoppfølgingen er ikke beskrevet i for eksempel stillingsinstrukser, men kan fremkomme i rutiner, prosedyrer eller lignende. Økonomirådgivernes ansvar og beskrivelse av arbeidsoppgaver bør etter vår mening fremgå skriftlig i et dokument.

Hvordan budsjettoppfølgingen blir gjennomført i sektorene vil variere noe fra sektor til sektor og mellom den enkelte økonomirådgiver, da det ikke finnes overordnede skriftlige rutiner for budsjettoppfølgingsprosessen. Det finnes for eksempel maler og skjemaer over hvem som har ansvar for å kvalitetssikre, men det er lite rutiner og prosedyrer på hvordan man skal gjennomføre kvalitetssikringen.

Det er ikke nødvendig, og heller ikke hensiktsmessig, å ha rutiner for «alt mulig». Det kan være grunner, for eksempel ved systemer og organisering, som gjør rutiner mindre påkrevd. Det ser ut til at det blir jobbet godt med budsjettoppfølgingen på sektorene av økonomirådgiverne, enhetslederne og andre. Likevel er det vår oppfatning at budsjettoppfølgingen i Elverum kommune med fordel i større grad nedfelles i skriftlige rutiner og prosedyrer, enn hva som er tilfellet i dag. Det handler om å finne en balanse hvor rutiner kan bidra til å redusere risiko, samt effektivisere budsjettoppfølgingen. Rutinene og prosedyrene kan både være av mer overordnet karakter som gjelder hele kommunen, eller de kan være mer tilpasset den enkelte sektor hvor dette er hensiktsmessig. Et slikt dokument bør også beskrive milepæler i budsjettoppfølgingsprosessen.

Vi synes derfor at det er positivt at det har blitt satt sammen en gruppe bestående av økonomirådgiverne som har ansvar med blant annet å utarbeide dokumenter; prosedyrer, rutiner og retningslinjer i forbindelse med budsjettering og økonomirapporter.

**Kommunen bør utarbeide rutiner og prosedyrer til budsjettoppfølgingen. Kriteriet er dermed ikke etterlevd.**

### 7.3.3 Kommunen bør gjennomføre nødvendige kontrolltiltak for å forebygge og avdekke budsjettavvik

Ressursbruk utover bevilgede rammer innenfor tjenesteområdene kan indikere at nåværende budsjettammer ikke er realistiske. Budsjettene på det enkelte virksomhetsområde og kommunen som helhet må derfor løpende følges opp for å avdekke avvik i rapporteringen. Budsjettoppfølgingen viser om det er nødvendig med tiltak, ofte er dette innsparinger, eller om det er nødvendig å endre budsjettet.

Elverum kommune har formulert et mål om å ha under 1 prosent avvik mellom regnskap og budsjettammer på tjenesteområdene, i økonomireglementet.<sup>40</sup> Tertialrapporteringene for 2021 viser at kommunen foreløpig ligger an til å målet dette året. Revisor mener dette kan være en god måte å understreke at presisjon i budsjetteringen er viktig, og konkretisere det i et mål. Men det er tiltakene som skal bidra til å nå målet som vil være viktigst.

I gjennomgangen av budsjettoppfølgingen i kapittel 7.2 har vi sett at sektorene og kommunen har en rekke kontrolltiltak for å forebygge og avdekke avvik. Etter vår vurdering har kommunen tilstrekkelig med verktøy for å forebygge og avdekke budsjettavvik. Siden budsjettoppfølgingen ikke er formalisert i tilfredsstillende grad, jf. manglende rutiner og prosedyrer, er vi mer usikker på hvor systematisk og konsekvent alle tiltak gjennomføres.

**Etter vår vurdering har kommunen tilstrekkelig med verktøy for å forebygge og avdekke budsjettavvik. Siden budsjettoppfølgingen ikke er formalisert i tilfredsstillende grad, jf. manglende rutiner og prosedyrer, er vi mer usikre på hvor systematisk og konsekvent alle tiltak gjennomføres. Kriteriet er imidlertid etterlevd.**

<sup>40</sup> Dette er nevnt i kapittel 6.2 i forbindelse i forbindelse med beskrivelsen av måltall.

## 8 Problemstilling 3 – Rutiner og praksis for rapportering

### Problemstilling 3:

**Bidrar etablerte rutiner og praksis for rapportering til at Elverum kommune oppnår god økonomistyring?**

#### 8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Kriteriene vi har benyttet for å besvare problemstilling 3 er gjengitt nedenfor. For utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg](#). Leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må ses opp imot de innhentede data i prosjektet.

**Kriterie 9** Kommunen bør sørge for at det blir utarbeidet en samlet økonomirapport til kommunestyret minst to ganger i løpet av et år, og at det rapporteres i årsberetningen på forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske utvikling, den økonomiske stillingen og den økonomiske handleevnen over tid

**Kriterie 10** Kommunen bør sørge for at økonomirapportene (tertialrapportene) fremmer forslag om korrigerende tiltak

**Kriterie 11** Dersom utviklingen i inntekter og utgifter ved rapporteringen til kommunestyret tilsier vesentlige avvik, bør det foreslås endringer i årsbudsjettet

**Kriterie 12** Kommunen bør sørge for at vesentlige økonomiske avvik som oppstår mellom økonomirapportene, uten ugrunnet opphold rapporteres som egne saker til formannskapet og kommunestyret

#### 8.2 Innhentet data

Fra saksframlegget *Budsjett for 2020* i kommunestyret står det «at god ressursstyring og økonomisk rapportering administrativt og politisk vil være viktig i tiden som kommer». <sup>41</sup> Det blir gjennom året rapportert til kommunestyret og formannskapet på økonomi og status i investeringsprosjekter i tertialrapportene, årsmeldingen og årsberetningen.

#### Rapportering til kommunestyret

Administrasjonen rapporterer på økonomi administrativt og politisk til formannskap og kommunestyre, med bakgrunn i regnskap per 30. april i 1. tertialrapport, rapportert til kommunestyret i forbindelse med årsregnskapet i juni, og i oktober ved 2. tertialrapport med bakgrunn i regnskap per 31. august. Årsberetningen, levert senest ved utgangen av mars, er den tredje formelle rapporteringen til kommunestyret. Tertialrapportene gir en helhetlig oversikt over økonomiske status, inklusiv prognose for budsjettåret. Rapportene har oppstillinger som viser vedtatt og justert årsbudsjett og regnskap hittil for året.

<sup>41</sup> Sak 19/5601.

Det rapporteres administrativt ytterligere tre ganger på økonomi. Dette er mellomrapporteringer i mars<sup>42</sup> med bakgrunn i regnskap per 28. februar og november med bakgrunn i regnskap per 31. oktober, samt årsavslutningen i januar/februar hvor det blir rapportert på årsresultatet foregående år.

#### *Årsberetningens innhold*

Elverums årsberetning for 2020 rapporterer på tjenesteområdenes avvik fra kommunestyrets rammevedtak, og på økonomiske resultater og utvikling, inkludert økonomireglementets måltall. Måltallene blir vurdert og måloppnåelse opp mot handlingsreglene blir kommentert. Finansforvaltning og befolkningsutvikling og demografi blir også rapportert og diskutert i årsberetningen.

Elverum kommune og det kommunale foretaket KF Elverum kommuneskoger utgjør den juridiske enheten.<sup>43</sup> Det er utarbeidet en egen årsberetning for KF Elverum kommuneskoger. Kommunen opplyser i Årsberetning 2020 at kommunen ikke har «utarbeidet en egen årsberetning for den samlede virksomheten». Dette begrunnes med at foretakets økonomi utgjør en svært liten del av den samlede økonomien i det konsoliderte regnskapet, og det vises til foretakets årsregnskap og årsberetning for 2020.

Til dette får vi opplyst fra kommunens regnskapsrevisor at det ble formidlet til kommunen at de for år 2020 måtte som et minimum innarbeide en omtale av foretakets økonomi i kommunens årsberetning.<sup>44</sup> Elverum kommune korrigerer denne årsberetningen med et kapittel om foretakets økonomi.

#### **Rapportering av vesentlige økonomiske avvik og korrigerende tiltak**

Vesentlige økonomiske avvik som oppstår mellom tertialrapportene skal uten ugrunnet opphold rapporteres som egne saker til formannskapet og kommunestyret, jf. kommunens økonomireglement. I disse sakene skal det så langt råd er også fremmes forslag om korrigerende tiltak.

Administrasjonen rapporterer sjelden på økonomi til kommunestyret i egne saker mellom tertialrapporteringene. Kommunedirektør kjenner til at det har blitt rapportert på vesentlige økonomiske avvik som oppstår mellom de ordinære økonomirapporteringene, i én sak siden 2015.<sup>45</sup> Dette gjaldt tjenester til en ressurskrevende bruker – et barn med særskilt behov i 2020, jf. kommunestyresak 93/20.

I denne saken valgte kommunen å drifte tjenestene til brukeren selv, fremfor å kjøpe tjenester fra en privat aktør. Kommunen måtte dermed øke bemanningen betydelig. I saksfremlegget fremgår det at for å dekke behovet til brukeren krevde dette at to ansatte til enhver tid (2:1 bemanning) var på jobb samtidig gjennom hele døgnet. Dette utgjorde etter kommunens beregninger omtrent 10 årsverk fordelt på 18 stillinger. Kostnadene ved tjenestene ble estimert til 1 400 000 kroner i 2020, og rammene til tjenesteområdet pleie og omsorg ble, ifølge kommunestyrevedtaket, økt med tilsvarende beløp.<sup>46</sup>

#### **Forslag om korrigerende tiltak i økonomirapportene**

I henhold til økonomireglementet skal det fremmes forslag til korrigerende tiltak i tertialrapportene når det oppstår merforbruk på tjenesteområdene/sektorene. Tiltakene skal beskrive konsekvensene

<sup>42</sup> Det blir foretatt en «årssjekk» på rapporteringen i mars, blant annet av fastlønn.

<sup>43</sup> I kommunens juridiske enhet kan i tillegg til kommunekassen bestå av kommunale foretak, (større) interkommunale samarbeid og lånefond.

<sup>44</sup> Regnskapsrevisor opplyser om at dette var første året med ny kommunelov og det var usikkerhet om kommuneloven § 14-7 skulle gjelde fullt ut med omtale av foretaket i årsberetning for kommunens samlede virksomhet, i tillegg til at den gjaldt i foretakets årsberetning.

<sup>45</sup> Kommunedirektør ble tilsatt august 2015.

<sup>46</sup> For 2021 ble brutto kostnad estimert til 5 600 000 kroner, med en refusjonsinntekt på kr 4 000 000 kroner.

<sup>49</sup> Det er redusert 11 stillinger i sektor Skole fra 1. januar 2021 til 31. august 2021.

for tjenestetilbudet til innbyggerne, samt økonomiske konsekvenser for kommunen. Økonomisjef forklarer at dette blir formulert som noe som *skal* gjøres fordi administrasjonen ønsker å sette i gang en kulturendring når det gjelder å fremme korrigerende tiltak i kommuneorganisasjonen.

Det har vært for lite oppmerksomhet på å fremme korrigerende tiltak og beskrive tiltakene i sektorene, og redusere aktivitet. Dette blir forklart med at budsjettene er «så stramme», samt at det kan være en risiko forbundet med korrekt rapportering fra sektorer og enheter. Sektorene forsøker å unngå merforbruk, men de ønsker heller ikke å måtte gi fra seg eventuelle midler de har til overs (for å opprettholde en buffer).

Fra sektor for Pleie, rehabilitering og omsorg får vi opplyst at det er kontinuerlig fokus på å redusere utgifter. Det føres en dialog mellom sektorsjef, enhetslederne og økonomirådgiver i forbindelse med utarbeidelse av prognose om aktuelle korrigerende tiltak som kan redusere merforbruk. I tjenestegjennomgangene har det for eksempel vært fokus på om det er tjenester eller oppgaver som sektoren utfører, og som det ikke er nødvendig å utføre. Det vil i det fleste tilfeller dreie seg om å spare lønnsutgifter.

For sektor skole vil korrigerende tiltak hovedsakelig være nedbemanning<sup>47</sup>, siden lønn er den dominerende utgiftsposten på budsjettet. Nedbemanningstiltak gjøres for eksempel på bakgrunn av ressursfordelingsmodellen, som beskriver antall elever, antall elever med spesialundervisning, antall pedagoger og behov for pedagoger etc., på hver enkelt skole i Elverum.

I tertialrapportene for 1. og 2. tertial blir det rapportert fra hvert tjenesteområde. I tertialrapportene heter det at rapporteringen skal ivareta de vesentlige forhold for styring av virksomheten med utgangspunkt i virksomhetsplanen for 2021. Det blir foretatt en analyse for å få riktig rapportering og vurdering av korrigerende tiltak. Avvik som kan ha betydning for årets resultat sammenlignet opp mot virksomhetsplanen, og hvilke korrigerende tiltak som blir iverksatt, blir omtalt på de enkelte tjenesteområdene i tertialrapportene.

I tertialrapportene for 2021 blir det rapportert på budsjetttrammen for tjenesteområdene. Her blir mer eller mindre forbruk, eller ingen avvik (som i tre tilfeller), forklart. Beskrivelse av korrigerende tiltak fremkommer imidlertid ikke fra rapportene.

### **Rapportering på avvik, budsjettjusteringer og budsjettendringer til kommunestyret**

Kommunestyret vedtar budsjetttrammer for kommunens 14 tjenesteområder. Sektor- og stabslederne er ansvarlig for å styre egen virksomhet, og har fullmakt til å foreta budsjettendringer innenfor egen virksomhet i løpet av året innenfor vedtatte rammer, jf. det administrative delegeringsreglementet. På tjenesteområder hvor det meldes inn avvik sammenlignet med årsbudsjett, kan det være behov for å foreta budsjettjusteringer.

I økonomireglementet heter det at vesentlige endringer i budsjetttrammer skal forelegges politisk behandling. Som vesentlige endringer regnes større økonomiske omdisponeringer og endringer som påvirker tjenestenivå i omfang og kvalitet.

I tilfeller hvor utviklingen i inntekter og utgifter tilsier vesentlige avvik så rapporterer administrasjonen endringer i årsbudsjettet i tertialrapportene og ved enkeltsaker hvor administrasjonen vurderer at in-

formasjon og nødvendig fullmakt må gis. Etter revisors gjennomgang av saker til behandling i kommunestyret i 2020 og 2021, finner vi én enkeltsak angående justering av investeringsbudsjett 2020, sak 135/20.

Avviksprognosene på tjenesteområdene i tertialrapportene rapporterer på avvik fra opprinnelig budsjett oppsummert i en tabell. Per 2. tertialrapport 2021 er det noen avvik som også må dekkes inn i kommende års budsjett og økonomiplan, siden de vil ha varig effekt. Kommunedirektøren fremmer en tilråding til kommunestyret i tertialrapportene om å foreta budsjettjusteringer i tråd med avviksprognosen på tjenesteområdene.

Avvikene blir innarbeidet i bevilgningsoversikt drift. Per 2. tertialrapport 2021 beløper avvikene seg til 10,9 millioner kroner, som følge av endringer i frie inntekter, netto finansutgifter og endringer på tjenesteområdene. Kommunedirektøren tilrår kommunestyret om å foreta tilsvarende endringer i bevilgningsoversikt drift i tertialrapporten.

### 8.3 Revisors vurdering

- 8.3.1 Kommunen bør sørge for at det blir utarbeidet en samlet økonomirapport til kommunestyret minst to ganger i løpet av et år, og at det rapporteres i årsberetningen på forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske utvikling, den økonomiske stillingen og den økonomiske handleevnen over tid

Administrasjonen utarbeider en samlet økonomirapport til kommunestyret ved tertialrapportene og årsberetningen, i alt tre ganger i løpet av et år.

Årsberetningen skal inneholde en vurdering av om den økonomiske utviklingen og stillingen slik den fremgår av årsregnskapet er forsvarlig, og ivaretar den økonomiske handleevnen over tid. Her vil rapportering av de finansielle måltallene være sentrale.

Etter revisors vurdering rapporterer og vurderer Elverum kommune måltall og andre forhold i årsberetningen for 2020, tilfredsstillende. Kommunen har ikke utarbeidet en årsberetning for kommunens konsoliderte virksomhet i henhold til kommuneloven § 14-7. Dette er begrunnet i Årsberetning 2020, med at den juridiske enheten kun består av et kommunalt foretak, i tillegg til kommunekassen, og at denne utgjør en marginal del av den samlede økonomien. Selv om det er utarbeidet årsberetning for begge enhetene – kommunen og foretaket, så er dette formelt sett en utelatelse.

I årsberetningen for 2020 ble det tatt inn et kapittel om foretakets økonomi. Dette var et minstekrav fra kommunens regnskapsrevisor. Det er nå klart (2020 var første året hvor ny kommunelov gjaldt) at alle kravene i kommuneloven § 14-7 skal innarbeides fullt ut i kommunes samlede årsberetning. Formelt sett er manglene i Årsberetning 2020, bokstav d), e) og f) i kommuneloven § 14-7.<sup>48</sup>

Elverum kommune må derfor utarbeide en årsberetning for kommunens konsoliderte virksomhet fra og med årsberetning for 2021.

---

<sup>48</sup> d) tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard

e) den faktiske tilstanden når det gjelder kjønnslikestilling

f) hva kommunen eller fylkeskommunen gjør for å oppfylle arbeidsgivers aktivitetsplikt etter likestillings- og diskrimineringslovens § 26.



**Vi mener at revisjonskriteriet er etterlevd, men kommunen må utarbeide en egen årsberetning for kommunens konsoliderte virksomhet fra og med årsberetning for 2021, for å ikke komme i strid med kommunelovens krav til årsberetning i § 14-7.**

### 8.3.2 Kommunen bør sørge for at økonomirapportene (tertialrapportene) fremmer forslag om korrigerende tiltak

I henhold til kommunens økonomireglement skal det i tertialrapportene fremmes forslag til korrigerende tiltak når det oppstår merforbruk på tjenesteområdene/sektorene. De økonomiske avvikene under hvert enkelt tjenesteområde er gitt en kort forklaring i tertialrapportene. Imidlertid er det ikke beskrevet korrigerende tiltak på de tjenesteområdene som har avvik. Dette gjelder både for tertialrapportene i 2020 og i 2021. Etter vår vurdering bør rapporterte avvik etterfølges av korrigerende tiltak fra og med første tertialrapportering i 2022.

**Kommunen har ikke beskrevet korrigerende tiltak i rapporteringen til kommunestyret. Kommunen bør derfor utarbeide korrigerende tiltak fra første rapportering i 2022. Kriteriet er dermed ikke etterlevd.**

### 8.3.3 Kommunen bør sørge for at dersom utviklingen i inntekter og utgifter ved rapporteringen til kommunestyret tilsier vesentlige avvik, bør det foreslås endringer i årsbudsjettet

Kommunedirektøren skal foreslå endringer i inneværende års budsjett hvis utviklingen i inntekter eller utgifter tilsier at det vil oppstå vesentlige budsjettavvik, jf. §14-5 3.ledd. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig at kommunedirektøren kun melder fra om forventet avvik.

Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. I all hovedsak skal eventuelle budsjettendringer innarbeides i tertialrapportene per 1. og 2. tertial.


I Elverum kommune melder administrasjonen avvik fra budsjetttrammen til kommunestyret i alle tertialrapportene og ved enkeltsaker. I tertialrapportene fremmer kommunedirektøren en tilråding til kommunestyret om å foreta budsjettjusteringer og budsjettendringer. Revisor vurderer derfor at kommunens praksis på rapporteringen til kommunestyret er i tråd med lovbestemmelsen.

**Kommunens praksis på rapporteringen til kommunestyret er i tråd med lovbestemmelsen.**

### 8.3.4 Kommunen bør sørge for at vesentlige økonomiske avvik som oppstår mellom økonomirapportene, uten ugrunnet opphold rapporteres som egne saker til formannskapet og kommunestyret

Uavhengig av tidspunktene for økonomirapporteringene, skal administrasjonen informere kommunestyret om vesentlige økonomiske avvik, i henhold til økonomireglementet. Dette har kommunen gjort i ett tilfelle. Det ble også fremmet korrigerende tiltak i saksfremlegget. Revisor vurderer det som positivt at kommunen har fulgt reglementet i dette tilfellet, samt fremmet korrigerende tiltak. Det er hensiktsmessig at dette blir en etablert praksis i kommunen.

Revisor kan ikke utelukke at det kan ha vært andre vesentlige økonomiske avvik som det ville vært aktuelle å rapportere inn for kommunestyret «uten ugrunnet opphold», i den relativt korte tiden (fra 1. januar 2020) regelen har vært gjeldende, men vi vurderer på bakgrunn av omtalte sak at kommunens praksis har vært tilfredsstillende.

 **Vi mener kommunen har oppfylt økonomireglementets krav om fortløpende rapportering til kommunestyret på vesentlige økonomiske avvik som oppstår mellom økonomirapportene. Samtidig bør kommunen sørge for at dette blir en etablert praksis.**







## 9 Problemstilling 4 – Investeringsprosjekter

### Problemstilling 4:

**Bidrar etablerte rutiner til god økonomiplanlegging, -oppfølging og –rapportering på investerings-/byggeprosjekter?**

#### 9.1 Revisjonskriterier for problemstilling 4

Kriteriene vi har benyttet for å besvare problemstilling 4 er gjengitt nedenfor. For utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg](#). Leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må ses opp imot de innhentede data i prosjektet.

-  **Kriterie 13** Kommunen bør ha kartlagt risiko og gjennomført risikovurderinger i prosjekteringsfasen, og iverksatt risikoreduserende tiltak for å redusere risikoen
-  **Kriterie 14** Kommunen bør ha et investeringsreglement/prosjektmodell/prosjektstyrings-system for styring av investeringsprosjekter i henhold til beste praksis på området
-  **Kriterie 15** Kommunen bør ha etablert en prosjektorganisasjon bestående av styringsgruppe, prosjektleder og byggeleder
-  **Kriterie 16** Kommunen bør ha egnede rutiner og systemer for å ha oversikt over økonomien i igangsatte investeringsprosjekter
-  **Kriterie 17** Kommunen bør ha etablert tilfredsstillende rapportering årlig av investeringsprosjekter til kommunestyret, som omfatter framdrift, budsjett og økonomi
-  **Kriterie 18** Kommunen bør ha lagt frem sluttrapport for Elverum helsehus til kommunestyret senest ett år etter at investeringen har blitt tatt i bruk

#### 9.2 Innhentet data

##### Eiendomsstaben

Eiendomsstabens tjenesteproduksjon foregår i fem enheter; byggeprosjekter, utleie, vedlikehold, drift og renhold. Eiendomsstaben har 86,8 årsverk per 31. august 2021. Stab Eiendom og enhet byggeprosjekter er ansvarlig for investering og drift for alt eiendomsrelatert som gjelder formålsbygg. Dette innebærer blant annet å gjennomføre investeringsprosjekter i henhold til årsplan med fokus på bærekraftig kvalitet, framdrift og økonomi. I enhet byggeprosjekter er det per 1. januar 2022 ansatt en prosjektleder i tillegg til enhetsleder.

Sektorene hvor behovene oppstår er bestillere av byggeprosjekter. Sektoren beskriver behovet, og så gjennomfører Eiendomsstaben kalkyler etter spesifikasjonene, og deretter fremmes prosjektet til økonomistaben. Eiendomssjefen har ansvar for å gjennomføre bestillingen i tråd med det mandat som gis fra prosjekteier, det vil si sektorsjef. Dette mandatet er å betrakte som en oppdragsavtale mellom prosjekteier og eiendomssjef som utfører av byggeprosjektet. Når tidligfasen er tilbakelagt styrer Eiendomsstaben prosjektet med entreprenør gjennom byggemøter, hvor prosjektleder er møteleder.

### **Helsehuset**

Samhandlingsreformen, med krav om overføring av oppgaver fra spesialisthelsetjenesten til kommunene, lå til grunn for å realisere Elverum Helsehus.<sup>49</sup> Formålet med helsehuset er ifølge sektorsjef for Pleie-, rehabilitering og omsorg, å gi kommunen muligheten til å utvikle og styrke det kommunale helsetilbudet både før, istedenfor og etter sykehusinnleggelse.

Utredning for prosjektet ble framlagt på strategi- og budsjettkonferansen i juni 2013, samt i tilknytning til kommunestyrets årlige budsjettvedtak, tilskyndet av brannpålegg ved Moen sykehjem i oktober 2013. Pålegget medførte at det ble vedtatt å reetablere avdeling 3 og 4 på Moen sykehjem i Elverum helsehus.<sup>50</sup>

Under utviklingen av prosjektet, frem mot ferdig forprosjekt, har prosjektet blitt utvidet med flere funksjoner. Elverum helsehus består i dag av blant annet tre sengeposter med totalt 72 institusjonsplasser. På lengre sikt er det tenkt at dette skal være korttidsplasser. I tillegg rommer huset i dag barneverntjenesten, helsestasjonen, utleielokaler til BUP<sup>51</sup>, PP-tjenesten, tjenestekontoret, Friskliv, ergo- og fysioterapitjenesten, enhet aktivitet og fritid med bistand, interkommunal legevakt, administrasjon for sektorene Pleie, rehabilitering og omsorg og Familie og helse. Teknisk infrastruktur er også plassert på en slik måte at det vil forenkles senere påbygging. I tillegg er nybygget dimensjonert for påbygg med inntil to etasjer i høyden.

Helsehuset ble overlevert til kommunen 23. mars 2019, og ferdigstilt med fasader og utomhus 28. juni 2019.<sup>52</sup>

### *Ansvar*

Helsehusprosjektet ble gjennomført som en generalentreprise. Denne entrepriseformen innebærer at byggherren (kommunen) selv har ansvar for prosjekteringsgrunnlaget, delegert til innleide rådgivere.

Sektorsjef for Pleie-, rehabilitering og omsorg og sektorsjef for Familie og helse var bestillere av helsehuset, og begge var med i prosjektets styringsgruppe. Som bestillere av prosjektet beskrev sektorene behov og funksjoner, mens eiendomsstaben som utfører, hadde ansvaret for gjennomføringen av byggeprosjektet. I hele tidligfasen var det jevnlig dialog mellom bestillere og utfører, ifølge eiendomssjef.

### *Budsjettramme*

Prosjektets budsjettramme ble oppjustert flere ganger. Årsaken blir oppgitt å være prisstigning, utvidelse av prosjektets omfang, avvik mellom forprosjekt og anbud, samt behov for tilleggsfinansiering på grunn av sluttoppgjøret i forliket mellom kommunen og totalentreprenør.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Reformen har virkning fra 1. januar 2012.

<sup>50</sup> Handlings- og økonomiplan 2014.

<sup>51</sup> Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk.

<sup>52</sup> Henholdsvis tre og syv måneder etter avtalt ferdigstilling. Entreprisekontrakten forpliktet leverandøren til oppstart 13. februar 2017, med frist for ferdigstilling satt til 14. desember 2018.

<sup>53</sup> Sluttrapport for helsehuset.

Totalt vedtatt budsjettramme inklusive merverdiavgift med tilhørende tilleggsbevilgninger var per 18. desember 2019, dato for vedtatt tilleggsbevilgning i kommunestyret etter sluttoppgjør, på 570,8 millioner kroner, se tabell 3. Om lag 121 millioner kroner er tilskudd fra Husbanken for etableringen av sengepostene. Tilleggsbevilgningene omfattet korreksjoner av estimat i forhold til mottatt anbud, 80,3 millioner kroner, krav i sluttoppgjør på 23 millioner kroner, endringer og tillegg på 14,9 millioner kroner, økning av areal/omfang, prisstigning, samt byggherrens ressursbruk til garantioppfølging.

Prosjektets utvikling	2016	2017	2018	2019	2019 <sup>54</sup>
Nybygg	9 539 m <sup>2</sup>	9 480 m <sup>2</sup>	10 195 m <sup>2</sup>	10 195 m <sup>2</sup>	10 195 m <sup>2</sup>
Totalombygging	2 316 m <sup>2</sup>	2 910 m <sup>2</sup>	2 910 m <sup>2</sup>	2 910 m <sup>2</sup>	2 910 m <sup>2</sup>
Inneklimatiltak	3 349 m <sup>2</sup>	3 349 m <sup>2</sup>	3 350 m <sup>2</sup>	3 350 m <sup>2</sup>	3 350 m <sup>2</sup>
Utomhus m	11 000 m <sup>2</sup>	11 000 m <sup>2</sup>	11 000 m <sup>2</sup>	11 000 m <sup>2</sup>	11 000 m <sup>2</sup>
<b>Samlet totalbevilgning</b>	<b>418,5</b>	<b>498,8</b>	<b>505,8</b>	<b>547,8</b>	<b>570,8</b>
Inkl. mva. mill.kr.					

Tabell 3: Utvikling av total bevilgninger Elverum helsehus.

Kilde: Helsehuset – sluttrapport.

Regnskapet per 7. august 2021 viser ytterligere utgifter på cirka 1,3 millioner kroner. Budsjettoverskridelsen skyldes utgifter knyttet til prøvedrift og garantibefaringer, hvor avvik måtte utbedres og bekostes av kommunen.

### Svarholtet bofellesskap

Svarholtet bofellesskap består av fem boenheter med ulike tilrettelegginger for mennesker med nedsatte fysiske og psykiske funksjoner. Bofellesskapet inkluderer personalbase med kontor til personallet. Bofellesskapet er døgnbemannet og tilrettelagt for velferdsteknologi.

Svarholtet omsorgsboliger ble gjennomført som generalentreprise ved hjelp av innleide konsulenter, med innleid byggeledelse<sup>55</sup>. I tillegg var arkitekt og prosjekteringsgruppeleder involvert i prosjektet. Kommunen overtok bygget i juni 2018.

Ifølge enhetsleder var det mindre grad av prosjekteierstyring i svarholtprosjektet siden det var høy frekventering av prosjektledere, noe som skyldes turnover blant prosjektlederne og mange andre pågående og nye vedtatte prosjekter samtidig. I alt var fem ulike prosjektledere, alle ansatt i kommunen, involvert underveis i prosjektet. I praksis ble den daglige ledelsen av byggefasen i prosjektet, ifølge enhetsleder, styrt av innleid prosjekteringsgruppeleder/arkitekt i samarbeid med innleid byggeleder.

I utgangspunktet ble det bevilget 27,9 millioner kroner til dette prosjektet før det i handlings- og økonomiplan ble meldt om behov for en tilleggsbevilgning på 9 millioner kroner. I henhold til revidert budsjett var budsjettrammen på 37 980 469 kroner. Det ble en kostnadsoverskridelse på prosjektet, da regnskapet viste at investeringen beløp seg til 43 130 198 kroner, et avvik på 5 149 729 kroner.

Prosjektet slik det ble tenkt i utgangspunktet, ble også for kostbart og måtte forenkles. Ifølge den siste prosjektlederen var en av årsakene til overskridelsen at prosjektet var mangelfullt prosjektert, da det var lite byggherrestyring i tidligfasen av prosjektet og prosjekteringsfasen. Prosjekteringsfasen var langvarig og medførte endringer i byggefasen for å tilpasse brukerbehov. Videre var ikke inventar tatt

<sup>54</sup> \*KS sak 174/19.

<sup>55</sup> Byggeledelse fra Plan1.

med i beregningen av investeringskalkylen. I slutfasen ble utbyggingen av gang og sykkelvei, utført av sektor for Teknikk og miljø, nesten dobbel så dyr som planlagt.<sup>56</sup>

### Allaktivetsarenaen

Allaktivetsarenaen er et utendørsanlegg for mange aktiviteter som er allment tilgjengelig. Hensikten med arenaen var å gjøre dette anlegget til en inkluderings- og allaktivetsarena som samler brukere på tvers av alder, fysisk funksjonsevne og kulturell bakgrunn. Arenaen er lokalisert ved siden av Elverum ungdomsskole. Allaktivetsarenaen ble ferdigstilt i 2019.

Det ble utarbeidet et forprosjekt til allaktivetsarenaen, datert 8. desember 2017.<sup>57</sup> Målsetningen med forprosjektet var å lage en overordnet plan for å oppgradere uteplassen ved Elverum Ungdomsskole, områdene tett opp mot anleggene til Elverum fotball og elvebredden på østsiden av Glomma. Tiltakene skulle til sammen utgjøre en variert aktivitetsarena som skaper en god forbindelse mellom sentrum og elvepromenaden langs Glomma.

En bredt sammensatt arbeidsgruppe fikk i oppdrag å forberede forprosjektet, slik at vilkårene for tildelingen fra fylkeskommunalt hold ble oppfylt. Blant annet tilknytningen til byplanarbeidet, og for å sikre en bred medvirkning fra alle aktuelle interessegrupper. I prosessen med utviklingen av prosjektet ble det gjennomført en rekke informasjons- og dialogmøter med ulike interessegrupper.

Sektorsjef Teknikk og miljø var bestiller av prosjektet og leder for prosjektets styringsgruppe. I styringsgruppa forøvrig inngikk sektorsjef for Utdanning, eiendomssjef og økonomisjef.

Prosjektet ble gjennomført som en delvis totalentreprise, hvor Aktiv Park var totalentreprenør for selve skateparken. Grunnarbeid og lignende utførte sektor for Teknikk og miljø selv. Lekeapparater og annet innhold ble prosjektert, detaljert og utført av diverse leverandører.

### Budsjettrammen

Prosjektet ble til i dialog med politikerne. Det var lagt inn et investeringsbudsjett på 6,5 millioner kroner for 2017. I februar 2018 ble kommunestyret presentert for tre alternativer<sup>58</sup>; ett forenklet prosjekt som kunne realiseres innenfor den allerede vedtatte investeringsrammen, et nedskalert anlegg med en beregnet kostnad på 14,5 millioner kroner, og et anlegg i overenstemmelse med forprosjektet til 20,5 millioner kroner. Sistnevnte alternativ ble vedtatt i kommunestyret. Av den totale investeringssummen mottok kommunen totalt 5,7 millioner kroner i statlig støtte for prosjektet.<sup>59</sup>

Utvikling	2017	2018	2019	2020	2021	Totalt
Opp.budsj.	6 500 000	0	5 000 000	300 000	0	11 800 000
Rev.budsj.	100 000	16 350 769	4 700 000	300 000	36 000	21 486 769
Regnskap	528 469	15 476 227	4 355 179	263 643	2 800	20 626 317
Avvik	-428 469	847 542	344 821	36 347	33 200	860 452

Tabell 4: Utvikling av budsjett og regnskap for allaktivetsarenaen.

Fra tabell 4 ser vi at prosjektet har holdt seg innenfor budsjettrammen.

<sup>56</sup> Krav til bygging av gang- og sykkelveg fulgte som et krav på bakgrunn av omregulering av eiendommen.

<sup>57</sup> Ansvarlig for forprosjektet var Asplan Viak AS.

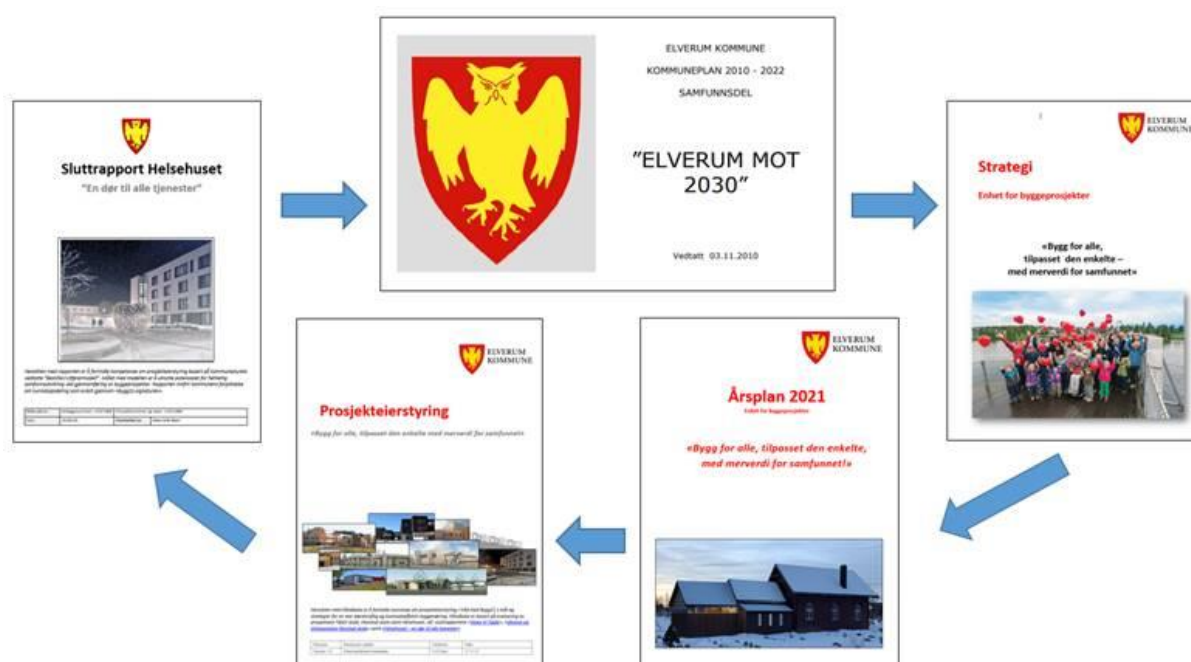
<sup>58</sup> KS sak 19/18.

<sup>59</sup> [Aktivitetsarenaen har fått millioner i statlig... | Elverum kommune](#)

## Prosjektstyringssystem - Eiendom og enhet byggeprosjekter

Elverum kommune har ikke utarbeidet et investeringsreglement. Større byggeprosjekter blir gjennomført med stab Eiendom og enhet for byggeprosjekter i utførerrollen.

Eiendom og enhet for byggeprosjekter har et eget foretakssystem. Foretakssystemet er bygget opp rundt Digitaliseringsdirektoratets prosjektveiviser, Bygg- 21 – beste praksis og Nasjonalt program for leverandørutvikling.



Figur 5: Enhet for byggeprosjekters foretakssystem.

Med utgangspunkt i kommuneplanens samfunnsdel legger enhetens strategidokument - *Strategi for enhet for byggeprosjekter*, herunder årsplan og prosjekthåndbok, føringer for hvilke byggeprosjekter og hvordan byggeprosjekter skal gjennomføres, jf. figur 5. Årsplanen er enhetens handlingsplan, forankret i kommunens gjeldende handlings- og økonomiplan. Prosjekthåndboka beskriver rutiner for etablering, planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter som gjennomføres i regi av Elverum kommune. For større prosjekter skal det i tråd med kommunens økonomireglement utarbeides en slutt-rapport med formål å beskrive og kommunisere mål, måloppnåelse og evaluering.

Nye prosjektledere får innføring i prosjektstyringshåndboken. I tillegg til prosjektstyringshåndboken, har enheten egne rutiner og egne prosedyrer for styring av prosjekter. Her inngår blant annet en mal som prosjektleder skal benytte i prosjektstyringsprosessen. Det blir også inngått en oppdragsavtale mellom bestiller og utfører ved bestilling av byggeprosjekter. Videre har kommunen en bygghåndbok som inneholder blant annet kravspesifikasjoner. Disse må også arkitekt forholde seg til.

### Oppdragsavtale

Oppdragsavtalen definerer bestillingen fra sektorsjefene, og gir eiendomsstaben nødvendige rammer for utførelsen av bestillingen.<sup>60</sup> Oppdragsavtalen beskriver blant annet intern ansvarsfordeling, roller,

<sup>60</sup> Sluttrapport Elverum helsehus, vedlegg s. 36.



mål, suksesskriterier, ressursbehov og rammer for prosjektet. Hensikten med oppdragsavtalen er forventningsavklaring i tidligfasen i prosjektene for å unngå kostnadskrevenne omkamper i byggefasen.

#### *Prosjekthåndboka<sup>61</sup>*

Prosjektstyringssystemet er beskrevet i *Prosjekthåndbok – prosjekteierstyring i Elverum kommune*. Prosjekthåndboka beskriver rutiner for etablering, planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter som gjennomføres i regi av Elverum kommune. Håndboka omfatter serviceerklæring, visjon, mål, føringer for prosjekteierstyring, ansvar, myndighet, organisering, risiko- og usikkerhetsstyring, kostnadsstyring og prosessveiledning. Håndboka viser til «beste praksis» for byggeprosjekter. Målet med prosjekthåndboka er i særlig grad forankret i Bygg21s mål om: «*Mer samfunnsnytte for pengene gjennom maksimalisering av verdi, raskere gjennomføringstid for hele prosjektforløpet, økt forutsigbarhet for partene, samt 20 prosent lavere kostnad uten at dette går på bekostning av kvalitet og bærekraft*».

#### *Styring av entreprisekontrakten*

Foretakssystemet omfatter egen prosjektadministrativ (PA) håndbok for styring av selve entreprisekontrakten med entreprenøren. Det blir ikke krevd fra kommunen at eksterne prosjektledere skal benytte kommunens PA-bok, da disse benytter sine egne selskapers kvalitetssystemer. Enhetsleder byggeprosjekter mener at eksterne prosjektlederne jobber mest ressurseffektivt ved å benytte egen PA-bok forankret i foretakenes innarbeidede kvalitetssystemer, for eksempel maler for byggelederregnskap, endrings skjemaer, møtereferater. Dette er metodikk som er allment akseptert og godt innarbeidet i tråd med kontraktsstandarder i byggebransjen, ifølge enhetsleder.

#### *Prosjekteierstyring generelt*

Enhetsleder byggeprosjekter påpeker at kompetent prosjekteierstyring anses som suksessfaktor nummer en. Kommunestyrets kompetanse som prosjekteier er således særlig viktig for å lykkes. Denne kompetansen omfatter å fastsette prosjektets mål i tråd med kommuneplanens overordnede mål og strategier, styring av prosjektets omfang, samt fatte alle beslutninger om prosjektets ytre rammer for økonomi, kvalitet, fremdrift.

Prosjekteierstyringen i Elverum kommune er delegert i tråd med administrativt delegasjonsreglement. Enhetsleder mener at god prosjekteierstyring krever kompetanse i alle ledd i kommunens prosjektorganisasjon. Det har derfor blitt utarbeidet utvidete sluttrapporter for Helsehuset og Ydalir for å formidle og heve kompetanse om prosjekteierstyring både politisk og administrativt. Målet er at alle beslutningstakere i prosjektorganisasjonen skal kjenne sin rolle, ansvar, ressursbehov og risikoer ved prosjektgjennomføring.

#### **Prosjektstyringssystem - Sektor for Teknikk og miljø**

Sektor for Teknikk og miljø har ikke en særskilt prosjektmodell for prosjekter av typen Allaktivitetsarenaen.<sup>62</sup> Sektor Teknikk og miljø er godkjent entreprenør fra direktoratet for byggkvalitet. Sektoren har en egen bok for internkontroll; *Internkontroll – Prosjektering og anlegg, vei, vann og avløp*. Målgruppen er alle ansatte i sektor for Teknikk og miljø. Hovedmålet med boken er beskrevet som å sikre at ansatte har kompetanse som gjør at Elverum kommune kan levere gode tjenester.

---

<sup>61</sup> Den siste utgaven av prosjekthåndboka er fra 2019. Denne har i hovedsak samme innhold som tidligere utgaver fra 2018, 2015 og 2014.

<sup>62</sup> Sektor Teknikk og miljø benytter ikke Prosjekthåndboka, tilhørende stab Eiendom. Prosjekthåndboka er også mer tilpasset byggprosjekter enn anleggsprosjekter.

Internkontrollboken inneholder ulike rutiner, instruksjer, sjekklister skjemaer og prosedyrer i prosjektering og gjennomføring av prosjekter. Blant annet finnes det rutiner for kvalitetssikring og sidemannskontroll. Ifølge internkontrollboken skal det alltid benyttes sjekklister ved prosjektering og kvalitetssikring. Skjemaer for dette skal brukes aktivt under prosjekteringen. Sektoren benytter regnearkssystem (Excel) for styring av kontrakter som sorterer på; ramme, «forpliktet», fakturert, tilleggsarbeider, fremdrift mm.

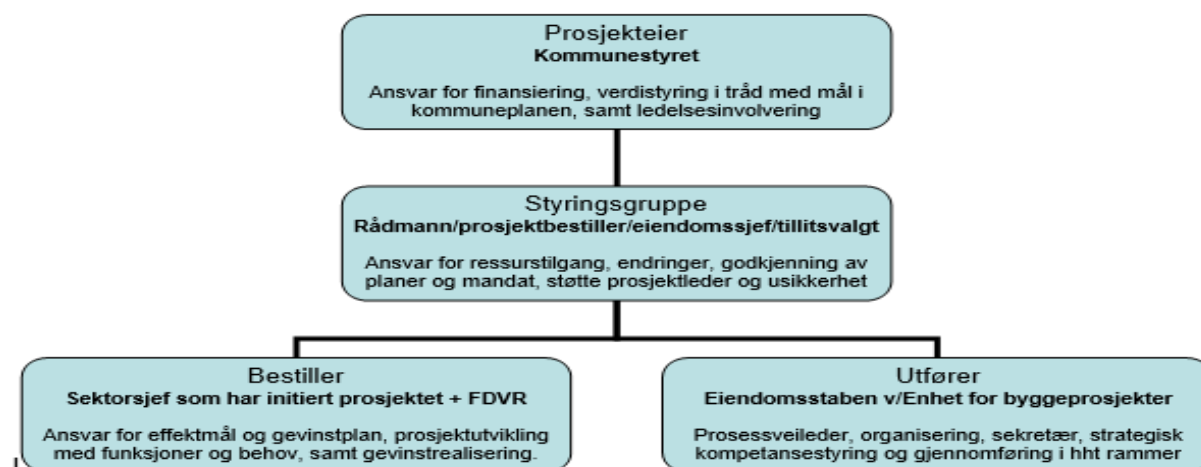
### Prosjektorganisasjon

Prosjektorganiseringen i byggeprosjektene er beskrevet i Prosjekthåndboka. Prosjekteierstyringen av byggeprosjekter organiseres med en egen intern styringsgruppe for hvert prosjekt. Prosjekteieren skal sikre at prosjektet opprettholder gevinstfokus, at ansvar og myndighet er klarlagt, og at prosjektet styres etter «beste praksis».

Det er styringsgruppens ansvar å ta hensyn til og håndtere brukerperspektiv, samfunnsperspektiv og prosjektperspektiv. Gruppen er ansvarlig for prosjektets rammer når det gjelder fremdrift, økonomi og kvalitet. I tilfeller hvor det blir kostnadsoverskridelse i et prosjekt, blir det innkalt til møte i styringsgruppen. Styringsgruppen rapporterer til kommunedirektør. Styringsgruppen er solidarisk ansvarlig for at kommunestyrets vedtatte rammer for prosjektet overholdes.

Prosjekteierstyringen i Elverum kommune er delegert i samsvar med administrativt delegasjonsreglement. Deltakere i styringsgruppen vil vanligvis være; sektorsjef, eiendomssjef, økonomisjef, tillitsvalgt/hovedverneombud og sekretær fra eiendomsstaben, samt kommunikasjonsrådgiver ved behov. Kommunedirektør vil også i stor grad være involvert i styringsgruppens arbeid. Sektorsjef som har initiert prosjektet, vil være leder av styringsgruppa. Eiendomssjef representerer kommunedirektørens myndighet.

Kommunedirektør har overordnet administrativt ansvar for rammer for fremdrift, økonomi og kvalitet, i henhold til Prosjekthåndboka. Sektorsjef som bestiller har ansvar for intern prosjektledelse og tjenestefaglig innhold. Økonomisjef har ansvar for økonomisk og innkjøpsfaglig bistand. Videre har tillitsvalgt/hovedverneombud ansvar for ansattes medvirkning i henhold til arbeidsmiljøloven. Sekretæren har ansvar for å innkalle og fremstille saker til styringsgruppen, samt utarbeide referat. I prosjektet vil også sekretæren ha ansvar for prosessveiledning internt og prosjektledelse av entreprisen.

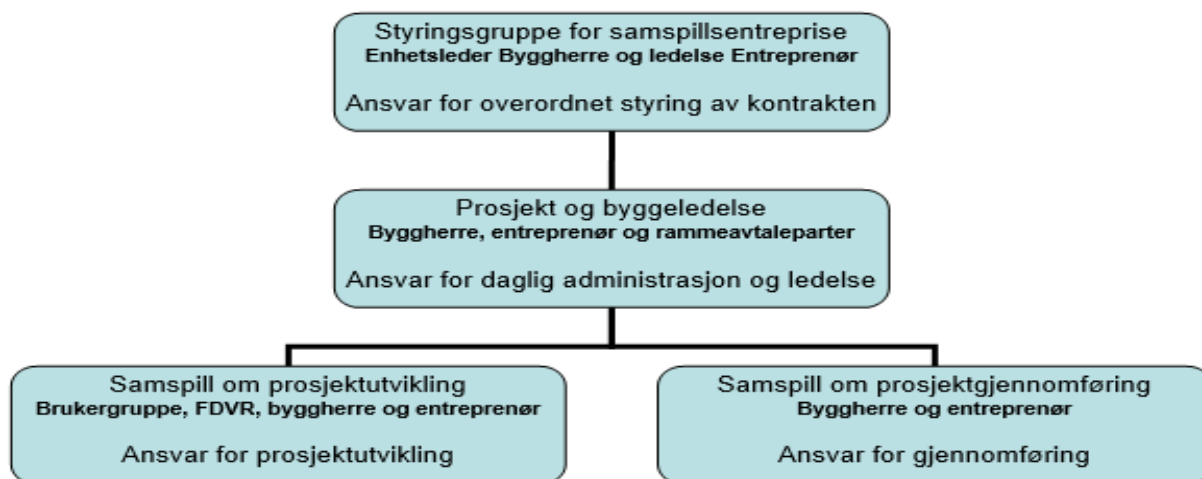


Figur 6: Intern organisering

Styringsgruppen administrer både bestiller ved sektorsjef, utfører ved eiendomsstaben og enhet byggeprosjekter, jf. figur 6.

Under styringsgruppen etableres egen intern prosjektgruppe for bestillingsfasen med prosjektveileder og bestiller med flere, samt egen prosjektgruppe for utførelsesfasen gjennom ekstern entrepriseorganisasjon bestående av prosjektleder, byggeleder, arkitekt, entreprenør og andre jf. figur 7.

Ansvar til den interne prosjektgruppen gjelder tjenestefaglige kvaliteter, og de rapporterer til styringsgruppen. Ansvar til prosjektgruppen i utførelsesfasen/entreprisen er å gjennomføre byggeprosjektet i henhold til inngått entreprisekontrakt. Gruppen rapporterer til prosjektleder.



Figur 7: Ekstern entrepriseorganisasjon.

Når det gjelder Allaktivitetsarenaen, så ble det i dette prosjektet opprettet en styringsgruppe under ledelse av sektorsjef for Teknikk og miljø - delegert av kommunedirektør, samt sektorsjef for Utdanning, eiendomssjef og økonomisjef.<sup>63</sup>

### Rutiner og systemer

I enhet byggeprosjekters prosjekthåndbok er det utarbeidet rutiner for økonomistyring, blant annet for estimering, budsjett, investeringskalkyle, usikkerhetsavsetning og byggelederregnskap for økonomistyring av entreprisekontrakten. Håndboka inneholder også føringer for myndighet for bruk av reservene, revidering av budsjett, periodisering og rapportering. Enhetsleder opplyser om at i helsehusprosjektet er disse rutinene blant annet benyttet ved bruk av Norsk Prisbok for estimering med avsetning av usikkerhetsreserve, bruk av mal for budsjettering og investeringskalkyler. Enhet for byggeprosjekter har også en mal for terminering av prosjekter.

I helsehusprosjektet ble byggelederregnskap for økonomistyring gjennomført i samsvar med innleid prosjektøkonoms kvalitetssystem. Dette systemet hadde ifølge enhetsleder, de samme rammene og innholdet som enhet for byggeprosjekters egen interne mal for byggelederregnskap.

Kommunen har benyttet en investeringsmodul fra økonomi- og rapporteringssystemet Agresso (fra 2018), til regnskap og rapportering i forbindelse med investeringsprosjekter. Investeringsmodulen i Agresso ble imidlertid avskaffet fra 2022. Hovedårsaken er ifølge økonomisjef, at modulen ikke ble tatt i bruk av prosjektlederne i eiendomsstaben, og at antall investeringer i tiden som kommer ikke vil forsware utgiftene til modulen.

<sup>63</sup> Eiendomsstabens prosjekthåndbok gjelder for byggeprosjekter, og ikke nødvendigvis for prosjekter på sektor Teknikk og miljø.

Modulen har fungert som budsjettgrunnlag - budsjettert beløp per prosjekt ble lagt inn i modulen, men var også forutsatt å gi grunnlag for økonomiske rapporter. Det var mulig å registrere kontrakter i modulen, hovedsakelig for å rasjonalisere kontering av fakturaer.

Fra enheten byggeprosjekter sin risiko- og sårbarhetsanalyse 2018 – 2020, fremkommer det at kommunen manglet kapasitet til å benytte modulen tilstrekkelig både ved innlegging av data og utarbeiding av prognoser og rapporter. Modulen ble brukt i ulik grad i henhold til hva som var tiltenkt. Oppfølging av modulen opplevdes ifølge eiendomssjefen, som krevende.

Eiendomssjefen bistår enhet byggeprosjekter med å holde oversikt over budsjettbeløp per prosjekt fra år til år basert på vedtatte handlings- og økonomiplaner, men rebudsjettering og årsriktige investeringsbeløp skaper forvirring. Det oppleves da å være en risiko for at det ikke er samsvar med hva Eiendom oppfatter som samlet vedtatt budsjetttramme, og totalbeløpet økonomistaben operer med når prosjektet skal sluttrapporteres. Eiendomssjefen mener at økonomistaben burde bistå Eiendom i dette arbeidet.

Før kommunen tok i bruk investeringsmodulen forholdt prosjektlederne seg til en bevilgning gitt i budsjettet, uansett om dette gjaldt for ett eller flere år tilbake. Ved bruk av modulen måtte prosjektlederne, ifølge økonomisjef, i tillegg periodisere prosjektet i budsjettårene. Ved endringer i fremdriften i et prosjekt som går over flere år vil det kunne oppstå avvik i totalbudsjettet sammenlignet med den opprinnelige bevilgningen til prosjektet (budsjetttrammen). I investeringsmodulen vil da et mindreforbruk i et år forplante seg i prosjektets budsjett, og vise tilsvarende feil størrelse sammenlignet med den opprinnelige bevilgningen. Dette betyr at man må kontrollere tallene opp mot alle kommunestyrevedtak hvor det er bevilget penger til det aktuelle prosjektet, for å være sikker på at budsjetttrammen er riktig.

Økonomisjef mener at det er på dette punktet at prosjektledere må bli flinkere til å forholde seg til politiske vedtak med bevilgninger, og ikke bruke økonomisystemet.

Eiendomssjef mener at det hadde vært en fordel med et IT-system som gir en samlet oversikt over bevilgninger, og som tar hensyn til årsriktige budsjettbeløp da det er vanskelig å holde oversikt over bevilget beløp. Det mangler også et system som viser totalsum i bevilget beløp til investeringsprosjekter, da det ifølge eiendomssjef, fort blir vanskelig for en prosjektleder å følge med på dette. Vedkommende påpeker videre at beregninger og oppdaterte oversikter ikke bør gjøres manuelt.

Fra 2022 vil enhet byggeprosjekter følge opp rapporteringen med prognoser for sluttkostnad ved hjelp av malen *Byggelederregnskap*. Ut over dette vil Agresso fungere som ordinært regnskapssystem der økonomistaben kan ta ut rapporter basert på de kontostrengene fakturaene er belastet på. Investeringsprosjektene blir oppført med prosjektnummer i regneark.

## **Risiko og internkontrolltiltak**

### *Entrepriser*

Kommunen benyttet generalentreprise for Helsehuset og Jotuntoppen og totalentreprise med samspill på Ydalir barnehage og skole. For Svartholtet bofellesskap og Allaktivitetsarenaen ble det benyttet henholdsvis generalentreprise og «delvis totalentreprise».

I totalentreprise med samspill utarbeider byggherre og entreprenør forprosjektet i samarbeid, og entreprenøren utarbeider en målpris basert på kravspesifikasjonen. Denne kan byggherre velge å ikke godta, og i stedet gjennomføre en åpen anbudskonkurranse basert på det som er utarbeidet. Entreprenøren får da betalt for den jobben som er gjort.

I helsehusprosjektet ble fordeling av risiko for merforbruk regulert i kontrakten i tråd med norsk standards kontraktsbestemmelser for generalentrepriser - NS 8405. Samtidig var det et ønske om at valgt entrepriseform ikke skulle gå på bekostning av kravspesifikasjonen der generalentreprise gir prosjekt-eier bedre styring av prosjekteringskravene enn for totalentreprise.

Dette var et argument for å velge generalentreprise i helsehusprosjektet. Det blir påpekt at valg av entrepriseform bør gjøres ut fra omfang og kompleksitet i prosjektet. Dersom omfanget av prisbærende poster i anbudet blir for stort, blir risikoen for at noe er uteglemt med tilhørende tilleggskostnader stor når det gjelder generalentrepriser.

Basert på erfaringer fra disse byggeprosjektene og risikoen som ligger til disse entrepriseformene, vil kommunen i mindre grad benytte seg av generalentreprise, siden risikoen blir vurdert som for stor i større og komplekse prosjekter, og da at en heller benytter totalentreprise med eller uten samspill. Med totalentreprise er målprisen for byggeprosjektet gitt, og spørsmålet er da mer om kommunen har tilstrekkelig ressurser til å følge opp prosjektene, ifølge kommunedirektør.

I kommunestyrets behandling av sluttrapport for helsehuset ble det vedtatt at det som en hovedregel bør velges totalentreprise eller samspillsentreprise fremfor generalentreprise. Dette for å redusere byggherrerisikoen i fremtidige byggeprosjekter i Elverum kommune.

#### *Risikovurderinger i byggeprosjekter med fokus på helsehuset*

Enhet byggeprosjekter har som ett av sine formål å redusere risiko og sårbarhet ved å formidle risiko oppover i organisasjonen slik at det kan avsettes tilstrekkelige ressurser; tid, økonomi, og kompetanse til å kunne gjennomføre risikoreduserende tiltak i forbindelse med investeringer.

Prosjektstyringssystemet til enhet for byggeprosjekter stiller krav til at risiko er kartlagt i tre forskjellige faser og nivåer;

- i) Risiko- og sårbarhetsanalyse for enhet for byggeprosjekter
- ii) Intern risiko- og usikkerhetsanalyse for prosjektene
- iii) Ekstern risiko- og usikkerhetsanalyse for prosjektene (for store prosjekter)

Når det gjelder i) skal enheten synliggjøre risiko og sårbarhet ved å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for sine ansvarsområder. I ROS-analysen skal konsekvens og sannsynlighet synliggjøres, og enheten skal foreslå korrigerende tiltak for å redusere risiko. I risiko- og sårbarhetsanalysen 2018-2020 er det foretatt risikovurderinger på åtte områder.<sup>64</sup> Den største risikoen var knyttet til økonomiske overskridelser, forsvarlig arbeidsmiljø, manglende rammeavtaler (prosjektene krav til fremdrift medfører risiko for at prosjektlederne gjennomfører anskaffelser på utgåtte rammeavtaler), og fremdrift i prosjektene.

Videre ble det påpekt at det er vanskelig å rekruttere og beholde kvalifisert personell innen prosjektledelse og innkjøp, slik at det blir vanskelig å opprettholde forventet fremdrift i prosjektene blant annet på grunn av lav bemanning i enhet for byggeprosjekter.

Risikovurderingene skal videre fremkomme i årsplanen for byggeprosjekter. De største risikoene er beskrevet i årsplanen for 2019.<sup>65</sup> I årsplanen var det størst risiko knyttet til å overholde økonomiske

---

<sup>64</sup> Bestilling av prosjekt – forventningsavklaring, HMS, byggebudsjett, entrepriseform, lov om offentlige anskaffelser, økonomi, fremdrift og kvalitet.

<sup>65</sup> Dette er den versjonen av årsplanen revisor har fått tilsendt fra enhetsleder byggeprosjekter.

rammer, fremdrift, etterleve lov om offentlige anskaffelser, samt å beholde og rekruttere tilstrekkelig bemanning.

I henhold til enhet for byggeprosjekters prosjektstyringsmodell skal det gjennomføres en usikkerhetsanalyse av byggeprosjektene. På større investeringsprosjekter skal det i tillegg gjennomføres en usikkerhetsanalyse av en ekstern aktør.

Enhet byggeprosjekters foretakssystem har en mal for risiko- og usikkerhetsanalyser, som blir brukt for intern vurdering av risiko- og usikkerhetsstyring i byggprosjekter, jf. punkt ii). Malen er rettet mot intern prosjektleder. Dette skjemaet legger til rette for å beskrive aspekter, krav eller forhold som kan være kritiske, samt beskrive trusselen – hva som kan skje og mulige konsekvenser. Vurderingene av truslene blir multiplisert på en skala fra 1 til 3 for sannsynlighet og konsekvens. Prosjektleder blir bedt om å beskrive tiltakene, med kvittering på når tiltakene er gjennomført.

I prosjektutviklingsfasen for helsehuset ble det foretatt en risikoanalyse internt i enhet for byggeprosjekter i samarbeid mellom enhetsleder og prosjektleder. Intern risikoanalyse synliggjorde risiko for både fremdrift, økonomi og kvalitet, blant annet som følge av manglende personalressurser til prosjekteierstyring.

I sluttrapporten til helsehuset blir det gitt følgende eksempler på tiltak for å redusere risiko i byggeprosjektet etter intern analyse:

- Innleie av eksterne ressurser for gjennomføring av selve byggefasen; prosjektleder, prosjektøkonom, byggeledelse - inkludert to tekniske byggeledere.
- Det ble besluttet å benytte generalentreprise som gjennomføringsmodell for å redusere usikkerhet som er knyttet til spesielle helsefaglige byggetekniske løsninger.
- Tidlige økonomiske prognoser for å gi prosjekteier best mulig styringsgrunnlag når det gjelder omfang og økonomiske rammer.

I enhet for byggeprosjekters prosjektstyringsmodell stilles det krav til at det for store prosjekter skal foretas en utvidet risiko- og usikkerhetsanalyse, som også inkluderer en ekstern risiko- og usikkerhetsanalyse, jf. iii).

I arbeidet med helseshusprosjektet ble det gjennomført en utvidet risiko- og usikkerhetsanalyse, hvor formålet var å identifisere potensielle risikoer, bedømme sannsynligheten for at disse inntreffer, vurdere konsekvensen av de, samt å utarbeide tiltak for å begrense risiko. Den eksterne analysen ble ledet av et konsultantselskap<sup>66</sup>, i samarbeid med kommunens styringsgruppe<sup>67</sup> og (ekstern) prosjekteringsgruppe.

I denne analysen ble det blant annet konkludert med at det var størst risiko forbundet med prosjektets størrelse, omfanget av enhet byggeprosjekters totale prosjektportefølje, samt markedets prising av anbudet. Markedets pristilbud ble vurdert som usikkert på bakgrunn av at det var flere større pågående prosjekter i området. Får å få riktig pris på prosjektet ble det vurdert at det burde komme inn fem tilbud fra entreprenørene.

Det ble gjennomført følgende tiltak for å redusere risiko i prosjektskaleringen i byggefasen med tanke på kostnader

---

<sup>66</sup> OPAK AS.

<sup>67</sup> Sektorsjef for Pleie, rehabilitering og omsorg, sektorsjef for Familie og helse, økonomisjef, eiendomssjef, samt prosjektleder for byggeprosjektet.

- månedlige prognoser til prosjekteier for fremdrift, økonomi, kvalitet og HMS
- oppstramming av kommunikasjonslinjene med generalentreprenør<sup>68</sup>
- workshop for usikkerhetsstyring ble gjennomført med byggeledelsen
- samarbeidsmøter på ledernivå mellom generalentreprenør og prosjekteier
- teambuilding prosjekt og byggeledelse

Det ble utarbeidet månedlige prognoser for sluttkostnad, slik at prosjekteier - ved styringsgruppen, raskt kunne styre prosjektet innenfor vedtatt økonomisk ramme ved å vurdere kost-/nytte opp mot eventuelle endringer i prosjektets omfang.

#### *Svartholtet bofelleskap*

Det ble gjennomført en ROS-analyse i forbindelse med oppstart av byggingen av Svartholtet bofelleskap. Videre ble det gjennomført en risikovurdering, ved hjelp av risikovurderingsskjemaet beskrevet på forrige side, hvor tolv trusler og tiltak ble beskrevet. Det har ikke blitt gjennomført en ekstern risiko- og usikkerhetsanalyse av byggeprosjektet Svartholtet bofelleskap.

#### *Allaktivetsarena*

Sektorsjef for Teknikk og miljø anså ikke at det var noen stor risiko i tidligfasen i Allaktivetsarena-prosjektet, da brukergruppene var klare på hva de kunne få og design med videre var fastlagt.<sup>69</sup> I tillegg skapte tildelt budsjett en klar ramme for hva som kunne tillates realisert.

Den største risikoen med prosjektet var forbundet med å finne en entreprenør med tilstrekkelig gjennomføringskraft og kompetanse siden det er få å velge blant innenfor dette markedet (parkanlegg). Sektorsjef mente at de hadde veldig god kontroll på økonomien i dette prosjektet underveis, som ble realisert i henhold til tidsplan og innenfor budsjett.

#### **Rapportering av investeringsprosjekter til kommunestyret**

Sektorene rapporterer på investeringsprosjekter administrativt fem ganger årlig med prognoser for sluttkostnad. Investeringene blir fulgt opp i budsjettoppfølgingsmøtene med eiendomssjef og kommunedirektør i etterkant av rapporteringene. Utover dette får kommunedirektør kun melding ved avvik i investeringsprosjektene.

Det blir rapportert årlig på økonomi og status i investeringsprosjekter til kommunestyret i tertialrapportene, årsmeldingen og årsberetningen.

Ifølge eiendomssjef blir det forsøkt å skape en rød tråd i tertialrapporteringen, for å synliggjøre utvikling i byggeprosjektene som henger sammen med budsjett og regnskap. I tertialrapportene har det typisk blitt rapportert på tall for restbevilgninger eller totalbevilgninger, opprinnelig budsjett, revidert budsjett og regnskapstall for gjeldende tertial, samt avvik mellom revidert budsjett og regnskap. Avvikene blir deretter kommentert kort.

I tillegg fremgår det en bevilgningsoversikt med kommentarer i handlings- og økonomiplanen over investeringsprosjekter i planperioden. Investeringsprosjektene blir rapportert i form av tabeller med en medfølgende kort tekst.

---

<sup>68</sup> Her blir entreprenørens uautoriserte bruk av prosjekteiers rådgivergruppe stoppet, nevnt som eksempel.

<sup>69</sup> Sektorsjef for Teknikk og miljø mener generelt at det er i tidligfasen frem til bestilling av gjennomføring av prosjekt det er størst risiko for at budsjettammer må økes.



Dersom prognosen for sluttkostnad går ut over kommunestyrets vedtatte ramme orienteres formannskapet. Ved behov for utvidet økonomisk ramme fremmes egen sak for kommunestyret.

Revisor har foretatt en gjennomgang av alle sakene som er lagt frem for kommunestyret og formannskapet, i perioden 2012 til oktober 2021, hvor det har blitt orientert om Helsehuset som egen sak. Dette gjelder tre saker hvorav to gjelder tilleggsfinansieringer av Helsehuset. Disse to sakene omhandler henholdsvis tilleggsfinansiering etter anbudskonkurranse og tilleggsfinansiering etter sluttoppgjør. Den siste saken gjelder parkering ved Elverum helsehus, som ikke gjelder selve helsehusprosjektet som sådan.<sup>70</sup> I tillegg er det blitt orientert om tilleggsfinansiering til formannskapet ytterligere to ganger. Dette gjaldt henholdsvis en orientering om behov for tilleggsfinansiering (uten påfølgende orientering til kommunestyret), samt en orientering om status på helsehusprosjektet.

Når det gjelder Svartholtet bofellesskap har dette prosjektet vært oppe til behandling i en egen sak i kommunestyret i 2016. Saken vedrørte detaljregulering i prosjektet.<sup>71</sup> Allaktivitetsarenaen ble vedtatt i kommunestyret i en egen sak i 2018. Dette vedrørte valg av prosjektoalternativer basert på et forprosjekt.

### Sluttrapport

I overensstemmelse med økonomireglementet blir det utarbeidet en sluttrapport for større investeringsprosjekter til kommunestyret. Større investeringsprosjekter er ikke nærmere definert i reglementet, men ifølge enhetsleder er dette prosjekter med et budsjett på over 50 millioner kroner. Sluttrapporten skal kommunedirektør legge frem for kommunestyret senest ett år etter at anlegget ble tatt i bruk.

Sluttrapport for helsehuset ble lagt frem for formannskapet 3. november 2021, med behandling i kommunestyret 17. november 2021.<sup>72</sup> Tilsvarende rapport er utarbeidet for byggeprosjektet Ydalir skole og barnehage.

Sluttrapporten beskriver mål og måloppnåelse for prosjektet, styring av prosjektet; blant annet organisering, rammebetingelser, risiko og usikkerhetsstyring, kostnadsstyring, valg av entreprisemodell, rapportering, samt læring. Hensikten med sluttrapporten er ifølge enhetsleder, å skape tillit hos innbyggerne til at offentlige midler forvaltes på en god måte ved prosjektgjennomføring, formidle kompetanse om prosjekteierstyring til kommunens samlede prosjektorganisasjon, samt å rapportere prosjektets resultater til prosjekteier.

## 9.3 Revisors vurdering

### 9.3.1 Kommunen bør ha kartlagt risiko og gjennomført risikovurderinger i prosjekteringsfasen, og iverksatt risikoreduserende tiltak for å redusere risikoen

For Elverum helsehus ble risiko kartlagt og vurdert ved både intern risiko- og usikkerhetsanalyse og ekstern risiko- og usikkerhetsanalyse, i samsvar med prosjektstyringssystemet til enhet for byggeprosjekter. Det er gjennomført flere risikoreduserende tiltak både internt og eksternt, jf. kapittel [9.2](#). Etter

<sup>70</sup> KS sak 134/16 (FSK 173/16), KS sak 174/19 (FSK 190/19) og KS sak (124/19).

<sup>71</sup> 2. gangs behandling KS sak 122/16 (1. gangs behandling i FSK sak 13/16).

<sup>72</sup> Jf. behandling i kommunestyret i sak 128/21.

revisors vurdering er risikokartleggingen og risikovurderingene gjennomført tilfredsstillende for helsehusprosjektet.

Når det gjelder Svartholtet bofelleskap, så følger dette prosjektet samme prosjekteringsystem som for helsehuset. Det er foretatt en risikovurdering av prosjektet, gjennomført ved enhet byggprosjekter. Når det gjelder eksterne risikoanalyser, er dette prosjektet vurdert å ikke kvalifisere til å være et «stort» prosjekt, og ekstern analyse og vurdering er dermed ikke gjennomført.

Vurderingen og kartleggingen av risiko er ikke like omfattende som for helsehuset, noe som er naturlig gitt prosjektets størrelse. Etter revisors oppfatning er risiko vurdert og kartlagt i samsvar med prosjektstyringssystemet til enhet for byggeprosjekter.

For Allaktivetsarenaen kjenner vi ikke til at det ble foretatt noen systematiske risikovurderinger eller internkontrolltiltak utover det som måtte følge av sektor for Teknikk og miljø's internkontrollbok, og betraktninger om at de ikke forelå noe spesielle risikoer knyttet til dette prosjektet. Etter revisors vurdering burde det vært gjennomført systematiske risikovurderinger av Allaktivetsarenaen i forkant av byggestart av anlegget.

Det bør etter vår oppfatning gjennomføres en systematisk risikovurdering av alle investeringsprosjekter i kommunen (vi ser bort fra enkle anskaffelser). Hvor omfattende risikovurderingen skal være, bør vurderes ut fra prosjektets størrelse og kompleksitet.

 **Revisjonskriteriet er etterlevd for byggeprosjekter. Samtidig er det ønskelig at det legges til grunn systematiske risikovurderinger for alle investeringsprosjekter i kommunen av en viss størrelse og kompleksitet.**

### 9.3.2 Kommunen bør ha et investeringsreglement/prosjektmodell/prosjektstyringssystem for styring av investeringsprosjekter i henhold til beste praksis på området

Elverum kommune bør ha rutiner og system for utredning og gjennomføring av investeringsprosjekter. Disse bør være samlet i en prosjektmodell, et investeringsreglement eller et prosjektstyringssystem. En prosjektmodell er en samling minstekrav som beskriver hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idefasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. «Beste praksis» gjelder større investeringsprosjekter, og da vanligvis byggeprosjekter.

Eiendom og enhet for byggeprosjekter har utførerrollen i byggeprosjekter og dermed de fleste større investeringsprosjekter i kommunen. Enhet byggeprosjekter har en egen prosjektmodell og foretakssystem som blir benyttet på byggeprosjekter. Prosjektmodellen og foretakssystemet har også vært gjeldende i hele prosjektperioden for Elverum helsehus og Svartholtet bofelleskap. Etter vår mening tilfredsstiller prosjektmodellen og foretakssystemet forventningene til et godt prosjektstyringssystem.

Dette prosjektstyringssystemet blir ikke nødvendigvis benyttet i forbindelse med investeringer som ikke omfavner byggeprosjekter. Disse prosjektene er mindre og det stilles ikke de samme forventninger til «beste praksis». Sektor for Teknikk og miljø benytter ikke dette prosjektstyringssystemet – heller ikke for Allaktivetsarenaen, men gjennomfører investeringer med eget «opplegg». Sektor for Teknikk og miljø er samtidig godkjent entreprenør fra Direktoratet for byggkvalitet.

Elverum kommune har ikke utarbeidet et investeringsreglement, og investeringer er i liten grad nevnt i økonomireglementet. Vi mener at det også kan være nyttig med et overordnet reglementet som gir

retningslinjer og prinsipper for behandling og styring av alle investeringer, og samtidig regulerer myndighet og ansvar.

Vurdert samlet mener vi at kommunen tilfredsstiller kriteriet, men påpeker samtidig at det kan også være hensiktsmessig med et mer overordnet reglement som omfavner investeringer for hele kommuneorganisasjonen.

**Vi mener at revisjonskriteriet er etterlevd.**

### 9.3.3 Kommunen bør ha etablert en prosjektorganisasjon bestående av styringsgruppe, prosjektleder og byggeleder

For at kommunen skal ha god oversikt og kontroll med store utbyggings- og investeringsprosjekter, vil dette kreve at det er etablert en prosjektorganisasjon som er tilpasset prosjektets størrelse og kompleksitet, med nødvendig kompetanse og kapasitet. Alle investeringsprosjekter i Elverum kommune av en viss størrelse, og alle byggeprosjekter, har etablert en prosjektorganisasjon, jf. kapittel 9.2. Styringsgruppen består alltid av blant andre eiendomssjef og bestiller i sektorene, intern eller innleid prosjektleder, samt innleid byggeleder. Hvordan prosjekteierstyringen – gjennom styringsgruppa blir gjennomført, kan imidlertid variere, jf. beskrivelse av Svarholtet bofellesskap i kapittel 9.2.

Etter revisors oppfatning er det etablert en hensiktsmessig prosjektorganisasjon i kommunens investeringsprosjekter, herunder at prosjektorganisasjonens strukturer - vurdering og beslutning om etablering av styringsgruppe, prosjektleder, prosjektgruppe mm., er avklarte, samt at ansvar og myndighet er definert og fordelt, jf. kapittel 9.2.

**Vi mener at revisjonskriteriet er etterlevd.**

### 9.3.4 Kommunen bør ha egnede rutiner og systemer for å ha oversikt over økonomien i igangsatte investeringsprosjekter

Enhet byggeprosjekters prosjekthåndbok inneholder rutiner for økonomistyring av byggeprosjekter. Etter revisors vurdering danner disse rutineene sammen med resten av prosjektstyringssystemet et godt utgangspunkt for å ha oversikt over økonomien i investeringsprosjektene.

Ulike IT-systemer og andre verktøy, vil også være viktige for å bidra til oversikt over investeringsprosjektene. Revisor merker seg at kommunen nylig har gått bort fra investeringsmodulen som har vært benyttet de senere årene. Avskaffelsen skyldes at bruken av systemet ikke forsvarte kostnadene, noe som ser ut til å ha sin bakgrunn i manglende kompetanse/opplæring blant ansatte, slik at modulen ikke har blitt implementert i tilstrekkelig grad.

Dette innebærer at det nå blir benyttet et «manuelt regnearkverktøy», riktignok med bruk av mal(er) på enkelte områder, ved innsetting av data, utarbeiding av prognoser og rapportering. Når kommunen ikke har et helhetlig og integrert investeringsystem som ivaretar kontrollen over det enkelte prosjekt, vil dette medføre økt risiko for feil og manglende oversikt (jf. kapittel 9.2) over både det enkelte prosjekt og totalporteføljen. Dette vurderer revisor å være en svakhet med dagens «regnearkvariant».

**Kriteriet er for så vidt etterlevd, men det er ikke klart om kommunen har et helhetlig/integrert investeringsystem som ivaretar kontrollen eller oversikten i det enkelte prosjekt. Kommunen bør sørge for at kontroll og oversikt over økonomien i igangsatte investeringsprosjekter ivaretas av kommunens system(er).**

### 9.3.5 Kommunen bør ha etablert tilfredsstillende rapportering årlig av investeringsprosjekter til kommunestyret, som omfatter framdrift, budsjett og økonomi

Administrasjonen rapporterer årlig på økonomi og status i investeringsprosjekter til kommunestyret i tertialrapportene, årsmeldingen og årsberetningen, samt bevilgningsoversikter i handlings- og økonomiplanen.

Etter revisors vurdering er denne rapporteringen tilfredsstillende. Kommentarer til avvikene mellom regulert/revidert budsjett og regnskapstallene burde imidlertid oftere være egnet til å forklare avvikene. Ofte er dette bare generelle kommentarer til prosjektet.

Revisor registrerer også at administrasjonen har orientert formannskap og kommunestyre på særskilte saker for alle investeringsprosjektene vi har sett på i denne forvaltningsrevisjonen; Elverum helsehus, Svartholtet bofellesskap og Allaktivitetsarenaen.

 **Vi mener at revisjonskriteriet er etterlevd.**

### 9.3.6 Kommunen bør ha lagt frem sluttrapport for Elverum helsehus til kommunestyret senest ett år etter at investeringen har blitt tatt i bruk

Det er regelfestet i økonomireglementet at kommunen skal utarbeide en sluttrapport senest ett år etter at anlegget har blitt tatt i bruk.

Kommunen er nå i ferd med å etablere en praksis med å utarbeide sluttrapporter på større investeringsprosjekter. I tillegg til sluttrapporten for Elverum helsehus er det utarbeidet en sluttrapport for Ydalir skole og barnehage.<sup>73</sup>

Det er ikke beskrevet i økonomireglementet hva sluttrapporten skal inneholde. Revisor har derfor ikke utarbeidet kriterier for dette, men etter vår mening gir den avgitte rapporten en god fremstilling av helsehusprosjektet, og vi antar at dette vil være en nyttig orientering for politikerne.

 **Revisjonskriteriet er etterlevd.**

---

<sup>73</sup> Revisor bare bemerker at det har gått mer enn ett år siden helsehuset ble tatt i bruk til sluttrapport forelå, men bestemmelsen ble heller ikke tatt inn i økonomireglementet før etter at helsehuset ble ferdigstilt.

## 10 Konklusjon

På bakgrunn av våre vurderinger i tidligere kapitler, konkluderer vi i dette kapittelet på disse. I kapittel [11](#) følger revisors anbefalinger.

### **Budsjettprosess**

Budsjett- og økonomiplanprosessen i Elverum kommune fremstår som en kontinuerlig, planmessig og hensiktsmessig prosess som er forankret politisk, i overensstemmelse med kommunens styringssystem.

Det bør være sammenheng mellom økonomiplanen og de overordnede planene i kommunen. Denne sammenhengen skal fremgå av økonomiplanen. Vi kan imidlertid ikke se at dette er tilfellet i kommunens økonomiplaner.

Kommunen legger videre ikke i tilstrekkelig grad sine vedtatte måltall til grunn for økonomiplanleggingen. Dette begrunner vi blant annet med at kommunen i den inneværende økonomiplanperioden legger opp til et netto nettodriftsresultat rett i overkant av null, selv i det siste året av økonomiplanen, det vil si år 2025. Dermed legges det i liten grad opp til at størrelsen på nettodriftsresultatet, konvergerer mot kommunens økonomiske mål.

Vi ser at risiko blir vurdert og forsøkt redusert, ved å ha god oversikt og kontroll over inntekter og utgifter i kommunen, samt ved å ha en klar og god plan for budsjett- og økonomiplanarbeidet. I tillegg er det iverksatt flere internkontrolltiltak og andre risikoreduserende tiltak som etter vår vurdering tilfredsstillende formålet, herunder har kommunen utarbeidet handlingsregler i økonomireglementet. Disse handlingsreglene er basert på risikobetraktninger rundt kommunens økonomiske situasjon, men vi savner likevel at en systematisk og dokumentert risikovurdering blir lagt til grunn for budsjett- og økonomiplanarbeidet.

Vi konkluderer med at budsjett- og økonomiplanprosessen i Elverum kommune bidrar til et realistisk budsjett, og i flere henseender god økonomistyring. Den største innvendingen mot dette, er hovedsakelig at kommunen ikke legger opp til å innfri sine egne økonomiske måltall, og i særlig grad størrelsen på nettodriftsresultatet i løpet av inneværende økonomiplanperiode (netto lånegjeld må naturligvis reduseres over tid). Handlingsrommet vil da være svært begrenset, og økonomi vil måtte overstyre politikk i hele økonomiplanperioden.

### **Budsjettoppfølging**

Sektorene har flere kontrolltiltak som i tilfredsstillende grad forebygger og avdekker avvik i budsjettoppfølgingen. Siden budsjettoppfølgingen i liten grad er formalisert, er det imidlertid usikkert hvor systematisk og konsekvent tiltakene blir gjennomført. Kommunen mangler herunder rutiner og prosedyrer i budsjettoppfølgingen som kan bidra til å redusere risiko og effektivisere arbeidet.

Det er ikke gjennomført systematiske risikovurderinger av budsjettoppfølgingsprosessen. Kommunen bør legge systematiske risikovurderinger til grunn ved utarbeiding av rutiner og prosedyrer.

Det overordnede ansvaret for budsjettoppfølgingen i kommunen er beskrevet i ulike dokumenter. Økonomirådgivernes ansvar og beskrivelse av arbeidsoppgaver er ikke nedfelt skriftlig, i for eksempel stillingsinstruksjoner. Ansvar og arbeidsoppgaver for økonomirådgiverne bør etter vår mening fremgå skriftlig i et dokument.

Revisors konklusjon er at budsjettoppfølgingen bidrar til god økonomistyring, men at det mangler skriftlig dokumentasjon, først og fremst i form av rutiner og prosedyrer.

### Rapportering

Reglene for rapporteringer til kommunestyret gis av kommunens økonomireglement. Vi mener at rutinene og rapporteringen slik den fremstår i tertialrapportene og årsberetningen, i hovedsak tilfredsstillende og bidrar til god økonomistyring i kommunen. Videre har kommunen oppfylt økonomireglementets krav, gjeldende fra 1. januar 2020, om fortløpende rapportering til kommunestyret på vesentlige økonomiske avvik som oppstår mellom økonomirapporteringene. Kommunen bør sørge for at dette blir en etablert praksis.

Kommunen må imidlertid utarbeide årsberetning for kommunens konsoliderte virksomhet, og samtidig sørge for at korrigerende tiltak blir beskrevet i tertialrapportene.

### Investeringsprosjekter

Foretakssystemet til enhet byggeprosjekter bidrar til god økonomiplanlegging, -oppfølging og -rapportering av byggeprosjekter. Dette gjelder også for Elverum helsehus, hvor sluttrapport for prosjektet ble presentert for kommunestyret i november 2021. Det er positivt at det for større investeringsprosjekter nå skal utarbeides en samlet sluttrapport som går utover rapportering av økonomisk resultat. Generelt er rapporteringen av investeringsprosjekter til formannskap og kommunestyret tilfredsstillende.

For investeringsprosjekter hvor det kan forventes, virker det å være etablert en hensiktsmessig prosjektorganisasjon. Kommunen bør imidlertid sørge for at kontroll og oversikt over økonomien i igangsatte investeringsprosjekter ivaretas av kommunens system(er).

Investeringsprosjekter som ikke kategoriseres som byggeprosjekter, er vanligvis av mindre størrelse samtidig som at disse prosjektene vanligvis ikke innehar like høy kompleksitet. For disse prosjektene blir ikke foretakssystemet til enhet byggeprosjekter benyttet. På bakgrunn av gjennomføringen av Allaktivetsarenaen så følges mange av de samme linjene med tanke på system for styring og prosjektorganisasjon. Vi savner imidlertid at det er foretatt systematiske risikovurderinger av investeringsprosjektet. For alle investeringsprosjekter i kommunen av en viss størrelse og kompleksitet, bør det gjennomføres systematiske risikovurderinger.

Det er ikke utarbeidet et investeringsreglement eller en overordnet prosjektmodell i kommunen. Kommunen bør vurdere om dette er hensiktsmessig for Elverum kommune.

## 11 Anbefalinger

### Budsjettprosess

- Kommunen bør synliggjøre økonomiplanens kobling til overordnede planer i økonomiplandokumentet
- Kommunen bør i større grad legge til grunn sine finansielle måltall i økonomiplanleggingen
- Kommunen bør vurdere å utarbeide en systematisk risikovurdering – som er dokumentert, og legge denne til grunn for arbeidet med å vurdere og kartlegge risiko i budsjett- og økonomiplanprosessen

### Budsjettoppfølgning

- Det bør gjennomføres systematiske og dokumenterte risikovurderinger av budsjettoppfølgningen i kommunen
- Kommunen bør sørge for å utarbeide og implementere rutiner og/eller prosedyrer for budsjettoppfølgingsarbeidet

### Rapportering

- Kommunen må utarbeide en årsberetning for kommunens konsoliderte virksomhet fra og med årsberetning 2021
- Kommunen bør sørge for at rapporterte avvik etterfølges av korrigerende tiltak fra og med første tertialrapportering i 2022
- Kommunen bør sørge for at det blir etablert en praksis hvor vesentlige økonomiske avvik som oppstår mellom økonomirapportene blir kommunisert til kommunestyret fortløpende, uavhengig av tidspunktene for økonomirapporteringene

### Investeringer

- Det bør gjennomføres systematiske risikovurderinger for alle investeringsprosjekter i kommunen av en viss størrelse og kompleksitet
- Kommunen bør vurdere om et investeringsreglement eller en overordnet prosjektmodell kan være hensiktsmessig for å etablere sentrale prinsipper i behandlingen av investeringsprosjekter
- Kommunen bør sørge for at kontroll og oversikt over økonomien i igangsatte investeringsprosjekter ivaretas av kommunens system(er)

### Generelt

- Kommunen bør vurdere å utarbeide stillingsinstrukser for økonomirådgiverne



## 12 Kommunedirektørens uttalelse



## ELVERUM KOMMUNE

Revisjon Øst Iks  
Postboks 84

2341 LØTEN

## Økonomistaben

Vår dato: 24.02.2022  
Vår referanse: 2021003863-14  
Arkiv: 21/3863/  
Deres dato: 28.01.2022  
Deres referanse:  
Vår saksbehandler: David Sande

### Uttalelse til foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport - Budsjettering og økonomistyring i Elverum kommune.

Viser til oversendt utkast til forvaltningsrevisjonsrapport - Budsjettering og økonomistyring i Elverum kommune.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Elverum kommune sine rutiner for budsjettering, budsjettoppfølging og rapportering sikrer god økonomistyring og tar hensyn til risiko på området. Dette skulle belyses med å besvare fire konkrete problemstillinger. Revisjonskriteriene som er lagt til grunn ble presentert for kommunen i starten av arbeidet.

Revisjon har innhentet data, vurdert disse og kommet med konklusjoner og anbefalinger opp mot de fire konkrete problemstillinger. Kommunedirektøren ser ikke grunnlag for å komme med noen spesifikke uttalelser til dette arbeidet eller de funn, konklusjoner og anbefalinger rapporten.

Kommunedirektøren merker seg at revisors funn og konklusjoner sier at kommunen har realistiske budsjetter og at budsjettoppfølgingen og rapportering bidrar til god økonomistyring. Det kommer også frem at kommunen mangler noen rutiner og prosedyrer. Dette er noe kommunedirektøren tar til etterretning.

Konklusjoner og anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten vil kommunedirektøren bruke i arbeidet med videreutvikling av prosedyrer, rutiner og retningslinjer for å sikre kvaliteten ytterligere i arbeidet med budsjettering og økonomistyring i Elverum kommune.

Med hilsen

Kristian Trengereid  
Kommunedirektør

David Sande  
Økonomisjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes derfor uten underskrift

## Mottakere:

Revisjon Øst Iks

Postboks 84

2341 LØTEN

Telefon	Adresse	Internett	E-post	Bank
62433000	PB.403, 2418 Elverum	<a href="http://www.elverum.kommune.no">www.elverum.kommune.no</a>	<a href="mailto:postmottak@elverum.kommune.no">postmottak@elverum.kommune.no</a>	1822.85.40001

## 13 Referanser

### Dokumenter fra kommunen

Allaktivetsarena sammendrag (regneark) 2017 -2021

Budsjettrundskriv 2022-2025

Budsjettdialog 3. januar 2021 - NOTAT

FSK – Orientering om behov for tilleggsfinansiering av helsehuset 16. mars 2018

FSK – Orientering om helsehuset – sluttoppgjør 20. november 2019

FSK – Orientering status helsehuset 19. oktober 2018

Handlings- og økonomiplan 2022-2025 med årsbudsjett 2022

Handlings- og økonomiplan 2021-2024 med årsbudsjett 2021

Handlings- og økonomiplan 2020-2023 med årsbudsjett 2020

Handlings- og økonomiplan 2019-2022 med årsbudsjett 2019

Handlings- og økonomiplan 2018-2021 med årsbudsjett 2018

Handlings- og økonomiplan 2017-2020 med årsbudsjett 2017

Handlings- og økonomiplan 2014-2017 med årsbudsjett 2014

Helsehuset – konseptvalg med risikoanalyse

Håndbok i prosjektstyring 2019

Håndbok i prosjektstyring 2018

Håndbok i prosjektstyring 2015

Håndbok i prosjektstyring 2014

Internkontroll – Prosjektering av anlegg, vei, vann og avløp

Kommunedirektørens delegeringsreglement

Kommunedirektørens lederkontrakt i Elverum kommune 2021 – vedlegg

KST - Tilleggsfinansiering helsehuset – etter anbudskonkurranse 2016 KS-134/16 vedtak

KST - Tilleggsfinansiering helsehuset – sluttoppgjør KS-174/19 vedtak

Mandat til team for budsjett og økonomistyring versjon 1 2021

Mål, strategi, handling, rutiner, sjekklister – enhet for byggeprosjekter 2021

Lederkontrakt for ledere i Elverum kommune 2021

Notat: Kommunestyrets strategi- og budsjettkonferanse, 8. september 2021

Oversikt (regneark) investeringsprosjekter 2018 – 2021

Politisk delegeringsreglement av 16. desember 2020, utvalgssak KS-144/20.  
Rapport fra usikkerhetsanalyse – Usikkerhetsstyring – Elverum helsehus 2016  
Ressursfordelingsmodell – Endelig versjon 14. april 2021  
Risikovurderinger enhet for byggeprosjekter 2016-2018  
Rundskriv 1. tertial 2021  
Rundskriv 2. tertial 2021  
Saksfremlegg – Helsehuset en dør til alle tjenester  
Skjema for terminering av prosjekt  
Skjema (regneark) risikovurdering  
Sluttrapport - Helsehuset en dør til alle tjenester 19. oktober 2021  
Stillingsbeskrivelse økonomikonsulent PRO  
Strategi – Enhet for byggeprosjekter 15. januar 2021  
Svarholtet bofellesskap – Oversikt (regneark) prosjektrekskap 13. oktober 2021  
Svarholtet bofellesskap – Kommentarer prosjektrekskap 13. oktober 2021  
Tertialrapport 1. tertial 2021  
Tertialrapport 2. tertial 2021  
Tertialrapport 1. tertial 2020  
Tertialrapport 2. tertial 2020  
Økonomireglementet vedtatt i sak 176/19, 18. desember 2019 med virkning fra 1. januar 2020  
Årsberetning 2020  
Årsberetning 2019  
Årshjul for styring  
Årsmelding 2020  
Årsmelding 2019  
Årsmelding 2018  
Årsmelding 2017  
Årsmelding 2016  
Årsmelding 2015  
Årsmelding 2014  
Årsplan – Enhet for byggeprosjekter 2019

### Eksterne kilder

Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet. Veileder. 2011.

Elverum kommunens økonomireglement. 2020.

Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommunene, SØF-rapport nr. 03/19. 2019.

Kommunale investerings prosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Concept-rapport nr. 45. 2015.

Kvalitetsledelse - Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter. NS-ISO 10006-2017.

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

Lov om kommuner og fylkeskommuner Prop. 46 L (2017–2018).

Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. Veileder. Kommunesektorens organisasjon (KS). 2020.

PwC. Internkontroll i kommuner. 2009.

Rolstadås, Asbjørn. Praktisk prosjektstyring. Tapir akademisk forlag. 2011.

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

### Internettside

[www.elverum.kommune.no/om-oss/aktuelt/aktivitetsarenaen-har-fatt-millioner-i-stotte](http://www.elverum.kommune.no/om-oss/aktuelt/aktivitetsarenaen-har-fatt-millioner-i-stotte)

## Vedlegg: Revisjonskriterier

### Om utledningen av revisjonskriterier

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

Revisjon Øst IKS forholder seg til Norges Kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon, kalt *RSK 001*, som førende for kvalitetssikringen i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonsprosjekter.

I RSK 001 fremgår det at det skal utarbeides revisjonskriterier for problemstillingene som skal vurderes i et forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Revisjonskriterier er krav og forventninger som den eller de kontrollerte enhetene skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene må være relevante, konkrete og i samsvar med kravene og føringene som gjelder for den eller de enhetene som skal revideres.

Revisjonskriteriedokumentet er et internt arbeidsdokument for revisor. Dokumentet vil likevel legges ved i prosjektets sluttrapport.

For å sikre en god forankring av prosjektets vurderinger og konklusjoner, blir revisjonskriteriene som hovedregel sendt til kommunedirektøren, som øverste ansvarlige leder for kommunens administrasjon. Kommunedirektøren kan delegerer gjennomgangen av kriteriene til andre i kommuneadministrasjonen, som for eksempel til den eller de enheter som skal kontrolleres.

Når vi oversender revisjonskriteriene ber vi om en tilbakemelding på om kommuneadministrasjonen opplever kriteriene som relevante for de krav som kan stilles overfor tjenesteområdet.

For kriteriene i dette dokumentet har vi tatt utgangspunkt i relevante lovverk med forskrifter, rundskriv og kommunens retningslinjer. Kildene blir omtalt ytterligere i utledningen under de enkelte problemstillingene.

Av hensyn til revisors omfang kan det bli aktuelt å avgrense hva vi undersøker. Vi tar derfor forbehold om at vi ikke nødvendigvis vil foreta vurderinger av samtlige av de fremsatte revisjonskriteriene. Det kan også bli nødvendig å gjøre justeringer på kriteriene underveis. Ved vesentlige endringer vil kommunedirektøren bli orientert.

### Innledning

Økonomistyring i kommunen dreier seg om hvordan økonomiarbeidet blir planlagt og gjennomført og hvordan risiko blir hensyntatt. God økonomistyring bidrar til effektiv ressursutnyttelse, økt økonomisk handlingsrom og å gjøre kommunen i stand til å møte uforutsette hendelser, uten at dette får negative konsekvenser for tjenestetilbudet.

Økonomiplanlegging er viktig for utformingen av politiske prioriteringer og fordeling av økonomiske ressurser, innenfor tilgjengelige økonomiske rammer.<sup>74</sup> Gjennom økonomiplanleggingen skal kommunen sørge for at begrensede ressurser blir anvendt så effektivt som mulig. God økonomiplanlegging bidrar til økt politisk handlingsrom, og styrker muligheten for å utøve politikk og foreta prioriteringer i den enkelte kommune. Økonomiplanlegging skal sikre balanse i kommunens økonomi og håndtering av usikkerhet.

---

<sup>74</sup> Veileder for økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, KR D (2013).

### Internkontroll

Rutiner og systemer knyttet til kommunens økonomistyring utgjør en vesentlig del av kommunens internkontroll. Samtidig er kvaliteten på internkontroll avgjørende for hensiktsmessig økonomistyring.

God internkontroll handler i stor grad om systematisk arbeid, god organisering og dokumentasjon, arbeidsmetoder og samhandling som kan forebygge lovbrudd og uønskede hendelser.<sup>75</sup>

Kommunelovens § 25-1 sier at internkontroll skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Lovbestemmelsen beskriver kommunedirektørens ansvar for internkontrollen i kommunen, som innebærer å

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

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

Kommunesektorens organisasjon (KS) har utarbeidet en veileder med hensyn til kommunedirektørens internkontroll<sup>76</sup>. Utgangspunktet i denne veilederen er at god internkontroll skal bidra til en utvikling i tråd med folkevalgte planer og vedtak, sikre kvalitet og effektivitet i tjenesteyting og forvaltning, og bidra til godt omdømme og legitimitet i kommunesektoren.

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

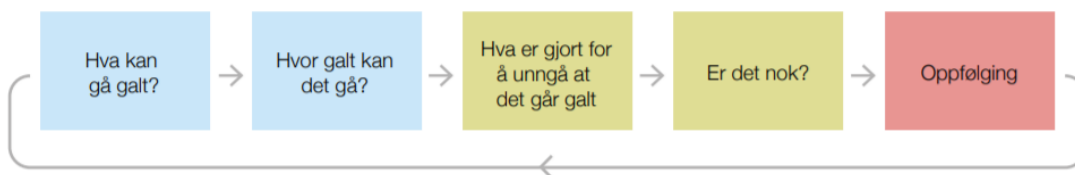
KS anbefaler generelt felles struktur, maler og standarder for internkontrollarbeid. Det anbefales blant annet felles maler for:

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

<sup>75</sup> PwC (2009). Internkontroll i kommuner.

<sup>76</sup> KS veileder – Orden i eget hus, kommunedirektørens internkontroll.

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



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

#### *Saker skal være forsvarlig utredet*

Kommuneloven har en bestemmelse som sier at kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, skal være forsvarlig utredet, jf. kommuneloven § 13-1. Forarbeidene til kommuneloven angir ikke nærmere krav til forsvarlig utredning. Riksrevisor skrev i en rapport<sup>77</sup> angående «forsvarlig utredning» at det ut fra allmenne krav vil bety at saker er godt opplyst, og at alternativer og konsekvenser, inkludert økonomiske konsekvenser, er belyst (jf. Concept nr. 45).

## 1.1 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

### **Problemstilling 1:**

#### **Bidrar budsjettprosessen i Elverum kommune til et realistisk budsjett og grunnlag for god økonomistyring?**

I henhold til kommuneloven § 14-1 skal kommuner forvalte økonomien slik at den økonomiske handlevnen blir ivaretatt over tid. Dette krever at kommunene skal utarbeide planer som er samordnede og realistiske for egen virksomhet og økonomi, og for lokalsamfunnets utvikling. Herunder skal økonomiplanen og årsbudsjettet settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige, jf. kommuneloven § 14-4. Økonomiplanen og årsbudsjett er kommunens viktigste verktøy for å sikre god økonomisk planlegging og styring.

Realisme i planarbeidet innebærer at kommunen må anslå et beste estimat ut fra tilgjengelig og oppnåelig informasjon. Estimeringen av størrelsene i økonomiplanen må derfor baseres på et godt faglig skjønn, med en realistisk vurdering av inntekter og utgifter, og ta høyde for usikkerhet. Dette innebærer at kommunen legger et forsiktighetsprinsipp til grunn i estimeringen av inntekter og utgifter.

<sup>77</sup> Kommentaren var knyttet til den gamle kommuneloven som hadde en likelydende formulering, jf. «Undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning», Riksrevisor (2015).



Realistisk planlegging stiller krav til at det gjennomføres analyser av nåsituasjonen, de langsiktige konsekvenser av endringer i befolkningen og behov for tjenester mv., lokalpolitiske mål for utviklingen av kommunen, samt konsekvensen av å videreføre tiltak som er vedtatt i årsbudsjettet.<sup>78</sup> Analysearbeidet er nødvendig for å legge til rette for gode beslutninger. Økonomiplanen skal settes opp med økonomisk balanse for hvert av årene den gjelder for. Dette innebærer at de årlige rammene som føres opp for de ulike tjenesteområdene skal kunne dekkes av årets inntekter og/eller bruk av fondsmidler. Kravet om økonomisk balanse innebærer også at effektiviseringstiltak må være fordelt på de ulike tjenesteområdene, slik at rammene for aktiviteter og tiltak på de ulike tjenesteområdene samsvarer med tilgjengelige og tildelte ressurser i økonomiplanen.

### *Befolkningsutvikling*

I veilederen for økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner (2013) understrekes det at det til kommunens økonomiplan må det ligge til grunn en befolkningsprognose. Gode prognoser for utviklingen i folketallet og de ulike aldersgruppene er nødvendige for å kunne gi realistiske anslag for inntektene og utgiftene i årene som kommer.

For å planlegge omfanget og innretningen av tjenestene, er kommunen avhengig av hva prognosene sier om størrelsen på befolkningen i kommunen, og hvordan befolkningssammensetningen forventes å endre seg. Nedgang eller vekst i befolkningen gir ulike utfordringer i den økonomiske planleggingen og må håndteres på forskjellige måter.

Når kommunene utarbeider egne befolkningsprognoser, må dette bygge på et faglig grunnlag og realistiske forutsetninger.

### *Økonomisk handlingsrom*

Kommunen har begrensede muligheter til å påvirke inntektene, i motsetning til utgiftene. Kommuneproposisjonen og statsbudsjettet er det beste utgangspunktet for å få oversikt over forventede inntekter. En sentral del av økonomiplanprosessen er å synliggjøre kommunens økonomiske handlingsrom, og hvordan ulike tiltak påvirker inntektene og utgiftene. Her vil også kommunens utvikling i lånegjeld være viktig, da renter og avdrag binder opp midler som alternativt kan brukes i de ulike tjenesteområdene.

Etter kommuneloven § 14-2 c) skal kommunestyret vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Finansielle måltall er målsettinger som kommunen styrer etter, som for eksempel netto driftsresultat. En rapport<sup>79</sup> fra Senter for økonomisk forskning (2019) viser at finansielle mål er strategisk viktige virkemidler i økonomistyringen, og at langsiktighet og politisk forankring er vesentlig for effekten av de finansielle måltallene. Et bilde av kommunens økonomiske handlingsrom kan for eksempel fremstilles ved å se på korrigert netto lånegjeld, netto driftsresultat og disposisjonsfond, i sammenheng.

Kommunen har utarbeidet fem måltall. Overholdelse av disse målene skal bidra til å sikre kommunens økonomisk handleevne over tid. Prioriteringer og aktiviteter i budsjett og økonomiplan skal tilpasses disse økonomiske målene. I økonomireglementet står det at disse måltallene er fastsatt utfra kommunens økonomiske situasjon. De finansielle måltallene skal ligge til grunn for utarbeidelse av budsjett og økonomiplanene. I årsberetningen skal måltallene vise den økonomiske utviklingen.

---

<sup>78</sup> Veileder: Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner (2013) – KRD.

<sup>79</sup> Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommunene, SØF-rapport nr. 03/19 (2019).

### *Kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett*

Kommuneplanen er det overordnede styringsdokumentet i kommunen. Planen skal gi rammer for planer og tiltak i kommunen som helhet. Kommuneplanen består av en samfunnsdel og en arealdel. Kommuneplanens samfunnsdel skal også inneholde en handlingsdel, jf. plan- og bygningsloven § 11. Handlingsdelen gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver. Handlingsdelen skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre kommuneplanens samfunnsdel for de fire påfølgende budsjettår eller mer. Kommuneplanens handlingsdel skal konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.

Kommunestyret plikter etter kommunelovens § 14-2 å vedta økonomiplan og årsbudsjett. Økonomiplanen rulleres årlig og gjelder for de neste fire årene. I henhold til kommunelovens § 14-4 skal økonomiplanen vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen er et sentralt verktøy for å samordne de politiske målsettingene med de økonomiske rammene og kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd, jf. kommunelovens § 14-4.

I henhold til veilederen<sup>80</sup> for økonomiplanlegging i kommunene skal økonomiplanen omfatte hele kommunens virksomhet og settes opp på en oversiktlig måte. Alle midler kommunen disponerer, og anvendelsen av disse midlene, skal fordeles på de enkelte årene i økonomiplanen. Økonomiplanen skal således omfatte alle utgifter og inntekter som vedrører «kommunekassen», herunder også kommunale foretak. Planer som omfatter avgrensede deler av kommunens virksomhet, skal integreres i økonomiplanleggingen og innarbeides i økonomiplanen.

Økonomiplanen skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver for tjenesteområdene og kommunen som helhet i hele økonomiplanperioden. Realisme i økonomiplanen reduserer risiko og bygger opp under balanse mellom tilgang på, og bruk av midler. Realisme er en forutsetning for god økonomistyring og innebærer at det er samsvar mellom mål, vedtatte aktiviteter og tildelte ressurser.

Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer, jf. kommuneloven § 14-5. Når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse, skal kommunestyret endre årsbudsjettet.

### *Økonomiplanprosessen*

Det anbefales i veilederen 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. En god økonomiplanprosess forutsetter at kommunedirektøren, administrasjonen og de folkevalgte, har en klar forståelse av kommunens økonomiske situasjon i dag og frem i tid, sine egne roller, og at samarbeidet er basert på tillit. Innsikt i kommunens økonomiske situasjon og utviklingen i tjenestebehovet er avgjørende for å danne seg et bilde av kommunens økonomiske handlingsrom, og dermed legge til rette for forsvarlig bruk av midler.

---

<sup>80</sup> Dette avsnittet og de tre etterfølgende er hentet fra veilederen Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner (2013) – KRD.

### 1.1.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1

#### Kommunen bør sørge for at

- det er tydelig sammenheng mellom økonomiplanen, kommuneplanen og øvrige overordnede planer i kommunen
- det er utarbeidet en plan for økonomiplan- og budsjettprosessen og planen er forankret politisk
- det legges vedtatte måltall til grunn i økonomiplanleggingen
- risiko knyttet til budsjett- og økonomiplanarbeidet er kartlagt og vurdert
- det er etablert internkontrolltiltak og andre risikoreduserende tiltak for sikre realistisk budsjettering og god økonomistyring

### 1.2 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2<sup>81</sup>

---

#### Problemstilling 2:

#### Bidrar budsjettoppfølgingen til å oppnå god økonomistyring i samsvar med gjeldende regelverk?

---

Denne problemstillingen avgrenses til den løpende budsjett og regnskapsoppfølging i kommunens administrasjon.

Budsjettene må løpende følges opp både for det enkelte virksomhetsområde og kommunen som helhet. Behov for endringer oppstår som en følge av ny informasjon og nye prognoser, eller avvik. Budsjettoppfølgingen vil vise om det er nødvendig med tiltak ved å endre budsjettet – ofte i form av innsparinger. Når det er nødvendig for å oppfylle lovkravet om realisme og balanse, samt i tilfeller hvor det foreligger vesentlige avvik, skal årsbudsjettet endres, jf. kommuneloven § 14-5.

Kommunen bør gjennom sitt internkontrollsystem ha hensiktsmessige rutiner for å identifisere og rette opp budsjettavvik, i samsvar med kommunelovens § 25-1.

### 1.2.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

#### Kommunen bør sørge for at

- risiko knyttet til budsjettoppfølging er kartlagt og vurdert, og det er iverksatt internkontrolltiltak for å redusere risiko
- sentrale systemer og rutiner, samt ansvar for budsjettoppfølging er formalisert
- det gjennomføres nødvendige kontrolltiltak for å forebygge og avdekke budsjettavvik

---

<sup>81</sup> Denne problemstillingen avgrenser vi til budsjettoppfølgingen i kommunens administrasjon.

### 1.3 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3

---

#### **Problemstilling 3: Bidrar etablerte rutiner og praksis for rapportering til at Elverum kommune oppnår god økonomistyring?**

---

Kommuneloven innehar et generelt krav til at kommunedirektøren legger frem saker for folkevalgte organer som er forsvarlig utredet, jf. kommuneloven § 13-1. Et formål med rapporteringen er å sette kommunestyret i stand til å ivareta sitt ansvar for kommunens virksomhet i henhold til kommuneloven § 22-1. Det er derfor viktig å utforme plandokumenter og rapporter slik at de folkevalgte forstår sammenhengen i disse.

Kommunens etablerte praksis for rapportering vil også kunne inngå i internkontrollen og bidra til hensiktsmessig økonomistyring.

Rutiner og prosedyrer som er nedfelt skriftlig vil være en naturlig del av kommunens internkontroll. Kommuneloven § 25-1 krever at man skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer, jf. b), og at disse skal dokumenteres, jf. d). Dette betinger ifølge KS' veileder vedrørende internkontroll (2020) at rutiner og prosedyrer er utarbeidet, at de er nedskrevet og ajourført og at de er lagret og gjenfinnbare. God økonomistyring fordrer at rutiner og prosedyrer er tett knyttet til kommunens økonomiske målsettinger. Presis rapportering er videre en forutsetning for, i neste omgang, å utarbeide realistiske budsjett dokumenter for kommende år. På denne måten er det en nær sammenheng mellom budsjettprosessen og den løpende økonomirapporteringen i kommunen.

Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer, jf. kommunelovens § 14-5. Når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og budsjettbalanse, skal kommunestyret endre årsbudsjettet. Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet. Hvis årsregnskapet legges fram med et merforbruk i driftsregnskapet, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årets budsjett.

Kommunelovens § 14-7 sier at kommuner skal utarbeide en årsberetning. Denne skal blant annet redegjøre for; a) forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen i kommunen, og at den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid, samt b) vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene.

I henhold til kommunens økonomireglement skal kommunedirektøren utarbeide en samlet økonomi-rapport for drift og investeringer til formannskapet og kommunestyret ved utgangen av 1. og 2. tertial. Tertialrapportene skal gi en helhetlig oversikt over den økonomiske status, inklusiv prognose for budsjettåret, samt inneholde oppstillinger som viser vedtatt og justert årsbudsjett og regnskap hittil i året. I rapporten skal det fremmes forslag på korrigerende tiltak. Tiltakene skal beskrive konsekvensene for tjenestetilbudet til innbyggerne, samt økonomiske konsekvenser for kommunen.

Videre skal vesentlige økonomiske avvik som oppstår mellom tertialrapportene, ifølge økonomireglementet uten ugrunnet opphold rapporteres som egne saker til formannskapet og kommunestyret. I disse sakene skal det så langt råd er også fremmes forslag på korrigerende tiltak.

Minstekravene i kommuneloven til rapportering på økonomi fra kommunedirektør til kommunestyret, er konkretisert og beskrevet i kommunens økonomireglement, og danner grunnlaget for revisjonskriteriene.

### 1.3.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 3

#### Kommunen bør sørge for at

- **det blir utarbeidet en samlet økonomirapport til kommunestyret minst to ganger i løpet av et år, og at det rapporteres i årsberetningen på forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske utvikling, den økonomiske stillingen og den økonomiske handleevnen over tid**
- **økonomirapportene (tertiarapportene) fremmer forslag om korrigerende tiltak**
- **dersom utviklingen i inntekter og utgifter ved rapporteringen til kommunestyret tilsier vesentlige avvik, bør det foreslås endringer i årsbudsjettet**
- **vesentlige økonomiske avvik som oppstår mellom økonomirapportene, uten ugrunnet opphold rapporteres som egne saker til formannskapet og kommunestyret**

### 1.4 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 4

---

#### **Problemstilling 4: Bidrar etablerte rutiner til god økonomiplanlegging, -oppfølging og –rapportering på investerings-/byggeprosjekter?**

---

Hvordan kommunene organiserer planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjekter er i liten grad direkte regulert av lovverket. Det er heller ikke gitt bestemmelser om form og innhold på oppfølging av investeringsprosjekter ut over alminnelige regler om økonomistyring, budsjettoppfølging og kontroll.<sup>82</sup> Dette gjelder også hvilken informasjon som må legges frem for kommunestyret. Loven har imidlertid et generelt krav til at kommunedirektøren legger frem saker for folkevalgte organer som er forsvarlig utredet, jf. kommuneloven § 13-1.

Imidlertid finnes det prinsipper for god økonomisk styring av investeringsprosjekter fra standarder og litteratur hvor det ofte refereres til «beste praksis».

For kommunen som utbygger er det viktig å ha oversikt og kontroll på store utbyggings- og investeringsprosjekt. Dette vil blant annet innebære tydelig organisering, med avklarte roller og delegering, gode rutiner og kontroller knyttet til økonomioppfølging underveis der avvik og uforutsette situasjoner håndteres i tråd med avklarte prosedyrer, avtaleoppfølging med leverandører, og faste punkter for rapportering og analyse av fremdrift, kvalitet og økonomi i prosjektene.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Veileder Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet, 2011.

<sup>83</sup> Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll. Veileder KS 2020.

God økonomisk styring av investeringsprosjekter forutsetter at det er etablert en prosjektorganisasjon som er tilpasset prosjektets størrelse og kompleksitet, og at prosjektorganisasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet, jf. standard for kvalitetsledelse (NS-ISO 10006-2017). Videre understreker Westhagen (2002) at enkelte momenter bør gjelde alle prosjekter som skal gjennomføres. Dette gjelder: a) prosjektorganisasjonens strukturer må avklares, herunder vurdering og beslutning om etablering av styringsgruppe, prosjektleder, prosjektgruppe, arbeidsgruppe mm., b) ansvar og myndighet må defineres og fordeles mellom de ulike aktørene i organisasjonen.

I henhold til Concept nr. 45 kan overordnet forståelse av risiko og adekvate styringssystemer ses på som forutsetninger for styring og kontroll («betryggende kontroll»). Dermed kan det forventes at kommunen har rutiner og system for utredning og gjennomføring av investeringsprosjekter, og særlig når det gjelder store investeringer. Rutiner og systemer for utredning og gjennomføring av investeringer bør være samlet i en prosjektmodell<sup>84</sup> eller et investeringsreglement.

Mislykkede prosjekter skyldes ofte mangelfulle økonomiske analyser.<sup>85</sup> Ved planlegging av investeringsprosjekter må kommunen kalkulere det økonomiske omfanget prosjektet vil medføre. Dette kostnadsoverslaget danner grunnlag for beslutningen om å iverksette prosjektet, samt grunnlaget for å legge prosjektet inn i økonomiplanen.

Elverum kommunes økonomiplan for de fire neste årene skal i henhold til økonomireglementet, ses i lys av det investerings- og driftsbehov kommunen vil ha i et perspektiv på minimum 8 år. Ifølge reglementet skal drifts- og finansutgifter knyttet til investeringer, håndteres innenfor de økonomiske rammer som er tilgjengelig når vedtak om investering blir gjort. Ingen investeringer skal finansieres på bakgrunn av forventede inntekter som følge av en forventet innbyggervekst eller lignende. Dette innebærer at investeringer som gjennomføres skal være innenfor dagens handlingsrom.

Ved utarbeidelsen av økonomiplan og årsbudsjett, vil økonomiske kalkyler for investeringsprosjekter være et viktig grunnlag. Det er ikke formelle krav til å utarbeide kostnadsoverslag for investeringsprosjekter, men det er krav til økonomiplanlegging, jf. veileder Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet (2011). På bakgrunn av estimater i et kostnadsoverslag, bør det legges fram sak for kommunestyret om å vedta en kostnadsramme for prosjektene.

En av de viktigste årsakene til kostnadsøkninger i tidligfasen er endringer i investeringsprosjektets omfang. Det er derfor viktig at prosjekter er tilstrekkelig definert slik at det vil være mulig å estimere kostnadene med rimelig grad av sikkerhet. Hvis det er omfattende usikkerhet rundt omfanget av prosjektet, må dette tas høyde for i usikkerhetsanalysen. Kostnadsoverskridelser er ofte et resultat av at prosjektene er estimert uten påslag for usikkerhet.<sup>86</sup>

Etter NS-ISO 10006-2017 *Retningslinjer for kvalitetsledelse* i prosjekt bør det etableres et system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden, og styre risikoen gjennom identifisering, vurdering og behandling. Dette gjelder risiko knyttet til tekniske løsninger, kvalitet, økonomi, fremdrift, kontrakter og eventuelt andre krav.

Risikovurderinger er nødvendig i alle typer prosjekter. Rolstadås (2011) anbefaler at det gjennomføres risikovurderinger i prosjektets tidligfase. Ulike former for risiko må være drøftet, og konsekvenser og

---

<sup>84</sup> En prosjektmodell for gjennomføring av kommunale investeringsprosjekter er en samling minstekrav til hvordan et investeringsprosjekt skal gjennomføres fra idefasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. Prosjektmodellen er dermed en mal for hvordan denne prosessen skal gjennomføres.

<sup>85</sup> Concept rapport nr. 45. 2015.

<sup>86</sup> Concept rapport nr. 45. 2015.

Løsninger bør være problematisert. Kritiske suksessfaktorer må kartlegges og det skal gjøres vurderinger av sannsynligheten for at slike faktorer vil inntreffe. Det bør også utredes hvilke konsekvenser det kan ha for prosjektet dersom kritiske faktorer inntreffer.

Risiko i investeringsprosjekter er viktig å kommunisere til politisk hold. Det bør framlegges en risikovurdering av prosjektet når det blir presentert for politikerne, slik at usikkerheten knyttet til prosjektet kommer frem. Usikkerhet rundt kostnader i prosjekter bør være konkretisert i økonomiplaner, budsjetter og saksframlegg i kommunestyret. I henhold til Elverums kommunes økonomireglementet skal vesentlige økonomiske avvik som oppstår mellom tertialrapportene, uten ugrunnet opphold rapporteres som egne saker til formannskapet og kommunestyret. Det skal i disse sakene «så langt råd er» fremmes forslag til korrigerende tiltak.

Videre skal kommunedirektør utarbeide en samlet økonomirapport for investeringer (og drift) til formannskapet og kommunestyret ved utgangen av 1. og 2. tertial. For større investeringsprosjekter skal det legges frem en sluttrapport til kommunestyret senest ett år etter at investeringen har blitt tatt i bruk.

#### 1.4.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 4

##### **Kommunen bør ha**

- **kartlagt risiko og gjennomført risikovurderinger i prosjekteringsfasen, og iverksatt risikoreduerende tiltak for å redusere risikoen**
- **et investeringsreglement/prosjektmodell/prosjektstyringssystem for styring av investeringsprosjekter i henhold til beste praksis på området**
- **etablert en prosjektorganisasjon bestående av styringsgruppe, prosjektleder og byggeleder**
- **egne rutiner og systemer for å ha oversikt over økonomien i igangsatte investeringsprosjekter**
- **etablert tilfredsstillende rapportering årlig av investeringsprosjekter til kommunestyret, som omfatter framdrift, budsjett og økonomi**
- **lagt frem sluttrapport for Elverum helsehus til kommunestyret senest ett år etter at investeringen har blitt tatt i bruk**