

Henvendelse fra ordføreren om saksopplysninger fra kommunedirektøren

Selbu kommune



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne undersøkelsen på oppdrag fra Selbu kommunes kontrollutvalg fra februar til april 2023.

Formålet med undersøkelsen har vært å svare på spørsmål som ordføreren tok opp i en skriftlig henvendelse til kontrollutvalget.

Oppdal, 13. april 2023

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Innholdsfortegnelse	4
1 Innledning.....	5
1.1 Bestilling	5
1.2 Henvendelsen fra ordføreren.....	5
1.3 Metode	5
1.4 Rammeverk.....	6
2 Kommunedirektørens opplysninger om skatteinngangen i 2022.....	9
2.1 Revisjonens oppdrag.....	9
2.2 Kommunedirektørens datagrunnlag om skatteinntekter.....	9
2.2.1 Tilgjengelige data over skatteinngang i budsjettmøtet den 12. desember	10
2.2.2 Kommunedirektørens informasjon til kommunestyret om skatteinngang	10
2.2.3 Tertialrapporteringen om skatt og rammetilskudd i 2022	13
2.3 Revisors vurdering.....	16
3 Koronakompensasjon.....	18
3.1 Revisjonens oppdrag.....	18
3.2 Kompensasjonsordningen	18
3.2.1 Rapportering til Statsforvalteren.....	19
3.2.2 Sammenstilling av rapporter	19
3.2.3 Informasjon om søknad.....	20
3.3 Revisors vurdering.....	21
4 Generell informasjon under budsjettprosessen.....	22
4.1 Revisjonens oppdrag.....	22
4.1.1 Manglende budsjettbalanse	22
4.1.2 Anmodning om tilleggsopplysninger.....	23
4.2 Revisors vurdering.....	25
5 Uttalelser til den foreløpige rapporten.....	28
5.1 Uttalelse fra kommunedirektøren.....	28
5.2 Uttalelse fra ordføreren.....	29
Kilder.....	30
Vedlegg 1 – Henvendelsen fra ordføreren.....	31
Vedlegg 2 – Svar fra kommunedirektøren under kommunestyrets møte 12. desember	33
Vedlegg 3 – Uttalelse fra kommunedirektøren.....	35
Vedlegg 4 – Uttalelse fra ordføreren.....	40

Tabell

Tabell 1. Skatteanslag og anslag for inntektsutjevning 2022 for Selbu kommune	11
Tabell 2. Nye anslag over skatteinntekter og rammetilskudd i tertialrapport 1-2022	14
Tabell 3. Kartleggingsskjema fra Sebu kommune til Statsforvalteren om merutgifter til korona for 1. halvår 2022	19

1 INNLEDNING

I dette kapitlet gjennomgår vi bestillingen og bakgrunnen for undersøkelsen, metode og rammeverket som henvendelsen er vurdert opp mot.

1.1 Bestilling

I kontrollutvalgets sak 03/23 den 15. februar 2023 ble det fattet følgende vedtak:

1. Kontrollutvalget tar henvendelsen fra ordføreren til orientering.
2. Kontrollutvalget ber sekretariatet bestille en undersøkelse med formål å svare grundig på spørsmålene i henvendelsen til kontrollutvalget. Ressursramma er inntil 100 timer, rapporten må leveres til sekretariatet innen 24.04.2023.

Kontrollutvalgets sekretariat har videresendt bestillingen til Revisjon Midt-Norge for utførelse.

1.2 Henvendelsen fra ordføreren

Hoveddokumentet i ordførerens henvendelse til kontrollutvalget av 20.12.22 er tatt inn i vedlegg 1.

Henvendelsen berører tre forhold:

- Om kommunedirektøren ga kommunestyret korrekt og oppdatert informasjon om skatteinngangen, inntektsutjevningen og rammetilskuddet i 2022.
- Om kommunedirektøren ga kommunestyret tilstrekkelig og etterrettelig informasjon om koronakompensasjon.
- Om kommunedirektøren fulgte opp formannskapetets budsjettvedtak på korrekt måte, og om informasjonsplikten under budsjettprosessen ble oppfylt.

De tre forholdene er omhandlet i hvert sitt kapittel (2-4). I innledningen til disse kapitlene har revisjonen presisert hvilke spørsmål i ordførerens henvendelse som er besvart.

1.3 Metode

Oppdraget er definert som en undersøkelse, og trenger ikke å følge revisjonsstandarder for forvaltningsrevisjon. For å sikre god struktur og rammer for gjennomføringen har revisor likevel lagt seg nært opp til NKRF's¹ standard RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Selbu kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

¹ Norges kommunerevisorforbund

Revisjonen har samlet fakta gjennom dokumentgjennomgang, transkribering av videoopptak og skriftlige spørsmål. Oversikten over dokumentene er sammenfattet i kildeoversikten bakerst i rapporten. Opplysninger som vi ikke har funnet svar på i dokumentene har vi forsøkt å få avklart gjennom skriftlige spørsmål. Disse har blitt rettet til kommunedirektøren i Selbu kommune og Statsforvalteren i Trøndelag.

En foreløpig versjon av rapporten ble sendt til kommunedirektøren og ordføreren i Selbu kommune for uttalelse. Dette både for å ivareta hensynet til kontradiksjon, og for at den endelige rapporten ikke skulle inneholde feil og mangler. De to uttalelsene er tatt inn som vedlegg bakerst i rapporten, og i kapittel 5 har revisjonen redegjort for endringer fra den foreløpige til den endelige rapporten som følge av uttalelsene.

Innsamlede data er ikke vurdert opp mot konkrete revisjonskriterier. I kapittel 1.4 har revisjonen likevel omtalt lovbestemmelser og kommunale reglement som har relevans for undersøkelsen, og revisjonen har vurdert fakta i lys av dette rammeverket. Revisjonen har overlatt til kontrollutvalget selv å dra konklusjoner.

1.4 Rammeverk

Kommuneloven

Kommunedirektørens myndighet og oppgaver er angitt i kommunelovens § 13-1. Ansvar for saksbehandlingen er regulert av 3. ledd, hvor det heter:

«Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.»

Om ansvaret for å følge opp vedtak, heter det i 4. ledd:

«Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte»

Etter § 14-2 har kommunestyret enekompetanse til å vedta budsjett og økonomiplan. I følge § 14-3 er det formannskapet som har ansvaret for å fremme budsjettinnstilling til kommunestyret. I § 14-4 er det angitt at økonomiplan og årsbudsjett skal settes opp i balanse og være realistisk, fullstendig og oversiktlig. Økonomiplan og årsbudsjett skal vise kommunestyrets bevilgninger og de målene og premissene som det bygges på.

Kommunedirektørens rapporteringsplikt i løpet av budsjettåret er omhandlet i § 14-5, 3. ledd:

«Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis

utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.»

Kommunedirektørens ansvar for at administrasjonen har nødvendige rutiner og prosedyrer for at budsjett- og regnskapsinformasjonen skal være korrekt og etterprøvbart, faller inn under internkontrollansvaret i § 25-1, pkt b.

Lovforarbeid om kommunedirektørens rolle i budsjettarbeidet

Administrasjonens rett og plikt til å legge frem budsjettforslag ble fjernet i kommuneloven av 1992². Hensikten var å tydeliggjøre budsjettet som et politisk dokument³. Etter den tid har ikke den administrative lederen hatt noen lovhjemlet plikt under kommunens budsjettarbeid. Ansvar for å fremme en budsjettinnstilling som holder seg innenfor lovens krav til realisme og balanse ble lagt til formannskapet. Det ble overlatt til den enkelte kommune selv å bestemme hvilken rolle administrasjonen skulle ha under budsjettarbeidet. I departementets omtale av lovutvalgets forslag ved endringen i 1992 het det⁴:

«Utvalget peker i denne sammenheng på at mange kommuner/fylkeskommuner vil se seg tjent med at administrasjonssjefen som i dag – utarbeider et fullstendig forslag til årsbudsjett (og økonomiplan) som grunnlag for nemndas arbeid med innstilling til kommunestyret/fylkestinget. I andre kommuner/fylkeskommuner vil man foretrekke en modell med mer åpne saksframlegg fra administrasjonen, hvor det presenteres premisser og rammer og eventuelle alternativ til samlet plan.»

Økonomiforskriften⁵

Ifølge § 5-4, annet ledd skal driftsbevilgninger til de enkelte budsjettområdene stilles opp i samsvar med hva som er bestemt av det organet som har budsjettmyndighet.

Reglement og retningslinjer hos Selbu kommune

I kommunens økonomireglement⁶ er det henvist til lovkravene for budsjettet. Om budsjettprosessen heter det:

«For å få en bedre oversikt over den økonomiske handlefriheten i økonomiplanperioden utarbeider Kommunedirektøren forslag til konsekvensjustert budsjett og økonomiplan. (...) Dersom konsekvensjustert budsjett viser et økonomisk handlingsrom, utarbeider kommunedirektøren et forslag til anvendelse av handlefriheten. Dersom

² Plikten var angitt i § 37 i eldre lov. Endringene er omtalt Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 163-166

³ Bl.a. Ot.prp nr 43 (1999-2000) s. 77

⁴ Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 164

⁵ FOR-2019-06-07-714

⁶ Vedtatt 21.09.2020

konsekvensjustert budsjett kommer ut med et negativt resultat skal kommunedirektøren komme med forslag til dekning av differansen»⁷

Om innholdet heter det:

«Økonomiplanen utarbeides årlig og omfatter siste årsregnskap, inneværende års budsjett og de fire neste budsjettår, og fremstilles i nettobeløp på de til enhver tid gjeldende rammeområder»

Økonomireglementet angir at kommunedirektøren skal avlegge to tertialrapporter i løpet av året. Rapportene skal ifølge reglementet beskrive den økonomiske utviklingen og andre relevante forhold.

«Avvik i forhold til budsjett og forutsetninger som ligger til grunn for budsjett og planlagt drift skal forklares, og forslag til nødvendige tiltak skal fremmes.»

I kommunens reglement for kommunestyret og øvrige politiske utvalg 2019-2023⁸ heter det i pkt 3:

«Rådmannen sørger for at saker som legges fram for kommunestyret er forberedt på en forsvarlig måte og i samsvar med de bestemmelser som lov, reglement og andre bindende bestemmelser gir.

Formannskapet avgir innstilling i saker som økonomiplan, budsjett og skattevedtak.»

Reglementet har prosedyrebestemmelser om forespørsler, grunngitte spørsmål og interpellasjoner i kommunestyret. Disse skal leveres til ordføreren. Reglementet har ingen bestemmelser om spørsmål som rettes til kommunedirektøren forut for møtene eller under møtene.

I delegeringsreglementets § 7.3 er det med henvisning til kommunelovens § 14-3 presisert at kommunedirektøren ikke har innstillings- og forslagsrett i saker om årsbudsjett og årsregnskap.

I delegeringsreglementets kap. 7.10 er det gitt fullmakter til kommunedirektøren innen økonomi-, finans- og gjeldsforvaltning. Følgende delegerte myndighet til kommunedirektøren er relevant for denne undersøkelsen:

- Myndighet til å fordele kommunestyrets nettoramme på arter og ansvar innenfor hvert rammeområde.
- Myndighet til å overføre beløp innenfor hvert enkelt rammeområde mellom underliggende nivå i saker som ikke har prinsipiell betydning.

⁷ Kap. 2, s. 4

⁸ Vedtatt i kommunestyrets sak 2020/132

2 KOMMUNEDIREKTØRENS OPPLYSNINGER OM SKATTEINNGANGEN I 2022

2.1 Revisjonens oppdrag

I ordførerens henvendelse av 20.12.22 heter det:

«Vi ønsker at kontrollutvalget gjør en undersøkelse om hvilke fakta det var mulig å hente ut vedrørende skatteinngangen pr 30.11, samt om disse ble omfordelt kommunestyret på korrekt måte»

Og videre:

«Ber også om at kontrollutvalget gjennomgår rapporteringen gitt ved både 1. og 2. tertial vedrørende skatteinngang og rammetilskudd for å sjekke at oppgitte tall er korrekte.»

I ordførerens redegjørelse går det frem at han rettet spørsmål til kommunedirektøren om skatteinngangen per 30.11.22 den 7. desember. Ordføreren begrunner behovet for oppdaterte skatteanslag slik:

«Siden en nå ikke kan disponere av årsoverskudd blir det særdeles viktig å ha alle forutsetninger på plass ved avsluttende budsjettbehandling».

Ordføreren henviser til at mange andre kommuner får vite dette under budsjettbehandlingen. Ifølge ordføreren ga kommunedirektøren en muntlig orientering i kommunestyrets møte den 12. desember om at skatteinngangen lå ti millioner kroner over samme tidspunkt året før, men at det samtidig ble sagt at denne økningen kom til å bli spist opp av inntektsutjevningen.

2.2 Kommunedirektørens datagrunnlag om skatteinntekter

Kommunene kjenner ikke den faktiske skatteinngangen og inntektsutjevningen før året er omme, og må basere anslagene på usikre forutsetninger. Skatteinngangen og rammetilskuddet fra staten må ses i sammenheng, ettersom rammetilskuddet skal utjevne ulikheter i kommunenes skatteinntekter. Gjennom inntektsutjevningen får kommunene kompensert 60 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Ligger skatteinntektene under 90 prosent av landsgjennomsnittet, blir det gitt en tilleggskompensasjon på 35 prosent av inntektene under dette nivået.

Selbu kommune har skatteinntekter per innbygger på rundt 75-80 prosent av landsgjennomsnittet. Det betyr at endringer i egne skatteinntekter har svært liten betydning for samlede inntekter. Endringer i kommunesektorens samlede skatteinntekter har derimot stor betydning.

Skatteetaten oversender en «styringsrapport til skattekreditor» til kommunene 2. virkedag etter hvert månedsskifte. Rapporten inneholder opplysninger om kommunens skatteoppgjør for den foregående måneden, og har ikke data om akkumulerte skattetall og inntektsutjevning. Kommunene benytter rapporten primært som underbilag til inntektsføringen i kommuneregnskapet. I tillegg mottar kommunene innen den 7. i påfølgende måned et «månedsbrev» fra Skatteetaten, som blant annet viser nasjonal skattevekst så langt i året.

KS legger data fra Skatteetaten om den månedlige skatteinngangen for alle kommuner ut på nettsiden sin, og kobler skattetallene mot systemet for inntektsutjevning⁹. Publiseringen har et etterslep på 15-20 dager etter utløpet av foregående måned. Tilsvarende informasjon legges om lag samtidig ut på regjeringens nettsider¹⁰.

Kommunene har også tilgang til et prognoseverktøy fra KS, som gir anslag over frie inntekter for det kommende budsjettåret og økonomiplanperioden. Prognosene fra KS blir oppdatert etter hvert som staten kommer med nye rammer i forslag til statsbudsjett, vedtatt statsbudsjett og revidert nasjonalbudsjett. I 2022 ble prognosen også endret som følge av uventet stor skattevekst ved utgangen av oktober.

2.2.1 Tilgjengelige data over skatteinngang i budsjettmøtet den 12. desember

Selbu kommune mottok rapport om skatteinngangen for november måned den 2. desember 2022. Den viste utelukkende kommunens skattetall for denne måneden, og ikke akkumulert tall eller hva skatteinntektene betydde for den tilhørende inntektsutjevningen. Den 7. desember fikk kommunen et månedsbrev fra Skatteetaten med tall for nasjonale skatteinngang per 30.11.

KS publiserte tall for skatteinngang og inntektsutjevning per 30.11.22 den 16. desember 2022, - fire dager etter kommunestyrets budsjettbehandling. Revisjonen har merket seg at ordføreren opplyser at han fikk tallene per 30.11.22 formidlet fra kommunedirektøren fredag 16. desember. Altså samme dag som tallene ble publisert fra KS.

2.2.2 Kommunedirektørens informasjon til kommunestyret om skatteinngang

Ordføreren har bedt om at det blir undersøkt om fakta om skatteinngangen per 30.11.22 ble omfordelt kommunestyret på korrekt måte. For å svare på dette har revisjonen undersøkt om det underveis i den politiske budsjettprosessen kom nye skattetall eller skatteprognoser som

⁹ www.ks.no/fagomrader/okonomi/skatteinntekter/

¹⁰ www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/lopende-inntektsutjevning/id548672/

innebar endrede budsjettforutsetninger, og på hvilken måte kommunedirektøren eventuelt gjorde dette kjent for kommunestyret.

Kommunedirektørens budsjettforslag for 2023 ble publisert den 1. november 2022. Revisjonen har sammenstilt kommunedirektørens anslag for skatteinntang og inntektsutjevning i 2022 med KS sin prognosemodell. Prognosemodellen ble oppdatert den 10. oktober 2022 etter at regjeringens forslag til statsbudsjett ble lagt frem, og deretter den 2. desember med nye skatteanslag og effekten av budsjettforliket på Stortinget.

Tabell 1. Skatteanslag og anslag for inntektsutjevning 2022 for Selbu kommune. Mill. kr.

	I kommune- direktørens budsjettforslag for 2023 ¹¹	KS-anslag av 10. oktober 2022	KS-anslag av 2. desember 2022
Skatteanslag 2022	119,3	119,3	123,8
Anslag inntektsutjevning 2022	30	30,2	31,9
Sum	149,3	149,5	155,7

Kilde: Kommunedirektørens budsjettforslag 2023 og KS.no

Kommunedirektørens anslag for 2022 i budsjettdokumentet for 2023 var i samsvar med prognosene som KS utarbeidet den 10. oktober etter at forslaget til statsbudsjett var lagt frem. Den 2. desember publiserte KS en ny versjon av prognosemodellen, hvor skatteanslaget for landet som helhet i 2022 ble oppjustert fra 211 mrd kroner til 220 mrd. KS begrunnet dette slik¹²:

«Oppjusteringen har sammenheng med at KS ønsker at denne oppdaterte versjonen av prognosemodellen skal gi et best mulig grunnlag for den enkelte kommunes anslag for skatt og skatteutjevning i 2022, og er basert på anslag KS har utarbeidet. Skatteinntangen for landet per oktober viser en skattevekst som er 15 mrd kroner høyere enn fjoråret (tilsvarende om lag forventet skattevekst på årsbasis). I tillegg foreligger det informasjon som indikerer at korrigert fordelingsoppgjør og marginoppgjør vil gi skattevekst sammenlignet med fjoråret.»

Med de nye forutsetningene som KS la til grunn for sin prognose av 2. desember 2022, lå det an til at Selbu ville få rundt 6,4 millioner mer i skatt og inntektsutjevning i 2022 enn hva som ble anslått i kommunedirektørens budsjettdokument for 2023. Hverken forut eller under

¹¹ Tallene er hentet fra tabelloppsett i budsjettkommentarene. I de obligatoriske budsjettoversiktene er det benyttet tall fra opprinnelig budsjett for 2022.

¹² Prok2205ksaltskatt-treear-publisert, arket «Forutsentninger», avsnittet «Skatteanslag»

budsjettmøtet den 12. desember ga kommunedirektøren informasjon om den nye prognosen fra KS. Ifølge kommunedirektørens uttalelse til den foreløpige revisjonsrapporten var hun kjent med den nye prognosen, men det var ikke praksis for at endringer inntruffet etter 2. tertialrapport ble innarbeidet i budsjettet. Hun viser også til at de nye prognosene for 2022 ikke var relevant for 2023-budsjettet.

I kommunestyrets møte den 12. desember var det budsjettet for 2023 som skulle behandles. Det var ikke fremmet noen sak til kommunestyret om revidering av frie inntekter for inneværende års budsjett. Nye anslag for 2022-inntektene hadde ingen relevans for 2023-budsjettet, ettersom merskatteveksten etter den foreliggende informasjonen var knyttet til engangsforhold. KS sin nye prognose av 2. desember 2022 var fremdeles i samsvar med kommunedirektørens anslag over skatt og inntektsutjevning for 2023 sitt vedkommende¹³.

Under kommunestyrets budsjettbehandling fikk kommunedirektøren følgende spørsmål¹⁴ fra representanten Tanja Fuglem:

«Hva var skatteinngangen for Selbu kommune 30. november?»

Kommunedirektøren svarte følgende:

«For Selbu sin del viser skatteinngang per 30.11 en økning på cirka 10 prosent i forhold til samme tid i fjor, altså cirka 10 millioner. Dette er samme nivå som landet for øvrig. Dette betyr igjen at vi i forbindelse med inntektsutjevningen i november får en tilsvarende reduksjon, slik at Selbu som forventet ligger på samla cirka 94 prosent av landsgjennomsnittet. Den endelige avregninga kommer medio januar 2023. Men det betyr at så lenge vi ligger under landsgjennomsnittet, - og er en del av inntektsutjevningen, så vil det vi får i økt skatteinngang gå til reduksjon i rammetilskuddet. Så netto har det liten effekt for oss.»

Kommunedirektøren har opplyst til revisjonen at svaret var basert på «styringsrapport til skattekreditor» mottatt fra Skatteetaten den 2. desember. Denne rapporten inneholder imidlertid ikke opplysninger om skatteveksten for landet som helhet og inntektsutjevning for Selbu så langt i året. I uttalelsen til den foreløpige rapporten supplerer kommunedirektøren med at opplysningene om den nasjonale skatteveksten var basert på månedsbrevet fra Skatteetaten som kommunen mottok den 7. desember. Revisjonen har gjort oppslag på skatteveksten ved utgangen av oktober (publisert av KS 18. november) og utgangen av

¹³ Sum skatt og inntektsutjevning: 141,9 mill. kroner i KS-modellen og 141,8 mill. kroner i budsjettforslaget.

¹⁴ Kilde for spørsmål og svar: Videopptak fra FjellTV

november (publisert av KS 16. desember), supplert med de data som kommunen mottok direkte fra Skatteetaten.

Tabell 2. Skattevekst sammenlignet med samme tidspunkt i 2021 fra ulike datakilder

	Per 31.10.22	Per 30.11.22		
	Tall fra KS av 18.11.22	Tall fra Skatteetaten av 02.12.22	Tall fra Skatteetaten av 07.12.22	Tall fra KS av 16.12.22
Selbu	3,1 %	8,8 %		8,8 %
Landet	9,8 %		10,3 % ¹⁵	13,6 %

I tilknytning til revisjonens spørsmål om datagrunnlaget, har kommunedirektøren opplyst følgende¹⁶:

«I Selbu kommune hadde det, slik jeg var kjent med på dette tidspunktet, (jeg startet i mai 2022) ikke vært praksis for å bruke skattetall fra skatteetaten før dette spørsmålet kom i forbindelse med politisk behandling i desember 2022. Det har tidligere kun vært praksis for å bruke skattetallene som publiseres av KS den 16. i påfølgende måned.»

Revisjonen viser også til kommunedirektørens kommentarer i vedlagte uttalelse til den foreløpige revisjonsrapporten.

2.2.3 Tertialrapporteringen om skatt og rammetilskudd i 2022

Første tertialrapport

Den første tertialrapporten for 2022 ble behandlet i kommunestyret i sak 34/22 den 27. juni etter forutgående behandling i formannskapet den 14. juni. Kommunedirektøren rapporterer følgende:

«Det er pr 30.04.2022 mottatt noe mer skatteinngang enn budsjettert, noe som resulterer i tilsvarende redusert inntektsutjevning. KS modell for publisering av skattetall viser en skatteinntekt akkumulert pr 30.04.22 på 5,1% mer enn samme tid i fjor, totalt for landet 9,4%. Dette er i tråd med fremlagte prognose på skatteanslag i revidert nasjonalbudsjett, se neste punkt.

Mottatt rammetilskudd er pr 30.04.2022 iht budsjett»

I neste punkt heter det:

¹⁵ Avviket mellom veksten pr 30.11.22 ifølge Skatteetaten og KS er omtalt i kap. 5.1

¹⁶ Epost fra kommunedirektøren til Revisjon Midt-Norge av 13.03.2023.

«Skatteanslaget er oppjustert blant annet med bakgrunn i økte restskatter etter store utbytteuttak i 2021. De store uttak av utbytte tilskrives endringer i reglene for utbyttebeskatning. Regjeringen betrakter derfor dette som ekstraordinære inntekter og legger i revidert nasjonalbudsjett opp til et tilsvarende trekk i rammetilskuddet. Dette trekket utgjør 6 mill. kr fra rammetilskuddet. Det er ellers ingen virkninger som gir endringer i rammetilskuddet i 2022. Derimot øker beregninger for skatteanslaget og inntektsutjevning i revidert nasjonalbudsjett med 13 mill. kr. Med dette utgjør netto effekt i økte inntekter i forslag til revidert nasjonalbudsjett 7 mill. kr.»

Revisjonen har gjort oppslag på publiserte tall for skatteinntang og inntektsutjevning per 30.04, og finner disse i overenstemmelse med kommunedirektørens rapportering.

Revisjonen har også gjort oppslag i KS sin prognosemodell for å se hvilke anslag modellen ga for Selbu sine samlede frie inntekter for året som helhet etter at forslaget til revidert nasjonalbudsjett for 2022 var lagt fram. Dette var data kommunedirektøren hadde tilgang til ved rapportering for 1. tertial.

Tabell 3. Nye anslag over skatteinntekter og rammetilskudd i tertialrapport 1-2022

	Kommunedirektørens anslag i tertialrapport 1-2022¹⁷	KS-anslag av 20. mai 2022
Skatteanslag 2022	118,2	118,2
Rammetilskudd inklusiv inntektsutjevning 2022	164,2	164,2
Sum	282,4	282,4

Kilde: Tertialrapport 1-2022 og KS.no

Kommunedirektørens anslag over frie inntekter for hele 2022 var fullt ut i samsvar med KS sin prognosemodell på det tidspunktet da rapporten ble fremlagt.

Andre tertialrapport

Den andre tertialrapporten for 2022 ble behandlet i kommunestyret i sak 48/22 den 31. oktober etter forutgående behandling i formannskapet den 18. oktober. Kommunedirektøren rapporterer følgende:

«Rammetilskudd og skatteanslag ble i revidert nasjonalbudsjett 2022 oppjustert noe. Endringen ble budsjettjustert inn som en del av tertialrapport 1-2022. Skatteinntangen

¹⁷ Basert på saksopplysninger i kommunestyrets sak 34/22 den 27.06.2022

er så langt iht. revidert budsjett. KS modell for publisering av skattetall viser en skatteinntekt akkumulert pr 31.08.22 på 6,8% mer enn samme tid i fjor, totalt for landet 11,6%. Totalt for skatt og inntektsutjevning ligger Selbu på 93,8% av landsgjennomsnittet. Rammeoverføring er iht. justert budsjett.»

Revisjonen kan bekrefte at opplysningene stemmer med oppgitte skattetall fra KS pr 31.08.22.

KS publiserte en ny versjon av prognosemodellen for skatt og rammetilskudd den 5. juli 2022, hvor effektene av Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett var tatt inn. Prognosene for Selbu viste de samme tallene som i forrige versjon av modellen. Det forelå dermed ingen ny informasjon sammenlignet med første tertialrapport før 10. oktober 2022. Denne datoen publiserte KS en ny versjon av prognosemodellen etter at forslaget til statsbudsjett for 2023 ble lagt frem. Regjeringen oppjusterte da skatteanslaget for kommunene i 2022 med 2 mrd kroner. For Selbu innebar dette at prognosen ble oppjustert med 1,4 millioner kroner. Dette var ikke omtalt i det skriftlige beslutningsgrunnlaget ved behandlingen av tertialrapporten. Revisjonen viser i denne sammenheng til kommunedirektørens uttalelse til den foreløpige rapporten.

Administrasjonens informasjon om tertialregnskapene den 7. november 2022

En epost fra administrasjonen til kommunestyrets medlemmer var vedlagt ordførerens henvendelse til kontrollutvalget. I eposten heter det:

«Viser til kommunestyrets behandling av tertialrapport 2-2022. Her er oversikt som viser utvikling over skatt og rammetilskudd pr tertial 2-2022»

Tertial 1- 2022	Regnskap	Justert Budsjett	Avvik	Regnskap forrige år	Justert budsjett 2022
<i>(-i mill kr)</i>	30.04.2022			30.04.2021	
Rammetilskudd	56,5	56,1	0,4	16,8 + SIO	140,2
Inntektsutjevning	1,9	3	-1,1	1,2	23,7
Skatt på inntekt og formue	35,1	34,5	0,6	35,4	111,3

Tertial 2- 2022	Regnskap	Justert Budsjett	Avvik	Regnskap forrige år	Justert budsjett 2022
<i>(-i mill kr)</i>	31.08.2022			31.08.2021	
Rammetilskudd	96,6	96,6	0	28,3+SIO	134,2
Inntektsutjevning	12	12	0	8,5	29,9
Skatt på inntekt og formue	74,7	74,4	0,3	69,9	118,1

Revisjonen har undersøkt om opplysningene medfører riktighet, og det er funnet et avvik i tabellen for 1. tertial. Ifølge kommunedirektørens uttalelse til den foreløpige rapporten skyldtes avviket at det ved en inkurie ble benyttet regnskapstall for mars i stedet for april i tabellen.

Tallene i kolonnen for «justert budsjett 2022» har revisjonen funnet i samsvar med faktiske budsjettvedtak pr 30.04.22 og 31.08.22 korrigeret for avrundinger. Ved kommunestyrets behandling av tertialrapport 1-2022 den 27. juni ble budsjettet for inntektsutjevning oppjustert med 6,158 millioner kroner, mens rammetilskuddet ble nedjustert med 6,031 millioner kroner. Samtidig ble skatteanslaget oppjustert med 6,866 millioner kroner.

Det finnes ingen regler eller normer for hvordan årsbudsjettet for skatt og inntektsutjevning skal brytes ned til månedstall, og revisjonen har følgelig ikke undersøkt om periodebudsjett ga et realistisk bilde av forventede inntekter så langt i året.

2.3 Revisors vurdering

Informasjon fra kommunedirektøren om skatteinngangen under budsjettbehandlingen

Selbu kommune mottok data om skatteinngangen for november måned den 2. desember. Informasjonen hadde imidlertid begrenset verdi, ettersom det ikke forelå noen oppdatert beregning av tilhørende inntektsutjevning. Utjevningen beror også på skatteinngangen for landet som helhet. Fakta om kommunens inntektsutjevning per 30.11.22 var først tilgjengelig for kommunedirektøren den 16. desember, noe som var 4 dager etter kommunestyrets møte.

Prognosen for 2022-skatteinngangen i budsjettdokumentet for 2023 var i overensstemmelse med tilgjengelig informasjon da dokumentet ble utarbeidet. Etter revisjonens vurdering burde kommunedirektøren informert om den oppjusterte skatteprognosen fra KS av 2. desember i svaret til kommunestyret den 12. desember. Prognosene indikerte en merinntekt for Selbu på rundt 6,4 millioner sammenlignet med anslaget i budsjettdokumentet.

Den 12. desember skulle kommunestyret fastsette neste års budsjett. Endring av inntektsanslagene for 2022 stod ikke på saklisten. Revisjonen kan ikke se at de nye prognosene for inneværende år hadde noen relevans for inntektsanslagene i neste års budsjett. Dersom så hadde vært tilfelle, burde kommunedirektøren straks ha sørget for at kommunestyret fikk skriftlig informasjon om nye forutsetninger. Revisjonen anser i dette tilfellet muntlige redegjørelse og svar på spørsmål under kommunestyrets saksbehandling som tilstrekkelig.

Under kommunestyrets budsjettbehandling opplyste kommunedirektøren at skatteinngangen per 30.11.22 lå om lag 10 prosent og 10 millioner over tilsvarende tall foregående år. Dette

hadde hun dekning for gjennom en rapport mottatt 10 dager før. (Eksakt vekst var 8,8 %). Samtidig ble det opplyst at veksten var på nivå med landet for øvrig. Dette var basert på månedsbrevet fra Skatteetaten mottatt den 7. desember, som oppga en nasjonal skattevekst på 10,3 prosent.

Revisjonen følger ikke kommunedirektørens resonnement om at økt skatteinntang ville bli spist opp av inntektsutjevningen. På dette tidspunktet forelå det informasjon om at kommunesektoren ville få høyere skatteinntekter enn hva som var lagt til grunn tidligere. Mekanismene i inntektssystemet sørger for at nasjonal skattevekst kommer Selbu kommune til gode. 94-prosentandelen som kommunedirektøren viste til, ville dermed bli relatert til et høyere nivå enn forutsatt.

Anslag for skatt og rammetilskudd i tertialrapportene

Etter revisors vurdering ga tertialrapportene relevant og korrekt informasjon om de fakta og prognoser som forelå ved utgangen av tertialene. Kommunedirektøren baserte seg på det beste datagrunnlaget som kunne oppdrives på disse tidspunktene. Etter utløpet av 2. tertial og frem til den politiske behandlingen av rapporten, ble imidlertid prognosen for skatt og inntektsutjevning oppjustert med 1,4 millioner kroner¹⁸ for Selbu. I formannskapets møte den 18. oktober informerte kommunedirektøren om at årsprognosen for skatt og inntektsutjevning var usikre. Ytterligere merskattevekst senere på året hadde hverken kommunedirektøren eller andre kunnskap om.

Tabelloppsettet som administrasjonen sendte til kommunestyrets medlemmer den 7. november skulle vise hva som var inntektsført i regnskapet ved utgangen av tertialene sammenholdt med periodebudsjettet. Revisjonen har merket seg at det ikke ble rapportert korrekte regnskapstall for første tertial. Ifølge kommunedirektøren ble det ved en inkurie benyttet tall for utgangen av mars i stedet for utgangen av april.

¹⁸ KS-modellen ble oppdatert 10. oktober. Formannskapets behandling var 18. oktober, og kommunestyrets behandling den 31. oktober.

3 KORONAKOMPENSASJON

3.1 Revisjonens oppdrag

I ordførerens henvendelse til kontrollutvalget ble det bedt om svar på følgende spørsmål:

- a) Når sendte Selbu kommune søknad til Statsforvalteren om midler til koronakompensasjon?
- b) Samsvarer tallene med utgifter oppgitt i tertialrapport?
- c) Dersom søknad var sendt før kommunestyremøtet 12.12.22; hvorfor ble ikke dette referert i møtet som en del av svaret på et spørsmål?

I begrunnelsen for spørsmålene heter det:

«I kommunestyremøte 12.12.22 fikk vi ikke andre opplysninger om saken fra kommunedirektøren enn at det var søkt om midler, og at Statsforvalterens midler skulle gå blant annet til kommuner som hadde hatt utgifter vedrørende grensekontroll»

3.2 Kompensasjonsordningen

Den 25. november 2022 ble det lagt ut en pressemelding på Kommunal- og distriktsdepartementets nettside om kompensasjon for koronautgifter. Ifølge pressemeldingen ville det bli bevilget 6,9 milliarder under nysalderingen av budsjettet, hvorav 4,9 milliarder skulle fordeles etter innbyggertall. En tabelloversikt som fulgte pressemeldingen viste at Selbu ville få 3,694 millioner av de innbyggerfordelte midlene. De resterende 2 milliardene skulle fordeles som skjønnsmidler. Om fordelingen mellom kommunene het det:

«Kommunal- og distriktsdepartementet vil få innspel frå statsforvaltarane om fordeling av skjønnsmidlar, og departementet vil på bakgrunn av ei samla vurdering utbetale kompensasjonen innan årets slutt.»

I brev fra Statsforvalteren i Trøndelag til Kommunal- og distriktsdepartementet den 12. desember 2022 ble det foreslått å tildele Selbu kommune kr 845.000 av fylkets skjønnsnett på 69,6 millioner. Ifølge brevet fra Statsforvalteren til departementet var det i fordelingsforslaget lagt vekt på kommunenes egenrapporterte utgifter og på innbyggertall.

I en pressemelding fra departementet den 23. desember 2022 ble det informert om den kommunevise fordelingen av skjønnsnetten. Den viste at Selbu kommune ville motta kr 845.000.

3.2.1 Rapportering til Statsforvalteren

Statsforvalteren i Trøndelag sendte den 17. november 2022 brev til kommunene om kartlegging av merutgifter for korona i 1. halvår 2022. Der heter det:

«Statsforvalteren presiserer at det ennå ikke er bevilget midler, og heller ikke bestemt omfang og innretning av en eventuell kompensasjon. Statsforvalteren ønsker likevel å være godt forberedt dersom vi blir bedt om å gi råd om eventuell koronakompensasjon.»

Statsforvalteren ba kommunene om å rapportere om koronarelaterte merutgifter for 1. halvår 2022 på et vedlagt kartleggings skjema innen 1. desember.

Statsforvalteren mottok skjemaet fra Selbu kommune den 18. november 2022.

3.2.2 Sammenstilling av rapporter

Statsforvalteren i Trøndelag har gitt revisjonen innsyn i rapporteringen fra Selbu kommune.

Tabell 4. Kartleggings skjema fra Sebu kommune til Statsforvalteren om merutgifter til korona for 1. halvår 2022

Kostnadsområde	Merutgifter 1.000 kr	Spesifikasjon/kommentar
Helse og omsorg	3 485	
Grunnskole/SFO	279	
Barnehage	334	
Andre tjenesteområder og forhold	441	363'-smittesporing, 78' renhold/bygg
Sum	4 098	Beløp eks. utgifter andre områder og forhold
	4.539	Totale utgifter inkl. utgifter andre områder og forhold

Kilde: Statsforvalteren i Trøndelag/Selbu kommune

Rapporten til Statsforvalteren var dokumentert med et regnskapsutdrag per ansvarskapittel for prosjektnummer 3250 «Korona-utbrudd». Ved oversendelsen til Statsforvalteren sendte Selbu kommune følgende epostmelding:

«Selbu kommune hadde stort smittetrykk rundt årsskiftet 21/22 og utover vinteren, noe som også gjenspeiles i vedlagte rapport. Smittesporingsteamet var lagt under

kommunedirektør, og utgifter knyttet til arbeid med smittesporing fremkommer i rapporten under «andre tjenesteområder og forhold»

I tertialrapport 1-2022 ble det opplyst at regnskapsførte koronarelaterte utgifter i årets første fire måneder utgjorde 3,9 millioner, hvorav 3,1 millioner var knyttet til helse og omsorg, 0,4 millioner til oppvekst, og at de øvrige utgiftene var knyttet til renhold og smittesporing.

I tertialrapport 2-2022 ble det rapportert at regnskapsførte merutgifter til korona var 6,1 millioner for årets åtte første måneder.

3.2.3 Informasjon om søknad

I ordførerens henvendelse til kontrollutvalget heter det:

«Regjeringen lanserte 24.11.22 løsning for koronakompensasjon 2022, der kommunen ble tildelt en pott direkte, for Selbu kommune sin del er dette knappe 3,7 millioner kroner, mens det i tillegg var en pott som var søkbar via Statsforvalter og som ble fordelt ut i fra reelle kostnader innsendt fra kommunene» (revisors understreking).

Det medfører ikke riktighet at tilleggspotten var søkbar. Som det fremgår av kap. 3.2.1 ba Statsforvalteren den 17. november om rapport over merkostnadene i første halvår, for «å være godt forberedt dersom vi blir bedt om å gi råd om eventuell koronakompensasjon.»

Under kommunestyrets budsjettbehandling den 12. desember fikk kommunedirektøren følgende spørsmål¹⁹ fra representanten Tanja Fuglem knyttet til koronakompensasjon:

«Statsforvalteren i Trøndelag har fått en pott til skjønnsmessig fordeling mellom kommunene. Hvor mye av disse midlene forventer Selbu kommune å få?»

Kommunedirektøren svarte følgende:

«Om disse skjønnsmidlene som Statsforvalteren får til disponering; kommunedirektøren har ikke langt til grunn noen forventning om å få en andel av denne potten her for neste år. Det er i tråd med tidligere praksis. Disse skjønnsmidlene har gått til kommuner som har hatt ekstraordinære utgifter, for eksempel grensekontroll og slike ting. Tidligere har ikke Selbu kommune fått sin andel av disse midlene.»

¹⁹ Kilde for spørsmål og svar: Videoptak fra FjellTV

3.3 Revisors vurdering

Søknadsdato

Det har ikke vært noen søknadsordning for koronakompensasjon. Den 17. november ba Statsforvalteren i Trøndelag kommunene derimot om å rapportere om merutgifter for korona i første halvår 2022. Statsforvalteren mottok rapporteringsskjema fra Selbu den 18. november.

Samsvar mellom rapporter

Utgifter for første halvår som ble rapportert til Statsforvalteren kan ikke tidsmessig sammenstilles med tallene som kommunedirektøren rapporterte til kommunestyret ved utgangen av tertialene. I brevet fra Statsforvalteren ble det dessuten presisert at utgifter til vaksinerings ikke skulle tas med, da disse allerede var dekt opp gjennom egne bevilgninger i innbyggertilskuddet.

Revisor har imidlertid merket seg at koronautgifter er ført på et eget prosjektnummer i kommunens regnskap. Regnskapssystemet har dermed blitt tilrettelagt for konsistent rapportering. Revisor har ikke funnet noen indikasjoner på feilrapportering.

Informasjon fra kommunedirektøren til kommunestyret

For revisjonen later det til at kommunedirektøren gjorde rede for sine forventninger om skjønnsmidler for 2023, mens spørsmålet dreide seg om skjønnsmidler for koronautgifter i 2022. Men så vidt revisjonen kan se, hadde kommunedirektøren på det tidspunktet uansett ikke tilgang til noen informasjon om hvor mye kommunen kunne forvente å få.

4 GENERELL INFORMASJON UNDER BUDSJETTPROSESSEN

4.1 Revisjonens oppdrag

I ordførerens henvendelse til kontrollutvalget ble følgende forhold tatt opp:

- a. Kommunedirektøren gjorde ordføreren oppmerksom på at formannskapet budsjettinnstilling manglet finansiering bare tre dager før behandlingen i kommunestyret, da det ikke fremkom hvordan økte utgifter til opptak i barnehagen skulle dekkes. Dette til tross for at formannskapet førstegangs behandling skjedde over en måned tidligere. Ordføreren stiller spørsmål om hvorfor dette ikke ble påpekt før, og ber kontrollutvalget vurdere om kommunedirektøren utførte vedtaket i formannskapet på en korrekt måte.
- b. Før første gangs budsjettbehandling i formannskapet den 8. november ble det sendt flere spørsmål til kommunedirektøren for svar i eller før møtet. Ett av spørsmålene skal ikke ha blitt besvart, og opplysninger skal først ha blitt gitt under kommunestyrets budsjettmøte i muntlig form. Kontrollutvalget ble bedt om å vurdere om kommunedirektøren har oppfylt sin informasjonsplikt overfor kommunestyret.

4.1.1 Manglende budsjettbalanse

Til formannskapet førstegangs budsjettbehandling i sak 47/2022 den 8. november 2022 hadde kommunedirektøren fremmet et budsjettforslag med balanse mellom inntekter og utgifter. Formannskapet sluttet seg til forslaget, med blant annet følgende tillegg:

«Kommunedirektøren bes innarbeide en økning i forhold til ramme oppvekst som muliggjør inntak av barn på venteliste for barnehageplass per 01.01.2023»

I kommunedirektørens saksfremlegg til formannskapet andregangsbehandling i sak 56/2022 den 22. november 2022 fremgikk det ikke om, - eller eventuelt hvordan dette hadde blitt fulgt opp. I budsjettinnstillingen til kommunestyret gjentok formannskapet formuleringen, og den ble tatt inn som punkt 6 i vedtaket.

Ifølge kommunedirektørens opplysninger til revisjonen var ikke manglende budsjettdekning noe tema under behandlingen²⁰:

«Vi var ikke kjent med forslag til vedtak før møtet og hadde ikke fått kvalitetssikret det i forhold til formkrav. (...) I Selbu kommune er det ingen praksis for at forslag til vedtak sendes over til administrasjonen i forkant. Dette er en praksis jeg er kjent med fra min

²⁰ Epost fra kommunedirektøren til oppdragsansvarlig revisor av 13.03.2023

tid i Trøndelag fylkeskommune og som bidrar til at formfeil, finansiering ol kan justeres. På den måten unngås unødig etterbehandling eller misforståelser når vedtak skal effektueres»

Den 9. desember 2022 sendte kommunedirektøren en epost til ordføreren med henvisning til punkt 6 i formannskapetets innstilling:

«Forslaget til vedtak slik det står i dag sier ingenting om finansiering. Dette betyr at økningen må finansieres med omprioritering av midler, men vedtaket sier ikke noe om hva vi skal ta ned. KD kan ikke bruke av disp.fond uten vedtak fra Kommunestyre, i tillegg vil det sannsynlig vis bli lite tilgjengelige midler på disp.fond. (.....) Det er viktig at det endelige vedtaket sier noe om dette»

Under kommunestyrets budsjettbehandling i sak 66/2022 den 12. desember ble det vedtatt at midler for å ta inn flere barn i barnehage skulle tas fra disposisjonsfondet.

4.1.2 Anmodning om tilleggsopplysninger

Til formannskapetets budsjettsak den 8. november oversendte ordføreren 14 skriftlige spørsmål og anmodninger om tilleggsopplysninger til kommunedirektøren. Ifølge kommunedirektøren ble spørsmålene mottatt den 4. november og besvart den 7. november. Etter avtale med ordføreren ble spørsmål og svar distribuert samme dag til hele formannskapet. I tilknytning til revisjonens spørsmål rundt dette, har kommunedirektøren følgende kommentar²¹:

«Selbu kommune har ingen forretningsorden for hvordan spørsmål og svar skal håndteres. Det foreligger ingen praksis for å sende skriftlige svar og distribuering av disse til alle. Det betyr at det heller ikke finnes frister for når spørsmål kan stilles. Det mest vanlige jeg har observert så langt er at spørsmålene sendes samme dag eller et par dager før og at de gjentas muntlig i et politisk møte og besvares muntlig av kommunedirektøren der»

Ett av de 14 punktene ordføreren ba om utdyping av var følgende:

«Det er ønskelig at det fremlegges kostnader på kutt som er foreslått (helse), samt for å gjennomføre løpende opptak i barnehage. Det ønskes også en redegjørelse for disse kuttene i formannskapsmøte, samt hva de kan ha av effekt utover det økonomiske.»

Dette ble skriftlig besvart slik:

²¹ Epost fra kommunedirektøren til oppdragsansvarlig revisor av 13.03.23

Endringer Helse

Helse og Omsorg	2023	2024	2025	2026	Kommentar
Sykt bra-sykefraværsprosjekt	855	-855			Budsjettjustering 14.02.2022 tillegg for 2023
Ehelse og økt legetilskudd	610				Budsjettjustering terital 1-2022
Uttrekk av prosjektmidler fra SIO	-500				Iht HP 2022-2025
Endret tjenstebehov barnebolig	-1 000				Iht HP 2022-2025
Innføringsressurs Helseplattformen	500	-250	-250		NY 2023-2026
Effekt pensjon bruk av premiefond	-3 173				NY 2023-2026
Effektiviserings%	-941				
SUM endring bevilgning drift	-3 649	-1 105	-250	0	

Det er ikke justert ned bevilgning som følge av at det ikke er foreslått løpende opptak i barnehage

Representanten Kolbjørn Uthus sendte den 25. november en epost til kommunedirektøren, hvor det ble anmodet om å få satt opp en tabell som viste endringer med kommentarer for hvert enkelt rammeområde. Det ble også stilt et konkret spørsmål om kostnaden ved 9 nye barnehageplasser fra januar av.

Eposten ble besvart av kommunedirektøren den 29. november, hvor det heter:

«Årets handlingsplan er utarbeidet i tråd med gjeldende økonomireglement og delegeringsreglement. Selbu Kommunes økonomireglement har førende bestemmelser for utarbeidelse av Økonomiplan, herunder økonomiplan (handlingsplan) skal fremstilles i nettobeløp på de til enhver tid gjeldende rammeområder. Dette betyr at politisk styring skjer på rammenivå.

Kommunedirektøren har videre delegert myndighet innen økonomi, herunder disponering av netto budsjetttrammer til seksjonsledere, seksjonssjefer og virksomhetsledere. Disse pålegges da justeringer i driften slik at budsjettet kan overholdes.

Fremlagte forslag beskriver hovedtrekkene i forutsetningene for handlingsplan på det enkelte rammeområde og som baseres på en videreføring av gjeldende budsjett og vedtatt økonomiplan 2022-2025 justert for øvrige kjente forhold. Tekstlig beskrives også hovedtrekkene som beskriver aktiviteter og tjenestenivå»

I svaret blir det også opplyst at kostnad for å imøtekomme behovet for 9 nye barnehageplasser fra januar var kostnadsberegnet til 1,1 millioner kroner.

Under budsjettbehandlingen fikk kommunedirektøren følgende spørsmål²² fra representanten Tanja Fuglem:

«Vi ønsker å få en økonomisk tallfesting av de kuttene som er foreslått innen helse. Dette er noe vi har meldt inn som et ønske tidligere, og i den forbindelse ble det gitt tilbakemelding om at utfra økonomireglementet som vi har per i dag ikke kan

²² Kilde: Videooptak fra FjellTV

detaljbevilge midler under rammenivå. Dette er ikke i tråd med den praksisen vi har hatt tidligere år, og vi ber kommunedirektøren orientere om de nye momentene som nå legges til grunn for dette standpunktet. Det vil være lite politisk handlingsrom igjen for oss dersom vi ikke kan gjennomføre annen enn styrking eller svekking av overordnede rammer.»

Gjengivelsen av kommunedirektørens muntlige svar er tatt inn i vedlegg 2 til denne rapporten. I svaret ble det gjort rede for fem innsparingstiltak med en samlet estimert budsjetteffekt på 5,6 millioner kroner. I begrunnelsen av hvorfor det ble budsjettert på rammenivå, viste kommunedirektøren til kommuneloven og kommunens økonomireglement. Hun pekte på at budsjettering på rammenivå var en endring som ble gjort fra 2017 av for å flytte fokus fra detaljerte talloppstillinger til mer overordna målsettinger. Og videre:

«Jeg har også blitt kjent med at det over tid har blitt etablert en praksis der mer detaljerte politiske vedtak har blitt praksis mer enn det som framkommer i gjeldende økonomireglement. Vi har i år lagt fram en handlingsplan som er utarbeidet i tråd med gjeldende reglement og delegeringsreglement.»

Kommunedirektøren pekte samtidig på at politisk nivå fremdeles står fritt til å gjøre spesifikke bevilgninger i enkeltsaker og satsinger. «Det er viktig og riktig, og ikke i motstrid med prinsippet om rammestyring», ble det sagt i redegjørelsen.

De fem innsparingstiltakene kommunedirektøren gjorde rede for var omtalt på s. 30-31 i budsjettokumentet. Med unntak for tilleggsopplysningene om estimert budsjetteffekt, samsvarte denne informasjonen med kommunedirektørens muntlige redegjørelse.

4.2 Revisors vurdering

Manglende budsjettbalanse

Revisjonen legger til grunn at formannskapet er kjent med rammeverket i kommuneloven om budsjettbehandling. Etter kommunelovens § 14-3 er det formannskapet som har ansvaret for å fremme en budsjettinnstilling til kommunestyret, og etter § 14-4 skal budsjettet settes opp i balanse. Det er opp til kommunen selv å bestemme hvilken rolle kommunedirektøren skal ha under budsjettprosessen.

Under formannskapets andregangsbehandling gjentok formannskapet vedtaket om å be kommunedirektøren innarbeide en rammeøkning knyttet til økt barnehageopptak. Utfra dette legger revisjonen til grunn at formannskapet visste at det ikke var gjort så langt. Det som derimot ikke kan legges til grunn, er at formannskapet var kjent med at anmodningen gikk

utover kommunedirektørens myndighet. Det må etter revisjonens vurdering imidlertid kunne forventes at formannskapet og kommunedirektøren har dialog under budsjettbehandlingen for å avklare slike spørsmål. Det er videre vår vurdering at både formannskapet og kommunedirektøren har et ansvar for å påse at budsjettinnstillingen skal være i balanse.

Hvor vidt kommunediktøren fulgte opp vedtaket på en korrekt måte, må vurderes opp mot kommunelovens § 13-1:

«Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte».

Kommunedirektøren burde etter revisjonens vurdering ha fulgt opp vedtaket i formannskapets førstegangsbehandling i saksfremlegget til andregangsbehandlingen. Når så ikke skjedde, burde hun under andregangsbehandlingen der og da ha gjort formannskapet oppmerksom på at hun ikke hadde myndighet til å gjennomføre et endelig budsjettvedtak med denne ordlyden. Når heller ikke dette skjedde, mener revisjonen at det var «en egnet måte» å ta det opp gjennom en epost til ordføreren i ettertid, ettersom han var møteleder for det folkevalgte organet som hadde fattet vedtaket.

Svar på spørsmål og anmodning om tilleggsopplysninger

Ordføreren viser til et spørsmål til kommunedirektøren som ikke skal ha blitt besvart før under budsjettbehandlingen i kommunestyret, og da i muntlig form. Kontrollutvalget er blitt bedt om å vurdere om informasjonsplikten ble overholdt.

Revisjonen har brakt på det rene at spørsmålet ble besvart skriftlig tidligere, men sammenholdt med spørsmålet var svarene etter vår vurdering lite opplysende. Det muntlige svaret under kommunestyrets møte var grundigere, og der ga kommunedirektøren også en prinsipiell begrunnelse på hvorfor budsjettdokumentet ikke inneholdt mer detaljerte talloppstillinger for rammeområdene.

Etter revisjonens vurdering er det ikke holdepunkter for at kommunedirektøren var pliktig etter lov, forskrift eller kommunalt regelverk til å legge fram informasjonen på en bestemt måte. Kommunedirektøren har et generelt ansvar for å utarbeide et forsvarlig beslutningsgrunnlag som gir et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak²³. I dette ligger det stort rom for skjønn. Selbu kommunes økonomireglement sier at kommunedirektøren skal utarbeide budsjett- og økonomiplanforslag, men angir i liten grad hvilken informasjon dokumentet skal inneholde.

²³ Kommunelovens § 13-1, 3. ledd

Men som kommunedirektøren vektlegger, gir økonomi- og delegeringsreglementet føringer for hvilket detaljnivå budsjettet skal fremstilles på.

Selv om kommunedirektøren ikke uten videre har noen informasjonsplikt, er det etter revisjonens vurdering uansett viktig at kommunestyret blir kjent med hvilke konsekvenser budsjетtrammene har for tjenestene til innbyggerne. I kommuneloven heter at budsjettet skal vise hvilke *premisser*²⁴ det bygges på. Utfra dette mener revisjonen at vesentlige endringer i tjenestene til innbyggerne for å tilpasse seg budsjетtrammene, bør komme frem i beslutningsgrunnlaget. Revisjonen overlater til kontrollutvalget å vurdere om tallfesting av estimert budsjetteffekt for de konkrete omstillingstiltakene var av en slik art.

²⁴ Kommunelovens § 14-4

5 UTTALELSER TIL DEN FORELØPIGE RAPPORTEN

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren og ordføreren for uttalelse den 20. mars. Den foreløpige rapporten var unntatt offentlighet etter offentlighetslovens § 5 om utsatt innsyn. Uttalelsen fra kommunedirektøren av 24. mars er tatt inn i vedlegg 3, mens tilsvaret fra ordføreren mottatt 29. mars er tatt inn i vedlegg 4.

Revisjonen har vurdert om uttalelsene har gitt grunnlag for å gjøre endringer i den endelige rapporten, mens det overlates til kontrollutvalget å vurdere tilbakemeldingene utover dette.

I kapittel 5.1 og 5.2 blir det gjort rede for revisjonens endringer fra den foreløpige til den endelige rapporten som følge av de to uttalelsene.

5.1 Uttalelse fra kommunedirektøren

1. *Kap. 1.4 Rammeverk, s. 8:* Setningen i den foreløpige rapporten som kommunedirektøren viser til er tatt ut, og er erstattet med sitatet fra økonomireglementet.
2. *Kap. 2.2.2 Kommunedirektørens informasjon til kommunestyret om skatteinngangen, s. 12:*
 - Setningen i den foreløpige rapporten om at kommunedirektøren ikke var kjent med den oppdaterte prognosen fra KS var basert på kommunedirektørens svar i epost av 13.03.23 på et konkret spørsmål fra revisjonen. Setningen er i den endelige rapporten erstattet med opplysningene i kommunedirektørens uttalelse om at den var kjent. I den foreløpige rapporten hadde revisjonen en tilhørende vurdering om dette i kap. 2.3 på side 16: «*Etter revisjonens vurdering burde kommunedirektøren imidlertid vært oppmerksom på at KS den 2. desember oppjusterte skatteprognosen for 2022 på basis av nasjonale skattetall ved utgangen av oktober*». I den endelige rapporten er dette erstattet med: «*Etter revisjonens vurdering burde kommunedirektøren informert om den oppjusterte skatteprognosen fra KS av 2. desember i svaret til kommunestyret den 12. desember*»
 - I den foreløpige rapporten var ikke revisjonen kjent med at kommunen den 7. desember mottok et månedsbrev fra Skatteetaten som viste nasjonal skatteutvikling ved utgangen av november. I månedsbrevet ble det, - slik som kommunedirektøren peker på, oppgitt en akkumulert økning for kommunene på 10,3 prosent fra 2021. I den foreløpige rapporten forholdt revisjonen seg til at KS den 16. desember publiserte tall hvor veksten var kalkulert til 13,6 prosent. Avviket skyldes at de to datakildene baserer seg på forskjellige tall for akkumulert skatt per 30. november 2021. Revisjonen har endret faktafremstillingen i kapittel 2.2.2, - herunder har tabell 2 blitt

justert for tydeligere å få frem hvilke skatteopplysninger som var tilgjengelig på ulike tidspunkt.

3. *Kap. 2.3 Revisors vurdering, s. 17:*

- Revisjonen har tatt til følge at kommunedirektøren baserte tallene for nasjonal skattevekst på månedsbrevet fra Skatteetaten.
- Setningen «*Revisjonen kjenner ikke til om det ble gitt supplerende muntlig informasjon om dette under formannskapets behandling den 18. oktober og kommunestyrets behandling den 31. oktober*» er erstattet med «*I formannskapets møte den 18. oktober informerte kommunedirektøren om at årsprognosene for skatt og inntektsutjevning var usikre*». Dette er dokumentert gjennom lysarkene som ble fremlagt under formannskapets møte.
- Kommunedirektøren opplyser at avviket som revisjonen har avdekket i tilleggsinformasjonen som ble oversendt til kommunestyret den 7. november ikke skyldtes regnskapsperiodiseringen, men at det ved en inkurie ble brukt tall for mars i stedet for april. Revisors vurdering er endret som følge av dette, og de tilhørende faktaopplysningene øverst på side 16 er også endret.

5.2 Uttalelse fra ordføreren

Revisjonen har ikke gjort noen endringer i den endelige rapporten som følge av tilsvaret fra ordføreren. To forhold som er tatt opp av ordføreren bør imidlertid vurderes i lys av hvilke endringer revisjonen har gjort fra den foreløpige til den endelige rapporten som følge av kommunedirektørens uttalelse:

- Kommunedirektøren var kjent med KS sin nye prognose av 2. desember da budsjettet ble behandlet i kommunestyret.
- Tabell 2 på s. 13 (s. 12 i den foreløpige rapporten) er endret. Kommunedirektøren baserte sine opplysninger om skatteveksten for landet på månedsbrev fra Skatteetaten av 7. desember. Den anga en akkumulert skattevekst sammenlignet med 2021 på 10,3 prosent.

KILDER

Kontrollutvalget i Selbu kommune: Sak 03/23 av 15. februar 2023, med følgende vedlegg:

Ordføreren i Selbu kommune: Henvendelse vedrørende saksopplysninger i kommunestyremøte av 20.12.22, med følgende vedlegg:

1. Økonomiske oversikter
2. Henvendelse fra kommunestyremedlem Uthus og svar fra kommunedirektøren
3. utfordringer med budsjettvedtaket. Epost fra kommunedirektøren av 09.12.22
4. Spørsmål fra ordføreren til formannskapet 08.11

Kommuneloven. Lov-2018-06-22-83

Ot.prp nr 43 (1999-2000) Lov om endring av kommuneloven

Ot.prp. nr 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner

Økonomiforskriften. FOR-2019-06-07-714

Selbu kommune:

Økonomireglement av 21.09.2020

Delegeringsreglement

Reglement for kommunestyret og øvrige politiske utvalg 2019-2023

Handlingsprogram 2023-2026. Budsjett 2023. Kommunedirektørens forslag

Kommunestyrets sak 34/22 den 27. juni 2022: Tertialrapport 1-2022

Kommunestyrets sak 48/22 den 31. oktober 2022: Tertialrapport 2-2022

Skatt og inntektsutjevning: www.ks.no/no/fagomrader/okonomi/skatteinntekter

Prognosemodell fra KS: www.ks.no/no/fagomrader/okonomi/inntektssystemet

Fjell TV: Videoptak fra Selbu kommunestyremøte 12. desember 2022

Epost fra Statsforvalteren i Trøndelag til oppdragsansvarlig revisor av 01.03.2023

Brev fra Statsforvalteren i Trøndelag til kommunene av 17.11.2022

Brev fra Statsforvalteren i Trøndelag til Kommunal- og distriktsdepartementet av 12.12.2022

Epost fra kommunedirektøren i Selbu av 13.03.23 med svar på spørsmål fra oppdragsansvarlig revisor

VEDLEGG 1 – HENVENDELSEN FRA ORDFØREREN

Selbu 20.12.22

Henvendelse vedrørende saksopplysninger i kommunestyremøte

I forbindelse med kommunestyremøte 12.12.22 ble det den 07.12.22 sendt over spørsmål til kommunedirektør om følgende tema der en ba om at utfyllende opplysninger ble gitt i møte:

- Hva er skatteinngang pr. 30.11? Vet mange kommuner, blant annet Trondheim, får svar på dette før budsjettbehandling, for å kunne gi et bedre bilde av den økonomiske situasjonen
- Koronakompensasjon. Hvor mye av midlene Statsforvalteren i Trøndelag har fått til skjønsmessig fordeling forventer Selbu å få? Dette i tillegg til midlene som kommer direkte til kommunen.

Skatteinngang:

Det ble i møtet gitt muntlig orientering at skatteinngangen lå ti millioner kroner over samme tidspunkt i fjor, men samtidig sagt at denne økningen kom til å bli spist opp av inntektsutjevningen, slik at vi totalt sett lå på revidert budsjett ved 1. tertial. Dette ble også gjentatt av kommunedirektør da ordfører hadde en samtale om samme sak dagen etter møte.

Det er innhentet opplysninger fra flere andre kommuner, og alle disse får tallene i forkant av budsjettmøtet for å kunne gi et korrekt bilde av handlingsrommet før endelig budsjettbehandling. Siden en nå ikke kan disponere av årsoverskudd blir det særdeles viktig å ha alle forutsetninger på plass ved avsluttende budsjettbehandling.

Ordfører fikk opplysninger fra kommunedirektør fredag 16.12 at skatteanslaget for Selbu kommune pr. 30.11 gir en merinntekt på ni millioner kroner.

Vi ønsker at kontrollutvalget gjør en undersøkelse om hvilke fakta det var mulig å hente ut vedrørende skatteinngang pr. 30.11, samt om disse ble omfordelt kommunestyret på korrekt måte.

Vedlegg 1 beskriver her en del tall fra rapportering gitt tidligere i år. Det er svært krevende å få sammenheng i denne rapporteringen, men ved behandling av tertialrapport for 2. tertial ble det i formannskapet muntlig bedt om at skatteinngangen ble referert i kommunestyremøtet 31.10.22. Dette ble i følge kommunedirektør avglemt da spørsmålet på nytt ble stilt i kommunestyret. Den 7. november ble det ettersendt et dokument fra kommunedirektør til

kommunestyrerepresentantene (se side 3 og 4 i vedlegg 1). Der fremkommer det at inntektsutjevning har økt til 30 millioner kroner, skatt ligger på 118 millioner kroner, mens rammetilskuddet er redusert fra opprinnelig budsjett på 140 millioner til 134 millioner kroner.

Ber også om at kontrollutvalget gjennomgår rapportering gitt ved både 1. og 2. tertial vedrørende skatteinngang og rammetilskudd for å sjekke at oppgitte tall er korrekte.

I rapport for 2. tertial sin tekstdel som omhandler skatt og overføringer (side 8) kommenteres dette som følger fra kommunedirektør:

Rammetilskudd og skatteanslag ble i revidert nasjonalbudsjett 2022 oppjustert noe. Endringen ble budsjettjustert inn som en del av tertialrapport 1-2022. er så langt iht. revidert budsjett.

Koronakompensasjon:

Regjeringen lanserte 24.11.22 løsning for koronakompensasjon 2022, der kommunene ble tildelt en pott direkte, for Selbu kommune sin del var dette knappe 3,7 millioner kroner, mens det i tillegg var en pott som var søkbar via Statsforvalter og som ble fordelt ut i fra reelle kostnader innsendt fra kommunene.

I rapport for 2. tertial er følgende beskrevet rundt dette temaet:

«Kompensasjon ekstra utgifter korona

Så langt er det ikke avklart om, når og nivå for kompensasjon for ekstrautgifter knyttet til korona. Inntil dette er klart ligger utgiftene som et merforbruk i regnskapet og er estimert til 6,1 mill. kr.. Noe av utgiftene vil kunne dekkes inn i ordinær drift.»

I kommunestyremøte 12.12.22 fikk vi ikke andre opplysninger om saken fra kommunedirektør enn at det var søkt om midler, og at Statsforvalterens midler skulle gå blant annet til kommuner som hadde hatt utgifter vedrørende grensekontroll.

Vi ønsker at kontrollutvalget gjør en undersøkelse om når Selbu kommune sendte søknad til Statsforvalteren om midler, evt. om disse samsvarer med utgifter gitt i tertialrapport, og dersom søknad var sendt før kommunestyremøte hvorfor dette ikke ble referert i møte som en del av svaret på spørsmålet.

Generell informasjon

Sak 1:

I formannskapets møte 08.11.22 ble følgende forslag fremmet fra et enstemmig formannskap:

Kommunedirektøren bes innarbeide en økning i forhold til ramme oppvekst som muliggjør inntak av barn på venteliste for barnehageplass per 01.01.2023.

Dette vedtaket ble deretter med i den videre budsjettbehandlingen, før det 09.12.22 fremkommer i en e-post sendt fra kommunedirektør til ordfører om at vedtaket var ugyldig da det ikke fremkom hvordan det skulle finansieres. (Se vedlegg 3) I følge KD kan heller ikke administrasjonen bruke disposisjonsfond uten kommunestyrets godkjenning, men kan innstille på bruk av dette og be kommunestyret godkjenne denne finansieringsløsningen.

I denne saken stilles det spørsmål ved om hvorfor signalene om at vedtaket ikke var gyldig ble gitt før tre dager før endelig behandling i kommunestyret, da vedtaket var gjort i formannskap over en måned tidligere og deretter behandlet i alle utvalg, inklusive andregangs behandling i formannskapet.

Kontrollutvalget bes vurdere om kommunedirektøren utførte vedtaket gjort i formannskapet på en korrekt måte.

Sak 2:

I forbindelse med budsjett ble det før budsjettbehandling i formannskapet 08.11.22 oversendt flere spørsmål til kommunedirektør for utsvaring i møte/før møtet. Spørsmål og svar ligger som vedlegg 4.

Et av spørsmålene her lød som følger:

Det er ønskelig at det fremlegges kostnader på kutt som er foreslått(helse), samt for å gjennomføre løpende opptak i barnehage. Det ønskes også en redegjørelse for disse kuttene i formannskapsmøte, samt hva de kan ha av effekt utover det økonomiske.

Svar på dette spørsmålet ble ikke gitt hverken skriftlig eller i møte, og samme svar ble etterlyst i møte for råd for eldre og funksjonshemmede, samt skriftlig fra kommunestyrerepresentant Kolbjørn Uthus i e-post 28.11.22 med tilsvarende fra kommunedirektør 29.11.22. (Vedlegg 2) Opplysningene vi ønsket ble til orientering ikke gitt på annen måte enn muntlig i kommunestyremøtet 12.12.22.

Kontrollutvalget bes vurdere om kommunedirektør her har oppfylt sin informasjonsplikt overfor kommunestyret.

VEDLEGG 2 – SVAR FRA KOMMUNEDIREKTØREN UNDER KOMMUNESTYRETS MØTE 12. DESEMBER²⁵

«Jeg vil først understreke at vi har hatt som ambisjon å videreføre de rammenivåene på helse- og oppvekstområdene som har blitt lagt til grunn tidligere år. Nettopp fordi vi mener at det er så viktig for å videreføre de målene og ambisjonene som vi har i Selbu. Skal vi klare å holde budsjettene må vi tilpasse driften der det smerter minst for i best mulig grad å klare å nå budsjettet, slik at dere oppnår mest mulig politisk styring.

De tiltakene vi da har gjort, - som er beskrevet i budsjettdokumentet, er at vi holder ledig en stilling knyttet til fysioterapi- og ergoterapitjenester, fordi vi vurderer dagens tilbud som godt, og at vi i løpet av -23 skal vurdere om den stillingen skal fjernes permanent. Men den er foreløpig ikke fjernet permanent. Effekten av det, - fordi det er noen tilskudd på lønnsmidlene, - er estimert til 225.000.

Vi har også i dag en prosjektstilling knytta til rus- og psykisk helsetjeneste som vi ikke foreslår videreført, fordi det er mindre behov i forhold til rus, og kommunens egenandel for stillingen ville uansett komme til å øke neste år om vi skulle videreført den. Effekten av det er estimert til 470.000.

Vi har i dag en barnebolig i miljøarbeidertjenesten der brukeren blir over 18 år, slik at tjenesten og hvordan vi ivaretar brukeren endre seg. Effekten på det er estimert til 2,4 millioner.

Vi har også foreslått tatt ut den delen av dagtilbudet for eldre hjemmeboende som ikke er lovpålagt. Det betyr at vi viderefører det som er for eldre hjemmeboende demente, for det er lovpålagt. Vi skal jobbe med å få til et nytt tilbud i samarbeid med frivillige innenfor Nestatunet i stedet for dette. Den endringen vi foreslår har en effekt på 510.000.

Vi foreslår en bemanningsreduksjon ved Selbu sykehjem på dag- og kveldstid i tråd med en forventet gjennomsnittlig beleggsprosent på 80-85 prosent slik som i år. Dette er estimert til en effekt på 2 millioner.

Spørsmålet knytta til økonomireglementet og styring på rammenivå; Det er slik at kommuneloven og kommunens vedtatte økonomireglement gir førende bestemmelser for hvordan kommunens egen økonomiforvaltning skal framstilles. Kommuneloven

²⁵ Kilde: Videoptak fra Fjell TV

fastholder at handlingsplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier skal følges opp. I Selbu kommune sitt økonomireglement som ble vedtatt 21. september -20, har bestemmelsen om at handlingsplan skal framstilles i nettobeløp på de til enhver tid gjeldende rammeområde. Det betyr at man vedtar at budsjettstyring skal skje knytta til rammeområde. Overgangen fra budsjettering på ansvarsnivå til rammeområde ble vedtatt allerede i 2016, og brukt for første gang i budsjettet i 2017. Ettersom jeg er gjort kjent med, ble denne overgangen gjort som et tiltak for å flytte fokus fra detaljerte talloppstillinger til mer overordna målsettinger i handlingsplanen, for å oppnå en ønska utvikling for et helhetlig plansystem. I saksfremlegget som fulgte saken den gangen, ble behovet for en overgangsordning beskrevet slik:

Inntil planverk og sammenheng mellom planverk og økonomiplan/budsjett er tilstrekkelig utvikla, anser rådmannen det som hensiktsmessig at budsjett- og regnskapstall på rammeområdene suppleres med vedlagte oversikter fra 3-sifra ansvarsnivå.

Etter det jeg har blitt kjent med var det et annet viktig mål å skape en viss fleksibilitet underveis gjennom året for administrasjonen for å tilpasse aktiviteten sin. Ved at budsjettet vedtas på rammeområde, kan det for eksempel være mulig for sektor oppvekst å flytte midler fra en skole til en annen for å oppnå ønska effekt, uten å måtte gå tilbake til politisk nivå for å få det godkjent med et budsjettvedtak.

Jeg har også blitt kjent med at det over tid har blitt etablert en praksis der mer detaljerte politiske vedtak har blitt praksis mer enn det som framkommer i gjeldende økonomireglement. Vi har i år lagt fram en handlingsplan som er utarbeidet i tråd med gjeldende reglement og delegeringsreglement. Vi mener også at forslaget vårt gir prioriteringer for å nå langsiktige mål og strategier vedtatt i kommuneplanens samfunnsdel.

Politisk står man fortsatt fritt til å gjøre spesifikke bevilgninger i enkeltsaker og satsinger. Det er viktig og riktig, og ikke i motstrid med prinsippet om rammestyring.»

VEDLEGG 3 – UTTALELSE FRA KOMMUNEDIREKTØREN



Uttalelse til

Foreløpig revisjonsrapport - undersøkelse på oppdrag fra kontrollutvalget

Nedenfor følger kommunedirektørens tilbakemelding til foreløpig revisjonsrapport og jeg vil med dette oppklare noen vurderinger gjort i rapporten og beslyse grunnlaget for disse. Denne uttalelsen følger rapportens inndeling og henviser til punktnummerering i rapporten. Sammen med uttalelsen følger også 3 vedlegg med dokumentasjon. I uttalelsen vises det til disse vedleggene der det er relevant.

Det er viktig for meg å understreke at i rapportering og informasjonsflyt til kommunestyret så legges Kommunelovens bestemmelser og Selbu kommunes eget økonomireglement til grunn.

Teksten i rapporten som jeg har merknader til gjentas i kursiv nedenfor.

Kapittel 1 INNLEDNING:

1.4 Rammeverk

Side 8:

Økonomireglementet angir ikke hvilken type informasjon budsjettokumentet skal inneholde, eller hvilket nivå kommunestyret skal fastsette budsjettet på.

Uttalelse:

Jeg ønsker å vise til at gjeldende økonomireglement for Selbu kommune har slike føringer.

Disse fremkommer i pkt 2 - 6. avsnitt og fastsetter nivået slik:

«Økonomiplan utarbeides årlig og omfatter siste årsregnskap, inneværende års budsjett og de fire neste budsjettår, og fremstilles i nettobeløp på de til enhver tid gjeldende rammeområder.»

Kapittel 2 KOMMUNEDIREKTØRENS OPPLYSNINGER OM SKATTEINNGANGEN I 2022:

2.2.2 Kommunedirektørens informasjon til kommunestyret om skatteinngang

Side 12:

Kommunedirektøren har opplyst til revisjonen at hun på dette tidspunktet ikke var kjent med at det forelå en oppdatert versjon av prognosemodellen.

Uttalelse:

Administrasjonen og jeg var kjent med at det forelå en ny versjon av prognosemodellen, men som det er nærmere beskrevet nedenfor for i pkt 2.2.3 så er praksis at endringer





inntruffet etter T2-rapporteringen at disse ikke innarbeides i budsjett, men kommenteres i forbindelse med årsrapporteringen. Administrasjonen hadde derfor ikke benyttet oppdatert prognosemodell i forbindelsen med saken om budsjett for 2023 da det ikke var relevant for denne.

Side 12:

Kommunedirektøren har opplyst til revisjonen at svaret var basert på «styringsrapport til skattekreditor» mottatt fra Skatteetaten den 2. desember. Denne rapporten inneholder imidlertid ikke opplysninger om skatteveksten for landet som helhet og inntektsutjevning for Selbu så langt i året.

Uttalelse:

Dette var ikke etterspurt i den første henvendelsen fra revisjonen, men vårt grunnlag fremkommer i vedlegg til denne uttalelsen i «Månedsbrev fra Skatteetaten» for november 2022 mottatt 07.12.2022. Dette viser en økning på 10,3 % i akkumulert økning fra året før.

Side 12:

Kommunedirektøren svarte følgende: «For Selbu sin del viser skatteinntang per 30.11 en økning på cirka 10 prosent i forhold til samme tid i fjor, altså cirka 10 millioner. Dette er samme nivå som landet for øvrig. Dette betyr igjen at vi i forbindelse med inntektsutjevningen i november får en tilsvarende reduksjon, slik at Selbu som forventet ligger på samla cirka 94 prosent av landsgjennomsnittet. Den endelige avregninga kommer medio januar 2023. Men det betyr at så lenge vi ligger under landsgjennomsnittet, - og er en del av inntektsutjevningen, så vil det vi får i økt skatteinntang gå til reduksjon i rammetilskuddet. Så netto har det liten effekt for oss.»

Uttalelse:

Som revisjonen i sin rapport peker på i avsnitt 2 på denne siden så var den gjeldende saken budsjett for 2023, ikke rapportering for 2022. Dette kan ha preget noen av svarene som ble gitt. Et viktig element i økning i skatteinntang for 2022 var en (engangs) økning i utbytteskatten som igjen gav reduksjon i rammetilskuddet. Dette fremkom i T 1 – rapporteringen. I kommunestyremøtet 12. desember så var denne fordelingen for siste måned ikke klar og det var for meg viktig å signalisere at vi ikke kjente til om noe av økningen i skatteinntang i november også gav reduksjon i rammetilskuddet. Å ikke si noe om det ville for meg vært å si mer jeg jeg på det tidspunktet hadde grunnlag for.

Kapittel 2 KOMMUNEDIREKTØRENS OPPLYSNINGER OM SKATTEINNGANGEN I 2022:

2.2.3 Tertialrapporteringen om skatt og rammetilskudd i 2022

Side 15:

Det forelå dermed ingen ny informasjon sammenlignet med første tertialrapport før 10. oktober 2022. Denne datoen publiserte KS en ny versjon av prognosemodellen etter at forslaget til statsbudsjett for 2023 ble lagt frem. Regjeringen oppjusterte da skatteanslaget for kommunene i 2022 med 2 mrd kroner. For Selbu innebar dette at prognosen ble oppjustert med 1,4 millioner kroner. Dette var ikke omtalt i det skriftlige beslutningsgrunnlaget ved behandlingen av tertialrapporten.





Uttalelse:

Selbu kommune har hatt som praksis å vurdere behov for evt budsjettjustering for skatt og rammetilskudd for inneværende budsjettår ved utarbeidelse av tertialrapporter dvs i primo mai og primo september. Dette er i henhold til bestemmelser i gjeldende økonomireglement pkt. 3. Budsjettoppfølging og rapportering og pkt 4 Justering av budsjett i løpet av året og er også i tråd med § 14-5, 3. ledd: «Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.» Med bakgrunn i dette er endringer etter T2 rapportering som revisjonen viser til behandlet som mer /mindreforbruk ved årsoppgjøret. Etter hva vi er kjent med er det noe ulik praksis på dette området fra kommune til kommune, og noen kommuner budsjettjusterer ikke endring i skatteinngang gjennom året i det hele tatt. Slik jeg vurderer det er Selbu kommunes praksis på dette området god, det er lik periodiseringspraksis for inntekter og kostnader, rapporteringen legger vekt på årsprognosen som et viktig styringsverktøy for kommunestyret og rapporteringen synliggjør også hvilke faktorer som kan endre seg. Da er det viktig at både mulige endringer i inntekt og kostnader synliggjøres.

Kapittel 2 KOMMUNEDIREKTØRENS OPPLYSNINGER OM SKATTEINNGANGEN I 2022:

2.3 Revisors vurdering

Side 17:

Revisjonen kan imidlertid ikke se at kommunedirektøren på dette tidspunktet hadde data for landet som helhet for utgangen av november.

Uttalelse:

Sammenligningen ble gjort med grunnlag hentet fra «Månedsbrev fra Skatteetaten» for november 2022 mottatt 07.12.2022 (se vedlegg) som sier at det er en økning på 10,3% i akkumulert økning fra året før. Dette er også beskrevet ovenfor.

Side 17:

Revisjonen følger heller ikke kommunedirektørens resonnement om at økt skatteinngang ville bli spist opp av inntektsutjevningen.

Uttalelse:

Her viser jeg til det som er uttalt under punkt 2.2.2 ovenfor og hva som var tilfelle i forbindelse med T 1 – rapporteringen.

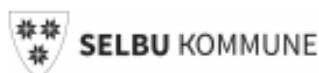
Side 17:

Revisjonen kjenner ikke til om det ble gitt supplerende muntlig informasjon om dette under formannskapets behandling den 18. oktober og kommunestyrets behandling den 31. oktober.

Uttalelse:

I forbindelse med T 2 - rapporteringen la jeg vekt på at rapporten skulle gi best mulig beslutningsgrunnlag for kommunestyret og skape økt tiltro til rapporteringen. Signaler jeg





hadde mottatt i forbindelse med at jeg tiltrådte stillingen var at det var frustrasjon hos våre politikere knyttet til avvik mellom resultat undervegs i året og ved årsslutt og det var derfor et mål for meg å skape økt forståelse for og kunnskap om de faktorer som kan påvirke årsresultatet. I forbindelse med at T 2 - rapporten ble lagt frem for kommunestyret ble det derfor gitt supplerende informasjon i form av en orientering og her ble det særlig fremholdt hvilke faktorer og poster i regnskapet der vi måtte påregne endringer – og også hvorfor disse var uklare på rapporteringstidspunktet. Den orienteringen som ble gitt er lagt ved denne uttalelsen. Endring i skatt, avdrag på lån, premieavvik og koronakompensasjon ble blant annet nevnt.

Side 17:

Revisjonen har merket seg at regnskapet ikke fulgte samme periodiseringsmåte for første og andre tertial.

Uttalelse:

Dette stemmer ikke. Periodiseringen ble gjort på samme måte i forbindelse med begge tertialrapporteringene. Avviket revisjonen viser til skyldes at det i en tilleggsinformasjon oversendt til kommunestyret 7.november ved en inkurie ble brukt tall for mars istedenfor april i en tabell. I regnskapet og T 2 – rapporteringen er dette riktig og samme periodiseringsmåte er fulgt gjennom hele året. Skatt regnskapsføres den perioden denne blir opptjent, inntektsutjevning regnskapsføres i den måneden inntekten overføres (utbetales) til kommunen.

Side 17:

(Eksakt vekst var 8,8 %.)

Uttalelse:

Avviket mellom 8,8% og 10 % skyldes oppgjør naturressursskatt i oktober. Se vedlegg: «Skyldig beløp avregning naturressursskatt». Dette synliggjør viktigheten av at jeg i min redegjørelse tok høyde for at økt skatteinngang ville kunne bli redusert av endring i rammetilskudd eller andre faktorer og at kommunestyrets forventninger ikke skulle legges på et for høyt nivå på dette tidspunktet.

Kapittel 4 GENERELL INFORMASJON UNDER BUDSJETTPROSESSEN:

4.2 Revisors vurdering

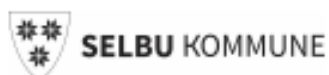
Side 26:

Kommunedirektøren burde etter revisjonens vurdering ha fulgt opp vedtaket i formannskapets førstegangsbehandling i saksfremlegget til andregangsbehandlingen.

Uttalelse:

Det ble muntlig kommunisert fra ordfører til kommunedirektør at dette var et første forslag og at endelig forslag til endringer i budsjettet ville følge samlet ved 2.gangs behandling og at de endelige og samlede budsjettendringene ville komme i kommunestyrets behandling.





Administrasjonen la derfor for lite vekt på å kvalitetssikre det som ble oppfattet som et foreløpig vedtak underveis i prosessen.

Men jeg vil presisere at jeg alltid legger til grunn at så snart jeg blir oppmerksom på formfeil eller andre problemstillinger knyttet til et vedtak så vil jeg varsle om dette. Det vil dog ikke være naturlig at dette inntas i saksfremlegget, men at forslagsstiller blir gjort oppmerksom på utfordringen.

Side 27:

I kommuneloven heter at budsjettet skal vise hvilke premisser det bygges på.

Uttalelse:

Dette fremgår også av forslag til Handlingsplan 2023-2026 (budsjettet). I kapitel 7 i forslag til budsjett beskrives budsjettpremisser som er lagt til grunn for budsjettet. Forslaget til HP 2023-2026 er som tidligere år basert på budsjett for foregående budsjettår med konsekvensjustering som følge av vedtak i 2022 og tiltak beskrevet i HP 2022-2026. Endringer utover dette er verbalt beskrevet i pkt 8,6.

Selbu, 24. mars 2023

Oddveig Kipperberg
Kommunedirektør



VEDLEGG 4 – UTTALELSE FRA ORDFØREREN

Tilsvar revisjonsrapport

Pkt. 2: Kommunedirektørens opplysninger om skatteinngangen i 2022

KS sine oppjusterte skatteanslag for 2. desember antas å ha blitt omfordelt direkte til kommunene, da hensikten med denne er(sitat fra revisjonsrapporten):

«Oppjusteringen har sammenheng med at KS ønsker at denne oppdaterte versjonen av prognosemodellen skal gi et best mulig grunnlag for den enkelte kommunes anslag for skatt og skatteutjevning i 2022, og er basert på anslag KS har utarbeidet.»

En finner det merkelig at ikke KD har mottatt disse dokumentene fra KS, og at de heller ikke ble etterspurt fra KD til KS da kommunestyret var så tydelig i sin bestilling i budsjettmøtet angående så oppdaterte tall på skatteinngang som mulig.

Hva gjelder opplysninger i budsjettmøte om at Selbu kommune lå 10 millioner kroner over fjorårets skatteinngang siteres følgende fra KD i møte:

«For Selbu sin del viser skatteinngang per 30.11 en økning på cirka 10 prosent i forhold til samme tid i fjor, altså cirka 10 millioner kroner. Dette er samme nivå som landet for øvrig. Dette betyr igjen at vi i forbindelse med inntekstutjevningen i november får en tilsvarende reduksjon, slik at Selbu som forventa ligger på samla cirka 94 prosent av landsgjennomsnittet. Den endelige avregninga kommer medio januar 2023. Men det betyr at så lenge vi ligger under landsgjennomsnittet, - og er en del av inntekstutjevningen, så vil det vi får i økt skatteinngang gå til reduksjon i rammetilskuddet. Så netto har det liten effekt for oss.»

At skatteøkningen på 10% vil gå til reduksjon i rammetilskuddet stiller vi oss utenforstående til. I tillegg opplyses det også om at landet forøvrig har en tilsvarende økning i skatteinngangen. Dette stemmer heller ikke med tall i tabell på side 12 der landet da har en økning på 13,6%. Det stemmer at landet har 9,8% økning pr. 30.10, der Selbu på samme tidspunkt har en økning på 3,1%, og for at skatteøkningen på 10% skulle gått til reduksjon i rammetilskuddet/skatteinngang måtte Selbu ha hatt en høyere økning enn landet forøvrig. Når landet har en høyere økning enn Selbu vil Selbu få en større del av den totale skatteinngangen for landet gjennom inntekstutjevningsordningen, dette all den tid Selbu ligger under landsgjennomsnittet og får tilført skatteinngang fra kommuner som ligger over.

Dette har også revisjonen konkludert med.

Revisjonen skriver videre(sitat):

«Revisjonen kan ikke se at de nye prognosene for inneværende år hadde noen relevans for inntektsanslagene i neste års budsjett.»

Dette er for så vidt riktig, men for et kommunestyre er tallene for inneværende år like viktig, da dette skisserer handlingsrommet en har i forhold til regnskapstall for inneværende og ikke minst størrelse på kommunens disposisjonsfond. Dette er et viktig handlingsrom å ha med seg inn i budsjettbehandlingen, ikke minst, som det står i ordførerens oversendelsesdokument, når en ikke lengre kan gjøre økonomiske disponeringer i forbindelse med behandlingen av årsregnskap.

Ordføreren er fortsatt av den oppfatning at KD ikke har gitt god nok informasjon om skatteinngangen pr. 30.11, spesielt ut i fra anslagene fra KS, anslag som også Selbu kommune både skal ha fått og i alle fall ha etterspurt når bestillingen fra kommunestyret var så tydelig på akkurat dette punktet.

Pkt. 2: Koronakompensasjon

Ved gjennomgang av tertialrapport-2 kan en regne seg frem til koronarelaterte utgifter på 5,842 millioner kroner, dette uten utgifter til vaksinerings. I kartleggingsskjemaet som er oversendt Statsforvalteren 18.11.22 oppgis samme utgifter til å være 4,539 millioner kroner. Ordføreren mener at søknadssummen burde vært oppgitt til kommunestyret i møtet, spesielt siden den avviker fra tall i tertialrapport-2, samt at det også skulle blitt gitt informasjon om at kommunen på budsjettmøtets tidspunkt hadde fått knappe 3,7 millioner tildelt ut i fra innbyggertall, noe som også hadde gitt kommunestyret et økt handlingsrom ut i fra et forbedret regnskapsresultat i 2022.

Pkt. 4: Generell informasjon under budsjettprosessen

Tas til etterretning og forventer at det i kommende budsjettprosesser, som revisjonsrapporten påpeker, blir gitt bedre og raskere informasjon og tilbakemeldinger på politiske spørsmål og vedtak.

MRevisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no