

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Arkivsak: 23/233
Møtedato/tid: 06.06.2023 kl. 12:00
Møtested: Steinkjer, fylkets hus, møterom: Snekkerbua

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS v/ Torbjørn Brandt på telefon 930 65 722, eller e-post: torbjorn.brandt@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Trondheim, 30.05.2023

Jan Grønningen (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Torbjørn Brandt
seniorrådgiver
Konsek Trøndelag

Kopi: Fylkesordfører, fylkesdirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
32/23	Oppfølging av fylkestingets vedtak - Forvaltningsrevisjon av fylkeskommunens gjeldsstyring og låneforvaltning
33/23	Prosjektplan forvaltningsrevisjon - investeringer og vedlikehold av kulturbygg
34/23	Prosjektplan forvaltningsrevisjon - Vegadministrasjonen
35/23	Prosjektplan til forvaltningsrevisjon - Fylkesveier - vedlikehold, klima og miljøtiltak
36/23	Eventuelt
37/23	Godkjenning av møteprotokoll

Oppfølging av fylkestingets vedtak - Forvaltningsrevisjon av fylkeskommunens gjeldsstyring og låneforvaltning

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

06.06.2023

Saknr

32/23

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 21/148 - 10

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar fylkesdirektørens redegjørelse om oppfølging av fylkestingets vedtak som gjelder forvaltningsrevisjon av fylkeskommunens gjeldsstyring og låneforvaltning, til orientering.

Vedlegg

Melding om politisk vedtak - forvaltningsrevisjon av fylkeskommunens gjeldsstyring og låneforvaltning

Rapport fra forvaltningsrevisjon - Gjeldsstyring og låneforvaltning

Særutskrift av møtebok sak 66_22

Saksopplysninger

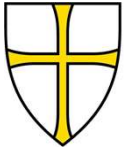
Kontrollutvalget behandlet rapport fra forvaltningsrevisjon av fylkeskommunens gjeldsstyring og låneforvaltning i sak 66/22, behandlet i utvalget den 22.11.2022. Kontrollutvalget oversendte rapporten til endelig behandling i fylkestinget, se sak 83/22 behandlet av fylkestinget den 14.12.2022. Fylkestinget vedtok følgende:

1. Fylkestinget tar rapport fra forvaltningsrevisjon av gjeldsstyring og låneforvaltning til orientering.
2. Fylkestinget ber fylkesdirektøren:
 - a. avklare hvilken styrende funksjon måltall og handlingsregler har for økonomiplanleggingen.
 - b. angi hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til grenseverdiene når han legger frem økonomiplanforslag.
 - c. styrke internkontrollen for låneforvaltningen gjennom systematisk risikokartlegging, rutinebeskrivelser og dokumentasjon av alle fakta i finansrapportene.
3. Fylkestinget ber fylkesdirektøren rapportere til kontrollutvalget om status for oppfølgingen av vedtaket innen juni 2023.

Fylkesdirektøren eller den han utpeker, vil orientere utvalget om oppfølging av fylkestingets vedtak. For ytterligere informasjon se særutskrift fra møtebok fra kontrollutvalgets behandling i sak 66/22 samt vedlagt rapport fra forvaltningsrevisjonen.

Vurdering og konklusjon

Med mindre det kommer frem nye opplysninger som nødvendiggjør ytterligere oppfølging fra kontrollutvalgets side, kan kontrollutvalget ta fylkesdirektørens redegjørelse til orientering.



Saksprotokoll

Forvaltningsrevisjon - gjeldsstyring og låneforvaltning

Arkivsak-dok. 201943496
Saksbehandler Hanne Kongsvik

Saksgang	Møtedato	Saknr
Fylkesting 2019-2023	14.12.2022	83/22

Fylkesting 2019-2023 har behandlet saken i møte 14.12.2022 sak 83/22

Fylkestingets vedtak

1. Fylkestinget tar rapport fra forvaltningsrevisjon av gjeldsstyring og låneforvaltning til orientering.
2. Fylkestinget ber fylkesdirektøren:
 - a. avklare hvilken styrende funksjon måltall og handlingsregler har for økonomiplanleggingen.
 - b. angi hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til grenseverdiene når han legger frem økonomiplanforslag.
 - c. styrke internkontrollen for låneforvaltningen gjennom systematisk risikokartlegging, rutinebeskrivelser og dokumentasjon av alle fakta i finansrapportene.
3. Fylkestinget ber fylkesdirektøren rapportere til kontrollutvalget om status for oppfølgingen av vedtaket innen juni 2023.

Behandling

Votering

Kontrollutvalgets innstilling	Enstemmig vedtatt
-------------------------------	-------------------

Kontrollutvalgets innstilling:

1. Fylkestinget tar rapport fra forvaltningsrevisjon av gjeldsstyring og låneforvaltning til orientering.
2. Fylkestinget ber fylkesdirektøren:
 - a. avklare hvilken styrende funksjon måltall og handlingsregler har for økonomiplanleggingen.
 - b. angi hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til grenseverdiene når han legger frem økonomiplanforslag.

Trøndelag fylkeskommune
Trööndelagen fylhkentjielte

- c. styrke internkontrollen for låneforvaltningen gjennom systematisk risikokartlegging, rutinebeskrivelser og dokumentasjon av alle fakta i finansrapportene.
3. Fylkestinget ber fylkesdirektören rapportere til kontrollutvalget om status for oppfølgingen av vedtaket innen juni 2023.

GJELDSSTYRING OG LÅNEFORVALTNING

Trøndelag fylkeskommune

Rapport

2022

FR1210



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden fra juni til oktober 2022.

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

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Leidulf Skarbø, prosjektmedarbeider Marius Johnsborg, og kvalitetssikrere Mette Sandvik og Margrete Haugum. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Trøndelag fylkeskommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

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

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

Oppdal, 28.10.2022

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² NKRF – kontroll og revisjon i kommunene, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Trøndelag fylkeskommune har høy lånegjeld. Dette skyldes høyt investeringsnivå, spesielt i de to første årene etter fylkessammenslåingen. Sammenlignet med andre fylkeskommuner er det ingen som bruker så stor andel av inntektene på renter og avdrag, eller som er så eksponert mot nettoeffekten av en renteøkning. Fylkeskommunen har ikke inntekter, driftsmarginer eller finansielle reserver som i større grad enn hos de andre demper konsekvensene av høy lånegjeld. Øker renten med ett prosentpoeng, vil 0,7 prosent av inntektene bli spist opp. Ved hjelp av mye rentesikring vil effekten imidlertid slå inn over noe tid.

Sammenlignet med andre fylkeskommuner har ikke revisjonen funnet holdepunkt for at andelen av selvfinansierende anlegg eller eie- og leiesammensetningen for bygningsmassen kan tjene som forklaring på det høye gjeldsnivået. Revisjonen har imidlertid pekt på at en fylkeskommune som har nye, moderne bygninger og anlegg, er bedre stilt enn de som står over for store investeringsbehov. Sammenlignet med andre fylkeskommuner har eiendelene til Trøndelag fylkeskommune høye verdier per innbygger.

Kommuneloven sier at fylkeskommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Revisjonen har vurdert om den fylkeskommunale gjeldsutviklingen er økonomisk bærekraftig. Vi har lagt til grunn at dette handler om evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud, og betraktet gjeldsnivået sammen med andre finansielle indikatorer. Etter revisjonens mening ble ikke betingelsene for et stabilt tjenestetilbud over tid oppfylt hverken i sist avlagte regnskap eller i fylkesdirektørens økonomiplanforslag for 2022-2025.

Revisjonen har også undersøkt om det styres etter de vedtatte måltallene og handlingsreglene for gjeldsutviklingen. Vi har fått inntrykk av at de har liten eller ingen styrende funksjon under fylkesdirektørens økonomiplanarbeid. Dette ser revisjonen i sammenheng med at det ikke er avklart fra fylkestingets side hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til de vedtatte grenseverdiene når han legger frem økonomiplanforslag.

Fylkesadministrasjonens løpende låneforvaltning er etter revisjonens vurdering et område som har høy iboende risiko og sårbarhet. Dette bør være reflektert i fylkesdirektørens internkontroll. Selv om vi ikke har avdekket nevneverdige svikt i hvordan innarbeidede rutiner fungerer, vil vi anbefale å forebygge sårbarheten gjennom større grad av formalisering. Revisjonen sikter til systematisk risikokartlegging, rutinebeskrivelser og dokumentasjon av forvaltningsresultatene.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode	8
1.4 Bakgrunn.....	9
1.5 Rapportens oppbygging	11
2 Sammenlignende data.....	12
2.1 Problemstilling	12
2.2 Fakta om fylkeskommunal lånegjeld	12
2.2.1 Gjeldsnivå.....	12
2.2.2 Rente- og avdragsbelastning	13
2.2.3 Nedbetalingstid	14
2.2.4 Betjeningsevne	15
2.2.5 Eiendeler og investeringer	16
2.2.6 Selvfinansierende investeringer	17
2.2.7 Eie eller leie av bygninger	17
2.2.8 Sårbarhet for renteøkning	18
2.3 Funn fra sammenligningen	20
3 Økonomisk bærekraft	21
3.1 Problemstilling	21
3.1.1 Avgrensing.....	21
3.2 Revisjonskriterier.....	21
3.3 Beregning av økonomisk bærekraft.....	21
3.3.1 Regnskapet for 2021.....	22
3.3.2 Fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025	23
3.4 Vurdering.....	24
4 Måltall for gjeldsutviklingen.....	26
4.1 Problemstilling	26
4.2 Revisjonskriterier.....	26
4.3 Gjeldsstyring etter måltall og handlingsregler	26
4.3.1 Trøndelag fylkeskommunes finansielle måltall og handlingsregler	26
4.3.2 Styrende funksjon	28
4.3.3 Etterlevelse i fylkesdirektørens økonomiplanforslag.....	30
4.3.4 Redegjørelse om gjeldsutviklingen i årsrapporten	32
4.4 Vurdering.....	34
4.4.1 Finansielle måltall og handlingsregler	34
4.4.2 Styrende funksjon	34
4.4.3 Etterlevelse i fylkesdirektørens økonomiplanforslag.....	35

4.4.4	Redegjørelse om gjeldsutviklingen i årsrapporten	35
5	Låneforvaltning	37
5.1	Problemstilling	37
5.2	Revisjonskriterier	37
5.3	Fakta	37
5.3.1	Risikokartlegging	37
5.3.2	Styrende dokumenter	38
5.3.3	Kontrollrutiner for overholdelse av finansreglementet	38
5.3.4	Finansrapportering	39
5.3.5	Dokumentasjon av låneforvaltningen	40
5.4	Vurdering	41
5.4.1	Risikokartlegging	41
5.4.2	Styrende dokumenter	42
5.4.3	Kontrollrutiner for overholdelse av finansreglementet	42
5.4.4	Finansrapportering	42
5.4.5	Dokumentasjon av låneforvaltningen	42
6	Høring	44
7	Konklusjoner og anbefalinger	45
7.1	Konklusjon	45
7.2	Anbefalinger	46
	Kilder	47
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	48
	Vedlegg 2 – Modell for økonomisk bærekraft	54
	Vedlegg 3 – Høringssvar	57

Tabeller

Tabell 1.	Oversikt over gjennomførte intervjuer	9
Tabell 2.	Fylkeskommunalt gjeldsnivå	12
Tabell 3.	Netto renteeksponert lånegjeld for Trøndelag fylkeskommune (konsern) ved siste årsskifte	18
Tabell 4.	Indikatorer for fylkeskommunens økonomiske bærekraft i 2021	22
Tabell 5.	Indikatorer for økonomisk bærekraft med fylkesdirektørens forslag	23
Tabell 6.	Langsiktig minimumsnivå for netto driftsmargin med fylkesdirektørens forslag	24
Tabell 7.	Gjeldende handlingsregler og måltall for gjeldsutviklingen i Trøndelag fylkeskommune	27
Tabell 8.	Handlingsregler og måltall for gjeldsutviklingen sammenholdt med fylkesdirektørens økonomiplanforslag	30

Tabell 9.	Beregning av nøkkeltall	33
Tabell 10.	Rapportering om låneforvaltningen sammenstilt med forvaltningsmandat	39
Tabell 11.	Dokumentasjonskontroll av opplysninger i finansrapporten	40
Tabell 12.	Finansielle nøkkeltall for Trøndelag fylkeskommune 2018-2021	55
Tabell 13.	Finansielle nøkkeltall i fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025.....	55
Tabell 14.	Andre modellforutsetninger for framskrivninger	56

Figurer

Figur 1.	Organisering av Trøndelag fylkeskommunes økonomiforvaltning.....	11
Figur 2.	Størrelsen på lånegjelden	12
Figur 3.	Utviklingen for Trøndelags lånegjeld	13
Figur 4.	Renter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter	13
Figur 5.	Utvikling i Trøndelags rente- og avdragsbelastning	13
Figur 6.	Renter og avdrag per innbygger.....	14
Figur 7.	Utvikling i renter og avdrag per innbygger for Trøndelag	14
Figur 8.	Avdrag i prosent av langsiktig lånegjeld	14
Figur 9.	Avdrag sammenlignet med lånegjeld - Trøndelag fylkeskommune	15
Figur 10.	Inntektsnivå.....	15
Figur 11.	Prognose for befolkningsvekst frem til 2050	15
Figur 12.	Bokført verdi på eiendeler per innbygger.....	16
Figur 13.	Fylkeskommunal lånegjeld (unntatt Oslo) og verdi på eiendeler per innbygger	16
Figur 14.	Investeringer per innbygger og egenfinansiering i 2020 og 2021.....	16
Figur 15.	Beregningsgrunnlag for rentekompensasjon per innbygger.....	17
Figur 16.	Eie- og leieforhold for fylkeskommunale bygg	17
Figur 17.	Netto renteeksponert gjeld i prosent av inntektene.....	18
Figur 18.	Utvikling i netto renteeksponering – Trøndelag	18
Figur 19.	Beregnet gjennomsnittrente på lånegjelden i 2021	19
Figur 20.	Disposisjonsfond og netto driftsmargin.....	19

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger, metodevalget og bakgrunnen for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget bestilte den 8. mars 2022 en forvaltningsrevisjon om gjeldsforvaltning, og ba Revisjon Midt-Norge om å utarbeide en prosjektplan med forslag til problemstillinger, ressursbruk og øvrige rammer. Prosjektplanen ble behandlet i sak 17/22 den 8. april 2022.

1.2 Problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å finne ut om fylkeskommunens gjeldsutvikling er bærekraftig, og om låneforvaltningen skjer på en betryggende måte. Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

1. Hva forteller sammenlignende data om fylkeskommunens gjeldsutvikling?
2. I hvilken grad er fylkeskommunens gjeldsutvikling økonomisk bærekraftig?
3. Styres det etter de fastsatte måltallene og handlingsreglene for lånegjelden?
4. Er låneforvaltningen underlagt betryggende kontroll?

Den første problemstillingen er rent beskrivende, der fakta ikke blir vurdert opp mot noen revisjonskriterier. For å svare på de tre andre problemstillingene har fakta blitt vurdert opp mot et sett av kriterier som angir den ønskede tilstanden.

1.3 Metode

Dokumentgjennomgang, supplert med intervjuer og statistikk, har vært de best egnede metodene i denne forvaltningsrevisjonen. I den grad det har vært mulig er data innhentet fra ulike kilder, noe som vil bidra til å sikre pålitelighet og gyldighet.

Dokumentene har blitt oversendt fra fylkeskommunen etter forespørsel fra revisjonen. I kildehenvisningene bakerst i rapporten er det gjengitt hvilke dokumenter dette dreier seg om. Kontaktpersonen hos fylkeskommunen har i tillegg bistått med avklaringer og underlagsdokumenter.

Revisjonen har intervjuet fem sentrale aktører både for å få frem fakta rundt problemstillingene, og for å skaffe oss et innblikk i deres vurderinger. De fire intervjuene er gjennomført i form av videomøter, og revisjonen benyttet strukturerte intervjuguider. Spørsmålene var ikke gjort kjent for intervjuobjektene på forhånd. Det har blitt skrevet referat fra intervjuene, og alle disse er verifiserte.

Tabell 1. Oversikt over gjennomførte intervjuer.

Dato	Intervjuobjekt
23. juni 2022	Direktør økonomi og digitalisering og seniorrådgiver ved seksjon for økonomi (oppstartsmøte)
26. august 2022	Fylkesdirektøren
29. august 2022	Seniorrådgiver ved seksjon for økonomi
29. august 2022	Seksjonsleder og rådgiver ved seksjon for økonomi

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Rapportens faktadel for kapittel 4 og 5 ble verifisert av fylkeskommunen forut for høringsprosessen.

En av problemstillingene søker svar på om fylkeskommunens gjeldsutvikling er økonomisk bærekraftig. Svaret er metodeavhengig; - både begrepet «økonomisk bærekraft» og operasjonaliseringen av størrelsen kan undersøkes på ulike måter. Revisjonen har lagt til grunn at begrepet dreier seg om evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud over tid, og vi har kjørt finansielle tall gjennom en bestemt modell³. Beregningene er basert på en rekke forutsetninger om usikre forhold.

Samlet sett vurderer revisjonen de innsamlede data som tilstrekkelig for å besvare problemstillingene.

1.4 Bakgrunn

Det har i flere sammenhenger blitt pekt på at Trøndelag fylkeskommune har høy lånegjeld. Kommuneloven sier at fylkeskommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid⁴. Ansvar for å leve opp til dette kravet hviler på fylkestinget. Bestemmelsen betyr at fylkeskommunen skal kunne ivareta behovene til dagens generasjon uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.

Å finansiere utgifter med låneopptak innebærer at kostnadene for tiltakene skyves utover i tid. Men økende lånegjeld behøver ikke å komme i strid med kravet om økonomisk bærekraft. Dersom gjelden kan håndteres uten at det får konsekvenser for tjenestetilbudet for framtidige innbyggere, vil det også være bærekraftig på sikt. Dette avhenger ikke bare av størrelsen på

³ Modellen er beskrevet i kapittel 3.3 og vedlegg 2.

⁴ Kommunelovens § 14-1, 1. ledd.

lånegjelden, men også andre faktorer som påvirker fylkeskommunens økonomiske handleevne.

En høy inntekt kan forsvare høy lånegjeld. Et avtakende investeringstempo som følge av at de største utfordringene med bygninger og anlegg er løst, drar i samme retning. En fylkeskommune som har som strategi å eie bygninger og anlegg i stedet for å leie, vil isolert sett ha høyere lånegjeld enn fylkeskommuner med motsatt strategi. De siste vil i stedet for renter og avdrag måtte betale for utleiers kapitalkostnader. Samlet belastning på driftsbudsjettet behøver ikke å være forskjellig. Det kan også tenkes at noe av lånegjelden er knyttet til selvfinansierende investeringer, eksempelvis gjennom bompenger. Alt dette innebærer at man ikke kan betrakte lånegjelden som en isolert størrelse når man vurderer fylkeskommunens økonomiske bærekraft.

Kommuneloven har en bestemmelse om at fylkestinget skal fastsette finansielle måltall for utviklingen av fylkeskommunens økonomi⁵. Formålet med bestemmelsen er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, og å ha et verktøy som kan bidra til å sikre økonomisk handlefrihet for fremtiden. En forutsetning for at dette skal fungere etter intensjonene, er at måltallene gis en styrende funksjon når årsbudsjett og økonomiplaner blir behandlet. Lovutvalget for den nye kommuneloven fremhevet også at bruken av finansielle måltall kan være et virkemiddel som sikrer åpenhet rundt økonomiforvaltningen⁶. Valg av måltall og nivå er ikke lovfestet, og fra lovgiver er de heller ikke tenkt som noen bindende handlingsregler. Den enkelte fylkeskommune må ut fra sine økonomiske forutsetninger velge størrelser som gjenspeiler hva som skal til for å ivareta handleevnen over tid.

Kommuneloven har også en grunnleggende økonomibestemmelse om finansiell risiko. I § 14-1, 3. ledd heter det:

«Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall».

Kommuneloven stiller krav om at dette skal konkretiseres i et finansreglement⁷, som bare kan fastsettes av fylkestinget selv. I den løpende gjeldsforvaltningen må administrasjonen holde seg innenfor de rammene som er angitt i finansreglementet, og følge opp de rapporteringsrutinene som er fastsatt. Alt annet likt, vil en fylkeskommune med høy lånegjeld

⁵ Kommunelovens § 14-2, pkt c)

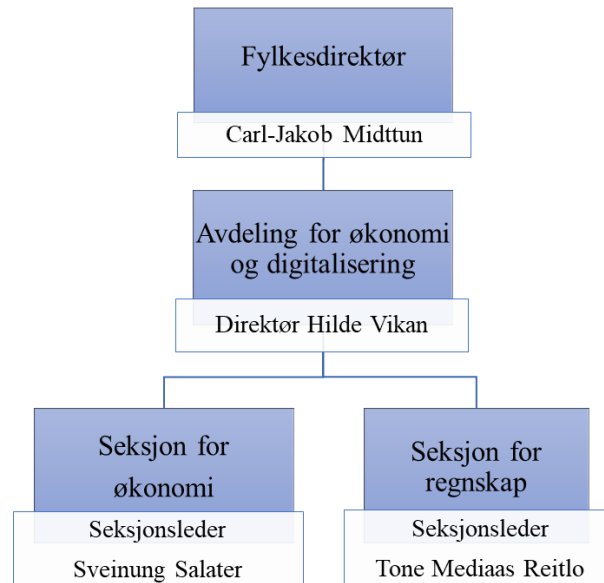
⁶ NOU 2016:4 Ny kommunelov, s. 222

⁷ Kommunelovens § 14-2, pkt e)

være eksponert for høyere finansiell risiko enn en med lav. Dette gjelder i første rekke følsomheten for et økende rentenivå, men også risikoen for et ustabil kredittmarked. Dette tilsier at Trøndelag fylkeskommune bør ha spesielt søkelys på internkontrollen rundt gjeldsforvaltningen.

Administrativ organisering

Figur 1. Organisering av Trøndelag fylkeskommunes økonomiforvaltning.



Kilde: Trøndelag fylkeskommunes hjemmeside

1.5 Rapportens oppbygging

I dette innledende kapittelet har vi presentert bestillingen, problemstillinger, metoden og bakgrunnen for prosjektet. Hver av de fire problemstillingene har fått sitt eget kapittel, kapittel to til fem. Der presenteres revisjonskriterier, datagrunnlag og revisors vurderinger. Fylkesdirektørens uttalelse til den foreløpige rapporten vil bli omtalt i kapittel 6, mens vi i kapittel 7 drar konklusjoner og kommer med anbefalinger. Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1, vedlegg 2 utdyper en modell for økonomisk bærekraft, mens fylkesdirektørens høringsvar til den foreløpige rapporten blir lagt inn som vedlegg 3.

2 SAMMENLIGNENDE DATA

2.1 Problemstilling

Hva forteller sammenlignende data om fylkeskommunens gjeldsutvikling?

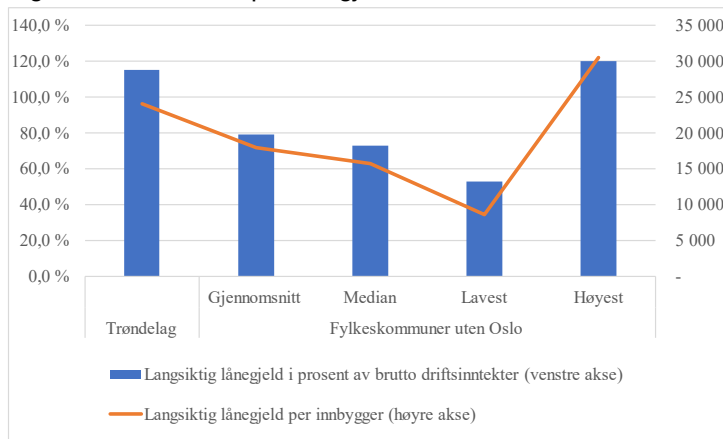
2.2 Fakta om fylkeskommunal lånegjeld

Tallene er hentet fra KOSTRA-databasen til Statistisk sentralbyrå. For å unngå skjevheter på grunn av ulik organisering, har vi benyttet konserntall. For Trøndelag betyr det at lånefondet og to fylkeskommunale foretak⁸ er konsolidert med regnskapstallene for fylkeskassen⁹.

2.2.1 Gjeldsnivå

Sammenligningen mot andre fylkeskommuner kan vises på to måter; størrelsen på lånegjelden sammenlignet med inntektene, og hvor mye gjelden utgjør per innbygger.

Figur 2. Størrelsen på lånegjelden



Trøndelag hadde ved siste årsskifte en lånegjeld på 11,4 milliarder. Det utgjør 115 prosent av driftsinntektene, og drøyt 24.000 per innbygger. For begge måter å måle på har Trøndelag et høyt nivå sammenlignet med andre fylkeskommuner.

Tabell 2. Fylkeskommunalt gjeldsnivå

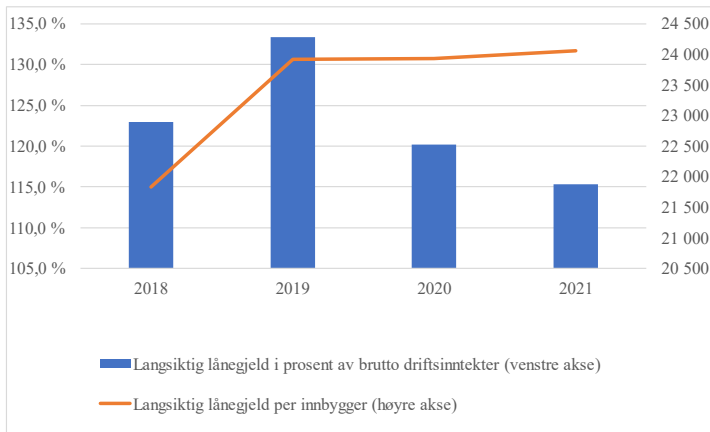
	Prosent av driftsinntekter	Lånegjeld per innbygger
Møre og Romsdal	120,0 %	30 546
Trøndelag	115,3 %	24 062
Vestland	93,1 %	22 533
Vestfold og Telemark	74,7 %	12 902
Rogaland	74,5 %	14 000
Agder	71,3 %	13 621
Troms og Finnmark	69,1 %	22 594
Innlandet	63,8 %	12 916
Nordland	55,1 %	17 429
Viken	52,9 %	8 554

Det er store forskjeller i de fylkeskommunale gjeldsnivåene. Bare Møre og Romsdal har høyere nivå enn Trøndelag. Sammenlignet med Viken, som har det laveste, er lånegjelden per innbygger nesten tre ganger så høy i Trøndelag.

⁸ UKM Norge Trøndelag og Kompetansesenteret Tannhelse Midt Trøndelag. Foretakene har ikke langsiktig gjeld.

⁹ Lånefondets langsiktige gjeld 31.12.21 utgjorde 11,368 mrd kroner, hvorav 11,166 mrd var bokført i fylkeskassen.

Figur 3. Utviklingen for Trøndelags lånegjeld

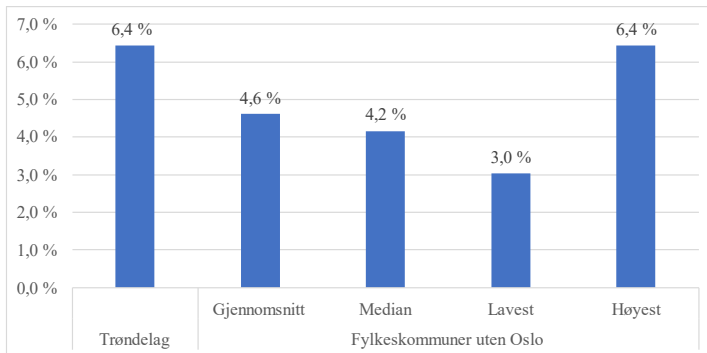


Lånegjelden økte kraftig i de to første årene etter fylkessammenslåingen. Deretter har økningen vært beskjedent, - fra 11,2 til 11,4 milliarder. Målt per innbygger har gjelden dermed stabilisert seg. Samtidig har inntektene økt. Gjelden har derfor avtatt fra 133 til 115 prosent av inntektene.

2.2.2 Rente- og avdragsbelastning

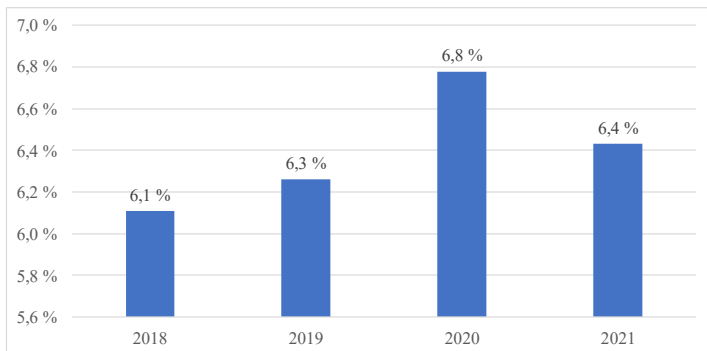
Både renter og avdrag blir belastet driftsbudsjettet. Konsekvensene av høy lånegjeld er at kapitalkostnader legger beslag på midler som ellers kunne blitt brukt til driftsformål.

Figur 4. Renter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter



Sammenlignet med inntektene er det ingen fylkeskommuner som har så høye utgifter til renter og avdrag som Trøndelag. Ved siden av størrelsen på lånegjelden, kan forskjellene skyldes ulikhet i nedbetalingstid og rentebetingelser.

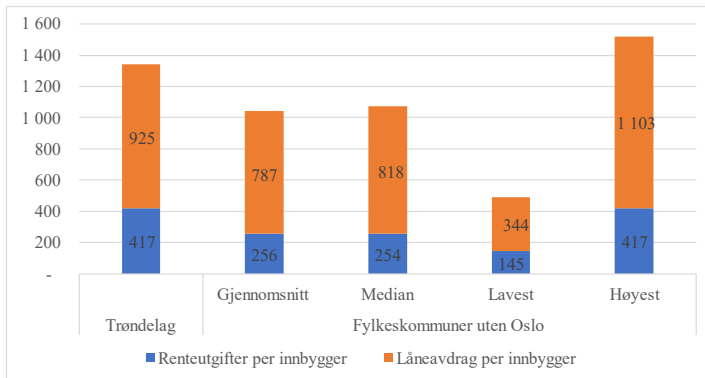
Figur 5. Utvikling i Trøndelags rente- og avdragsbelastning



For Trøndelag økte renter og avdrag i prosent av driftsinntektene frem til 2020, for deretter å avta noe i 2021. Reduksjonen det siste året skyldtes både at rentenivået gikk ned, og at driftsinntektene økte med mer enn lånegjelden¹⁰.

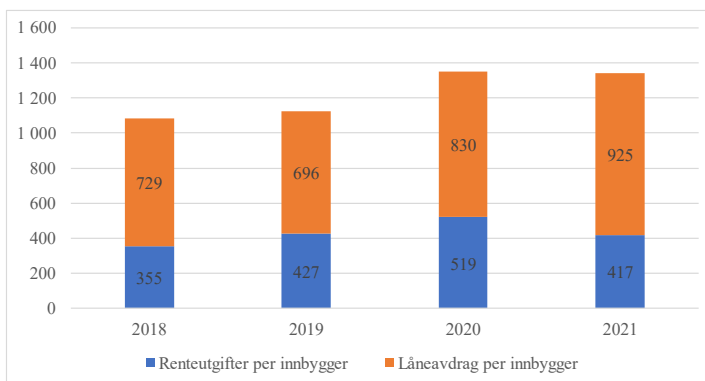
¹⁰ Noe av dette skyldes ekstraordinære inntekter knyttet til korona

Figur 6. Renter og avdrag per innbygger



Målt per innbygger hadde Trøndelag de høyeste renteutgiftene i 2021, mens avdragsutgiftene var høyere i tre andre fylkeskommuner. Dette forteller at avdragsbelastningen ikke bare avhenger av gjeldsnivået, men også av nedbetalingstiden på lånene.

Figur 7. Utvikling i renter og avdrag per innbygger for Trøndelag

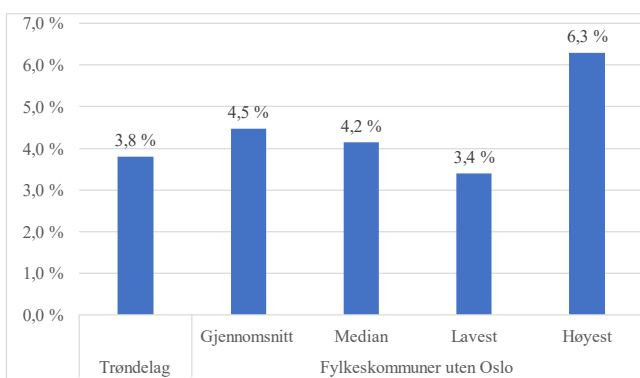


Et avtakende rentenivå har virket dempende på effekten av høy lånegjeld. Men samtidig har avdragsutgiftene økt mye fra 2019 av. Noe som mellom annet skyldes at det i 2021 ble betalt 88 millioner mer enn det pliktige minimumsavdraget¹¹.

2.2.3 Nedbetalingstid

En hurtigere nedbetaling av lånegjelden enn bestemmelsen om minimumsavdrag innebærer at man får høyere avdragsutgifter enn hva de behøvde å være. Men etter noen år blir dette oppveid av lavere renteutgifter fordi lånegjelden blir redusert. Forskjeller i nedbetalingstid kan også skyldes sammensetningen av anleggsmidler. Fylkeskommuner som har en stor andel med kort avskrivningstid, har større krav på seg enn de med lang.

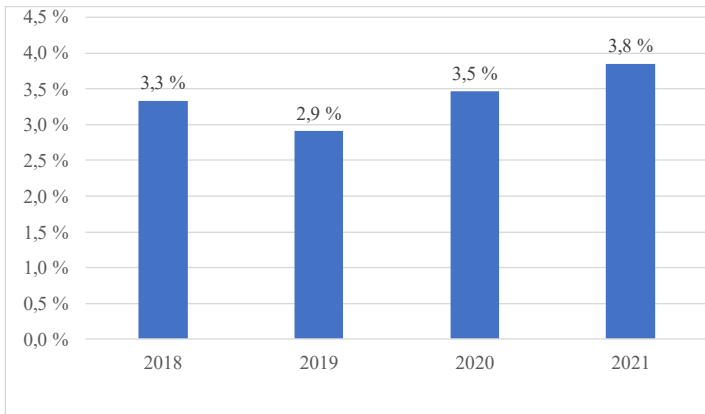
Figur 8. Avdrag i prosent av langsiktig lånegjeld



Lånene til Trøndelag fylkeskommune blir nedbetalt over noe lengre tid enn gjennomsnittet og medianen for fylkeskommunene. Differansen mellom høyeste og laveste verdi viser at fylkeskommunene praktiserer svært ulik nedbetalingstid på lånegjelden.

¹¹ Beregning av pliktig minimumsavdrag er angitt i kommunelovens § 14-18. Lånene skal som minimum nedbetales i takt med verdireduksjonen på fylkeskommunens anleggsmidler.

Figur 9. Avdrag sammenlignet med lånegjeld - Trøndelag fylkeskommune

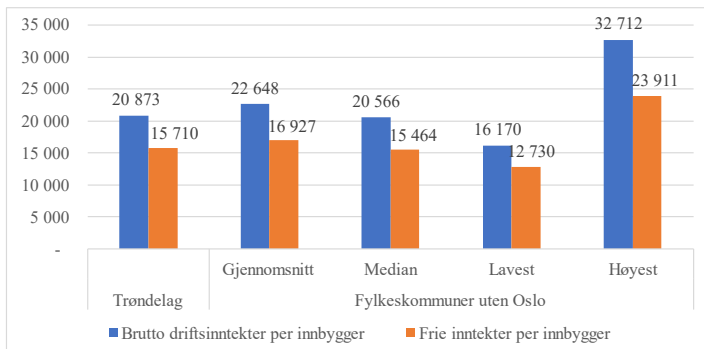


Økende avdrag sammenlignet med lånegjelden betyr at nedbetalingstiden reduseres. Selv om den fortsatt er relativt lang sammenlignet med andre fylkeskommuner, har den blitt kortet inn de siste par årene.

2.2.4 Betjeningsevne

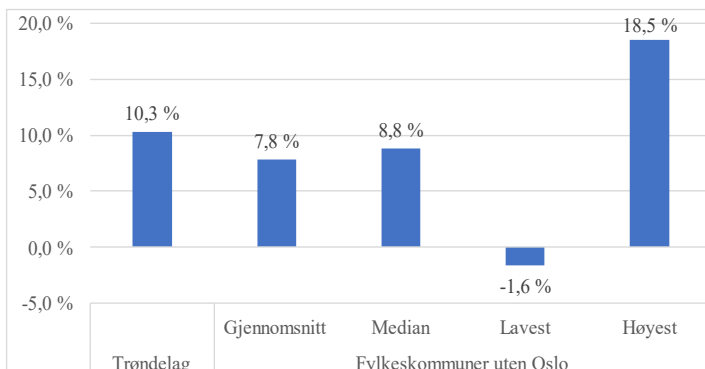
En fylkeskommune med høyt inntektsnivå kan tåle høyere lånegjeld enn andre. Ettersom lånegjelden vil belaste budsjettene i lang tid fremover, er forventet inntektsutvikling også av betydning. I den fylkeskommunale inntektsmodellen¹² er befolkningsutviklingen den viktigste driveren for fremtidige inntekter. I tillegg til å sammenligne inntektene, har vi derfor også undersøkt hva befolkningsprognosene forteller.

Figur 10. Inntektsnivå



Inntektsnivået til Trøndelag ligger i nedre halvdel for fylkeskommunene, men skiller seg ikke vesentlig ut. De frie inntektene er det viktigste nivået å se på i denne sammenheng, ettersom renter og avdrag i hovedsak blir dekket av disse.

Figur 11. Prognose for befolkningsvekst frem til 2050¹³



Framskrivningene indikerer at Trøndelag vil få litt høyere befolkningsvekst enn gjennomsnittet. Dermed kan det bli flere å dele lånegjelden på, samtidig som inntektene kan forventes å øke med noe mer enn gjennomsnittet.

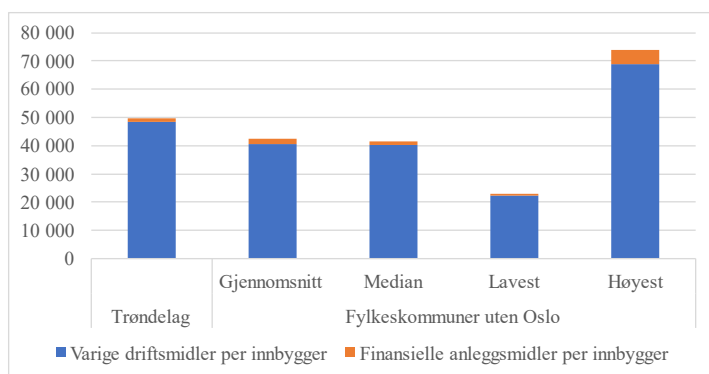
¹² Inntektssystemet for frie inntekter tar utgangspunkt i et fast innbyggertilskudd.

¹³ Kilde: SSB's framskrivning av 5. juli 2022. Hovedalternativet

2.2.5 Eiendeler og investeringer

Lån blir brukt til investeringer i varige eiendeler. En fylkeskommune som har nye, moderne bygninger og anlegg, er bedre stilt enn en som står overfor store investeringsbehov. Enda verre er det dersom sistnevnte allerede har et høyt gjeldsnivå. En sammenligning av bokført verdi på anleggsmidlene kan gi en pekepinn om disse sammenhengene.

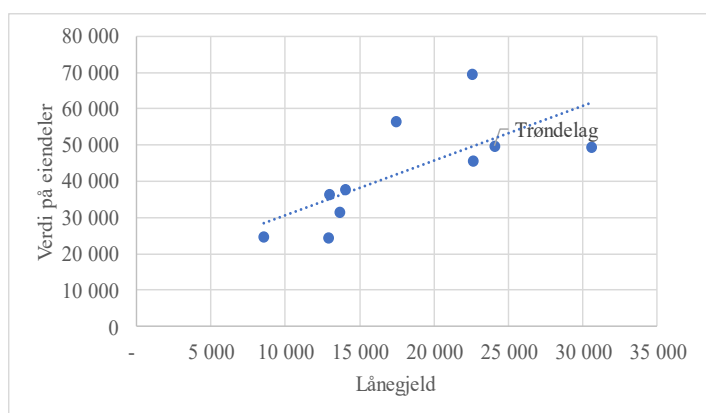
Figur 12. Bokført verdi på eiendeler per innbygger



Verdien på eiendelene til Trøndelag fylkeskommune er høyere enn gjennomsnittet. Målt per innbygger er det bare to fylkeskommuner som ligger over. Det er verdt å merke seg den store forskjellen mellom de høyeste og laveste verdiene.

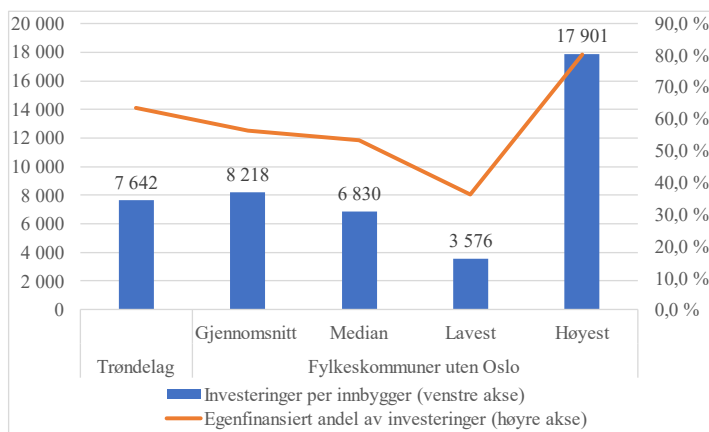
Eiendomsverdiene har sammenheng med investeringsnivået tilbake i tid, mens lånegjelden i tillegg kan forklares med egenfinansieringen og hvor mye av lånene som er tilbakebetalt.

Figur 13. Fylkeskommunal lånegjeld (unntatt Oslo) og verdi på eiendeler per innbygger



Figuren viser de fylkeskommunale forholdstallene. Plottet for Trøndelag ligger nært opp til trendlinjen. Dette forteller at lånegjelden ikke er større enn hva som kan forventes ut fra eiendomsverdiene, gitt at man over tid har hatt en egenfinansiering på nivå med sektoren ellers.

Figur 14. Investeringer per innbygger og egenfinansiering i 2020 og 2021



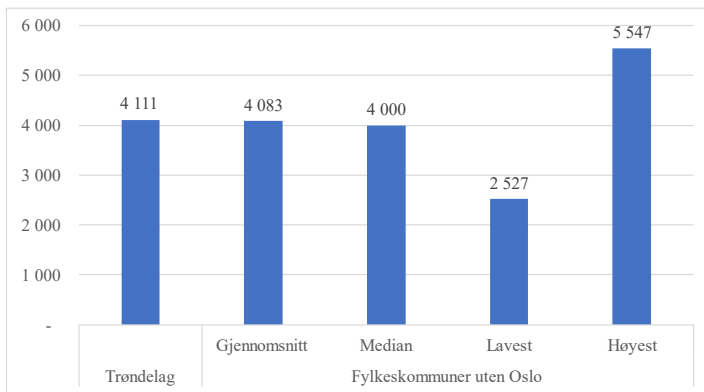
Det samlede investeringene per innbygger de to siste årene har vært om lag på nivå med gjennomsnittet. Egenfinansieringen har vært litt gunstigere. Investeringsaktiviteten har dermed hatt litt bedre effekt for gjeldsutviklingen enn for gjennomsnittet av fylkeskommuner.

2.2.6 Selvfinansierende investeringer

Kapitalkostnadene dekkes i noen tilfeller av øremerkede inntekter knyttet til anleggene, eksempelvis bompenger. Med unntak for statlig rentekompensasjon, mangler KOSTRA-statistikken sammenlignende data rundt dette.

Ordningene med rentekompensasjon er knyttet opp mot investeringsrammer for skolebygninger og fylkesveier, hvor det årlig overføres midler til dekning av stipulerte renteutgifter. Beregningsgrunnlaget for Trøndelag er ifølge KOSTRA 1,95 milliarder, noe som betyr at renteutgiftene for 17 prosent av lånegjelden dekkes av staten. Beregningsgrunnlaget gir en pekepinn på størrelsen på selvfinansierte investeringer i fylkeskommunene.¹⁴

Figur 15. Beregningsgrunnlag for rentekompensasjon per innbygger

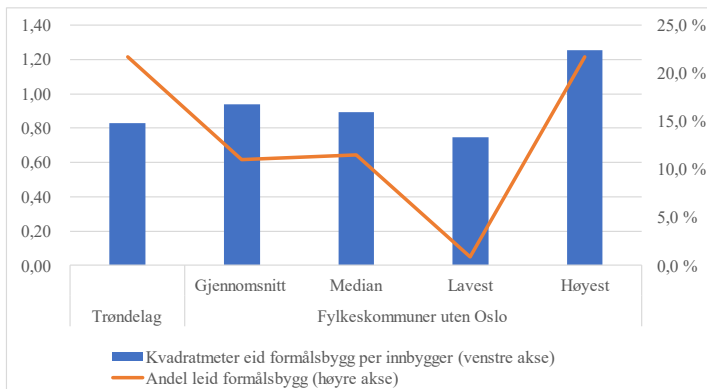


Sammenligningen viser at Trøndelag ikke skiller seg ut fra de andre fylkeskommunene. Tilgjengelig statistikk gir ingen indikasjoner på at graden av selvfinansiering kan begrunne en særskilt høy lånegjeld.

2.2.7 Eie eller leie av bygninger

En fylkeskommune som har som strategi å eie bygninger i stedet for å leie, vil isolert sett ha høyere lånegjeld enn fylkeskommuner med motsatt holdning. Sistnevnte vil bli belastet med utleiers kapitalkostnader andre steder i budsjettet, og samlet budsjettbelastning behøver ikke å være forskjellig.

Figur 16. Eie- og leieforhold for fylkeskommunale bygg



Trøndelag har en større andel leide bygg enn gjennomsnittet, samtidig som antall kvadratmeter eide bygg per innbygger er relativt lavt. Eie- og leiesammensetningen kan dermed ikke brukes som forklaring på høy lånegjeld.

¹⁴ I note 11 til konsolidert regnskap for 2021 er ytterligere selvfinansierende lån anslått til 300 mill. kroner

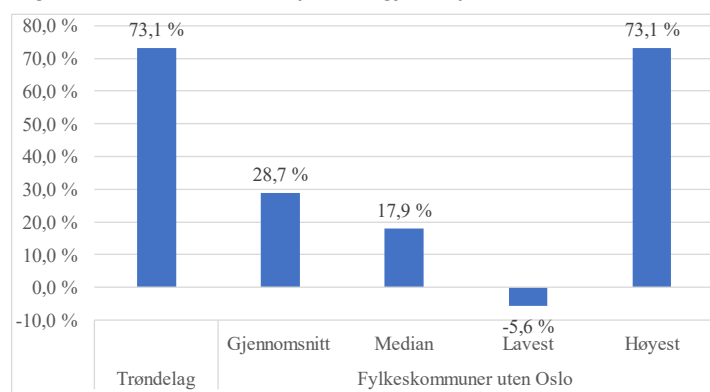
2.2.8 Sårbarhet for renteøkning

I KOSTRA er det dannet en indikator som forteller om sårbarheten for økt rentenivå.¹⁵ Dette er en teoretisk størrelse, som ikke tar hensyn til den enkelte fylkeskommunes rentesikring gjennom fastrentelån eller finansielle instrument. Den forteller likevel hva som er den langsiktige nettoeffekten av økt rentenivå.

Tabell 3. Netto renteeksponert lånegjeld for Trøndelag fylkeskommune (konsern) ved siste årsskifte.

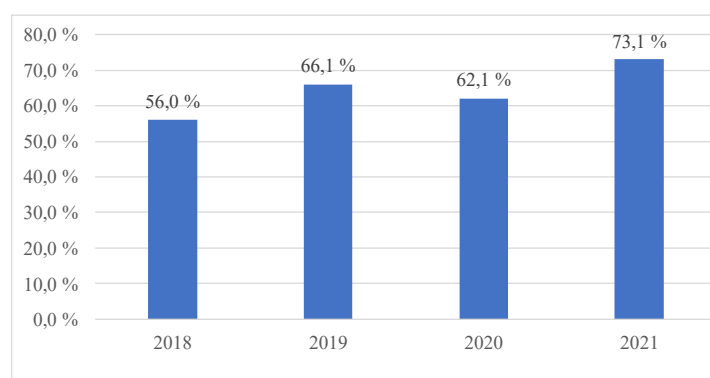
		Mill kr
	Langsiktig lånegjeld	11 368
minus	Utlån	179
minus	Beregningsgrunnlag for statlig rentekompensasjon	1 949
minus	Likvide midler	2 047
Er lik	Netto renteeksponert lånegjeld	7 193

Figur 17. Netto renteeksponert gjeld i prosent av inntektene



En renteøkning på ett prosentpoeng innebærer at 0,73 prosent av Trøndelags driftsinntekter etter hvert spises opp. Renteeksponeringen ligger vesentlig over gjennomsnittet. Dersom man ser bort fra rentesikringen av lånene, var ingen andre fylkeskommuner så risikoutsatt.

Figur 18. Utvikling i netto renteeksponering – Trøndelag



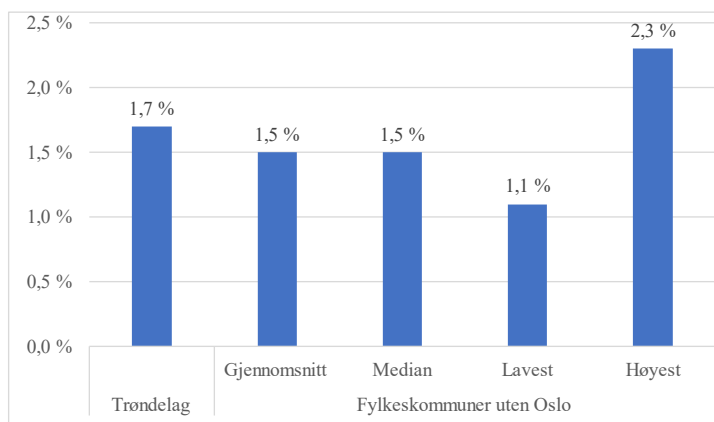
Fylkeskommunens sårbarhet for renteøkning har økt de siste årene. På kort sikt kan risikoen reduseres ved å ha en stor andel fastrentelån, eller ved å inngå rentebytteavtaler fra flytende til fast rente.¹⁶

¹⁵ Netto renteeksponering i prosent av brutto driftsinntekter. Forteller hvor mye en økning i renten vil spise av inntektene, hensyntatt rentebærende likviditet, utlån og ordninger for rentekompensasjon.

¹⁶ I finansrapporten for 2021 er det oppgitt at cirka 49 prosent av lånegjelden er rentesikret med fastrentelån eller rentebytteavtaler.

For å få en indikasjon på om Trøndelag skiller seg ut med høy sikringsgrad, har revisjonen beregnet gjennomsnittsrenten til fylkeskommunene i 2021.¹⁷

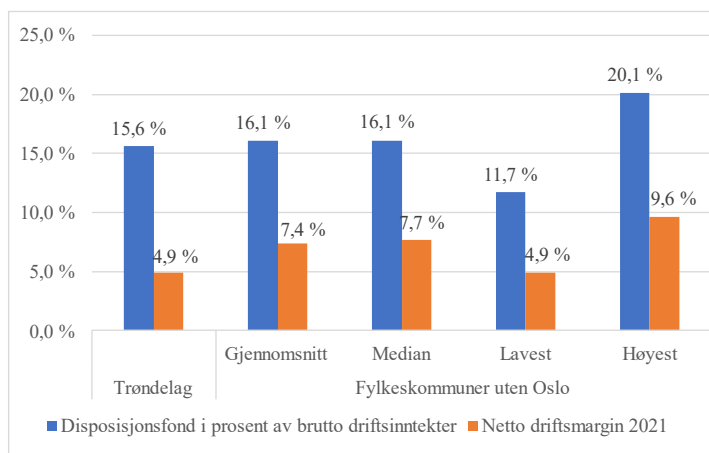
Figur 19. Beregnet gjennomsnittsrente på lånegjelden i 2021



I 2021 var den korte renten svært lav, og fylkeskommuner med mye rentesikring fikk en høyere gjennomsnittsrente enn de andre. Selv om forskjellene også kan ha andre årsaker, indikerer beregningen at Trøndelag hadde relativt høy sikringsgrad gjennom fastrentelån og rentebytteavtaler.

Evnen til å tåle rentehevinger avhenger av størrelsene på fylkeskommunens netto driftsmargin¹⁸ og disposisjonsfond. Frie midler på bok eller gode marginer mellom løpende inntekter og utgifter gjør det enklere å håndtere et rentesjokk uten at det går ut over tjenesteytingen.

Figur 20. Disposisjonsfond og netto driftsmargin



Trøndelag hadde den laveste netto driftsmarginen blant fylkeskommunene i 2021, mens disposisjonsfondene¹⁹ lå nært oppunder gjennomsnittet. Den finansielle evnen til å håndtere renterisiko var dermed svakere enn for fylkeskommunene generelt.

¹⁷ KOSTRA-data for renteutgifter er dividert på gjennomsnittlig lånegjeld ved inngangen og utgangen av året. Beregningen forutsetter at låneopptak og avdragsbetjening skjer jevnt gjennom året. Konserttall.

¹⁸ Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter.

¹⁹ Alle midler som er gruppert som disposisjonsfond i regnskapsbalansen er tatt med. Det er ikke tatt hensyn til at Trøndelag fylkeskommune i stor grad har reservert disse midlene til særskilte formål.

2.3 Funn fra sammenligningen

- Trøndelag har høy lånegjeld sammenlignet med andre fylkeskommuner. Bare Møre og Romsdal har et høyere nivå. Etter en kraftig gjeldsøkning i 2018 og 2019, har nivået stabilisert seg, og inntektene har økt litt mer enn lånegjelden.
- Ingen andre fylkeskommuner bruker så mye av inntektene på renter og avdrag som Trøndelag. Også målt per innbygger er nivået høyt, spesielt for renteutgifter.
- Lånene til Trøndelag fylkeskommune blir nedbetalt over noe lengre tid enn gjennomsnittet, men nedbetalingstiden har blitt redusert de to siste årene.
- Inntektsnivået til Trøndelag kan ikke begrunne en høyere lånegjeld enn andre fylkeskommuner.
- Høyt gjeldsnivå blir gjenspeilet i form av høye verdier på eiendelene i fylkeskommunens balanse. Sammenlignet med andre fylkeskommuner, er lånegjelden om lag som forventet utfra eiendomsverdiene.
- Investeringsaktiviteten i 2020 og 2021 har bidratt til at lånegjelden har stabilisert seg. Investeringene har vært på sektorens normalnivå, samtidig som den lånefinansierte andelen har vært relativt lav.
- Det er ikke noe som tyder på at Trøndelag kan tåle større lånegjeld enn andre fylkeskommuner fordi en større andel av anleggene er selvfinansierende. Sammenlignende data om dette er imidlertid mangelfulle.
- Det er ikke funnet holdepunkt for at høy lånegjeld kan forklares med at Trøndelag i større grad enn andre fylkeskommuner er eier i stedet for leier av bygningsmassen. Leieandelen er tvert imot høyere enn hos andre fylkeskommuner.
- Ingen andre fylkeskommuner har så høy netto renteesponering som Trøndelag, og denne indikatoren har økt de siste årene. Ved en renteøkning på ett prosentpoeng vil 0,7 prosent av inntektene over tid bli spist opp. Det finnes ikke data som sammenligner fylkeskommunenes rentesikring. Revisjonens beregninger tyder imidlertid på at Trøndelag rentesikrer lånene i større grad enn andre, noe som betyr at effekten av renteøkninger vil slå inn over lengre tid.
- Sammenlignet med andre fylkeskommuner har ikke Trøndelag et nivå på netto driftsmargin og disposisjonsfond som gir en ekstra forsikring mot rentesjokk.

3 ØKONOMISK BÆREKRAFT

3.1 Problemstilling

I hvilken grad er fylkeskommunens gjeldsutvikling økonomisk bærekraftig?

3.1.1 Avgrensning

En forvaltningsrevisjon skal ikke evaluere politiske vedtak eller prioriteringer. Derfor har ikke revisjonen vurdert fylkestingets vedtatte økonomiplan, men avgrenset seg til fylkesdirektørens planforslag.

3.2 Revisjonskriterier

Innsamlede data er målt opp mot følgende revisjonskriterium:

Fylkeskommunens gjeldsutvikling skal ikke gå på bekostning av evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud.²⁰

3.3 Beregning av økonomisk bærekraft

Gjeldsutviklingen kan ikke sees isolert fra andre indikatorer for en bærekraftig økonomisk utvikling. Revisjonen støtter seg på en modell for å beregne grenseverdier for finansielle nøkkeltall som tilfredsstillt kravet til økonomisk bærekraft, der gjeldsutviklingen sees i sammenheng med andre indikatorer som forteller om det samme. Modellens²¹ sentrale betingelse er at økonomisk bærekraft handler om evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud over tid. For å oppnå dette må fylkeskommunen ha et minimumsnivå på netto driftsmargin²². Et slikt nivå er nødvendig både for å kunne egenfinansiere investeringer, og for å ha en buffer for å håndtere risiko.

En fylkeskommune vil ha en økonomisk bærekraftig utvikling dersom netto driftsmargin er over minimumsnivået, samtidig som alle de følgende betingelsene er oppfylt:

- Lånegjelden holdes stabil sammenlignet med inntektene.
- Driftsutgiftenes andel av driftsinntektene holdes på samme nivå som før.
- Investeringsnivået holdes på samme nivå som før, sammenlignet med driftsutgiftene.

²⁰ Utledning av revisjonskriteriet er omtalt i vedlegg 1.

²¹ Modellen er utviklet av Menon Economics og Telemarksforskning på oppdrag fra KS.

²² Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter. Netto driftsresultat kommer frem etter at alle drifts- og finansutgifter er fratrukket driftsinntektene.

- Disposisjonsfondet har blitt bygd opp til et tilstrekkelig nivå for å håndtere risiko.

Revisjonen har ved hjelp av modellen først undersøkt om Trøndelag fylkeskommune overholdt modellbetingelsene for økonomisk bærekraft i 2021, og deretter hvordan det stiller seg med fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025.

3.3.1 Regnskapet for 2021

Tabell 4. Indikatorer for fylkeskommunens økonomiske bærekraft i 2021

	Grenseverdi for å ivareta langsiktig stabilitetskrav ²³	Regnskap 2021
Lånegjeld i forhold til drifts- og renteinntekter	Maksimum 119,2 %	114,5 % ²⁴
Netto driftsmargin	Minimum 6,9 %	4,9 %
Driftsutgiftenes andel av drifts- og finansinntekter	Stabilt rundt 90,7 %	88,8 %
Investeringer sammenlignet med driftsutgifter	Stabilt rundt 39 %	17,9 % ²⁵
Disposisjonsfond sammenlignet med drifts- og renteinntekter	Minimum 3,1 %	15,5 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge/prognosemodell for anbefalt minimumsnivå på netto driftsresultat

Grenseverdien for en bærekraftig gjeldsutvikling ble overholdt, ettersom den bygger på stabilitet sammenlignet med gjeldsnivået i det foregående årsregnskapet.

Driftsmarginen tilfredstilte derimot ikke kravet til langsiktig økonomisk bærekraft. Minimumsverdien på 6,9 prosent forteller hvilket nivå som måtte til for å kunne holde samme investeringsnivå som i de tre første årene etter fylkessammenslåingen, gitt at andelen som blir egenfinansiert også holdes stabil.

Driftsutgifter etter fratrukk for avskrivninger og finansutgifter hadde et lavere nivå enn tidligere, når det sammenlignes med driftsinntektene. Investeringsnivået vil svinge fra år til år, og var i

²³ Forutsetningene bak grenseverdiene er beskrevet i vedlegg 2.

²⁴ I fylkeskommunens årsrapport er det rapportert om en gjeldsgrad på 113,7 prosent. Avviket skyldes at tabell 4 gjengir konserntall, samt at finansinntekter tas med i nevneren til brøken.

²⁵ Fargekoden reflekterer at investeringer kan svinge fra år til år uten å bryte stabilitetskravet.

2021 lavt sammenlignet med tidligere. Størrelsen på de samlede disposisjonsfondene tilfredsstilte kravet til risikoavsetninger. Det er i denne sammenheng ikke tatt hensyn til at hovedvekten av fylkeskommunens disposisjonsfond er ment å finansiere bestemte formål.

3.3.2 Fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025

Tabell 5. Indikatorer for økonomisk bærekraft med fylkesdirektørens forslag

	Grenseverdi for å ivareta langsiktig stabilitetskrav	Økonomiplanforslag 2022-2025, gjennomsnitt
Lånegjeld i forhold til drifts- og renteinntekter ²⁶	Maksimum 114,5 %	139 %
Netto driftsmargin	Minimum 6,9 %	0,3 %
Driftsutgiftenes andel av drifts- og finansinntekter	Stabilt rundt 90,2 %	91,2 %
Investeringer sammenlignet med driftsutgifter	Stabilt rundt 34 %	16 %
Disposisjonsfond sammenlignet med drifts- og renteinntekter	Minimum 4,0 %	17,3 % ²⁷

Den sentrale forutsetningen for grenseverdiene i tabell 5 er at fylkeskommunen fortsetter å styre økonomien som før. Drifts- og investeringsnivået er satt lik gjennomsnittet for årene 2018-2021, mens gjeldsnivået i forhold til inntektene forutsettes å være stabilt på 2021-nivået. Bærekraftsmodellen beregner hvor stort netto driftsresultat og disposisjonsfondet må være i forhold til inntektene, gitt at disse betingelsene blir overholdt. Nivået avspeiler behovene for egenfinansiering av investeringer og tilstrekkelig buffer mot risiko, herunder renterisiko²⁸. For å holde samme investeringstakt som i 2018-2021²⁹ uten å tillate økende gjeldsnivå, måtte

²⁶ Realverdien av lånegjelden påvirkes av inflasjon. Det er forutsatt 2,5 % lønns- og prisvekst per år i økonomiplanperioden.

²⁷ Trøndelag fylkeskommune har reservert deler av midlene som er gruppert som disposisjonsfond til bestemte tiltak. Ved utgangen av 2021 utgjorde «fritt disposisjonsfond» 582 mill kroner, eller 5,9 % av brutto driftsinntekter. Av dette ble 150 mill kroner disponert under behandlingen av årsregnskapet.

²⁸ I modellen er det lagt til grunn en langsiktig renteforutsetning på 2,6 %. Dette er basert på rentebanen da økonomiplanen for 2022-2025 ble utarbeidet. I utfordringsdokumentet for 2023-2026 har fylkesdirektøren hevet renteforutsetningen med drøyt ½ prosentpoeng.

²⁹ I vurderingskapittel 4.5 er det drøftet om dette er en egnet forutsetning for Trøndelag fylkeskommune.

fylkeskommunen ha en driftsmargin på nesten 7 prosent. Økonomiplanforslaget hadde en gjennomsnittlig størrelse på rundt 0,3. Heller ikke stabilitetsforutsetningene for investerings- og gjeldsnivå ble overholdt i fylkesdirektørens økonomiplanforslag.

Revisjonen har også gjort en alternativ beregning som tar inn over seg at investeringsnivået og gjeldsnivået i fylkesdirektørens økonomiplanforslag *ikke* ble som før. Investeringsnivået ble satt lavere, andelen som ble planlagt lånefinansiert gikk opp, og lånegjelden økte sammenlignet med inntektene. Et lavere investeringsnivå og høyere låneandel enn før reduserer behovet for egenfinansiering. Det blir ikke nødvendig for å frigjøre like mye av driftsmidlene til investeringsformål som tidligere. Grenseverdien for en forsvarlig driftsmargin går dermed ned.

Tabell 6. Langsiktig minimumsnivå for netto driftsmargin med fylkesdirektørens forslag

	Grenseverdi for å ivareta langsiktig stabilitetskrav	Økonomiplanforslag 2022-2025, gj.snitt
Netto driftsmargin	Minimum 3,5 %	0,3 %

Dersom fylkeskommunen legger opp en langsiktig bane for investerings- og gjeldsnivå³⁰ tilsvarende fylkesdirektørens økonomiplanforslag, indikerer modellen at netto driftsresultat ikke kan komme under 3,5 prosent av inntektene for at tjenesteproduksjonen skal holdes stabil. Dette kravet ble ikke tilfredsstillt.

3.4 Vurdering

Revisjonens innfallsvinkel er at en bærekraftig økonomisk utvikling handler om fylkeskommunens evne til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud over tid, og at gjeldsnivået kan være et hinder for dette. Vurderingen er derfor knyttet til følgende revisjonskriterium:

«Fylkeskommunens gjeldsutvikling skal ikke gå på bekostning av evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud.»

Etter revisjonens vurdering har ikke fylkeskommunens gjeldsutvikling så langt, - i kombinasjon med andre indikatorer som forteller om økonomisk handleevne, tilfredsstillt betingelsene for et stabilt tjenestetilbud over tid. Revisjonen vurderer fylkesdirektørens økonomiplanopplegg for 2022-2025 på tilsvarende måte.

³⁰ Forutsatt 2,5 prosent årlig inflasjon vil lånegjelden ved utgangen av planperioden tilsvare 140 prosent av inntektene. Modellberegningene er basert på at gjeldsgraden vil være på dette nivået også i ettertiden.

Regnskapet for 2021

Gjeldsutviklingen i 2021 tilfredsstilte isolert sett betingelsen for et stabilt tjenestetilbud. Betingelsen går ut på at lånegjelden ikke skal øke fra ett år til et annet i forhold til inntektene. I 2021 hadde Trøndelag fylkeskommune lavere investeringsomfang enn tidligere, og inntektsveksten var høy. Dermed gikk lånegjelden noe ned sammenlignet med inntektene. Andre indikatorer forteller imidlertid at stabilitetsbetingelsene likevel ikke ble overholdt. Driftsmarginen frigjorde ikke nok egenkapital til å kunne gå tilbake til det tidligere investeringstempoet uten at lånegjelden ville øke. Et annet, og svært sentralt stabilitetskrav er at driftsutgifter til tjenesteyting skal utgjøre like stor andel av inntektene som før. Andelen gikk ned sammenlignet med tidligere år.

Fylkesdirektørens økonomiplanopplegg

Heller ikke fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025 oppfyller betingelsene som må være til stede for at tjenesteytingen skal kunne opprettholdes over tid. Lånegjelden lå med forslaget an til å øke sammenlignet med inntektene, noe som betyr at fremtidige renter og avdrag ville legge beslag på en større inntektsandel. Dette vil før eller siden gå ut over midler som står til rådighet for tjenesteyting. Samtidig var driftsmarginen langt fra tilstrekkelig til å holde samme investeringstempo og egenfinansieringsandel som regnskapshistorikken viste.

En av modellforutsetningen er at investeringsomfanget skal holdes på det historiske nivået. Det er grunn til å være kritisk til denne forutsetningen. Trøndelag fylkeskommune har kort historikk. «Stabilitet over tid» bør relateres til en lang tidsserie som har vist seg å være økonomisk bærekraftig. I tillegg til at regnskapshistorikken er kort, har den etter revisjonens vurdering heller ikke vært økonomisk bærekraftig. I de to første årene hadde fylkeskommunen et svært høyt investeringsomfang. En framskriving av dette nivået er uansett ikke forenelig med betingelsen om en stabil gjeldsbelastning. Investeringene de første årene kan imidlertid betraktes som et naturlig ledd i en sammenslåingsprosess for å bygge Trøndelag sammen, og at nivået deretter ville avta. Dermed blir ett av utgangspunktene for «stabilitet over tid», - at investeringsomfanget skal være på nivå med det historiske gjennomsnittet, hverken en bærekraftig eller realistisk forutsetning.

Fylkesdirektørens økonomiplanforslag for 2022-2025 innebar et brudd med det gjennomsnittlige investeringsnivået fra tidligere. Etter revisjonens vurdering var dette et nødvendig grep. Men likevel ville lånegjelden sammenlignet med inntektene komme opp på et høyere nivå ved utgangen av perioden enn ved inngangen. Revisjonens beregninger viser at driftsmarginen heller ikke med det nedjusterte investeringsnivået vil være tilstrekkelig for å tilfredsstille kravet til stabil tjenesteproduksjon over tid.

4 MÅLTALL FOR GJELDSUTVIKLINGEN

4.1 Problemstilling

Styres det etter de fastsatte måltallene og handlingsreglene for lånegjelden?

4.2 Revisjonskriterier

Innsamlede data er målt opp mot disse revisjonskriteriene:

- Finansielle måltall skal fastsettes av fylkestinget, og bør omfatte lånegjeldens størrelse.
- Det bør være avklart hvilke forpliktelser måltallene og handlingsreglene for lånegjelden har for fylkeskommunens økonomiplanlegging.
- Finansielle måltall og handlingsregler for lånegjelden bør etterleves i fylkesdirektørens økonomiplanforslag.
- I årsberetningen skal lånegjelden sammenstilles med måltallene, og det skal gjøres rede for om gjeldsutviklingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid.

Utleddningen av revisjonskriteriene er beskrevet i vedlegg 1.

4.3 Gjeldsstyring etter måltall og handlingsregler

4.3.1 Trøndelag fylkeskommunes finansielle måltall og handlingsregler

Etablering av måltall

I økonomiplanen for 2018-2021 la fylkesrådmannen inn forslag til handlingsregler og måltall for den finansielle utviklingen:

- Handlingsregler:
 - renter og avdrag skal utgjøre inntil åtte prosent av frie disponible inntekter.
 - rentebufferfondet har et tak på tre prosent av den andelen av låneporteføljen som ikke er sikret, eller maksimalt 200 millioner kroner.
- Måltall:
 - gjeld som belaster driftsøkonomien, skal over tid ikke utgjøre mer enn 100 prosent av driftsinntektene.
 - fylkeskommunen bør ha et korrigert netto driftsresultat på 4,0 til 4,5 prosent av driftsinntektene.
 - disposisjonsfondet bør over tid utgjøre fire prosent av driftsinntektene.

Etableringen av måltall og handlingsregler ble begrunnet slik³¹:

«Fylkesrådmannen ønsker å lage et godt fundament for god og forutsigbar økonomistyring i Trøndelag fylkeskommune, og foreslår i tråd med fellesnemndas vedtak i sak 16/17 (utfordringsdokumentet), å etablere et sett handlingsregler og målsettinger for styringen av fylkeskommunens økonomi.»

Politisk prosess

Ved behandlingen av saken³² ble også følgende forslag vedtatt:

«Ambisjonene for Trøndelag fylkeskommune er betydelig, men det økonomiske handlingsrommet minskes ved at man planlegger å gjennomføre et ambisiøst investeringsprogram i økonomiplanperioden. Fylkestinget ber om at det legges fram en vurdering av foreslåtte handlingsregler i juni 2018 der man ser hvordan effekten av handlingsreglene blir ved en etterlevelse av disse i økonomiplanen. En rekke handlingsregler som ikke etterleves synes lite hensiktsmessig.»

I juni 2018 behandlet fylkestinget utfordringsdokumentet for 2019-2022. Der ble det informert om at fylkesrådmannen ville komme tilbake med en «ny vurdering av vedtatte handlingsregler og målsettinger i forslaget til ny økonomiplan». Økonomiplanen for 2019-2022 inneholdt en beskrivelse av effektene, men ingen endring av måltallene. Fylkesdirektøren pekte imidlertid på at målsettingen om å oppnå en gjeldsgrad på 100 prosent av inntektene ville bli svært krevende.

I økonomiplanen for 2020-2023³³ foreslo fylkesrådmannen at måltallet for gjeldsgraden skulle økes fra 100 prosent av driftsinntektene til 113 prosent. Fylkesutvalgets innstilling om å slutte seg til fylkesrådmannens forslag til finansielle måltall³⁴ ble vedtatt av fylkestinget.

Tabell 7. Gjeldende handlingsregler og måltall for gjeldsutviklingen i Trøndelag fylkeskommune

Handlingsregel for finansutgifter	Renter og avdrag skal utgjøre inntil åtte prosent av generelle driftsinntekter (frie inntekter og rentekompensasjon)
-----------------------------------	--

³¹ Økonomiplan 2018-2021 med budsjett 2018, s. 12.

³² Fylkestingets sak 61/17 av 14.12.2017

³³ Fylkestingets sak 117/19 av 12.12.2019

³⁴ Pkt. 7 i fylkesutvalgets innstilling i sak 288/19

Handlingsregel for rentebufferfond	Rentebufferfondets størrelse har et «tak» på 3 % av den andelen av låneporteføljen som ikke er sikret eller maksimalt 200 millioner kroner
Måltall for gjeldsgrad	Gjeld som belaster driftsøkonomien, skal over tid ikke utgjøre mer enn 113 % av brutto driftsinntekter

Kilde: Fylkesutvalgets sak 288/19 av 26.11.2019

I utfordringsdokumentet for økonomiplanperioden 2023-2026³⁵ har fylkesdirektøren bebudet at han vil

«... vurdere nivået på gjeldende måltall og eventuelle nye måltall, samt om vi fortsatt skal ha tallfestede handlingsregler. (...) Nye forslag presenteres i forslaget til økonomiplan 2023-2026³⁶.»

4.3.2 Styrende funksjon

Fylkestingets vedtak om handlingsregler og måltall for gjeldsutviklingen angir ingen eksplisitte tidshorisonter eller frihetsgrader for administrasjonens økonomiplanlegging. Det eksisterer heller ikke andre stående retningslinjer eller vedtak som gir fylkesdirektøren et mandat knyttet til grenseverdiene ved utformingen av økonomiplanforslag. Da handlingsregler og måltall første gang ble etablert i desember 2017³⁷, het det:

«Det vil ikke være realistisk å nå alle de målsettinger og handlingsregler som nå blir foreslått i løpet av økonomiplanperioden. Fylkesrådmannen ser det allikevel som formålstjenlig å foreslå disse prinsippene nå, slik at de kan legges til grunn i et lengre perspektiv enn det økonomiplanperioden representerer.»

I forslaget til økonomiplan for 2019-2022 pekte fylkesrådmannen på at finansielle måltall hadde blitt et lovkrav i ny kommunelov. Videre het det³⁸:

«Handlingsreglene og målsettingene skal bidra til å sikre en sunn fylkesøkonomi og trygge det finansielle grunnlaget for tjenestene fylkeskommunen har ansvaret for. De foreslåtte handlingsreglene og målsettinger er uttrykk for en ambisjon og vil bli vurdert,

³⁵ Behandlet av fylkestinget i sak 55/22 den 15.06.22.

³⁶ Utfordringsdokument, økonomiplan 2023-2026, s. 3.

³⁷ Økonomiplan 2018-2021 med budsjett 2018, s. 12.

³⁸ Økonomiplan for 2019-2022 med budsjett 2019, s. 10.

og eventuelt revidert, når vi har fått bedre erfaringsgrunnlag basert på regnskapstall mm fra det nye fylket.»

Begrepene *handlingsregler og måltall*

I beslutningsgrunnlaget til fylkestinget var det ingen forklaring på hva som skiller de to begrepene fra hverandre.

I intervju med revisjonen forteller fylkesdirektøren at det ikke legges noen praktisk forskjell i begrepene. Han peker på at i vanlig språkbruk kan handlingsregler oppfattes som mer forpliktende, hvor det må gjennomføres korrigerende tiltak dersom avvik oppstår. Ved revidering av måltallene ønsker fylkesdirektøren parametere for økonomiske mål som er enkle og forståelige for fylkestinget. Han mener at også forståelsen av andre begreper bør spesifiseres, eksempelvis hva som er tanken bak et rentebufferfond. Ifølge fylkesdirektøren var dette egentlig tenkt til en nødsituasjon, men kan bli oppfattet som en forsikring mot renteoppgang.

Lederen for økonomiseksjonen forstår *finansielle måltall* som noe man strekker seg etter over tid, mens man ved brudd på handlingsregler må gjøre noe med en gang. Rådgiver ved økonomiseksjonen forteller at de har vurdert å kutte noen av handlingsreglene, og heller operere med de tre mest vanlige måltallene for driftsresultat, gjeldsgrad og disposisjonsfond. Han opplever at betydningen av begrepene blandes.

Tidshorisont

Ved revidering av måltallene i økonomiplanforslaget for 2020-2023 ble det ikke angitt noen konkret tidshorisont for overholdelse av grenseverdiene. Begrepene «over tid» og «på sikt» er brukt flere steder av fylkesdirektøren, blant annet i det siste økonomiplanforslaget³⁹:

«Grunnlaget for fylkesdirektørens prioriteringer i økonomiplanarbeidet er at vi på sikt skal nå våre måltall og handlingsregler.»

Fylkesdirektøren forteller i intervjuet med revisjonen at det trolig ikke finnes noen felles forståelse av tidshorisonten knyttet til målene. Han mener at begrepet «over tid» kan være naturlig å knytte opp mot en fireårig økonomiplanperiode, men at dette kan være for kort horisont for gjeldsstyring og investeringer. Heller ikke fylkeskommunens økonomiseksjon opplever noen felles forståelse:

«Gjeldsgraden var umulig å ta ned på kort sikt. Hvor langt utover en planperiode skal man strekke seg for å nå det? Det har vært spørsmålet. Skal man styre mot det siste

³⁹ Økonomiplan for 2022-2025, s. 5

året i planperioden? Kan ikke huske at en felles forståelse av tidshorisonten har vært politisk behandlet.»

Kilde: Intervju med lederen for økonomiseksjonen

Formuleringene bør og skal

Handlingsregelen for finansutgifter og måltallet for gjeldsgrad er skal-bestemmelser. Samtidig har fylkeskommunen bør-bestemmelser for netto driftsresultat og disposisjonsfond. Fra økonomiseksjonen fortelles det at de var klar på disse forskjellene i starten, men at det ble mer ufarlig å bryte grenseverdiene etter at det ble gjort første gang. «Bruddene har vært selvforsterkende. Når det kan skje uten konsekvens, blir det lettere å gjøre det igjen».

4.3.3 Etterlevelse i fylkesdirektørens økonomiplanforslag

I fylkesdirektørens innledende kommentar til økonomiplanforslaget for 2022-2025 står det:

«En bærekraftig økonomi betyr at vi har styring, kontroll og sunn balanse mellom drift og investering og en viss stabilitet i utviklingen. Derfor har også fylkestinget vedtatt en rekke handlingsregler og finansielle måltall i tråd med kommunelovens bestemmelser. Slik bildet er nå klarer vi ikke å innfri måltall for gjeldsgrad og netto driftsutgifter, og handlingsregel for finansutgifter.»

Tabell 8. Handlingsregler og måltall for gjeldsutviklingen sammenholdt med fylkesdirektørens økonomiplanforslag

		Økonomiplanforslag 2022-2025			
	Grenseverdi	2022	2023	2024	2025
Handlingsregel for finansutgifter	Inntil 8 % av generelle driftsinntekter	8,8 %	9,4 %	10,2 %	10,4%
Handlingsregel for rentebufferfond	Tak på 3,0 % av lån som ikke er rentesikret, evt. 200 mill	Under taket	Under taket	Under taket	Under taket
Måltall for gjeldsgrad	Under 113 % av brutto driftsinntekter for lån som belaster driftsøkonomien	135 %	141 %	149 %	149 %

Kilde: Fylkesdirektørens forslag til økonomiplan 2022-2025 med budsjett 2022

I fylkesdirektørens budsjettkommentarer til måltallet om gjeldsgrad står det:

«Vi er dessverre langt over måltallet på 113 % av brutto driftsutgifter. Det vil ta meget lang tid før vi er noe i nærheten av å nå måltallet. Blant annet på grunn av juridiske bindinger, og for å opprettholde kostnadseffektiv drift, er investeringsnivået høyere enn hva som er bærekraftig på sikt.»

Hensynet til gjeldsgrad under administrasjonens budsjettprosess

Fylkesdirektøren forteller at økonomiplanforslaget i hovedsak var knyttet til tidligere beslutninger. Hensynet til gjeldsgraden kommer tidlig inn i diskusjonen rundt investeringsbudsjettet, hvor det startes med å få et bilde av faktum. Forpliktelser fra tidligere kan ikke fylkesdirektøren få gjort noe med, og heller ikke investeringer som er igangsatt eller vedtatt. Det settes ifølge fylkesdirektøren likevel ikke bom for investeringer, selv om måltallet for gjeldsgraden allerede har blitt overskredet. Det kan oppstå tilfeller der fylkesdirektøren ser seg nødt til å foreslå tiltak, men samtidig peker han på at måltallene virker begrensende for omfanget. Fylkesdirektøren mener det er viktig at man i disse diskusjonene har handlingsregler med visse tidshorisoner å styre mot. Han opplever det som krevende å ta ned gjeldsgraden, der avveiningene opp mot behovsdiskusjonene er avgjørende. Investeringer kan ifølge fylkesdirektørens ikke gjennomføres uten at man har synliggjort eller debattert effekten på gjeldsgraden.

Rådgiveren ved økonomiseksjonen forteller at det opprinnelige måltallet om at lånegjelden ikke skulle komme over 100 prosent av inntektene var basert på 2017-nivået. Ved sammenslåingen av to fylker var det et stort politisk ønske om å bygge Trøndelag sammen, noe som medførte et svært høyt investeringsomfang i 2018 og 2019. Rådgiveren mener at administrasjonen ikke var gode nok internt til å foreslå investeringsbudsjett som var innenfor handlingsreglene. Dette gjelder spesielt for gjeldsgraden, men høye investeringer har også utfordret de andre finansielle måltallene. Måltallet for gjeldsgrad ble hevet til 113 prosent av inntektene for å unngå brudd. Rådgiveren mener at dette er feil måte å løse utfordringene på, og viser til at måltallet var høyt i utgangspunktet.

Rådgiveren anser ikke måltallene som realistiske lenger. Han forteller at de blir utfordret om behov som er nødvendige for å sikre liv og helse eller unngå sammenbrudd. Rådgiveren forteller at det under økonomiplanprosessen var flere møter med fagmiljøene, hvor økonomiseksjonen ba de om å prioritere investeringer utfra hva man var juridisk forpliktet til å gjennomføre, og hva som kunne utsettes. Det endte tilbake til det som var utgangspunktet for fagmiljøene.

Lederen ved økonomiseksjonen opplever ikke at administrasjonen blir presset til å legge frem et økonomiplanforslag som holder seg innenfor måltall og handlingsregler.

«Det har ikke vært avklart mellom administrasjon og politikere hvilke bindinger vi legger i handlingsreglene og måltallene. Administrasjonen har i høyeste grad sett på og vurdert handlingsreglene, men det er mange forhold som har gjort at måltallene er utfordrende å strekke seg etter. Med bakgrunn i dette kan det ha oppstått en «felles forståelse», både hos administrasjonen og politikere, hvor målet i handlingsreglene er av mindre betydning når investeringsbudsjettene skal vedtas. Fylkeskommunen og vi som administrasjon ble tidlig utfordret på dette på grunn av høyt investeringsnivå de to første årene (2018-2019), og det ble ikke tatt tak i tidsnok.»

Kilde: intervju med leder for økonomiseksjonen

Ved økonomiseksjonen ønsker de seg mer forpliktende måltall, og ser at de må være tydeligere i kommunikasjonen med fagmiljøene og politikere. Lederen for økonomiseksjonen peker på avdelingenes manglende helhetstenking som en utfordring.

Fylkesdirektøren er opptatt av at man må få opp presisjonsgraden og ta ned antall variabler man forholder seg til. Han mener at målene må være retningsgivende, - noe det skal styres etter over tid. Fylkesdirektøren er også opptatt av at de må få opp forståelsen av hva måltallene betyr. Han erkjenner at det er ganske store avvik mellom måltallene og den faktiske situasjonen, spesielt for lånegjelden. Dermed kan han ikke si at fylkeskommunen har evnet å styre strengt etter måltallene. «Det er vi nødt til å ta tak i», sier fylkesdirektøren.

4.3.4 Redegjørelse om gjeldsutviklingen i årsrapporten

I innledningen til fylkeskommunens årsrapport for 2021 heter det under overskriften «gjelden øker»:

«Gjelden har økt med 1,3 milliarder kroner fra 2018 til 2021, og den er nå 11,2 milliarder kroner. Det planlagte investeringsnivået er også høyt de kommende årene. Finanskostnader i form av renter og avdrag vil derfor ta en stadig større andel av driftsbudsjettet på bekostning av vår tjenesteproduksjon. Utviklingen er ikke økonomisk bærekraftig over tid.»⁴⁰

I årsrapporten er fakta og vurderinger knyttet til gjeldsutviklingen presentert gjennom en sammenstilling mellom status og fylkeskommunens måltall. Det ble rapportert at gjeldsgraden var 113,7 prosent av brutto driftsinntekter, mens måltallet var vedtatt til 113 prosent. Videre heter det at «gjeldsgraden har sunket fra 2020 til 2021 på grunn av høy inntektsvekst.» Det ble opplyst at rentebufferfondet var i overkant av 180 millioner kroner, eller 3,1 prosent av

⁴⁰ Trøndelag fylkeskommunes årsrapport for 2021, s. 1.

lånegjelden som ikke var rentesikret. Handlingsregelen for finansutgifter ble rapportert som overholdt, ettersom den ifølge årsrapporten utgjorde 6,4 prosent av brutto driftsinntekter.

Revisjonen har undersøkt om det er konsistens mellom måten de rapporterte nøkkeltallene ble beregnet på, og hva som ble angitt som beregningsmåte da måltall og handlingsregler ble vedtatt.

Tabell 9. Beregning av nøkkeltall

	Beregningsmåte ifølge beskrivelsen av måltallet	Beregningsmåte i årsrapporten for 2021
Gjeldsgrad	Teller: Gjeld som belaster driftsøkonomien. Nevner: Brutto driftsinntekter	Teller: Samlet lånegjeld Nevner: Brutto driftsinntekter
Rentebufferfond	Teller: Saldo for lån som ikke er rentesikret. Nevner: Samlet lånesaldo	Teller: Saldo for lån som ikke er rentesikret. Nevner: Samlet lånesaldo.
Finansbelastning	Teller: Renter og avdrag Nevner: Generelle driftsinntekter (frie inntekter og rentekompensasjon)	Teller: Renter og avdrag Nevner: Brutto driftsinntekter

Kilde: Økonomiplan 2020-2023 og Trøndelag fylkeskommunes årsrapport for 2021

Da måltallet for gjeldsgrad ble fastsatt til 113 prosent av brutto driftsinntekter, het det at beregningen gjaldt for «lån som belaster driftsøkonomien». Det ble ikke presisert hva som var ment med denne formuleringen. Lederen ved økonomiseksjonen forteller at begrepet stammer fra den gamle Sør-Trøndelag fylkeskommune, hvor lån knyttet til selvfinansierende prosjekter⁴¹ ble trukket ut. I resultatrapporteringen for 2021 er fylkeskassens samlede lånegjeld tatt med ved beregning av nøkkeltallet for gjeldsgrad. Revisjonen har fått opplyst at selvfinansierende lån dreier seg om relativt små tall. I note 11 til konsolidert regnskap for 2021 er det anslått til 300 millioner kroner

I årsrapporten er det brukt en annen beregningsmåte for finansbelastning enn hva som ble beskrevet da nøkkeltallet ble vedtatt. Rente- og avdragsutgifter er dividert med brutto

⁴¹ Investeringer som blir dekket av sparte utgifter i seksjonen eller avdelingen. Driften blir i disse tilfellene tatt ned for å finansiere investeringer.

driftsinntekter, mens nevneren ifølge beslutningsgrunnlaget for måltallet⁴² skulle være generelle driftsinntekter. Med en slik definisjon utgjorde finansbelastningen 8,4 prosent⁴³ i stedet for de rapporterte 6,4 prosent. Fra økonomiseksjonen opplyses det at alle fylkeskommuner benytter brutto driftsinntekter, og at de endret beregningsmåten for å få sammenlignbare tall.

Årsrapporten for 2021 har også en sammenligning mot gjeldsnivået hos andre fylkeskommuner, både i forhold til inntekter og innbyggertall. Den høye lånegjelden ble anskueliggjort på følgende måte:

«For å komme ned på landsgjennomsnittet må lånegjelda reduseres med 3,6 milliarder kroner. Det vil si åtte år med avdragsbetaling som i 2021, uten å ta opp ny lånegjeld i forbindelse med investeringer.»

Det ble også synliggjort at Trøndelag har de høyeste finanskostnadene i forhold til inntektene blant fylkeskommunene.

4.4 Vurdering

4.4.1 Finansielle måltall og handlingsregler

Revisjonens har undersøkt om fylkeskommunen lever opp til følgende kriterium:

«Finansielle måltall skal fastsettes av fylkestinget, og bør omfatte lånegjeldens størrelse.»

Lovkravet om at fylkestinget selv skal vedta slike måltall er ivaretatt. Det er fastsatt et eget måltall for størrelsen på lånegjelden.

4.4.2 Styrende funksjon

Finansielle måltall er ikke juridisk bindende. Fra lovgiver ble det poengtert at kommuner og fylkeskommuner selv må ta eierskap til bruken av finansielle måltall som styringsverktøy. Revisjonen har vurdert den styrende funksjonen opp mot følgende kriterium:

«Det bør være avklart hvilke forpliktelser måltallene og handlingsreglene for lånegjelden har for fylkeskommunens økonomiplanlegging.»

Etter revisjonens vurdering er det ikke tilstrekkelig avklart hvordan fylkeskommunens måltall og handlingsregler skal brukes som styringsverktøy. Vi mener at begreper og presisjonsgrad

⁴² Fylkesrådmannens forslag til økonomiplan for 2020-2023, s. 16, jfr. fylkesutvalgets sak 117/19

⁴³ Generelle driftsinntekter: 7.482 mrd. Brutto driftsinntekter: 9.824 mrd. Tall ifølge bevilgningsoversikt og økonomisk oversikt i fylkeskassens årsregnskap for 2021.

ikke er tydelige nok, og at det mangler en klargjøring av hvilket mandat grenseverdiene gir fylkesdirektøren når han legger frem økonomiplanforslag. Etter revisjonens mening skyldes dette at beslutningsgrunnlaget var for spinkelt da fylkestinget ble invitert til å fastsette finansielle måltall. Vi kan ikke se at forskjellen på begrepene *måltall* og *handlingsregler* er forklart, eller at begrepsbruken tillegges noen praktisk betydning. Den praktiske forskjellen på bør- og skal-formuleringer synes også noe uklar, og det er ingen felles forståelse av hvilken tidshorisont måltallene skal gjelde for.

4.4.3 Etterlevelse i fylkesdirektørens økonomiplanforslag

Fylkesdirektørens økonomiplanprosess er vurdert opp mot følgende målestokk:

«Finansielle måltall og handlingsregler for lånegjelden bør etterleves i fylkesdirektørens økonomiplanforslag.»

Økonomiplanforslaget for 2022-2025 holdt seg ikke innenfor handlingsregelen for finansutgifter eller måltallet for gjeldsgrad.

Størrelsen på lånegjelden og de påfølgende finansutgiftene kommer i hovedsak som følge av tidligere vedtak, og fylkesdirektøren kan ikke lastes for å legge frem realistiske budsjettforslag der disse er innarbeidet. Han har ikke fått noe tydelig mandat fra fylkestinget som forteller hvordan han skal forholde seg til måltallet for gjeldsgrad når han vurderer om ytterligere investeringsbehov bør løses.

Revisjonen har fått inntrykk av at manglende etterlevelse skaper sin egen, selvforsterkende dynamikk. En økonomiplanprosess handler til syvende og sist om motsetningen mellom økonomisk forsvarlighet og behovsdekning. Hensynet til forsvarlig gjeldsnivå kommer lett til kort dersom planforslaget ikke kan belegges med et tydelig mandat fra fylkestinget som setter rammer for lånegjelden i et 4-årig perspektiv. Dersom måltallet ikke har blitt respektert tidligere, skapes det presedens for nye brudd. Å heve måltallet etter hvert som gjelden øker, kan lett få samme effekt. Dersom grenseverdiene allerede er overskredet når arbeidet starter, er det svake utsikter for overholdelse.

4.4.4 Redegjørelse om gjeldsutviklingen i årsrapporten

Revisjonen har undersøkt om fylkesdirektøren sørger for at følgende revisjonskriterium blir innfridd:

«I årsberetningen skal lånegjelden sammenstilles med måltallene, og det skal gjøres rede for om gjeldsutviklingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid.»

Etter revisjonens vurdering ivaretar fylkesdirektøren denne informasjonsplikten. Vi har merket oss at fylkesdirektøren har formidlet tydelige vurderinger om at gjeldsutviklingen ikke er bærekraftig over tid.

Revisjonen har avdekket manglende samsvar mellom beregningsmåten for gjeldsgrad og finansbelastning sammenlignet med beskrivelsene da disse ble vedtatt. Revisjonen legger til grunn at det blir ryddet opp i dette under den bebudede revideringen av måltallene.

5 LÅNEFORVALTNING

5.1 Problemstilling

Er låneforvaltningen underlagt betryggende kontroll?

5.2 Revisjonskriterier

Innsamlede data er målt opp mot disse revisjonskriteriene:

- Internkontrollen for låneforvaltningen bør baseres på en risikokartlegging.
- Fylkeskommunen skal ha formelle rutiner og retningslinjer for låneforvaltningen.
- Det skal være etablert kontrollrutiner for at låneforvaltningen skjer i tråd med finansreglementet.
- I finansrapportene skal låneforvaltningen sammenstilles med rammer og begrensninger i finansreglementet, og det skal iverksettes nødvendige tiltak dersom det er avvik.
- Finansrapportenes fakta om låneforvaltningen skal være dokumentert.

Utleddningen av revisjonskriteriene er omtalt i vedlegg 1.

5.3 Fakta

5.3.1 Risikokartlegging

Fylkeskommunen har ikke noe særskilt dokument som viser at det gjennomføres periodisk og systematisk kartlegging av den helhetlige risikoen og sårbarheten ved låneforvaltningen. I intervjuene er det imidlertid informert om flere arbeidsprosesser hvor risikovurderinger inngår.

Det ble gjennomført en kartlegging av risikoen ved låneporteføljen da de trønderske fylkeskommunene skulle slås sammen. De to fylkene hadde ulik lånestruktur, og det ble gjort risikovurderinger med sikte på å sikre stabile renteutgifter på et godt nivå. Ifølge økonomiseksjonen var de i tillegg bevisst på refinansieringsrisikoen knyttet til mange samtidige låneforfall.

Fylkeskommunens finansreglement⁴⁴ har begrensninger som bygger på en analyse om risiko og sårbarheten i lånemarkedet. Dette går mellom annet frem av beslutningsgrunnlaget da fylkestinget sist reviderte reglementet.

⁴⁴ Sist revidert av fylkestinget i sak 14/19 av 27.02.2019

Økonomiseksjonen har jevnlig kontakt med hovedbanken, som mellom annet leverer stresstest av låneporteføljen knyttet til renterisiko. De leverer også andre rapporter etter bestilling fra økonomiseksjonen i forbindelse med finansrapporteringen.

5.3.2 Styrende dokumenter

Rammeverket for låneforvaltningen er nedfelt i fylkeskommunens finansreglement. Fra økonomiseksjonen fortelles det at de ikke har noen formelle, skriftlige rutiner og retningslinjer som supplerer finansreglementet. Seksjonslederen opplyser at de ikke har hatt tid til å få dette på plass, og at de forholder seg til rutinene i de gamle trønderske fylkeskommunene. Seniorrådgiveren forteller at hun har opplevd dette som en mangel, og derfor har startet arbeidet med å skrive ned rutinene.

Revisjonen blir også fortalt at økonomiseksjonen har godt innarbeidede rutiner og arbeidsprosesser for låneforvaltningen, der det har vært god kontinuitet blant personellet. De støtter seg på applikasjonen Escali i det løpende arbeidet. Økonomiseksjonen har ikke utarbeidet noen egen rutinebeskrivelse for bruken av dette verktøyet, men støtter seg på dokumentasjon fra leverandøren av applikasjonen.

5.3.3 Kontrollrutiner for overholdelse av finansreglementet

Det har så langt ikke oppstått noen avvik i forhold til bestemmelsene i reglementet. Økonomiseksjonen har tre ansatte som er involvert i låneforvaltningen, og det blir utøvd både kollega- og lederkontroll. Samtidig sikrer det backup ved fravær.

Alle de tre blir involvert når det skal tas opp nye lån. Låneopptak skjer gjennom begrenset anbudskonkurranse, der strukturen for nye lån blir tilpasset den samlede porteføljen. To ansatte gjør beregninger av tilbudene hver for seg, og sjekker deretter at de har kommet til samme resultat før det blir tatt en beslutning. Seksjonslederen utfører sluttkontroll, herunder at finansreglementet blir overholdt.

Også på andre områder blir det praktisert arbeidsdeling, slik at det kan stilles spørsmål rundt hverandres måte å gjøre ting på. Selv om de ikke gransker de andres jobbutførelse, får de dokumentene til gjennomlesning og diskusjon. Ved finansrapportering støtter de seg på rapporter fra Danske Bank, og de har i tillegg dialog med banken for å få informasjon om markedsutsiktene.

5.3.4 Finansrapportering

Fylkesdirektøren avlegger to finansrapporter til fylkestinget i løpet av året, samt en årsrapport. Revisjonen har undersøkt om de tre siste rapportene har en sammenstilling mellom mandatet for låneforvaltning i finansreglementet⁴⁵ og faktisk forvaltning.

Tabell 10. Rapportering om låneforvaltningen sammenstilt med forvaltningsmandat

Forvaltningsmandat	Rapportert for 2. tertial 2021	Årsrapport 2021	Rapportert for 1. tertial 2022
Ett enkelt lån skal ikke utgjøre mer enn 25 % av samlet låneportefølje, eller maksimalt 1 milliarder kroner.	Ingen lån overstiger grensene	Ingen lån overstiger grensene	Ingen lån overstiger grensene
Lån med forfall inntil 1 år fram i tid skal maksimalt utgjøre 40 % av samlet låneportefølje.	13,3 %	18,9 %	17,8 %
Lån kan kun tas opp i norske kroner, med fast eller variabel rente. Lån kan tas opp som annuitetslån, serielån og lån uten avdrag (bullet).	Alle lån er i norske kroner	Alle lån er i norske kroner	Alle lån er i norske kroner
Lån kan tas opp i offentlige og private finansinstitusjoner, samt i sertifikat- og obligasjonsmarkedet.	Ingen lån fra andre långivere	Ingen lån fra andre långivere	Ingen lån fra andre långivere
Gjennomsnittlig varighet/rentebinding på låneporteføljen skal være mellom 2 og 8 år.	5,6 år	4,9 år	4,9 år
Maks sikringsgrad (inkludert rentekompensasjon) skal ikke utgjøre mer enn 100 % av renteeksponert gjeld til enhver tid.	59,1 %	58,3 %	58,3 %
Andelen lån med fast rente skal være minimum 20 %.	8,9 % eksklusiv rentebytte-avaler	Cirka 49 % inklusive rente-bytteavtaler	Cirka 49 % inklusive rente-bytteavtaler

Kilde: Trøndelag fylkeskommunes finansreglement og finansrapporter

Ifølge finansreglementet skal minimum 20 prosent av lånene ha fast rente. Samtidig gir reglementet adgang til å bruke rentebytteavtaler for å endre renteeksponeringen, men det er ikke eksplisitt angitt om rentebytteavtaler skal inkluderes ved beregning av prosentandelen. For 2. tertial 2021 ble det rapportert om 8,9 prosent fastrentelån, og opplyst om samlet beløp for rentebytteavtaler. I de to påfølgende rapportene ble rentebytteavtaler tatt med i prosentberegningen, og det ble rapportert om fastrenteandeler på rundt 49 prosent. Det

⁴⁵ Kap. 1.2.2 i Trøndelag fylkeskommunes reglement for finans- og gjeldsforvaltning, vedtatt av fylkestinget 27.020.2019 i sak 14/19

fortelles fra økonomiseksjonen at det har blitt reist spørsmål fra fylkestinget om vilkårene i finansreglementet er oppfylt, og at det har vært en felles forståelse fra første stund om at rentebytteavtaler er å anse som erstatning for fastrente⁴⁶. De forteller at dette vil bli presisert ved revideringen av reglementet.

5.3.5 Dokumentasjon av låneforvaltningen

Fylkeskommunens finansrapporter inneholder en rekke faktaopplysninger om låneforvaltningen. For et utvalg av disse har revisjonen undersøkt om det kan dokumenteres at finansrapporten for første tertial 2022 har korrekte opplysninger. Der dokumentasjonen ikke går frem av selve finansrapporten, har revisjonen bedt om å få den oversendt fra økonomiseksjonen.

Tabell 11. Dokumentasjonskontroll av opplysninger i finansrapporten

	Faktaopplysning i finansrapport 1/2022	Dokumentasjon
1	Alle lånene er tatt opp i norske kroner	Konsistent med tabell 3 i finansrapporten. Tabell 3 er dokumentert med beholdningsoversikt for innlån per 30.04.22 fra Escali.
2	Det er betalt avdrag på 152,9 millioner kroner i 1. tertial	Konsistent med regnskapsrapport.
3	Trøndelag fylkeskommune har ingen lån som overstiger 25 % av låneporteføljen eller 1 milliard kroner	Konsistent med tabell 3 i finansrapporten og beholdningsoversikt for innlån per 30.04.22 fra Escali.
4	Av den totale låneporteføljen forfaller 2 milliarder kroner i løpet av de neste 12 månedene. Dette utgjør 17,8 % av låneporteføljen	Konsistent med tabell 6 i finansrapporten. Tabellen er dokumentert med rapport over fremtidig kontantstrøm fra Escali.
5	Per 30.04.2022 har vi 4,4 milliarder i aktive rentebytteavtaler.	Konsistent med tabell 7 i finansrapporten. Tabellen er dokumentert med beholdningsoversikt for rentederivater per 30.04.22 fra Escali.

⁴⁶ I stedet for fastrentelån suppleres et underliggende lån med flytende rente med en avtale om bytte fra flytende til fast rente med en kredittinstitusjon. I bytteavtalene betaler fylkeskommunen en forhåndsavtalt fast rente, og får tilbakebetalt den flytende delen. Den flytende delen endres gjennom løpetiden i tråd med markedsrenten, eksempelvis 3 mnd NIBOR. Når bytteavtalen har samme struktur som det underliggende lånet, vil samlet rentesikring tilsvare et fastrentelån.

	Faktaopplysning i finansrapport 1/2022	Dokumentasjon
6	Sammen med fastrentelånene er den sikrede delen av gjeldsporteføljen cirka 49 %.	Konsistent med tabell 3 og 7 i finansrapporten og rapporter per 30.04.22 fra Escali
7	Gjennomsnittlig rentebinding (durasjon) er 4,9 år.	Durasjon per 30.04.22 er ikke dokumentert. Rapport fra Danske Bank per 31.12.21 er brukt som datagrunnlag. Ifølge økonomiseksjonen var endringene fra årsskiftet minimale, og det ble derfor ikke innhentet ny rapport.
8	Sikringsgraden er 58,3 %.	Sikringsgrad per 30.04.22 er ikke dokumentert. Rapport fra Danske Bank per 31.12.21 er brukt som datagrunnlag. Økonomiseksjonen begrunner dette med minimale endringer.
9	Gjennomsnittlig innlånsrente i lånefondet 30.04.2022 er 1,6 %	Rapport for gjennomsnittrente fra Escali viser 1,66 % (avrundes til 1,7 %). Regnearket som er brukt som datagrunnlag har 5 lån med feilregistrert rentesats.

Kilde: Finansrapport 1. tertial 2022/Trøndelag fylkeskommune

5.4 Vurdering

5.4.1 Risikokartlegging

Revisjonen betrakter systematisk risikokartlegging som et nødvendig fundament for all internkontroll. Ved å identifisere hvor risikoen og konsekvensene av uønskede hendelser er størst, får man et grunnlag for å sette inn tiltak på rett område. Vi har derfor vurdert om følgende revisjonskriterium er oppfylt:

«Internkontrollen for låneforvaltningen bør baseres på en risikokartlegging.»

Etter revisjonens vurdering har fylkeskommunen høy bevissthet om risikoforholdene. Det blir gjort løpende vurderinger av finansrisiko. Vi savner imidlertid et dokument som viser at økonomiseksjonen på en systematisk måte kartlegger alle typer risiko for at ting kan gå galt, og hvilke konsekvenser det kan få. Revisjonen sikter ikke primært til den generelle risikoen i lånemarkedet, som etter vår vurdering blir tilstrekkelig ivaretatt. Vi sikter derimot til kartlegging av risikoen for at det kan oppstå uønskede hendelser internt hos fylkeskommunen. Eksempelvis brudd på finansreglementet, feilrapportering og misligheter. Selv om det også er

høy bevissthet også om slike forhold, mener vi at den særskilte sårbarheten på dette området krever større grad av systematikk og dokumentasjon.

5.4.2 Styrende dokumenter

Revisjonen har undersøkt om følgende kriterium er oppfylt:

«Fylkeskommunen skal ha formelle rutiner og retningslinjer for låneforvaltningen.»

Kravet til formelle retningslinjer er oppfylt gjennom mandatet i finansreglementet. Rutinene for oppfølging av mandatet er etter revisjonens vurdering derimot ikke tilstrekkelig formalisert. Dette bygger vi på at det ikke er utarbeidet noen rutinebeskrivelser eller sjekklister for låneforvaltningen. Selv om rutiner er innarbeidet og fungerer hensiktsmessig, er det etter revisjonens mening viktig for internkontrollen at de blir nedtegnet. Vi har merket oss som positivt at arbeidet er igangsatt. Beskrivelsene vil kunne klargjøre ansvarsforholdene dersom uønskede hendelser oppstår, og samtidig forebygge sårbarheten ved fravær av nøkkelpersonell.

5.4.3 Kontrollrutiner for overholdelse av finansreglementet

Finansreglementet setter rammer for låneforvaltningen. Revisjonen har undersøkt om det er etablert kontrollrutiner for at låneforvaltningen skjer i tråd med reglementet.

Revisjonen mener at administrasjonen har tilfredsstillende rutiner for å påse at det ikke oppstår noen brudd. Det har ikke oppstått avvik så langt, og forvaltningen ligger godt innenfor de grenseverdiene som er fastsatt.

5.4.4 Finansrapportering

Rapporteringen til fylkestinget er vurdert opp mot følgende målestokk:

«I finansrapportene skal låneforvaltningen sammenstilles med rammer og begrensninger i finansreglementet, og det skal iverksettes nødvendige tiltak dersom det er avvik.»

Etter revisjonens vurdering blir kravet til sammenstilling ivaretatt. Ettersom det så langt ikke har blitt rapportert om noen avvik, har det ikke vært aktuelt å iverksette noen avbøtende tiltak. Revisjonen legger til grunn at det ved revidering av finansreglementet blir presisert at fastrentelån også omfatter rentebytteavtaler.

5.4.5 Dokumentasjon av låneforvaltningen

«Finansrapportenes fakta om låneforvaltningen skal være dokumentert», er benyttet som målestokk for revisjonens vurderinger. Vi har begrenset oss til et utplukk av 9 opplysninger om nøkkelverdier i årets første finansrapport.

Revisjonen har ikke funnet alt tilstrekkelig dokumentert. Det er ikke fremlagt noe underlagsdokument som viser at opplysningene om gjennomsnittlig rentebindingstid og sikringsgrad stemmer overens med faktum ved utgangen av tertialet. I rapporten er tallene hentet fra utgangen av fjoråret. Dokumentasjonskontrollen avdekket også at beregningen av gjennomsnittrente inneholdt feil i datagrunnlaget. Revisjonen vil presisere at ingen av disse manglene innebar noen vesentlig feilrapportering.

6 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til fylkesdirektøren i Trøndelag den 6. oktober 2022. Høringssvaret av 28. oktober er tatt inn i vedlegg 3.

Fylkesdirektøren støtter revisjonens anbefalinger knyttet til internkontrollen for låneforvaltningen, og mener også at det er viktig å få avklart hvilken styrende funksjon måltallene skal ha for økonomiplanleggingen.

I høringssvaret ble det også knyttet kommentarer til noen av de forholdene som er tatt opp i rapporten. Revisjonen har ikke endret rapporten som følge av disse kommentarene.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Hva forteller sammenlignende data om fylkeskommunens gjeldsutvikling?

Trøndelag har høy lånegjeld sammenlignet med andre fylkeskommuner. Gjeldsgraden økte kraftig de to første årene etter fylkessammenslåingen, og har deretter stabilisert seg. Ingen andre fylkeskommuner bruker så mye av inntektene på renter og avdrag som Trøndelag. Lånene blir nedbetalt over noe lengre tid enn gjennomsnittet, men nedbetalingstiden har blitt redusert de to siste årene.

Inntektsnivået til Trøndelag fylkeskommune kan ikke begrunne en høyere lånegjeld enn hos de andre fylkeskommunene. Revisjonen har heller ikke funnet holdepunkt for at gjeldsnivået kan forklares med at fylkeskommunen har stor grad av selvfinansierende anlegg, eller at bygningsmassen i større grad blir eid i stedet for å bli leid.

Høyt gjeldsnivå skyldes høy investeringsaktivitet. Sammenlignet med andre fylkeskommuner, er lånegjelden som forventet utfra de bokførte eiendomsverdiene. Investeringene de to siste årene har vært på sektorens normalnivå, samtidig som den lånefinansierte andelen har vært relativt lav. Dermed har lånegjelden stabilisert seg.

Ser man bort fra den enkelte fylkeskommunes rentesikring, er det ingen som er så eksponert mot renteøkning som Trøndelag. Revisjonen har imidlertid funnet indikasjoner på at Trøndelag fylkeskommunen rentesikrer lånene i noe større grad enn andre.

I hvilken grad er fylkeskommunens gjeldsutvikling økonomisk bærekraftig?

Revisjonen konkluderer med at hverken 2021-regnskapet eller fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025 tilfredsstillende betingelsene for en økonomisk bærekraftig utvikling. For å unngå en evaluering av politiske vedtak, har ikke revisjonen vurdert fylkestingets vedtatte økonomiplan.

For at tjenestetilbudet skal kunne holdes stabilt over tid, kan ikke lånegjelden øke uten at inntektene øker like mye. Samtidig må det frigjøres nok driftsmidler for å egenfinansiere investeringer. Evnen til egenfinansiering måles best gjennom størrelsen på netto driftsresultat i forhold til driftsinntektene. Gitt at lånegjelden ikke skal øke, krever et høyt investeringsnivå en betydelig egenfinansiering. Driftsresultatet i fylkeskommunens regnskap for 2021 og fylkesdirektørens økonomiplanopplegg var langt fra tilstrekkelig for å opprettholde samme investeringstempo som før. Økonomiplanforslaget tilfredsstilte heller ikke stabilitetsbetingelsen

for lånegjelden. Å videreføre det høye investeringstempoet fra de første årene etter fylkessammenslåingen er imidlertid ingen holdbar eller realistisk forutsetning. Dette ble reflektert i fylkesdirektørens økonomiplanforslag, hvor investeringsnivået ble tatt ned. Utviklingen i lånegjelden og størrelsen på netto driftsresultat oppfylte etter revisjonens mening likevel ikke betingelsene for en økonomisk bærekraftig utvikling.

Styres det etter de fastsatte måltallene og handlingsreglene for lånegjelden?

Etter revisjonens mening blir måltall og handlingsregler tillagt liten eller ingen styrende funksjon under fylkesdirektørens økonomiplanarbeid. De vedtatte grenseverdiene blir ikke overholdt.

Uavhengig av om det er vedtatt måltall og handlingsregler eller ikke, vil begrensning av lånegjelden være en føring for all økonomiplanlegging. Etter revisjonens mening er det svake holdepunkt for at gjeldsutviklingen ville vært noen annen dersom fylkestinget ikke hadde vedtatt særskilte måltall og handlingsregler.

Den svake koblingen mot praksis skyldes etter revisjonens mening at fylkestinget ikke har blitt gitt anledning til å avklare hvilken styrende funksjon måltall og handlingsregler skal ha for økonomiplanleggingen og hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til de vedtatte grenseverdiene når han legger frem økonomiplanforslag.

Er låneforvaltningen underlagt betryggende kontroll?

Etter revisjonens mening er låneforvaltningen i hovedsak underlagt betryggende kontroll. Vi savner imidlertid dokumentasjon på at risiko og sårbarhet blir systematisk kartlagt og vurdert, og at innarbeidede rutiner er nedtegnet. Revisjonen vil også peke på at alle faktaopplysninger som er angitt i finansrapportene må kunne dokumenteres.

Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, art og risikoforhold. Etter revisjonens vurdering er låneforvaltning et område med særskilt høy risiko og sårbarhet. Dette tilsier strenge krav til internkontrollen. Selv om revisjonen ikke har avdekket nevneverdige svikt i hvordan innarbeidede rutiner fungerer, er det etter vår mening viktig at disse bli formalisert.

7.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune

- å avklare hvilken styrende funksjon måltall og handlingsregler har for økonomiplanleggingen, og angi hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til grenseverdiene når han legger frem økonomiplanforslag.
- å styrke internkontrollen for låneforvaltningen gjennom systematisk risikokartlegging, rutinebeskrivelser og dokumentasjon av alle fakta i finansrapportene.

KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner LOV-2018-6-22-83.

NOU 2016:4: Ny kommunelov.

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

Ot.prop. nr. 46 (2017-2018): Lov om kommuner og fylkeskommuner.

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

SSB.no/kommunefakta/kostra: KOSTRA-data.

Menon-publikasjon nr. 74/2018: Dokumentasjon av modell for minimumsnivå på netto driftsresultat og disposisjonsfond for kommuner og fylkeskommuner.

Brundtlandkommisjonen 1987: Our common future

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

Nilsen og Vesteraas (2019): Handlingsregler i norske kommuner. Overholdelse, design og effekt

Austberg og Wallum (2018): Kommunal økonomisk bærekraft. NTNU

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

Trøndelag fylkeskommune:

Fylkestingets sak 61/17: Økonomiplan 2018-2021 med budsjett for 2018

Fylkestingets sak 179/18: Økonomiplan 2019-2020 med budsjett for 2019

Fylkestingets sak 117/19: Økonomiplan 2020-2023 med budsjett for 2020

Fylkestingets sak 130/20: Økonomiplan 2021-2024 med budsjett for 2021

Fylkestingets sak 115/21: Økonomiplan 2022-2025 med budsjett for 2022

Fylkestingets sak 55/22: Utfordringsdokument. Økonomiplan 2023-2026

Fylkesutvalgets sak 288/19: Innstilling til økonomiplan 2020-2023

Årsrapport for 2021 med årsregnskap og årsberetning

Fylkestingets sak 14/19: Reglement for finans- og gjeldsforvaltning

Finansrapport 2. tertial 2021

Finansrapport 2021

Finansrapport 1. tertial 2022

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

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

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 2: «I hvilken grad er fylkeskommunens gjeldsutvikling økonomisk bærekraftig?»

Begrepet «økonomisk bærekraft» i en fylkeskommune

En bærekraftig utvikling kan beskrives som er utvikling som ivaretar dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov⁴⁷. Målet om økonomisk bærekraft omtales også som generasjonsprinsippet eller *det finansielle ansvarsprinsipp*. I forarbeidet til endringer av kommuneloven i 2000⁴⁸ omtales prinsippet slik:

«Det finansielle ansvarsprinsipp innebærer at de som drar nytte av et tilbud også bærer kostnaden ved tilbudet. Uten krav om at utgiftene må tilpasses inntektene, også innenfor en avgrenset periode, vil konsekvensen kunne bli en urimelig fordeling av en generasjon brukere av tjenester framfor en annen. At utgiftene må tilpasses inntektene innenfor en avgrenset periode, bidrar derfor til å sikre en effektiv ressursbruk over tid.»

Kommunelovens krav til økonomisk bærekraft

I kommunelovens § 14-1 er det nedfelt noen grunnleggende krav til økonomiforvaltningen, herunder at:

«Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid»

I forarbeidet til loven⁴⁹ ble det presisert at bestemmelsen ikke skulle være grunnlag for lovlighetskontroll. Hensikt med det grunnleggende kravet var å løfte idealet om langsiktig økonomiforvaltning sterkere frem i loven, og å få fram kommunens eget ansvar for å ha en

⁴⁷ Brundtlandkommissjonen 1987: Our common future

⁴⁸ Ot.prop. nr. 43. (1999-2000), s. 6

⁴⁹ NOU 2016:4 Ny kommunelov, Prop. 46 L (2017-2018): Lov om kommuner og fylkeskommuner

langsiktig økonomiforvaltning. I kommunelovutvalgets drøfting av hva kravet innebærer i praksis, heter det⁵⁰:

«Hva som er en god økonomiforvaltning, lar seg ikke definere uttømmende på en kort måte. I alminnelighet handler økonomiforvaltningen om at kommunen selv legger til rette for å kunne utøve sine oppgaver på best mulig måte samtidig som man ivaretar eget handlingsrom, både i dag og i fremtiden. Nøye prioriteringer, jevnlig oppfølging av budsjett, egenfinansiering av investeringer, planmessig vedlikehold av eiendom og håndtering av risiko er noe stikkord. Utvalget går ikke nærmere inn på hva dette krever av kommunene. Det må være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvordan økonomiforvaltningen skal innrettes for å ivareta langsiktige hensyn ut fra lokale forhold og utfordringer.»

Rapport fra riksrevisjonen om kommunal gjeldsbelastning

Riksrevisjonen gjennomførte i 2015 en undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning⁵¹. Målet med undersøkelsen var å vurdere om gjeldsbelastningen var økonomisk bærekraftig. Selv om undersøkelsen var rettet mot primærkommuner, har Riksrevisjonens anbefalinger også relevans for fylkeskommunene. Anbefalingene overfor Kommunal- og moderniseringsdepartementet var følgende:

- Iverksette tiltak som bidrar til at kommunestyrene får tilstrekkelig informasjon om gjeldsbelastningen gjennom økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport, slik at disse dokumentene kan fungere som effektive styringsverktøy for kommunestyrenes prioriteringer.
- Vurdere om Fylkesmannens virkemidler i større grad kan bidra til å sikre en god kontroll og oppfølging av at kommunenes gjeldsbelastning er bærekraftig.
- Vurdere om kommunelovens bestemmelser i tilstrekkelig grad bidrar til å sikre at kommunenes gjeldsbelastning er økonomisk bærekraftig.

KS-modell for økonomisk bærekraft

På oppdrag fra KS har Menon Economics og Telemarksforskning utviklet en modell for å kunne fastsette kommunetilpassede minimumsnivåer på netto driftsresultat og disposisjonsfond.⁵² Modellen bygger på en sentral forutsetning om at økonomisk bærekraft handler om evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud over tid. For å oppnå dette ligger det inne en delmålsetting om en tilstrekkelig buffer for å kunne håndtere risiko. Modellen har som

⁵⁰ NOU 2016:4, s. 220

⁵¹ Riksrevisjonen: Dokument 3:5 (2014-2015)

⁵² I vedlegg 2 vises det hvordan revisjonen har operasjonalisert modellen for Trøndelag fylkeskommune.

utgangspunkt at fylkeskommunen fortsetter å styre økonomien slik den har gjort tidligere, og at lånegjelden holdes på et stabilt nivå sammenlignet med inntektene. Dersom det er planlagt økende lånegjeld, kan denne forutsetningen justeres.

Utfra dette vil vi bruke følgende revisjonskriterium:

- Fylkeskommunens gjeldsutvikling skal ikke gå på bekostning av evnen til å opprettholde et stabilt tjenestetilbud.

Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 3: «Styres det etter de fastsatte måltallene og handlingsreglene for lånegjelden?»

Kommunelovens krav om finansielle måltall

Ifølge kommunelovens § 14-2, pkt c) skal fylkestinget selv vedta finansielle måltall for utviklingen av fylkeskommunens økonomi. I forarbeidet til den nye kommuneloven (NOU 2016:4) ble det pekt på at det hadde blitt vanligere at kommunene benytter finansielle måltall som rettesnorer i økonomiplan- og budsjettarbeidet. Formålet med finansielle måltall er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, og benytte dette som en del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosessen. Finansielle indikatorer som det skal settes måltall for kan eksempelvis være driftsmarginer, gjeldsgrad og fondsbeholdning i forhold til inntektene.

I departementets forarbeid til loven⁵³ ble det understreket at måltallene må fastsettes av den enkelte kommune og fylkeskommune, og at det ikke ble ansett som hensiktsmessig å ha nærmere lovregler om valg av måltall og terskelverdier. Måltallene er ikke juridisk bindende, men departementet poengterte at kommuner og fylkeskommuner «selv må ta eierskap til utarbeidelsen av og bruk av finansielle måltall som styringsverktøy».

Måltallenes styrende funksjon

Nilsen og Vesteraas (2019) undersøkte om kommunene holdt seg innenfor de terskelverdiene som var fastsatt for finansielle måltall og handlingsregler. Funnene viste at overholdelsen varierte fra kommune til kommune, og at mange bryter grenseverdiene. Mange kommuner forholdt seg til verdiene som et tradisjonelt økonomisk måltall, og ikke som en maksimumsgrense. Ett av funnene var at handlingsregler brytes oftest det første året de er innført, og at bruddene deretter reduseres. Den vanligste grunnen til at gjeldsregler brytes, var at ambisjonsnivået var satt for høyt.

⁵³ Ot.prop nr 46 (1017-2018), s. 186

Austberg og Wallum (2018) fant at kommunene har ulike prioriteringer i vurderingen av terskelverdiene for handlingsregler. Noen mente at det var viktig å ha et rigid forhold til reglene, mens andre argumenterte for at tjenestetilbudet må prioriteres på bekostning av terskelverdier i enkeltår. De fant noen likhetstrekk ved kommuner som prioriterer økonomisk bærekraft. Viktigst blant disse var bruken av handlingsregler.

Gårseth-Nesbakk (2018) drøftet noen sentrale spørsmål rundt praktiseringen av finansielle måltall og handlingsregler. Blant disse var om grenseverdiene kan brytes, og hvordan kommunen eller fylkeskommunen forholder seg til terskelbrudd. Det ble pekt på at man kan ha ulike vinklinger. Herunder at det er greit å gå utover terskelverdiene, så lenge man har tro på at det vil resultere i vekst for kommunen. Et annet syn er at selv små brudd på grenseverdiene må unngås, ettersom det kan skape presedens og redusere respekten for måltallene. Gårseth-Nesbakk (2018) pekte også på at tidshorisonten for verdiene er et sentralt tema som det er viktig å enes om. Er det et krav til kommende års budsjett, den fireårige økonomiplanen, eller en lengre tidshorisont?

Krav til forsvarlig utredning

Fylkestingets vurderinger gjøres med utgangspunkt i fylkesdirektørens utredning. Fylkesdirektøren har etter kommunelovens § 13-1 ansvar for å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, noe som ifølge forarbeidet⁵⁴ ville tydeliggjøre den administrative lederens selvstendige ansvar for å fremlegge et beslutningsgrunnlag uavhengig av om det er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller mening. Utover denne presiseringen la departementet til grunn at det blir opp til det folkevalgte organet å vurdere hva som ligger i kravet til forsvarlig utredning.

Krav til innhold i økonomiplan, årsbudsjett og årsberetning

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise utviklingen i fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.⁵⁵ I årsberetningen skal det gjøres rede for forhold som er viktig for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og om den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid.⁵⁶

Ut fra dette vil vi bruke følgende revisjonskriterium:

⁵⁴ Ot.prop nr 46 L (2017-2018), s. 62

⁵⁵ Kommunelovens § 14-4, 1. ledd.

⁵⁶ Kommunelovens § 14-7, 2. ledd pkt a)

- Finansielle måltall skal fastsettes av fylkestinget, og bør omfatte lånegjeldens størrelse.
- Det bør være avklart hvilke forpliktelser måtallene og handlingsreglene for lånegjelden har for fylkeskommunens økonomiplanlegging.
- Finansielle måltall og handlingsregler for lånegjelden bør etterleves i fylkesdirektørens økonomiplanforslag.
- I årsberetningen skal lånegjelden sammenstilles med måtallene, og det skal gjøres rede for om gjeldsutviklingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid.

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 4: «Er låneforvaltningen underlagt betryggende kontroll?»

Kommuneloven

Låneforvaltningen faller inn under fylkesdirektørens ansvar for internkontroll. Ifølge kommunelovens § 25-1 skal internkontrollen være dokumentert i den formen og det omfanget som er nødvendig, og være egnet til å kunne avdekke og følge opp avvik. Dette omfatter beskrivelser av organisering, rutiner og prosedyrer.

I § 14-13 om finans- og gjeldsforvaltning er det en særbestemmelse om internkontroll, hvor det heter:

«Hvis det avdekkes avvik fra finansreglementet, skal det iverksettes nødvendige tiltak. Hvis det er nødvendig for å unngå vesentlig finansiell risiko, blant annet for å sikre at løpende betalingsforpliktelser innfris, skal kommunestyret eller fylkestinget selv endre finansreglementet.»

Loven pålegger også fylkesdirektøren å rapportere om låneforvaltningen. Ifølge § 14-13, 3. ledd skal fylkesdirektøren minst to ganger i året rapportere til fylkestinget om forvaltningen av finansielle midler og gjeld. Det samme skal gjøres etter utgangen av året.

KS sin veileder om internkontroll

Fra den bakenforliggende kriteriekilden i kommuneloven om internkontroll vil revisjonen bruke KS-veilederen «*Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll*» som kilde. Veilederen peker på at det er tre vilkår som må være til stede for å ha betryggende kontroll.

- En risikobasert tilnærming. I arbeidet med internkontrollen bør det fokuseres mest på de hendelsene som har de alvorligste negative konsekvensene.
- Internkontrollen må være formalisert. Organisering, ansvar og rutiner må være nedfelt i styrende dokumenter.

- Kontrollaktiviteter må gjennomføres. Kontroll og avvikshåndtering må følges opp gjennom handlinger som kan forbedre svakheter.

Trøndelag fylkeskommunes finansreglement

Reglementet ble sist revidert av fylkestinget 27. februar 2019 i sak 14/19. I kapittel 4.2 er det fastsatt følgende rammer og begrensninger for låneforvaltningen:

- Ett enkelt lån skal ikke utgjøre mer enn 25 % av den samlede låneporteføljen, eller maksimalt 1 milliarder kroner.
- Lån med forfall inntil 1 år fram i tid skal maksimalt utgjøre 40 % av den samlede låneporteføljen.
- Lån skal kun tas opp i norske kroner, med fast eller variabel rente. Lån kan tas opp som annuitetslån, serielån og lån uten avdrag (bullet).
- Lån kan tas opp i offentlige og private finansinstitusjoner, samt i sertifikat- og obligasjonsmarkedet.
- Gjennomsnittlig varighet/rentebinding på låneporteføljen skal være mellom 2 og 8 år.
- Maks sikringsgrad (inkludert rentekompensasjon) skal ikke utgjøre mere enn 100 % av renteeksponert gjeld til enhver tid.
- Andel lån med fast rente skal minimum være 20 %.
- Flytende rente defineres med rentebinding kortere enn ett år.

Reglementet gir adgang til å benytte rentebytteavtaler som instrument for å endre renteeksponeringen. Det er ikke tillatt å løsrive disse fra den øvrige finansforvaltningen, og kontraktene skal knyttes til underliggende lån eller låneportefølje. De skal maksimalt ha en løpetid på 15 år.

Fylkesdirektøren skal minst to ganger i året legge frem rapporter for fylkestinget som viser status for fylkeskommunens finansforvaltning. I tillegg skal det etter årets utgang legges frem en rapport for fylkestinget som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året.

Fra de ovennevnte kildene har vi utlede følgende revisjonskriterier for problemstilling 4:

- Internkontrollen for låneforvaltningen bør baseres på en risikokartlegging.
- Fylkeskommunen skal ha formelle rutiner og retningslinjer for låneforvaltningen.
- Det skal være etablert kontrollrutiner for at låneforvaltningen skjer i tråd med finansreglementet.
- Finansrapportenes fakta om låneforvaltningen skal være dokumentert.
- I finansrapportene skal låneforvaltningen sammenstilles med rammer og begrensninger i finansreglementet, og det skal iverksettes nødvendige tiltak dersom det er avvik.

VEDLEGG 2 – MODELL FOR ØKONOMISK BÆREKRAFT⁵⁷

Formålet med modellen

Modellen er utviklet på oppdrag av KS av Menon Economics og Telemarksforskning. Formålet er å gi kommuner og fylkeskommuner et verktøy som gir anbefalinger for minimumsnivå for netto driftsresultat og disposisjonsfond tilpasset den enkelt. Modellens sentrale målsetning er stabil tjenesteproduksjon. Anbefalingene er langsiktige.

Modellens anbefalinger

Modellen gir anbefalinger om:

1. Langsiktig minimumsnivå for netto driftsresultat tilstrekkelig for å finansiere investeringer, gitt at
 - Lånegjelden som andel av inntektene ikke øker
 - Investeringsutgifter og -inntekter som andel av inntekter er likt historisk gjennomsnitt
2. Tilstrekkelig stort disposisjonsfond for å håndtere risiko. Fylkeskommunen skal kunne håndtere den største av:
 - En renteøkning på 2 prosentpoeng over 4 år, eller
 - Fall i finansinntekter og skatteinntekter lik 5-persentilen av slike fall i 2004-2016

Modellforutsetninger

Konseptet «stabil tjenesteproduksjon» bygger på at både driftsutgifter og investeringsutgifter skal være stabilt sammenlignet med inntekter på sikt, og at finansposter ikke skal være mer belastende enn tidligere. Modellen bygger på en grunnleggende antagelse om at gjelden som andel av inntektene ikke kan øke dersom stabil tjenesteproduksjon skal opprettholdes. Grenseverdien for lånegjeld sammenlignet med inntektene hentes fra nivået ved det siste avlagte regnskapet.

For å oppnå stabil tjenesteproduksjon må nivået på driftsutgifter fratrukket avskrivninger tilsvare en like stor andel av drifts- og finansinntekter som det historiske gjennomsnittet. Betingelsen betyr at fylkeskommunen må kunne bevilge en like stor andel av inntektene til tjenesteproduksjon som før. Finansinntektene er definert som renteinntekter, utbytte og eieruttak. Det forutsettes at fylkeskommunale utlån og resultat for finansielle instrumenter går i balanse på lang sikt.

⁵⁷ Beskrivelsene av modellen hentet fra Menon-publikasjon nr. 74/2018

I modellen legges det videre til grunn at fylkeskommunen skal evne å opprettholde sitt historiske investeringsnivå. Det forutsettes videre at andre finansieringskilder enn låneopptak også tilsvarer det historiske nivået. Ettersom nivåene vil svinge fra år til år, benytter standardmodellen et 12-årig gjennomsnitt. En kortere investeringshistorikk, - slik som tilfellet er for Trøndelag, - kan være en kilde til misvisning.

Inputdata for Trøndelag fylkeskommune

Modellen tar utgangspunkt i hvordan fylkeskommunen har styrt økonomien så langt. Dette har revisjonen operasjonalisert slik at grenseverdier for drifts- og investeringsnivå settes lik gjennomsnittet etter at Trøndelag fylkeskommune ble etablert.

Tabell 12. Finansielle nøkkeltall for Trøndelag fylkeskommune 2018-2021

	2018	2019	2020	2021	Gj.snitt 2018-20	Gj.snitt 2018-21
Driftsutgifter fratrukket avskrivninger/ (Driftsinntekter+Renteinntekter, eieruttak og utbytte)	89,8 %	91,7 %	90,4 %	88,8 %	90,7 %	90,2 %
Investeringsutgifter/Driftsutgifter fratrukket avskrivninger	46,5 %	40,6 %	28,9 %	20,1 %	38,6 %	34,0 %
Investeringsinntekter/Investeringsutgifter	43,4 %	73,4 %	63,1 %	37,9 %	60,0 %	54,4 %
Avdragsutgifter/Gjeld	3,3 %	2,9 %	3,5 %	3,8 %	3,2 %	3,4 %
Renteinntekter, eieruttak og utbytte/Finansformue	2,9 %	1,5 %	1,8 %	1,7 %	2,1 %	2,0 %
Gjeld/(Driftsinntekter+Renteinntekter, eieruttak og utbytte)	121,4 %	132,2 %	119,2 %	114,5 %	Ikke relevant	Ikke relevant

Revisjonen har beregnet finansielle nøkkeltall i fylkesdirektørens økonomiplanforslag etter de definisjonene som blir brukt i modellen og gjennomsnittet for disse.

Tabell 13. Finansielle nøkkeltall i fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025

	2022	2023	2024	2025	Gj.snitt
Netto driftsmargin	0,35 %	0,21 %	0,25 %	0,32 %	0,3 %
Deflatert lånegjeld i forhold til drifts- og finansinntekter	133,4 %	138,3 %	142,5 %	139,7 %	138,5 %
Driftsutgiftenes andel av drifts- og finansinntektene	91,6 %	91,2 %	90,5 %	90,2 %	90,9 %
Investeringer sammenlignet med driftsutgifter	16,6 %	21,2 %	20,1 %	10,9 %	17,2 %
Disposisjonsfond sammenlignet med drifts- og renteinntekter	17,6 %	17,2 %	17,0 %	16,9 %	17,2 %
Investeringsinntekters andel av investeringsutgifter	25,3 %	24,1 %	26,3 %	36,7 %	27,0 %
Avdragsutgifter som andel av gjeld	3,7 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %	3,6 %

Tabell 14. Andre modellforutsetninger for framskrivninger

Forventet langsiktig rente på gjeld	2,6 %
Forventet langsiktig realvekst i driftsinntekter	0,5 %
Forventet avkastning på finansformue	2,0 %
Forventet langsiktig kommunal deflator	2,5 %
Andel av gjeld med rente bundet i fire år eller flere	38 %

VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR



Trøndelag fylkeskommune

Seksjon Økonomi



REVISJON MIDT-NORGE SA
Brugata 2
7715 STEINKJER

Vår dato: 28.10.2022 **Vår referanse:** 202220795-5 **Vår saksbehandler:**
Deres dato: **Deres referanse:** Birte Haga Austli

Tilbakemelding på høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjonen om gjeldsstyring og låneforvaltning

Fylkesdirektøren takker for utkast til rapport om forvaltningsrevisjon om gjeldsstyring og låneforvaltning i Trøndelag fylkeskommune.

Rapporten belyser gjeldsstyringen og låneforvaltningen i fylkeskommunen på en systematisk og god måte og fylkesdirektøren vil bruke rapporten til læring og forbedring av økonomiforvaltningen og virksomhetsstyringen framover.

Fylkesdirektøren støtter anbefalingene om å styrke internkontrollen for låneforvaltning gjennom systematisk risikokartlegging, rutinebeskrivelser og dokumentasjon av alle fakta i fylkeskommunens finansrapport. Fylkesdirektøren mener også det er viktig å få avklart hvilken styrende funksjon måltallene skal ha i økonomiplanleggingen.

Fylkesdirektøren har følgende kommentarer til noen av kapitlene i rapporten:

Kommentarer til kapittel 4 Måltall for gjeldsutviklingen

Avsnitt 4.3.4 Redegjørelse om gjeldsutviklingen i årsrapporten, side 33, tabell 9 Beregning av nøkkeltall: Under tabell 9 står det: «Da måltallet for gjeldsgrad ble fastsatt til 113 prosent av brutto driftsinntekter, het det at beregningen gjaldt for «lån som belaster driftsøkonomien». Det ble ikke presisert hva som var ment med denne formuleringen».

I rapporten fremkommer det at lån som belaster driftsøkonomien stammer fra når vi korrigerer for selvfinansierende lån. Fylkesdirektøren vil presisere at dette er lån til forskuttering av bompenginntekt som det ble korrigeret for, og ikke selvfinansierende lån. Tidligere hadde vi lån i låneporteføljen som var forskuttering av bompenginntekt, og som ble innfridd når vi mottok bompenger fra Vegamot. Nå tar Vegamot opp lån selv, og vi har ikke lenger disse lånene i vår portefølje med unntak av sluttoppgjøret mot Vegamot som først ble regnskapsført i 2022. Lån som belaster driftsøkonomien, er derfor tilnærmet det samme som samlet lånegjeld.

Postadresse: Fylkets hus
Postboks 2560
7735 Steinkjer

Bankkonto: 86017685300
IBAN: NO8486017685300
BIC/SWIFT: DABANO22

Telefon: 74 17 40 00
Epost: postmottak@trondelagfylke.no
Org.nr: 817 920 632

Trøndelag fylkeskommune Seksjon Økonomi

Videre står det i rapporten side 33 og 34: «I årsrapporten er det brukt en annen beregningsmåte for finansbelastning enn hva som ble beskrevet da nøkkeltallet ble vedtatt. Rente- og avdragsutgifter er dividert med brutto driftsinntekter, mens nevneren ifølge beslutningsgrunnlaget for måltallet skulle være generelle driftsinntekter. Med en slik definisjon utgjorde finansbelastningen 8,4 prosent i stedet for de rapporterte 6,4 prosent.»

Fylkesdirektøren vil presisere at bruk av brutto driftsinntekter som nevner ved utregning av finansbelastning ble gjort for å kunne sammenligne oss med andre fylkeskommuner, som det også står i rapporten.

Avsnitt 4.4.4 Redegjørelse om gjeldsutviklingen i årsrapporten, side 36

Revisjonen har undersøkt om følgende revisjonskriterium blir innfridd i årsrapporten: «I årsberetningen skal lånegjelden sammenstilles med måltallene, og det skal gjøres rede for om gjeldsutviklingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid».

I rapporten står det: «Revisjonen har avdekket manglende samsvar mellom beregningsmåten for gjeldsgrad og finansbelastning sammenlignet med beskrivelsen da disse ble vedtatt. Revisjonen legger til grunn at det blir ryddet opp i dette under den bebudede revideringen av måltallene».

Fylkesdirektøren er klar over forholdet, og har i forslaget til økonomiplan 2023-2026 foreslått endringer i måltallene og klargjort hvordan måltallene blir beregnet.

Kommentarer til kapittel 5 Låneforvaltning

Revisor har undersøkt om de tre siste rapportene har en sammenstilling mellom mandatet for låneforvaltning i finansreglementet og faktisk forvaltning.

Avsnitt 5.3.5 Dokumentasjon av låneforvaltning, side 41, tabell 11:

Tabell 11 viser at det mangler dokumentasjon på noen av faktaopplysningene som er oppgitt i finansrapport 1. tertial 2022, se røde felt punkt 7 og 8 i tabell 11.

Fylkesdirektøren vil kommentere bakgrunnen for manglende dokumentasjon. Gjennomsnittlig rentebinding og sikringsgrad får vi fra en rapport fra Danske bank. I løpet av 1. tertial ble kun ett lån refinansiert, og vi betalte avdrag på 150 millioner kroner. Fylkesdirektøren vurderte endringene i lånegjelden så liten at det ikke var behov for en ny rapport. Fylkesdirektøren ser i ettertid at han kunne opplyst om dette i finansrapporten.

Videre står det i tabell 11 punkt 9 at gjennomsnittlig innlånsrente i lånefondet per 30.04.2022 er 1,6 %. Dette skulle vært 1,66 %. Dette skyldes at det var 5 lån som på grunn av en inkurie ikke var oppdatert i Escali da rapporten ble skrevet.

Med vennlig hilsen

Hilde Vikan
Direktør økonomi og digitalisering



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Forvaltningsrevisjon - Gjeldsstyring og låneforvaltning

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

22.11.2022

Saknr

66/22

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 21/148 - 7

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefalinger, og oversender rapporten til fylkestinget med følgende forslag til vedtak:

1. Fylkestinget tar rapport fra forvaltningsrevisjon av gjeldsstyring og låneforvaltning til orientering.
2. Fylkestinget ber fylkesdirektøren:
 - a. avklare hvilken styrende funksjon måltall og handlingsregler har for økonomiplanleggingen.
 - b. angi hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til grenseverdiene når han legger frem økonomiplanforslag.
 - c. styrke internkontrollen for låneforvaltningen gjennom systematisk risikokartlegging, rutinebeskrivelser og dokumentasjon av alle fakta i finansrapportene.
3. Fylkestinget ber fylkesdirektøren rapportere til kontrollutvalget om status for oppfølgingen av vedtaket innen juni 2023.

Vedlegg

Rapport fra forvaltningsrevisjon - Gjeldsstyring og låneforvaltning

Behandling:

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, Leidulf Skarbø, orienterte kontrollutvalget om arbeidet med rapporten, funn og anbefalinger.

Utvalget stilte spørsmål og drøftet rapporten. Utvalget drøftet blant annet grenseverdier, måltall, handlingsregler og forslag til vedtak.

Omforent forslag til vedtak pkt. 2 b:

angi hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til disse når han legger frem økonomiplanforslag.

Forslag til vedtak med endringsforslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefalinger, og oversender rapporten til fylkestinget med følgende forslag til vedtak:

1. Fylkestinget tar rapport fra forvaltningsrevisjon av gjeldsstyring og låneforvaltning til orientering.
2. Fylkestinget ber fylkesdirektøren:
 - a. avklare hvilken styrende funksjon måltall og handlingsregler har for økonomiplanleggingen.
 - b. angi hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til disse når han legger frem økonomiplanforslag.
 - c. styrke internkontrollen for låneforvaltningen gjennom systematisk risikokartlegging, rutinebeskrivelser og dokumentasjon av alle fakta i finansrapportene.

3. Fylkestinget ber fylkesdirektøren rapportere til kontrollutvalget om status for oppfølgingen av vedtaket innen juni 2023.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte i møte 8. mars 22 (sak 8/22) en forvaltningsrevisjon av fylkeskommunens gjeldsforvaltning og Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført undersøkelsen. Følgende problemstillinger er undersøkt:

1. Hva forteller sammenlignende data om fylkeskommunens gjeldsutvikling?
2. I hvilken grad er fylkeskommunens gjeldsutvikling økonomisk bærekraftig?
3. Styres det etter de fastsatte måltallene og handlingsreglene for lånegjelden?
4. Er gjeldsforvaltningen underlagt betryggende kontroll?

Den første problemstillingen gjengir og beskriver data om fylkeskommens gjeldsutvikling sammenlignet med andre fylkeskommuner. De tre siste problemstillingene svares ut ved å vurdere praksis i fylkeskommunen opp mot et sett av kriterier som betegner den ønskede situasjonen.

Bakgrunn

Trøndelag fylkeskommune har høy lånegjeld. Fylkestinget har ansvar for å forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Å finansiere utgifter med låneopptak innebærer at kostnadene av tiltakene skyves ut i tid. Dersom gjelden kan håndteres uten at dette får konsekvenser for tjenestetilbudet til fremtidige innbyggere, vil den også være bærekraftig på sikt.

I følge kommuneloven skal fylkestinget fastsette finansielle måltall for utviklingen av fylkeskommunens økonomi. Formålet med bestemmelsen er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, og ha et verktøy som kan bidra til å sikre økonomisk handlefrihet for fremtiden.

Kommuneloven har også en grunnleggende økonomibestemmelse om finansiell risiko. Dette innebærer at fylkeskommunen skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko. Loven stiller krav om at dette skal konkretiseres i et finansreglement som skal fastsettes av fylkestinget selv. I den løpende gjeldsforvaltningen må administrasjonen holde seg innenfor rammene i finansreglementet og følge de fastsatte rapporteringsrutinene.

Ettersom fylkeskommunen har et høyt gjeldsnivå er økonomien utsatt for finansielle risikoer som økende rentenivå og et ustabil kredittmarked.

Gjeldsutvikling

Trøndelag fylkeskommune har høy lånegjeld sammenlignet med andre fylkeskommuner. Fylkeskommunen hadde en kraftig gjeldsøkning fra 2018 til 2019, men nivået er nå stabilt. Det er ingen andre fylkeskommuner som bruker så stor andel av inntektene sine på renter og avdrag som Trøndelag.

Fylkeskommunens inntektsnivå kan ikke forklare hvorfor fylket har en høyere lånegjeld enn andre fylkeskommuner. Revisjonen har ikke funnet holdepunkter for at gjeldsnivået kan forklares med at fylkeskommunen har stor grad av selvfinansierende anlegg eller at bygningsmassen i større grad blir eid i stede for å bli leid.

Økonomisk bærekraftig

Revisjonen konkluderer med at verken regnskapet for 2021 eller fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022 - 2025 tilfredsstiller betingelsene for en bærekraftig utvikling. Et høyt investeringsnivå krever betydelig egenfinansiering om ikke lånegjelden skal øke. Driftsresultatet i fylkeskommunens regnskap for 2021 og fylkesdirektørens økonomiplanopplegg var langt fra tilstrekkelig for å opprettholde samme investeringstempo

som før. En videreføring av det høye investeringstempoet fra de første årene etter fylkessammenslåingen er ikke en holdbar eller realistisk forutsetning. I fylkesdirektørens økonomiplanforslag er investeringsnivået redusert.

Etter revisjonens mening oppfyller likevel ikke utviklingen i lånegjelden og størrelsen på netto driftsresultat betingelsene for en økonomisk bærekraftig utvikling.

Måltall for gjeldsutviklingen

De vedtatte måltallene og handlingsreglene blir ikke overholdt. Revisjonen mener at disse blir tillagt liten eller ingen styrende funksjon under fylkesdirektørens økonomiplanarbeid.

Revisjonen viser til at fylkestinget ikke er gitt anledning til å avklare hvilken styrende funksjon måltall og handlingsregler skal ha for økonomiplanleggingen. Fylkestinget er heller ikke gitt anledning til å avklare hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til de vedtatte grenseverdiene når han legger frem økonomiplanforslag. Etter revisjonens oppfatning er dette årsaken til den svake koblingen mellom de vedtatte måltallene og handlingsreglene, og den praktiske økonomiplanleggingen.

Låneforvaltning

Låneforvaltning er et område med særlig høy risiko. Dette tilsier strenge krav til internkontrollen. Det er ikke avdekket nevneverdig svikt i hvordan innarbeidede rutiner fungerer og låneforvaltning er etter revisjonens vurdering underlagt betryggende kontroll. Revisor etterlyser samtidig at dokumentasjon på risiko og sårbarhet blir systematisk kartlagt og vurdert, og at innarbeidede rutiner blir nedfelt skriftlig.

Revisjonen anbefaler fylkeskommunen å:

- avklare hvilken styrende funksjon måltall og handlingsregler har for økonomiplanleggingen, og angi hvordan fylkesdirektøren skal forholde seg til grenseverdiene når han legger frem økonomiplanforslag.
- styrke internkontrollen for låneforvaltningen gjennom systematisk risikokartlegging, rutinebeskrivelser og dokumentasjon av alle fakta i finansrapportene.

Vurdering og konklusjon

Rapporten gir et godt og tydelig bilde av gjeldssituasjonen i Trøndelag fylkeskommune. Særlig de første årene etter sammenslåing økte gjeldsnivået betydelig, og rapporten konkluderer med at dette gjeldsnivået ikke er bærekraftig på sikt. De vedtatte måltallene og handlingsreglene har liten verdi når disse ikke etterleves i fylkeskommunens økonomiplanlegging. Innarbeidede rutiner i låneforvaltningen sørger for betryggende kontroll, men risiko bør kartlegges og rutiner skrevet ned.

Sekretariatet vil særlig trekke frem følgende fra rapporten:

- Verken regnskapet for 2021 eller fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022 - 2025 tilfredsstiller betingelsene for en bærekraftig utvikling.
- måltall og handlingsregler blir tillagt liten eller ingen styrende funksjon under fylkesdirektørens økonomiplanarbeid. De vedtatte grenseverdiene blir ikke overholdt.

Sekretariatet anbefaler at utvalget slutter seg til revisors anbefalinger, og oversender rapporten til behandling i fylkestinget.

Prosjektplan forvaltningsrevisjon - investeringer og vedlikehold av kulturbygg

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

06.06.2023

Saknr

33/23

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 22/285 - 5

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til problemstillingene i prosjektplanen. Utvalget ber revisor gjennomføre prosjektet innenfor en ressursramme på 400 timer med levering til sekretariatet 12.02.2024.

Vedlegg

Prosjektplan forvaltningsrevisjon - Investering og vedlikehold av kulturbygg
Uavhengighetserklæring

Saksopplysninger

Kontrollutvalget vedtok å bestille en forvaltningsrevisjon med tema investering og vedlikehold av kulturbygg, se sak 2/23 behandlet i utvalget 07.02.2023.

Revisor har utarbeidet følgende problemstillinger:

- Er fylkeskommunens praksis for tildeling og tilskudd til investering, drift og vedlikehold av infrastruktur til kulturformål i tråd med egne og nasjonale målsettinger?
- Er virksomhetene og forvaltningen av infrastruktur og kulturbygg organisert på en måte som er effektiv, bærekraftig og legger til rette for god samhandling?

I den første problemstillingen vil revisor undersøke fylkeskommunens forvaltning av midler og hvem som mottar støtte til kulturbygg, samt hvordan praksis for å sikre tildeling, drift og vedlikehold, er organisert.

I den andre problemstillingen vil revisor se på samhandlingen om kulturbygg. Revisor vil undersøke styringslinjer, kontaktpunkt og hvordan prioriteringer gjøres, samt om det er etablert tilstrekkelige rutiner for samhandling. Denne problemstillingen omfatter også vedlikeholdsbehov.

Forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres innenfor en ressursramme på 400 timer og revisor foreslår at levering til sekretariatet settes til 01.03.2024.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor vil presentere prosjektplanen i møtet.

Se vedlagt prosjektplan for ytterligere opplysninger.

Vurdering og konklusjon

Prosjektplanen er i tråd med kontrollutvalgets bestilling. Om utvalget ønsker å få forvaltningsrevisjonen behandlet på første fylkesting i 2024, må rapporten leveres sekretariatet i begynnelsen eller senest midten av februar.

Investeringer og vedlikehold av kulturbygg

Trøndelag fylkeskommune
Prosjektplan forvaltningsrevisjon



1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med prosjektet er å svare ut kontrollutvalgets bestilling om å se på investeringer og vedlikehold av kulturbygg. Revisor vil svare ut dette gjennom å se på tildeling av midler, system og rutiner for vedlikehold og organisering og samhandling for å sikre en best mulig forvaltning av kulturbygg.

PROBLEMSTILLINGER

- Er fylkeskommunens praksis for tildeling og tilskudd til investering, drift og vedlikehold av infrastruktur til kulturformål i tråd med egne og nasjonale målsettinger?
- Er virksomhetene og forvaltningen av infrastruktur og kulturbygg organisert på en måte som er effektiv, bærekraftig og legger til rette for god samhandling?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 400 timer

Rapport til sekretær: 01.03.2024

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Sunniva Tusvik Sæter

sts@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 815 493 00

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune bestilte den 07.02.2023, sak 02/23, en forvaltningsrevisjon om investeringer og vedlikehold av kulturtilbud. Bestillingen er en del av Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, som omtaler temaet på følgende vis:

«Det er etterslep på vedlikehold og investeringer i kulturbygg. Det er store forventninger til fylkeskommunale bidrag på investeringsprosjekter innenfor museumsfeltet og på kulturbygg, uten at de økonomiske rammene er tilstrekkelige. Konsekvensene er at utbyggingsprosjekt forsinkes og viktige kulturminner kan gå tapt. Det bidrar også til et dårlig omdømme for fylkeskommunen, og gir fylket en innskrenket mulighet til å være en viktig aktør i samfunnsutviklingen.

En forvaltningsrevisjon kan se på hvordan fylkeskommunen arbeider for å forvalte kulturbygg og museum. Revisjonen kan undersøke hvordan utviklingen i vedlikeholdsetterslepet har vært, og hvilke systemer og rutiner fylkeskommunen har for å kartlegge og dokumentere vedlikeholdsbehovet».

I saksframlegget til kontrollutvalget var det utarbeidet tre forslag til problemstillinger:

- Er dagens praksis for tildeling til investering, drift og vedlikehold av infrastruktur til kulturformål, bærekraftig?
- Hvilke systemer og rutiner har fylkeskommunen for å kartlegge eller dokumentere vedlikeholdsbehovet?
- Er virksomhetene og forvaltningen av infrastruktur og kulturbygg hensiktsmessig organisert?

2.2 Bakgrunnsinformasjon

FNs bærekraftsmål nr 11: Bærekraftige byer og lokalsamfunn, har et delmål (11.4) om at man skal styrke innsatsen for å verne og sikre verdens kultur- og naturarv.

Trøndelag fylkeskommune har en kulturstrategi for Trøndelag for perioden 2019-2022; Balansekunst. Her omtales den kulturelle infrastrukturen på følgende vis:

«Vår kulturelle infrastruktur består av arenaer som støtter og muliggjør kulturelle aktiviteter.

Arenaer for idrett, scenekunst, museum, bibliotek, kulturhus, skoler og ulike forsamlingslokaler utgjør til sammen den fysiske kulturelle infrastrukturen i Trøndelag. Mange kulturaktører ønsker egne bygg. Aktørene bør oppfordres til å se på muligheter for økt sambruk. Flere sentra i regionen har gode erfaringer med, og ser gunstige effekter av, kulturbygg som har flerbruksmuligheter og nedslagsfelt utover egne kommunegrenser. Dette understreker regionbyenes rolle og betydning for omlandet.

I en digital hverdag tilbringer vi mer og mer tid bak en skjerm, og bruker digitale verktøy i stor grad for å få informasjon om, og tilgang til, kultur- og idrettsaktiviteter. Digital formidling og læring preger nye tjenester fra arkiv, museum og bibliotek.

Kulturell infrastruktur kan i tillegg til bygninger og fysiske arenaer bestå av immaterielle elementer som nettverk, produksjon, formidling, arrangementer, institusjoner og offentlig debatt.

Gode fritidsaktiviteter og arrangement er i stor grad knyttet til arenaer for idrett og kultur. Det ligger store muligheter i at offentlige bygg, ikke minst skolebyggene, i lokalsamfunnene gjøres lettere tilgjengelig.

Trondheim og Trøndelag har ambisjoner om å arrangere flere internasjonale mesterskap. I Nasjonaljubileet 2030 har Stiklestad Nasjonale kultursenter, Trondheim og Trøndelag en sentral rolle, og Trondheim søker status som europeisk kulturhovedstad i 2030. I tillegg foreligger planer for utvikling av et nytt museum for kunst og design. Dette vil kreve en omfattende utvikling av bygg og anlegg. Lokalisering, planlegging og bygging av arenaer må skje på grunnlag av behovsanalyser der økonomisk og miljømessig bærekraft vektlegges.»

Det er lagt fire strategier for kulturell infrastruktur i planen:

1. Etterstrebe lav økonomisk terskel for bruk av nye og eksisterende kultur- og idrettsarenaer
2. Realisere regionale arenaer av nasjonal interesse gjennom god samhandling mellom stat, region og kommuner
3. Tilpasse eksisterende og nye bygg og lokaler til ulike bruksområder og aktører, herunder ivareta geografisk dekning og mulighetene for sambruk
4. Utvikle digitale verktøy for informasjon, deltakelse og læring, og sikre nødvendig opplæring og infrastruktur.

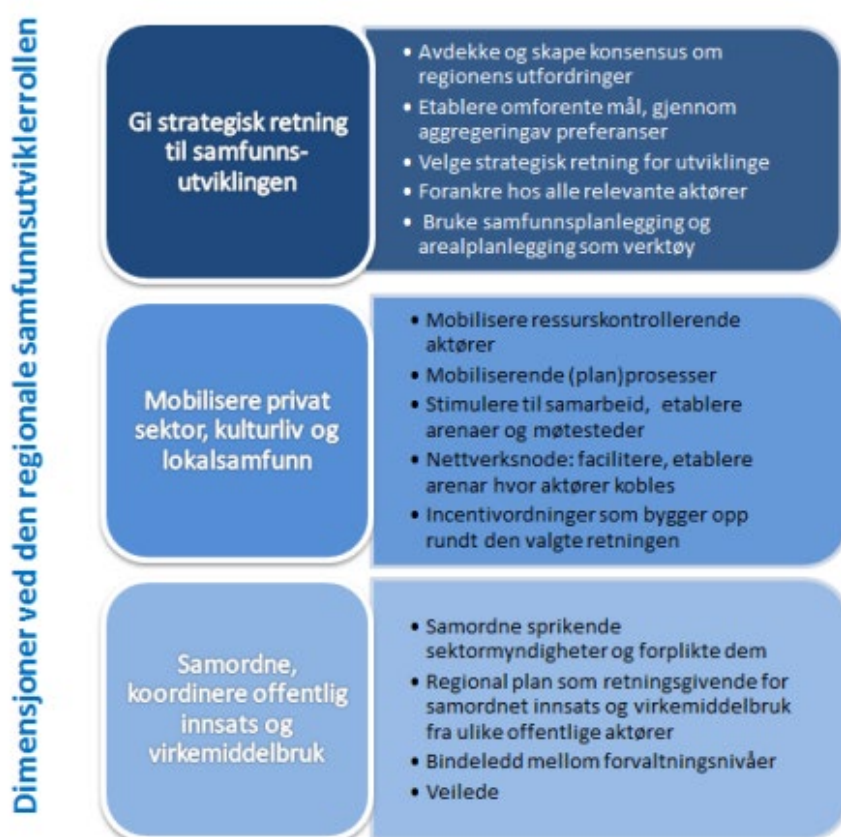
2.3 Fylkeskommunens organisering

Det er flere avdelinger i fylkeskommunen som revisor anser som relevante eller potensielt relevante i dette prosjektet. Avdeling organisasjon, eiendom og tannhelse, med seksjon eiendom vil være aktuelt med tanke på drift av kulturbygg. Videre har fylkeskommunen en avdeling for kultur og folkehelse, og avdeling for plan, næring og kulturminner. Det kan være relevant å intervju ansatte i alle disse avdelingene.

Fylkeskommunen eier i hovedsak bygg som videregående skoler, samferdselsbygg og tannklinikker. På noen av skolene er det kulturarenaer som også benyttes av andre enn elevene. Fylkeskommunen eier også eksempelvis Turneteateret i Trøndelag og eier sammen med andre kommuner flere museer og Kunsthall Trondheim AS.

Fylkeskommunen forvalter en andel av overskuddet av spillemidler som kan bevilges til kulturbygg. Det kan søkes om tilskudd til nybygg, ombygging og modernisering av kulturbygg og spesialbygg. (Trøndelag fylkeskommune, n.d.)

Fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler, kan sies å ha flere hovedoppgaver. Rapporten «Samfunnsutviklerrollen» presenterer tre hovedoppgaver for fylkeskommunen:



Figur 1. Samfunnsutviklerrollen

Kilde: (Hofstad & Hanssen, 2015)

«Den første er å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen. For det andre å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn. Og for det tredje å samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.» (Hofstad & Hanssen, 2015). I rapporten vises det til at utfordringen på området er at fylkeskommunen bare til en viss grad har vilje og evne til å gi strategisk retning for utviklingen, har problemer med å koordinere sprikende offentlige sektormyndigheter til felles innsats, og i varierende grad klarer å mobilisere de som sitter på ressursene, altså både offentlige og private aktører.

Under kan vi se statistikk for drifts- og investeringsutgifter til kultursektoren i prosent og kroner.

Tabell 1. Statistikk for drifts- og investeringsutgifter i kultursektoren

	Netto driftsutgifter til kultursektoren i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter (prosent)			Brutto investeringsutgifter til kultursektoren per innbygger (kr)		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Oslo	4,7	5,6	5,4	2 179	2 007	2 147
Rogaland	4,8	4,9	5,1	1 114	881	1 014
Møre og Romsdal	3,1	3,0	3,2	1 379	1 301	1 059
Nordland	4,0	3,9	3,7	678	478	777
Viken	3,8	4,1	4,0	1 583	1 348	1 444
Innlandet	3,8	3,9	3,9	1 161	735	798
Vestfold og Telemark	3,8	3,9	3,9	720	472	510
Agder	4,2	4,4	4,3	1 640	1 352	900
Vestland	4,1	4,0	4,0	1 409	935	1 117
Trøndelag	4,4	4,5	4,3	1 819	2 052	1 661
Troms og Finnmark	3,9	3,8	3,7	1 191	1 010	559

Kilde: SSB, tabell 13145

Av tabellen kan vi se at Trøndelag fylkeskommune ligger i øvre sjiktet både når det gjelder netto driftsutgifter til kultursektoren, og brutto investeringsutgifter til kultursektoren. Dette gjør det spesielt interessant å se på forvaltningen av midlene som går til kultursektoren, i dette prosjektet avgrenset til kulturbygg og tilhørende infrastruktur.

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapitlet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

- Er fylkeskommunens praksis for tildeling og tilskudd til investering, drift og vedlikehold av infrastruktur til kulturformål i tråd med egne og nasjonale målsettinger?
- Er virksomhetene og forvaltningen av infrastruktur og kulturbygg organisert på en måte som er effektiv, bærekraftig og legger til rette for god samhandling?

I den første problemstillingen vil vi undersøke fylkeskommunens forvaltning av midler og hvem som mottar støtte til kulturbygg, samt hvordan praksis for å sikre tildeling, drift og vedlikehold er organisert.

Den siste problemstillingen vil se på samhandlingen internt i fylkeskommunen og med andre aktører om kulturbygg. Vi vil undersøke styringslinjer, kontaktpunkt og hvordan prioriteringer gjøres, samt om det er etablert tilstrekkelige rutiner for samhandling. Denne problemstillingen omfatter også vedlikeholdsbehov. Denne problemstillingen vil både omfatte fylkeskommunens egne kulturbygg og indirekte eide kulturbygg gjennom fylkeskommunens selskaper, som for eksempel museene.

3.2 Avgrensing

I denne forvaltningsrevisjonen vil vi både undersøke kulturbygg fylkeskommunen eier direkte, indirekte gjennom selskaper og tilskudd gitt til kulturbygg fylkeskommunen selv ikke eier.

Prosjektet avgrenses til å se på infrastruktur i og som er relevant for kulturbygg. Eksempelvis idrettsarenaer vil ikke undersøkes. Med infrastruktur mener vi her den underliggende strukturen som må være på plass for at et kulturbygg skal kunne fungere etter hensikten. Kulturbygg omfatter både kulturhus og andre bygg som skal fungere som en lokal og regional møteplass og arena for amatører og profesjonelle utøvere av kunst og kulturaktiviteter.

Vi vil ikke vurdere kvaliteten på fylkeskommunens saksbehandling av søknader om midler til kulturbygg, men se på kriterier og målsettinger som er gjeldende på området.

Vi vil ikke se på det som defineres som mindre prosjekt i fylkeskommunen (under 25 000 kr).

3.3 Aktuelle kilder til kriterier

- FNs bærekraftsmål
- Relevante stortingsmeldinger
- Trøndelag fylkeskommunes planer og strategier

- Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023

3.4 Metoder for innsamling av data

Forvaltningsrevisjonen vil bygge på data hentet fra sentrale dokumenter som er gjeldende for kulturbygg, inkludert fylkeskommunens planer, strategier og retningslinjer. Andre aktuelle dokumenter er dokumenter til politisk behandling og administrativ behandling. Dokumentgjennomgang er nyttig for å finne opplysninger som er nødvendige og relevante for investeringer og vedlikehold av kulturbygg, og sikre at arbeidet på området er formalisert.

Det vil gjennomføres intervju med ansatte i fylkeskommunens administrasjon som har relevante arbeidsoppgaver på området. Det vil også gjennomføres intervju med utvalgte fylkeskommunalt eide selskaper som driver med kulturvirksomhet og med kommuner som har kulturbygg i sin kommune. Det vil også være av interesse å intervjuere leder og nestledere i hovedutvalg kultur, siden de behandler saker knyttet til bevilgning av midler til kulturbygg. Det kan være relevant å også intervjuere saksbehandlere til hovedutvalget. Formålet med bruk av intervju vil være å frembringe innsikt og dybdekunnskap om de reviderte temaene. Personer som sitter med ansvar og daglige oppgaver knyttet til temaet, anses som gode kilder til informasjon.

Revisor vil underveis i revisjonen vurdere metodebruken for å sikre at det samles inn tilstrekkelig informasjon til å besvare problemstillingene.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Sunniva Tusvik Sæter
Prosjektmedarbeider	Hanne Marit Ulseth Bjerkan

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	07.02.2023
Prosjektplan til sekretær	02.05.2023
Oppstartsmøte	August 2023
Datainnsamling ferdig	Desember 2023
Rapport til uttalelse	12.02.2024
Rapport til sekretær	01.03.2024

Steinkjer, 24.05.2023

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

Hofstad, H., & Hanssen, G. S. (2015). *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå*.

https://www.regjeringen.no/contentassets/98e85f1aca7c4d4d9393506ee3e165bc/samfunnsutviklerrollen_regionalt_folkevalgt-niva.pdf

Trøndelag fylkeskommune. (n.d.). *Spillemidler til kulturbygg*. Retrieved April 25, 2023, from

<https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/kultur/kulturtilskudd-priser-og-stipend/spillemidler-til-kulturbygg/>

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

RivRevisjon Midt-Norge

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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

FR1255 Uavhengighetserklæring

Dokumentet er signert digitalt av følgende undertegnere:

- SUNNIVA TUSVIK SÆTER, signert 25.04.2023 med ID-Porten: BankID



Det signerte dokumentet inneholder

- En forside med informasjon om signaturene
- Alle originaldokumenter med signaturer på hver side
- Digitale signaturer



Dokumentet er forseglet av Posten Norge

Signeringen er gjort med digital signering levert av Posten Norge AS. Posten garanterer for autentisiteten og forseglingen av dette dokumentet.



Slik ser du at signaturene er gyldig

Hvis du åpner dette dokumentet i Adobe Reader, skal det stå øverst at dokumentet er sertifisert av Posten Norge AS. Dette garanterer at innholdet i dokumentet ikke er endret etter signering.

Prosjekt nr: FR1255	Kommune: Trøndelag fylkeskommune
-------------------------------	--

Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:
Investeringer og vedlikehold av kulturbygg

Hovedreferanse:
Kommuneloven § 24-4
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3
RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4
RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13
RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6
Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<i>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</i> <i>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</i> <i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Steinkjer 25.04.2023

Sunniva Tusvik Sæter
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Prosjektplan forvaltningsrevisjon - Vegadministrasjonen

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

06.06.2023

Saknr

34/23

Saksbehandler Torbjørn Brandt**Arkivkode** FE-217, TI-&58**Arkivsaknr** 22/284 - 6**Forslag til vedtak**

Kontrollutvalget slutter seg til problemstillingene i prosjektplanen. Utvalget ber revisor gjennomføre prosjektet innenfor en ressursramme på 420 timer med levering til sekretariatet 05.04.2024.

Vedlegg

Prosjektplan forvaltningsrevisjon - vegadministrasjon

Særutskrift av møtebok - sak 10_23

Særutskrift av møtebok sak 73_22

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte den 13.12.2022, sak 73/22 en forvaltningsrevisjon av vegadministrasjon og forhold knyttet til dette fylkeskommunale virksomhetsområdet. For å avklare innholdet og omfanget av bestillingen, behandlet kontrollutvalget forslag til innretning og problemstillinger i sak 10/23 behandlet i kontrollutvalget den 21.03.2023. På dette grunnlaget har revisor utformet følgende problemstillinger:

1. Hvilken kompetanse fikk Trøndelag fylkeskommune overført fra sams vegadministrasjon sammenlignet med Møre og Romsdal fylkeskommune?
2. Har Trøndelag fylkeskommune nødvendig kompetanse og kapasitet til å løse oppgavene?
3. Har Trøndelag fylkeskommune rutiner for å håndtere ulike typer henvendelser til vegadministrasjonen og følges disse i praksis?
4. Løser Trøndelag fylkeskommune forvaltningsoppgaver i henhold til forvaltningsloven og plan- og bygningslovens bestemmelser?
5. Har vegavdelingen i Trøndelag fylkeskommune et fungerende avvikssystem.

Den første problemstillingen er en beskrivende problemstilling. Den vil svare ut hvilken kompetanse Trøndelag fylkeskommune fikk fra sams vegadministrasjon ved overføringen. Her vil revisor sammenligne Trøndelag fylkeskommune med Møre og Romsdal, ettersom sams vegadministrasjon dekker både Trøndelag og Møre og Romsdal. Denne problemstillingen vil også omfatte hvordan organiseringen var før oppløsningen av sams vegadministrasjon og hvordan den ble i hvert av fylkene.

Den andre problemstillingen er en naturlig fortsettelse av den første, og ser på om fylkeskommunens kompetanse og kapasitet er tilpasset de oppgavene som fylkeskommunen har. I den forbindelse er det aktuelt å undersøke behovet for rekruttering, interne endringer i organisasjonen samt å se på om fylkeskommunen har hatt kapasitet til å løse de tildelte oppgavene.

Den tredje problemstillingen handler om fylkeskommunes rutiner for å håndtere henvendelser fra publikum og om disse rutinene følges. Denne problemstilling vil fange opp om rutinene dekker kommunikasjon med ulike målgrupper og hvordan denne kommunikasjonen skjer, eksempelvis hvem som har ansvar for kommunikasjon med ulike målgrupper og hvor tydelig dette framstår.

Den fjerde problemstillingen handler om hvordan fylkeskommunen løser lovpålagte oppgaver etter plan- og bygningsloven som ble overført fra sams vegadministrasjon. - bidrar til forbedring.

Den femte problemstillingen gjelder fylkeskommunens avvikssystem, om dette er tilgjengelig og brukes i vegavdelingen.

Forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres innenfor en ressursramme på 420 timer og revisor foreslår at levering til sekretariatet settes til 05.04.2024.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor vil presentere prosjektplanen i møtet.

Se vedlagt prosjektplan for ytterligere opplysninger.

Vurdering og konklusjon

Prosjektplanen er i tråd med kontrollutvalgets bestilling og påfølgende sak hvor innholdet og omfanget av bestillingen ble ytterligere avklart. Utvalget kan vedta å slutte seg til problemstillingene i planen.

1 PROSJEKTFAKTA

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om administrasjonen av fylkesvegene har funnet sin form etter overtakelse av sams vegadministrasjon.

PROBLEMSTILLINGER

- Hvilken kompetanse fikk Trøndelag fylkeskommune overført fra sams vegadministrasjon sammenlignet med Møre og Romsdal fylkeskommune?
- Har Trøndelag fylkeskommune nødvendig kompetanse og kapasitet til å løse oppgavene?
- Har Trøndelag fylkeskommune rutiner for å håndtere ulike typer henvendelser til vegadministrasjonen og følges disse i praksis?
- Løser Trøndelag fylkeskommune forvaltningsoppgaver i henhold til forvaltningsloven og plan- og bygningslovens bestemmelser?
- Har vegavdelingen i Trøndelag fylkeskommune et fungerende avvikssystem?

TID OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 420 timer

Rapport til sekretær: 05.04.2024

OPPDRAKSANSVARLIG FORVALTNINGSREVISOR

Margrete Haugum

mha@revisjonmidtnorge.no

Mobil: 952 33 007

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylke bestilte den 13.12.2022, sak 73/22 en forvaltningsrevisjon om vegadministrasjon. Bestillingen er gjort med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, hvor det står at det er både økonomisk og organisatorisk usikkerhet rundt overtakelsen av sams vegadministrasjon fra Statens vegvesen fra januar 2020. I sak 73/22 pekes det på risikoer på følgende områder:

- Økonomi
- Mottak av oppgaver og ansatte
- Nødvendige systemer for å ta over oppgavene
- Innføring av nye IKT-verktøy
- Ivaretagelse av kvalifisert kompetanse.

I tillegg nevnes prosessen med overtakelse av sams vegadministrasjon og hvordan administrasjonen har fulgt opp dette og om målsettingene med overtakelsen er nådd.

I kontrollutvalgsmøtet 13.12.2022 mener kontrollutvalget at forvaltningsrevisjonen bør omhandle:

- System for henvendelser til vegadministrasjonen
- Sammenlignende data – hva gjør de ulike fylkeskommuner ved mottak av henvendelser
- Kommunikasjon i møtet med publikum
- Har administrasjonen et avvikssystem som fungerer

I kontrollutvalgets møte 21.03.2023 ble kontrollutvalget utfordret til å presisere problemstillingen nærmere. Forvaltningsrevisor deltok i dette møtet og har innarbeidet innspillene i denne prosjektplanen.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

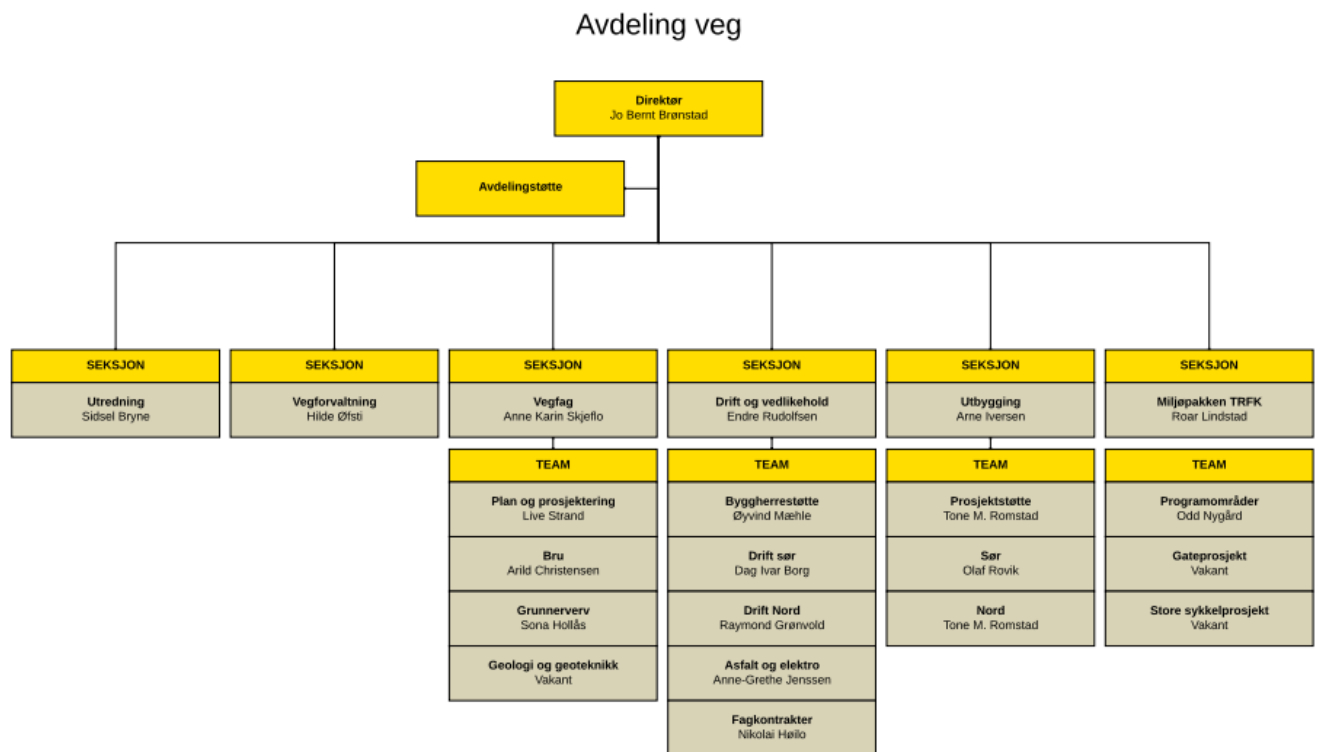
Overføring av sams vegadministrasjon fra Statens Vegvesen til fylkene var et ledd i regionreformen. En del av begrunnelsen var at dagens fylkesveger ikke bare skal eies, men også administreres av fylkeskommunen. Overføringen skjedde 01.01.2020. Før den tid hadde Statens vegvesen ansvaret for fylkesvegene på vegne av fylkeskommunene. Overføringen medførte at oppgaver og kompetanse ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunene.

2.3 Vegadministrasjonens plass i fylkeskommunen

I Trøndelag fylkeskommune er vegavdelingen en av sju avdelinger. Vegavdelingen er delt i seks seksjoner:

- Utredning
- Vegforvaltning
- Vegfag
- Drift og vedlikehold
- Utbygging
- Miljøpakken Trøndelag fylkeskommune

Noen av seksjonene er i tillegg organisert i flere team slik det framgår av organisasjonskartet for avdeling veg i figur 1. Forvaltningsrevisjonen vil berøre hele avdeling veg.



www.trondelagfylke.no/om-oss/organisasjon/organisasjonkart

Figur 1. Organisasjonskart avdeling veg.

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet viser revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

Basert på bestillingen fra kontrollutvalget har revisor utformet følgende problemstillinger.

- Hvilken kompetanse fikk Trøndelag fylkeskommune overført fra sams vegadministrasjon sammenlignet med Møre og Romsdal fylkeskommune?
- Har Trøndelag fylkeskommune nødvendig kompetanse og kapasitet til å løse oppgavene?
- Har Trøndelag fylkeskommune rutiner for å håndtere ulike typer henvendelser til vegadministrasjonen og følges disse i praksis?
- Løser Trøndelag fylkeskommune forvaltningsoppgaver i henhold til forvaltningsloven og plan- og bygningslovens bestemmelser?
- Har vegavdelingen i Trøndelag fylkeskommune et fungerende avvikssystem.

Den første problemstillingen er en beskrivende problemstilling. Den vil svare ut hvilken kompetanse Trøndelag fylkeskommune fikk fra sams vegadministrasjon ved overføringen. Kontrollutvalget har her ønsket en sammenligning med andre fylker, og spesielt Møre og Romsdal, ettersom sams vegadministrasjon dekket både Trøndelag og Møre og Romsdal. Denne problemstillingen vil også omfatte hvordan organiseringen var før oppløsningen av sams vegadministrasjon og hvordan den ble i hvert av fylkene.

Den andre problemstillingen er en naturlig fortsettelse av den første, og ser på om fylkeskommunens kompetanse og kapasitet er tilpasset de oppgavene som fylkeskommunen har. I den forbindelse er det aktuelt å undersøke behovet for rekruttering, interne endringer i organisasjonen samt å se på om fylkeskommunen har hatt kapasitet til å løse de tildelte oppgavene.

Den tredje problemstillingen handler om fylkeskommunes rutiner for å håndtere henvendelser fra publikum og om disse rutinene følges. Denne problemstilling vil fange opp om rutinene dekker kommunikasjon med ulike målgrupper og hvordan denne kommunikasjonen skjer, eksempelvis hvem som har ansvar for kommunikasjon med ulike målgrupper og hvor tydelig dette framstår..

Den fjerde problemstillingen handler om hvordan fylkeskommunen løser lovpålagte oppgaver etter plan- og bygningsloven som ble overført fra sams vegadministrasjon.

Den femte problemstillingen handler om fylkeskommunens avvikssystem, om dette er tilgjengelig og brukes i vegavdelingen.

3.2 Avgrensing

Revisor har avgrenset sammenligningen med andre fylker til å gjelde Møre og Romsdal. Begrunnelsen for dette er at sams vegadministrasjon dekket både Trøndelag og Møre og Romsdal, og kompetansen ble fordelt mellom disse to fylkene. Når det gjelder fylkeskommunens forvaltningsoppgaver er disse avgrenset til å gjelde forvaltningsoppgaver etter plan- og bygningsloven.

3.3 Kilder til kriterier

Aktuelle kilder til revisjonskriterier er politiske dokumenter i forbindelse med overføringen av sams vegadministrasjon fra Statens vegvesen til Trøndelag fylke. Overføringen av sams vegadministrasjon berører oppgaver som er regulert av blant annet vegloven, vegtrafikkloven, plan- og bygningsloven og forurensningsforskriften. I tillegg er det aktuelt å benytte og forvaltningsloven. I tillegg vil fylkeskommunens egne rutiner være aktuelle kilder sammen med kommuneloven.

3.4 Metoder for innsamling av data

Politiske dokumenter som beskriver forutsetninger og konsekvenser av overflytting av sams vegadministrasjon fra Statens vegvesen til Trøndelag fylke er grunnleggende i denne forvaltningsrevisjonen. Det er også aktuelt å gjennomgå andre dokumenter som beskriver eller diskuterer overflyttingen, for å fange opp relevante data i henhold til problemstillingene. I problemstillingen om kompetanse og kapasitet er dokumentasjon av kompetansebehov relevant data sammen med faktiske utlysninger av stillinger og hvor mange og hvilken kompetanse som ble med til Trøndelag fylkeskommune. Rapporteringer fra vegavdelingen vil si noe om avdelingen har klart å løse de oppgavene de er pålagt. Når det gjelder saksbehandlingen i forhold til plan- og bygningsloven er det aktuelt med en gjennomgang av et utvalg saker i saksbehandlingssystemet.

Det er aktuelt å gjennomføre intervju med ansatte i fylkeskommunen som har vært involvert i overflyttingen, både tidligere ansatte i Statens vegvesen og i Trøndelag fylkeskommune. Dette for å få et mer detaljert bilde av situasjonen.

For å gjøre gode undersøkelser om avvikssystemet er det aktuelt å få tilgang til avvikssystemet og se nærmere på hva som er registrert, og hvordan det brukes.

Revisor vil underveis vurdere muligheten for å gjennomføre en spørreundersøkelse blant de ansatte i forhold flere av problemstillingene.

Forvaltningsrevisjon gjennomføres parallelt med forvaltningsrevisjon om fylkesvei. I begge forvaltningsrevisjonene er avdeling veg revidert enhet. Det betyr at deler av datainnsamlingen kan gjøres parallelt for ikke å belaste revidert enhet unødige mye.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor: Margrete Haugum

Prosjektmedarbeidere: Arve Gausen og Anna Ølnes

Kvalitetssikrer: Leidulf Skarbø

Kvalitetssikrer: Marit Ingunn Holmvik

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato: 13.12.2022

Prosjektplan til sekretær: 07.03.2022 og 23.05.2023

Oppstartsmøte: Senest 15.09.2023

Vurdering av ressursbruk: 01.12.2023

Datainnsamling ferdig: 01.02.2024

Rapport til uttalelse: 01.03.2024

Rapport til sekretær: 05.04.2024

Steinkjer 19.05.2023

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

Fra sams og samling (udatert). Konsekvenser ved overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 01.01.2020, og vurdering av alternativer. Regionreformen. Statens Vegvesen

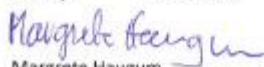
VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

PwvRevisjon Midt-Norge	
Prosjekt nr: FR1250	Kommune: Trøndelag fylkeskommune
Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:	

Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p><i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i></p>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Steinkjer 02.05.2023



Margrete Haugum
Oppdargansvarlig forvaltningsrevisor

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Forvaltningsrevisjon av vegadministrasjon - Forslag til innretning og problemstillinger

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

21.03.2023

Saknr

10/23

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 22/284 - 3

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget ber revisor utarbeide en prosjektplan i tråd med innspill fra kontrollutvalget og ber revisor utarbeide en prosjektplan som leveres til sekretariatet innen 03.05.2023.

Vedlegg

Notat - forslag til problemstillinger til forvaltningsrevisjonene av vegadministrasjonen og fylkesveier

Bestilling av forvaltningsrevisjon - Vegadministrasjonen

Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024

Behandling:

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, Margrete Haugum, orienterte utvalget om mulige problemstillinger, herunder utfordringer og hensiktsmessige avgrensninger. Utvalget ga revisor synspunkter og tilkjennega hvilke forventninger og kom med innspill og utdypninger til de ulike problemstillingene.

Forslag til vedtak - enstemmig.

Vedtak:

Kontrollutvalget ber revisor utarbeide en prosjektplan i tråd med innspill fra kontrollutvalget og ber revisor utarbeide en prosjektplan som leveres til sekretariatet innen 03.05.2023.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget i Trøndelag fylke bestilte den 13.12.2022, sak 73/22 en forvaltningsrevisjon om vegadministrasjon. I plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024 pekes det på økonomisk og organisatorisk usikkerhet rundt overtakelsen av sams vegadministrasjon. Overtakelsen innebærer risiko på følgende områder:

- Økonomi
- Mottak av oppgaver og ansatte
- Nødvendige systemer for å ta over oppgavene
- Innføring av nye IKT-verktøy
- Ivaretagelse av kvalifisert kompetanse.

Under behandling av bestilling av denne forvaltningrevisjonen, se sak 73/22 behandlet i kontrollutvalgets møte, den 13.12.2022 ble følgende områder trukket frem av kontrollutvalget:

- System for henvendelser til vegadministrasjonen
- Sammenlignende data – hva gjør de ulike fylkeskommuner ved mottak av henvendelser
- Kommunikasjon i møtet med publikum
- Har administrasjonen et avvikssystem som fungerer

Revisjonen har opplyst kontrollutvalget om at arbeidet startes opp etter sommerferien. Revisor har derfor i samråd med leder av utvalget og sekretariatet, kommet frem til at det er hensiktsmessig å legge frem dette notatet.

Revisor peker på muligheten for at valget av problemstillinger kan innebære en mulighet for at prosjektene løses som et prosjekt. Revisor peker på at forvaltningsrevisjonene gjennomføres i samme avdeling i fylkeskommunen, og videre at prosjektene må samkjøres.

Vurderinger og konklusjon

Formålet med å legge frem dette notatet er å bidra til en diskusjon som avklarer hvilke problemstillinger kontrollutvalget ønsker å få besvart og videre om det er hensiktsmessig å gjennomføre dette som ett eller to prosjekt.

Bestilling av forvaltningsrevisjon - Vegadministrasjonen

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

13.12.2022

Saknr

73/22

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 22/284 - 1

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon med tema 'vegadministrasjonen' og ber revisor utarbeide en prosjektplan i tråd med bestillingen og innspill fra kontrollutvalget med levering til sekretariatet innen 01.03.2023.

Vedlegg

Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024

Behandling:

Kontrollutvalget drøftet bestillingen.

Det kan være synergier ved å bestille to forvaltningsrevisjoner innenfor samme virksomhetsområde.

Tema som kontrollutvalget mener at saken bør omhandle:

- System for henvendelser til vegadministrasjonen
- Sammenlignende data - hva gjør de ulike fylkeskommunene ved mottak av henvendelser
- Kommunikasjon i møte med publikum
- Har administrasjonen et avvikssystem som fungerer (brukere)

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon med tema 'vegadministrasjonen' og ber revisor utarbeide en prosjektplan i tråd med bestillingen og innspill fra kontrollutvalget med levering til sekretariatet innen 01.03.2023.

Saksopplysninger

I plan for forvaltningsrevisjon er tema med tittelen 'vegadministrasjonen' satt opp som et prioritert område. I planen ble dette temaet beskrevet slik:

- *Det er både økonomisk og organisatorisk usikkerhet rundt overtakelsen av Sams vegadministrasjon fra Statens vegvesen fra januar 2020. For fylkeskommunen vil dette innebære et bestiller- og utføreransvar på et svært omfattende område. Overtakelsen innebærer risiko på følgende områder:*
 - *Økonomisk risiko (finansiering av oppgaveporteføljen)*
 - *Mottak av oppgaver og ansatte.*
 - *Nødvendige system for å ta over oppgavene.*
 - *Innføring av nye IKT-verktøy.*
 - *Ivaretagelse av kvalifisert kompetanse.*
- *Kontrollutvalget kan be revisjonen undersøke prosessen med overtakelse av Sams, og hvordan administrasjonen har fulgt opp denne, samt om målsettingene med overtakelsen er nådd.*

Vurdering og konklusjon

Regionreformen er en av de større omstruktureringer i offentlig sektor, hvor blant annet Sams vegadministrasjon ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. Dette innebar at Trøndelag fylkeskommune fikk ansvaret for å drifte sine egne fylkesveger.

Et eksempel på en hovedproblemstilling for denne forvaltningsrevisjonen er:

- *Er vegadministrasjonen hensiktsmessig organisert for å løse oppgavene fremover?*

Det er kan være aktuelt å undersøke om administrasjonen har tilstrekkelige økonomiske ressurser, relevante systemer og nødvendig kompetanse osv. Kontrollutvalget oppfordres til å komme med innspill og foreslå egne problemstilling som revisor tar med seg i arbeidet med utarbeidelsen av prosjektplanen.

Kontrollutvalget oppfordres til å bestille en forvaltningsrevisjon med 'vegadministrasjonen' som tema.

Prosjektplan til forvaltningsrevisjon - Fylkesveier - vedlikehold, klima og miljøtiltak

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

06.06.2023

Saknr

35/23

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 22/283 - 6

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til problemstillingene i prosjektplanen. Utvalget ber revisor gjennomføre prosjektet innenfor en ressursramme på 500 timer med levering til sekretariatet 05.04.2024.

Vedlegg

Prosjektplan - Fylkesveier - vedlikehold, klima og miljøtiltak

Særutskrift av møtebok - sak 11_23

Særutskrift av møtebok sak 74_22

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte den 13.12.2022, sak 74/22 en forvaltningsrevisjon av fylkesveiene med tanke på vedlikehold, miljø og klimatilak av disse. Formålet med bestillingen er å gjennomføre en forvaltningsrevisjon for å undersøke hvordan fylkeskommunens midler til veg forvaltes, spesielt i forhold til trafikksikkerhet og klima og miljø. For å avklare innholdet og omfanget av bestillingen, behandlet kontrollutvalget forslag til innretning og problemstillinger i sak 11/23 behandlet i kontrollutvalget den 21.03.2023. På dette grunnlaget har revisor utformet følgende problemstillinger:

- Hvilke føringer finnes for bruk av midler til veg?
- Er trafikksikkerhet og klima og miljø ivaretatt i drifts- og vedlikeholds kontrakter på fylkesveg?
- Er trafikksikkerhet og klima og miljø ivaretatt i investeringsprosjekter på veg?
- Er trafikksikkerhet og klima og miljø ivaretatt i prioritering av vedlikeholdsetterslepet?

Forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres innenfor en ressursramme på 500 timer og revisor foreslår at levering til sekretariatet settes til 05.04.2024.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor vil presentere prosjektplanen i møtet.

Se vedlagt prosjektplan for ytterligere opplysninger.

Vurdering og konklusjon

Prosjektplanen er i tråd med kontrollutvalgets bestilling og utvalget kan vedta å slutte seg til problemstillingene i planen.

1 PROSJEKTFAKTA

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvordan fylkeskommunens midler til veg forvaltes, spesielt i forhold til trafiksikkerhet og klima og miljø.

PROBLEMSTILLINGER

- Hvilke føringer finnes for bruk av midler til veg?
- Er trafiksikkerhet og klima og miljø ivaretatt i drifts- og vedlikeholdskontrakter på fylkesveg?
- Er trafiksikkerhet og klima og miljø ivaretatt i investeringsprosjekter på veg?
- Er trafiksikkerhet og klima og miljø ivaretatt i prioritering av vedlikeholdsetterslepet?

TIDS OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 500 timer

Rapport til sekretær: 05.04.2024

OPPDRAKSANSVARLIG FORVALTNINGSREVISOR

Margrete Haugum

mha@revisjonmidtnorge.no

Mobil: 952 33 007

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylke bestilte den 13.12.2022, sak 74/22 en forvaltningsrevisjon om fylkesveger – vedlikehold, klima- og miljøtiltak. Bestillingen er gjort med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, hvor det står at investeringene på vegområdet reduseres med over 1200 millioner kroner over de neste fire årene. Samtidig medfører klimaendringer økning av akutte hendelser (ras, flom og stengte veier), vedlikeholdsetterslep, og det er dokumentert større vedlikeholdsbehov. I tillegg nevnes risikoer knyttet til økt godstrafikk på veg og trafiksikkerhet.

I saksframlegget pekes det på at det er store utfordringer for fylkeskommunen som vegeier. Følgende eksempler på problemstillinger er nevnt:

- Hvordan arbeider fylkeskommunen for at fylkesvegnettet møter nåværende og kommende klima- og miljøutfordringer?
 - I hvilken grad lykkes fylkeskommunen med dette?
 - Hva er årsakene til at man lykkes/ikke lykkes?
- I hvilken grad sikrer fylkeskommunen god økonomi- og kontraktstyring som gjelder fylkesvegene?
- Har fylkeskommunen tilfredsstillende rapporteringsrutiner som gjelder for eksempel økonomi, kvalitet og avvik og etterleves disse rutinene

I kontrollutvalgsmøtet 13.12.2022 nevnte kontrollutvalget at forvaltningsrevisjonen bør omhandle:

- Vekst i godstrafikken - hvordan planlegger fylkeskommunen for dette?
- I hvilken grad ivaretas klima-miljøtiltak i avtaler som inngås ved drift av veg?
- Hvordan skal fylkeskommunen utøve sitt ansvar som vegeier?
- Bompengefinansiering.
- Trafiksikkerhetsmidlene.

Revisjonen oppfatter at mange av innspillene er knyttet til Trøndelag fylkeskommune sin delstrategi for veg 2019-2030, som er rullert og sluttbehandlet i hovedutvalg for veg 23.11.2022 og fylkestinget 14.12.2022.

I kontrollutvalgets møte 21.03.2023, i forbindelse med sak 11/23 utfordret forvaltningsrevisor kontrollutvalget til å presisere problemstillingen nærmere. Innspillene er innarbeidet i denne

prosjektplanen. Kontrollutvalget presiserte at de var interessert i hvordan midler til veg forvaltes og om de brukes der de gir samfunnsøkonomisk gevinst.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Trøndelag fylkeskommune har ansvaret for fylkesveger. Disse skal fornyes og vedlikeholdes i forhold til ulike behov og med begrensede ressurser. Trøndelag fylkeskommune vedtok en delstrategi veg 2019-2030. Denne er rullert og foreligger som en egen vegstrategi for 2023-2032.

Delstrategi for veg 2019-2030 har følgende hovedmål for veg:

Fylkesvegnettet skal bidra til en samlet infrastruktur som ivaretar trafiksikkerhet, framkommelighet, miljø og balansert regional utvikling. Dette vil bidra til at regionen på bærekraftig vis, er attraktiv for bosetting, etablering og utvikling av næringsvirksomhet og et senter for forskning og utdanning.

Delstrategi veg 2019-2030 har fem delmål:

1. Trafiksikkerhet
2. Fremkommelighet
3. Miljø
4. Balansert utvikling
5. Vegeierrollen

Trøndelag fylke har også en delstrategi trafiksikkerhet 2019-2023. Denne utdyper trafiksikkerhet på veg i delstrategi for veg 2019-2030.

Når forvaltningsrevisjonen starter høsten 2023 har den nye vegstrategien 2023-2032 fungert bare et halvt år, men fram mot slutten av året vil denne være gjeldende for budsjett og handlingsplaner. Vegstrategien danner grunnlag for prioriteringer ved utarbeidelse av 4-årige handlingsprogram for fylkesveger med årlig rullering.

Fra 2018 var det en egen delstrategi veg som inngikk i fylkeskommunens samferdselsstrategi. I vegstrategien 2023-2032 står det at etter regionreformen i 2020 er veg en egen sektor i Trøndelag fylkeskommune, og ikke lengre underlagt øvrig aktivitet innenfor samferdselsområdet. Hovedmålet i vegstrategien er at fylkesvegnettet skal ivaretas og utvikles i tråd med FNs bærekraftsmål, og legge til rette for et trafiksikkert, effektivt og robust transportsystem.

Vegstrategien har fire temamål:

- Trafikksikkerhet
- Fremkommelighet
- Klima og miljø
- Veggeierrollen

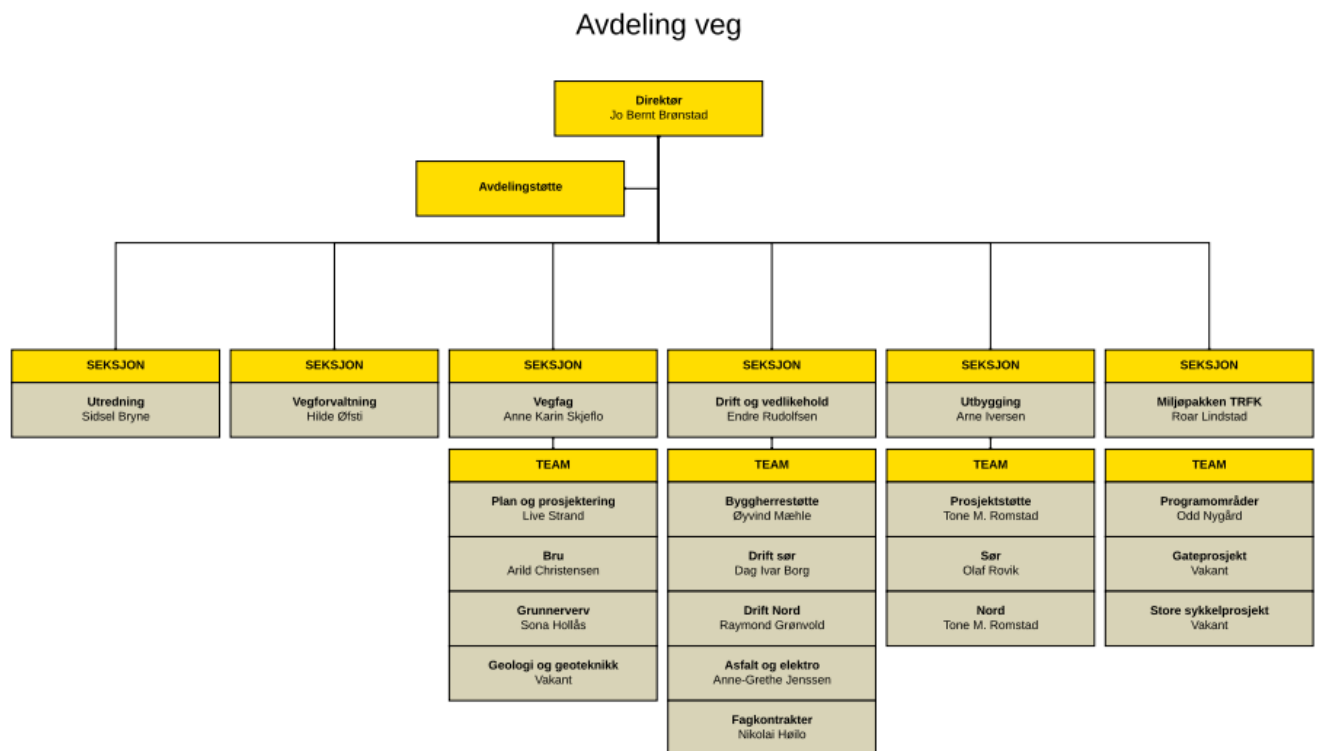
De fire temamålene er oppdelt i delmål og tilhørende strategier. Temamålene trafikksikkerhet og klima og miljø i vegstrategien legges til grunn for revisjonen.

2.3 Vegavdelingen i fylkeskommunen

I Trøndelag fylkeskommune er veg en av sju avdelinger. Avdelingen er delt i seks seksjoner:

- Utredning
- Vegforvaltning
- Vegfag
- Drift og vedlikehold
- Utbygging
- Miljøpakken Trøndelag fylkeskommune

Noen av seksjonene er i tillegg organisert i flere team slik det framgår av organisasjonskartet for avdeling veg i figur 1. Forvaltningsrevisjonen vil berøre hele avdeling veg.



www.trondelagfylke.no/om-oss/organisasjon/organisasjonkart

Figur 1. Organisasjonskart avdeling veg.

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er utarbeidet:

- Hvilke føringer finnes for bruk av midler til veg?
- Er trafiksikkerhet og klima og miljø ivaretatt i drifts- og vedlikeholdskontrakter på fylkesveg?
- Er trafiksikkerhet og klima og miljø ivaretatt i investeringsprosjekter på veg?
- Er trafiksikkerhet og klima og miljø ivaretatt i forslagene til prioritering av vedlikeholdsetterslepet?

Den første problemstillingen er en beskrivende problemstilling som tar sikte på å synliggjøre sammenhenger og bindinger som har betydning for fylkeskommunens disponering av midler. Dette omfatter både eksterne føringer og fylkeskommunens egne prioriteringer.

Trafiksikkerhet og klima og miljø er et gjennomgående tema i de tre siste problemstillingene. Trafiksikkerhet og klima og miljø blir vurdert i drifts- og vedlikeholdskontrakter, investeringsprosjekter og i prioriteringen av vedlikeholdsetterslep. Beslutninger i forhold til disse tiltakene vurderes også i forhold til andre forhold, og revisjonen vil undersøke hvordan spesielt trafiksikkerhet og klima og miljø blir ivaretatt i prioriteringene. Eksempelvis vil vekst i godstrafikken ha betydning for vurdering og prioritering av investeringsprosjekter. Det er begrensede midler til vegområdet og ulike forhold som til dels kan være i motstrid må vurderes i prioriteringene.

3.2 Avgrensning

Problemstillingene er knyttet til to av temamålene i vegstrategien 2023-2032. Temamålet om vegeierrollen berører de økonomiske rammebetingelsene. Her heter det i strategien at fylkeskommunen må fortløpende styre mot en bærekraftig økonomi både når det gjelder drift samt for investering med tilhørende låneopptak. Behovet innenfor drift-, vedlikeholds- og investering på fylkesvegnettet kan stå i konflikt med målet om en bærekraftig økonomi i fylkeskommunen. Dette temamålet berøres i den første beskrivende problemstillingen og kan bli aktualisert i de andre problemstillingene knyttet til trafiksikkerhet og klima og miljø.

Forvaltningsrevisjonen avgrenses til den perioden hvor vegstrategien 2023-2032 er gjeldende.

Revisjonen avgrenses til å se på beslutningsgrunnlaget som legges fram for politikerne og har ikke til hensikt å overprøve politiske prioriteringer.

3.3 Kilder til kriterier

Aktuelle kilder til revisjonskriterier er:

- Vegloven
- Vegtrafikkloven
- Naturmangfoldloven
- Forurensningsforskriften
- Vegstrategi 2023-2032
- Delstrategi trafikksikkerhet
- Politiske vedtak
- Statens vegvesen sine håndbøker med standarder
- Plan- og bygningsloven med forskrift: Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning
- Trøndelags strategi for klimaomstilling
- Regional planstrategi: To bærekraftsmål 11 og 17

3.4 Metoder for innsamling av data

Det er aktuelt å gjennomføre intervjuer med sentrale personer for å få en nærmere innsikt i arbeidet med drift- og vedlikehold og investeringer. Dette for å kartlegge arbeidsprosessene og se nærmere på den delen av prosessen hvor trafikksikkerhet og klima og miljø inngår. Det er også aktuelt å se hvordan kontrakter på drift- og vedlikehold og investeringer ivaretar hensynet til trafikksikkerhet og klima og miljø.

Det er aktuelt å se på et utvalg av kontrakter og investeringsprosjekter for å se hvordan trafikksikkerhet og klima og miljø framkommer og vektlegges i beslutningsgrunnlaget.

Forvaltningsrevisjon gjennomføres parallelt med forvaltningsrevisjon vegadministrasjon. I begge forvaltningsrevisjonene er avdeling veg revidert enhet. Det betyr at deler av datainnsamlingen kan gjøres parallelt for ikke å belaste revidert enhet unødige mye.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor:	Margrete Haugum
Prosjektmedarbeider:	Anna Ølnes og Arve Gausen
Kvalitetssikrer:	Leidulf Skarbø
Kvalitetssikrer:	Marit Ingunn Holmvik

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato:	13.12.2022
Prosjektplan til sekretær:	15.05.2023
Oppstartsmøte:	Innen 15.09.2023
Vurdering av ressursbruk:	01.12.2023
Datainnsamling ferdig:	31.01.2024
Rapport til uttalelse:	08.03.2024
Rapport til sekretær:	05.04.2024

Steinkjer 19.05.2023

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

Trøndelag fylkeskommune (2018) Delstrategi Veg 2019-2030.

Trøndelag fylkeskommune (2018) Delstrategi Trafikksikkerhet 2019-2030.

Trøndelag fylkeskommune (2022) Vegstrategi 2023-2032.

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

	
Prosjekt nr: FR1249	Kommune: Trøndelag fylkeskommune

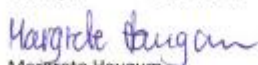
Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:

Hovedreferanse:

Kommuneloven § 24-4
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3
RS 200 -- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4
RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13
RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6
Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Ansettelsesforhold:	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA
Medlem i styrende Organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Steinkjer 02.05.2023



Margrete Haugum
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Forvaltningsrevisjon av fylkesveier - vedlikehold, klima og miljøtiltak - Forslag til innretning og problemstillinger

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

21.03.2023

Saknr

11/23

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 22/283 - 2

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget ber revisor utarbeide en prosjektplan i tråd med innspill fra kontrollutvalget og ber revisor utarbeide en prosjektplan som leveres til sekretariatet innen 03.05.2023.

Vedlegg

Notat - forslag til problemstillinger til forvaltningsrevisjonene med tema 'vegadministrasjonen' og 'fylkesveier'

Bestilling av forvaltningsrevisjon - Fylkesveier – vedlikehold, klima og miljøtiltak

Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024

Behandling:

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, Margrete Haugum, orienterte utvalget om mulige problemstillinger, herunder utfordringer og hensiktsmessige avgrensninger. Utvalget ga revisor synspunkter og tilkjennega hvilke forventninger og kom med innspill og utdypninger til de ulike problemstillingene.

Forslag til vedtak - enstemmig.

Vedtak:

Kontrollutvalget ber revisor utarbeide en prosjektplan i tråd med innspill fra kontrollutvalget og ber revisor utarbeide en prosjektplan som leveres til sekretariatet innen 03.05.2023.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget i Trøndelag fylke bestilte den 13.12.2022 forvaltningsrevisjon med tema 'Fylkesveier - vedlikehold, klima og miljøtiltak', se sak 74/22.

I plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024 pekes det på at investeringene på vegområdet reduseres med over kroner 1200 millioner over de neste fire årene. Samtidig medfører klimaendringer økning av akutte hendelse. Videre trekkes det frem at det foreligger et vedlikeholdsetterlep, hvor det er dokumentert større vedlikeholdsbehov og det kan stilles spørsmål om trafiksikkerheten er ivaretatt som følge av blant annet større krav til vegstandard, manglende vedlikehold og økning i godstrafikk.

I saksframlegget pekes det på at dette er store utfordringer for fylkeskommunen som vegeier. Følgende eksempler på problemstillinger er nevnt:

- Hvordan arbeider fylkeskommunen for at fylkesvegnettet møter nåværende og kommende klima- og miljøutfordringer?
 - I hvilken grad lykkes fylkeskommunen med dette?
 - Hva er årsakene til at man lykkes/ikke lykkes?
- I hvilken grad sikrer fylkeskommunen god økonomi- og kontraktstyring som gjelder fylkesvegene?
- Har fylkeskommunen tilfredsstillende rapporteringsrutiner som gjelder for eksempel økonomi, kvalitet og avvik og etterleves disse rutinene.

Under behandling av bestilling av denne forvaltningsrevisjonen, se sak 74/22 behandlet i kontrollutvalgets møte, den 13.12.2022, ble følgende områder trukket frem av kontrollutvalget:

- Vekst i godstrafikken - hvordan planlegger fylkeskommunen for dette?
- I hvilken grad ivaretas klima - miljøtiltak i avtaler som inngås ved drift av veg?
- Hvordan skal fylkeskommunen utøve sitt ansvar som vegeier?
- Bompengefinansiering
- Trafikksikkerhetsmidlene.

Revisjonen har opplyst kontrollutvalget om at arbeidet startes opp etter sommerferien. Revisor har derfor i samråd med leder av utvalget og sekretariatet, kommet frem til at det er hensiktsmessig å legge frem dette notatet. Revisor peker på muligheten for at valget av problemstillinger kan innebære en mulighet for at prosjektene løses som et prosjekt.

Revisor peker på at forvaltningsrevisjonene gjennomføres i samme avdeling i fylkeskommunen, og videre at prosjektene må samkjøres.

Vurderinger og konklusjon

Formålet med å legge frem dette notatet er å bidra til en diskusjon som avklarer hvilke problemstillinger kontrollutvalget ønsker å få besvart og videre om det er hensiktsmessig å gjennomføre dette som ett eller to prosjekt.

Bestilling av forvaltningsrevisjon - Fylkesveier – vedlikehold, klima og miljøtiltak

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

13.12.2022

Saknr

74/22

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 22/283 - 1

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon med tema 'Fylkesveier – vedlikehold, klima og miljøtiltak' og ber revisjonen utarbeide en prosjektplan i tråd med bestillingen og innspill fra kontrollutvalget med levering til sekretariatet innen 01.03.2023.

Vedlegg

Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024

Behandling:

Utvalget drøftet bestillingen og følgende tema eller problemstillinger ble nevnt:

- Vekst i godstrafikken - hvordan planlegger fylkeskommunen for dette?
- I hvilken grad ivaretas klima-miljøtiltak i avtaler som inngås ved drift av veg?
- Hvordan skal fylkeskommunen utøve sitt ansvar som vegeier?
- Bompengefinansiering.
- Trafikksikkerhetsmidlene.

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon med tema 'Fylkesveier – vedlikehold, klima og miljøtiltak' og ber revisjonen utarbeide en prosjektplan i tråd med bestillingen og innspill fra kontrollutvalget med levering til sekretariatet innen 01.03.2023.

Saksopplysninger

I plan for forvaltningsrevisjon er tema med tittelen "Fylkesveier - vedlikehold, klima og miljøtiltak" prioritert og i planen er teamet beskrevet slik:

- *Investering på vegområdet reduseres med over 1200 millioner over de neste 4 årene. Samtidig medfører klimaendringene økning av akutte hendelser som ras, flom, stengte veier mv. Det er allerede et vedlikeholdsetterslep på nesten 5 milliarder kroner. Det er dokumentert et større vedlikeholdsbehov på kulverter og broer, som står i fare for å kollapse. Det er risiko for at trafikksikkerheten ikke blir ivaretatt. Samtidig viser prognoser at det vil bli en vekst i godstrafikken på 290 millioner tonn innen 2050, hvorav 240 millioner tonn av økningen vil skje på veg. Som en følge av vedlikeholdsetterslepet, nye krav til klima og miljø, samt økning i godstrafikken er det knyttet stor risiko til Trøndelag fylkeskommunes rolle som vegmyndighet.*

Vurdering og konklusjon

Konsekvensene som skyldes forfall på fylkesveiene kan være omfattende og årsakene er ofte sammensatte. Forfall på vegene påvirker både trafikksikkerheten og fremkommelighet og økt forfall innebærer økt risiko for alvorlige hendelser. Etterslep på vedlikehold, reduserte investeringer, økt tungtransporttrafikk og klimaendringene, innebærer store utfordringer for fylkeskommune som vegeier.

Noen eksempler på problemstillinger som denne forvaltningsrevisjonen kan gi svar på er:

- Hvordan arbeider fylkeskommunen for at fylkesvegnettet møter nåværende og kommende klima- og miljøutfordringer?
 - I hvilken grad lykkes fylkeskommunen med dette?
 - Hva er årsakene til at man lykkes/ikke lykkes?
- I hvilken grad sikrer fylkeskommunen god økonomi- og kontraktstyring som gjelder fylkesvegene?
- Har fylkeskommunen tilfredsstillende rapporteringsrutiner som gjelder for eksempel økonomi, kvalitet og avvik og etterleves disse rutinene?

Temaet for denne forvaltningsrevisjon er svært omfattende. Det kan være behov for å avgrense mot flere aktuelle problemstillinger eller utarbeide helt andre problemstillinger enn det som er skissert i dette saksfremlegget. Kontrollutvalget oppfordres til å komme med innspill og foreslå egne problemstillinger som revisor tar med seg i arbeidet med utarbeidelsen av prosjektplanen.

Kontrollutvalget oppfordres til å bestille en forvaltningsrevisjon med 'fylkesveier - vedlikehold, klima og miljø' som tema.

Eventuelt

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

06.06.2023

Saknr

36/23

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 23/233 - 3

Forslag til vedtak

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Saksopplysninger

Ønsker et utvalgsmedlem å få utredet en sak til ett fremtidig kontrollutvalgsmøte, kan forslag om å sette opp saken fremmes under 'eventuelt'.

Utvalgets medlemmer oppfordres til å melde inn saker i starten av møtet.

Godkjenning av møteprotokoll

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

06.06.2023

Saknr

37/23

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 23/233 - 4

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget godkjenner protokollen fra kontrollutvalgets møte, den 06.06.2023.

Saksopplysninger

Møteprotokollen stadfester at alle vedtakene og protokollføring for hver sak er i samsvar med saksbehandlingen for den aktuelle saken.

Vurdering og konklusjon

Utvalget oppfordres til å lese gjennom protokollen for å påpeke feil og mangler, som rettes opp av sekretariatet. Utvalget oppfordres deretter til å godkjenne møteprotokollen.