

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Levanger kommunes økonomiarbeid bidrar til en bærekraftig økonomi.

PROBLEMSTILLINGER

Følgende hovedproblemstilling besvares i forvaltningsrevisjonen:

Ivaretar kommunens budsjettprosess økonomisk bærekraft?

Følgende delproblemstillinger belyser hovedproblemstillingen:

- Legger budsjettprosessen til rette for å ivareta kommunens økonomiske handleevne over tid?
- Har kommunen etablert system og rutiner som kan sikre et realistisk og fullstendig budsjett?
- Legger budsjettprosessen tilstrekkelig til rette for god politisk styring og kontroll?
- Er kommunens gjeldsutvikling økonomisk bærekraftig?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 350

Rapport til sekretær: 15.11.2025

OPPDRAKSANSVARLIG REVISOR

Arve Gausen

aga@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 40496309



2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Levanger kommune bestilte den 12.11.2024, sak 52 en forvaltningsrevisjon om økonomisk bærekraft. I Plan for forvaltningsrevisjon, vedtatt i kommunestyrets sak 44/2024, er økonomisk bærekraft prioritert som et av flere områder for forvaltningsrevisjon.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

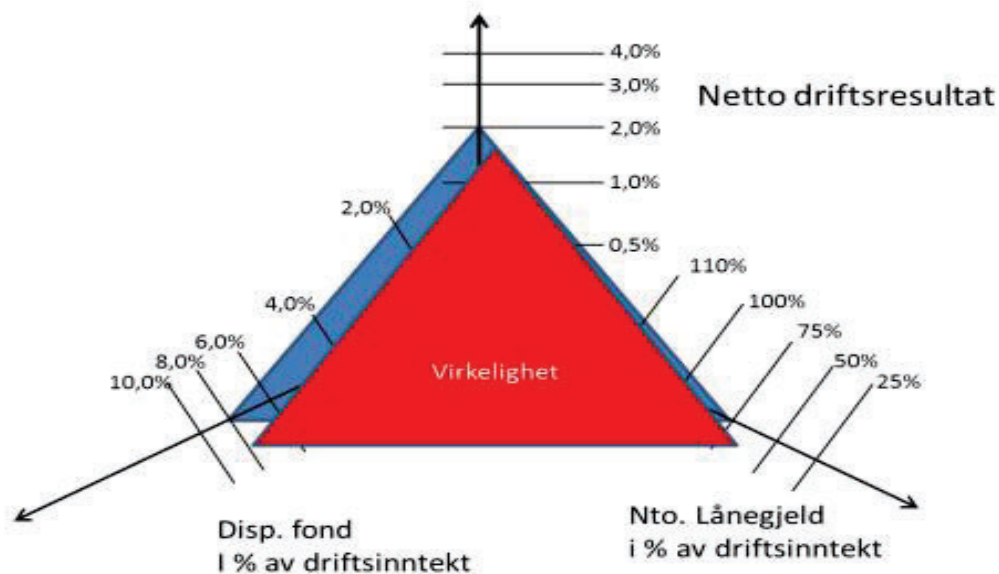
Økonomisk bærekraft er forankret i kommuneloven § 14-1 som sier at økonomisk handleevne skal ivaretas over tid. Dette innebærer at den økonomiske utviklingen i kommunen må være slik at den ikke svekker mulighetene for å tilby dagens tjenester i framtiden på grunn av dårlig økonomi.

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

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

De finansielle måltallene er ett av flere verktøy som skal være styrende for budsjett og økonomiplan. I et forskningsprosjekt om økonomiske styringsmodeller for langsiktig utvikling og bærekraft i kommunesektoren er det utviklet en modell for kommunal økonomisk bærekraft (KØB-modell). Rana kommune har utviklet en KØB-modell som ofte kalles trekantmodellen (Gårseth-Nesbakk 2018). Modellen er gjengitt i figuren under og viser størrelsene på kommunens netto driftsresultat, disposisjonsfond i prosent av driftsinntekter og netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter i sammenheng.





Kilde: Gårseth-Nesbakk 2018.

Figur 1. Trekantmodellen

Bakgrunnen for utarbeidelsen av modellen var at Riksrevisjonen (2015) slo fast at sammenhengen mellom store lån og lavt driftsresultat gir utfordringer for norske kommuner.

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

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

Likviditetstall gir i tillegg finansiell styringsinformasjon for å synliggjøre om kommunen har kontantstrøm til å dekke løpende utgifter. Oppdaterte likviditetsdata gir vurderingsgrunnlag om tidspunkt for investeringer, betale ned gjeld eller behov for finansiering. Lav likviditet kan være

et tidlig tegn på økonomiske utfordringer¹. Det er viktig at ulike finansielle nøkkeltall bygger på presis styringsinformasjon da disse signaliserer økonomisk utvikling og bærekraft i kommunen.

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

Kommunelevení § 14-4 sier at økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

NOU 2016:4 Ny kommunelev, viser til at lovforslaget med ny kommunelev innebærer i hovedsak at økonomireglene fra forrige lov videreføres. Det må være kommunestyrets ansvar å fastsette realistiske budsjetter innenfor det økonomiske handlingsrommet, gjøre de overordnede prioriteringene og avveie kortsiktige og langsiktige hensyn og følge opp at budsjettet blir gjennomført².

En tolkingsuttalelse fra kommunaldepartementet (07.07.2015) til kommunelevení om realismekravet sier følgende.

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

Kommunal- og regionaldepartementets veileder om økonomiplan (2013) sier at økonomiplanen bør baseres på demografiske prognoser og at endringer bør vies oppmerksomhet i økonomiarbeidet.

Budsjettarbeidet utdypes noe nærmere i Ot.prp. nr. 43 (1999-2000):

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

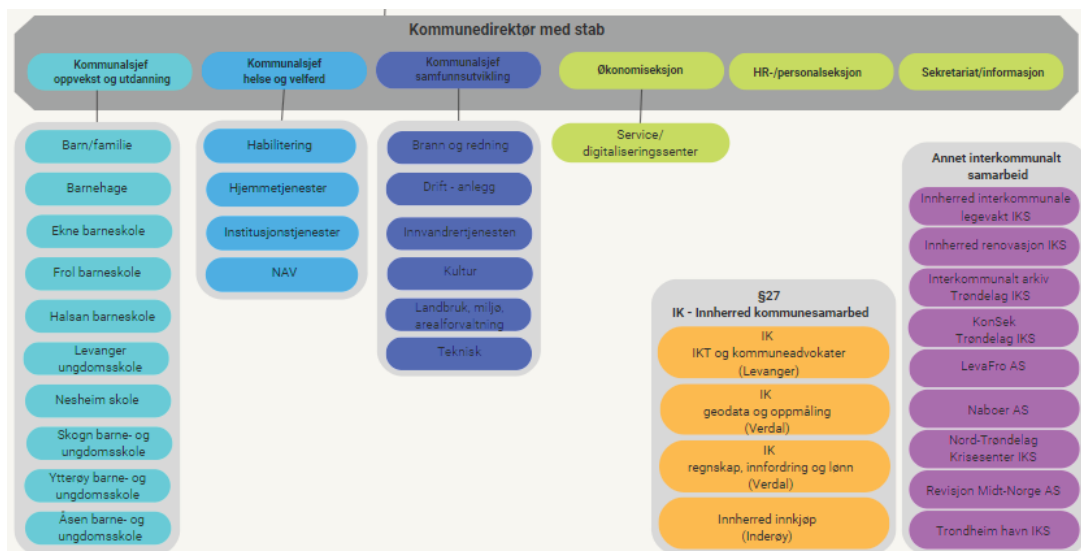
¹ Kommunelevení § 14-13 gir regler om innholdet i kommunenes finansreglement hvor likviditetsrisiko er en av flere relevante områder

² Kapitel 19.2.4, side 219



2.3 Administrativ organisering

Kommunens organisering av administrasjonen er vist i figuren under. Det vil være aktuelt å innhente informasjon fra økonomiseksjonen og øvrige ansatte med økonomiansvar i kommunen.



Kilde: [Kopi av Organisasjonskart Levanger](#)



3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapitlet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

Følgende hovedproblemstilling besvares i forvaltningsrevisjonen:

Ivaretar kommunens budsjettprosess økonomisk bærekraft?

For å besvare hovedproblemstillingen vil revisor belyse fire delproblemstillinger:

- Legger budsjettprosessen til rette for å ivareta kommunens økonomiske handleevne over tid?
- Har kommunen etablert system og rutiner som kan sikre et realistisk og fullstendig budsjett?
- Legger budsjettprosessen tilstrekkelig til rette for politisk styring og kontroll?
- Er kommunens gjeldsutvikling økonomisk bærekraftig?

Den første problemstillingen er konsentrert om kommunens økonomiske handleevne og om budsjettprosessen ivaretar dette perspektivet. Her ses det blant annet på bruken av finansielle måltall, hvordan disse fastsettes og følges opp i budsjettprosessen. Denne problemstillingen fanger blant annet opp endringer i eksempelvis demografi og vedlikeholdsetterslep, som også er forhold som tas med i betraktningen i vurderingen av den økonomiske handleevnen.

Den andre problemstillingen handler om den administrative budsjettprosessen, system og rutiner, hvordan budsjettprosessen er designet, prinsipper i budsjetteringen samt kvalitetssikring.

Den tredje problemstillingen ser på hvordan politikerne involveres i budsjettprosessen, hvordan administrasjonen legger til rette for involvering fra politikernes side. Dette omhandler opplæring i budsjettarbeid, på hvilke tidspunkt i budsjettprosessen politikerne involveres og om budsjettsaken framstilles på en forståelig måte.

I den fjerde problemstillingen undersøkes investeringsbeslutninger og hvilke økonomiske vurderinger som gjøres i forhold til dem. Denne problemstillingen bygger videre på problemstilling tre og ser hvordan økonomisk handleevne, finansielle måltall, demografi og vedlikeholdsetterslep er kjent ved investeringsbeslutninger.



3.2 Avgrensning

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

Begrepet budsjettprosess vil omfatte hele økonomiplanperioden og ikke bare årsbudsjettet. For å vurdere den økonomiske bærekraften må det legges til grunn et langsiktig perspektiv. Det betyr at virkningen av lån må prognoseres for hele økonomiplanperioden. Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommunene sier i § 5-6 at økonomiplanen og årsbudsjettet skal inneholde en oversikt over den årlige utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser i planperioden.

Budsjettet som legges fram for politikerne er administrasjonens forslag og dette er utgangspunktet for forvaltningsrevisjonen. Politikernes disposisjoner i det framlagte budsjettet er ikke en del av forvaltningsrevisjonen. Derimot er det aktuelt å undersøke hvordan administrasjonen legger til rette for politikernes arbeid med budsjett og økonomiplan og en bærekraftig økonomi.

3.3 Kilder til kriterier

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

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) med forarbeider
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2013) Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Veileder om økonomiplan.
- Tolkinguttalelse til kommuneloven om realismekravet (Kom dept. 07.07.2015)
- Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)
- Ot.prp. nr. 43 (1999-2000).
- Veileder fra KS: Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll
- Riksrevisjonen (2015). Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Dokument 3:5 (2014–2015), Oslo.
- Veileder til garanti- og finansforskriften H-2464, mai 2020, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Gårseth-Nesbakk, L. (2018). Kommunal økonomisk bærekraft (KØB). Oversikt over foreløpige forskningsfunn. Nord Universitet, Bodø



3.4 Metoder for innsamling av data

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

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

For å få en god forståelse av budsjettprosessen er det aktuelt å intervju ansatte i kommunens økonomiseksjon og øvrige ansatte med en sentral rolle i budsjettprosessen. Revisor vurderer også å gjennomføre en spørreundersøkelse blant politikerne for å undersøke hvordan de oppfatter at budsjettprosessen tilrettelegges for dem, herunder om de har fått tilstrekkelig opplæring, når og hvordan de blir involvert og om de opplever å forstå budsjettforutsetningene for bærekraftig økonomi og hvilket handlingsrom disse gir.



4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Arve Gausen
Prosjektmedarbeider	Margrete Haugum
Kvalitetssikrer	Hanne-Marit Ulset Bjerkan
Kvalitetssikrer	Eirik Gran Seim

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	13.11.2024
Prosjektplan til sekretær	07.01.2025
Oppstartsmøte	01.04.2025
Datainnsamling ferdig	30.08.2025
Rapport til uttalelse	15.10.2025
Rapport til sekretær	15.11.2025

Orkanger 07.01.2025

Arve Gausen

Oppdragsansvarlig revisor



VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Vurdering av uavhengighet.

Revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:

Prosjektnr: FR1329 Økonomisk bærekraft	Kommune: Levanger
--	-------------------

Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 ISA 200 - Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 ISA 220 - Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 ISA 300 - Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8 Standard for eierskapskontroll RSK 002 pkt. 3
--

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 til rollen som revisor.
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.

Sted: Orkanger Dato: 06.01.25

Rolle: Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Navn: Arve Gausen



Rm Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Dokumentet er signert digitalt av:

- ARVE GAUSEN, 06.01.2025

Forseglet av



Posten Norge