

Økonomistyring

Melhus kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

2025



1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å finne ut om kommunens økonomistyring er underlagt betryggende kontroll og om systemer for å avdekke avvik og korrigerende tiltak er etablert.

PROBLEMSTILLINGER

- Sikrer budsjettprosessen en realistisk og fullstendig budsjettering?
- Har kommunen tilfredsstillende systemer og rutiner for budsjettstyring?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 280 timer

Rapport til sekretær: 30.10.2025

Utførende:

Revisjon Midt-Norge SA

2 MANDAT

I dette kapitlet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kommunestyret gjorde følgende vedtak i sak 136/2024, i sitt møte den 10. desember 2024:

Kommunestyret ber om en ekstern vurdering, primært fra Revisjon Midt-Norge, av hvorvidt kommunens eksisterende rutiner og styringssystemer er tilstrekkelig for å sikre god økonomisk styring og kontroll i Melhus kommune.

I brev av 17.12.2024 fra Melhus kommune er Revisjon Midt-Norge bedt om å vurdere om de kan gjennomføre et oppdrag som beskrevet i vedtaket, og eventuelt gi et anslag på når det kan gjennomføres og eventuelle kostnader forbundet med dette. Revisor oppfatter at oppdraget kan utføres som en forvaltningsrevisjon.

2.2 Økonomistyring i kommuner

En forklaring på økonomisk styring er: å planlegge, organisere og kontrollere det du har tilgjengelig av økonomiske ressurser på en måte som tar deg nærmere målsettingene.

Å lage et kommunalt budsjett er et eget fagområde. Man skal både lage et godt verktøy for å styre kommuneøkonomien, og ha en prosess der politikernes prioriteringer og handlingsevne kommer til uttrykk for innbyggerne. Budsjettprosessen har ulike funksjoner som skal ivaretas samtidig.

Kommunelovens § 14-1 sier at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Ansvar for at kommunen lever opp til dette kravet hviler på kommunestyret. For å utøve ansvaret er kommunestyret avhengig av relevant og pålitelig beslutningsgrunnlag og rapporter fra kommunedirektøren.

Kommunelovens § 14-5 sier at budsjettet er en bindende plan for disponering av påregnelige inntekter. Kommunestyret skal fastsette budsjettammer som administrasjonen er pålagt å holde seg innenfor, og angi hva som er målene for bevilgningene og hvilke betingelser som er knyttet til bruken. Kommunal virksomhet er bevilgningsstyrt, noe som betyr at virksomheten må tilpasses bevilgningene. Samtidig skal budsjettet være realistisk. På kort sikt er de fleste kostnader bundne, og det kan oppstå konflikt mellom kravet til realisme og kravet til balanse innenfor knappe rammer. På lengre sikt er det viktig at ressursene avspeiler endringer i utgiftsbehov, og at dette underbygges med data for kostnadsdrivende faktorer. Framskrivning av antall eldre og antall elever i skolene er eksempler på slike data.

Det følger både av kommunelovens krav til økonomistyring i § 14-4 og 14-6 samt veileder fra kommunal- og distriktsdepartementet om økonomiplanlegging følgende: når kommunestyret har vedtatt budsjettet er det kommunedirektørens oppgave å styre aktiviteten innenfor bevilgningene mot de målene som er fastsatt for pengebruken. Å styre mot fastsatte mål innebærer at kommunen må ha et system for mål- og resultatstyring, der det er etablert etterprøvbare målsettinger som resultatene blir sammenlignet mot. I tillegg er det av stor betydning å ha et kontroll- og rapporteringssystem som avdekker og retter opp budsjettavvik tidlig nok.

Revisor videre forståelse av kriteriene er at de overordnede rammene for økonomistyring er nedfelt i kommuneloven og den tilhørende økonomiforskriften. Innenfor disse rammene er det i stor grad opp til kommunene selv å innrette virksomheten slik at økonomistyringen ivaretas på en hensiktsmessig og betryggende måte. Hvordan dette gjøres i den enkelte kommune vil vanligvis være beskrevet i økonomireglement, delegeringsreglement og andre styrende dokumenter for den økonomiske internkontrollen.

2.3 Kommunens organisering

Administrativ organisasjonsstruktur i Melhus kommune:



Kilde: Melhus kommunes hjemmeside

Kommunedirektøren er kommunens øverste administrative leder og har blant annet ansvar for daglig ledelse av drift og løpende økonomistyring samt langsiktig planlegging. Videre er kommunens økonomiavdeling og kommunalsjefenes ansvar for økonomiarbeidet sentralt i kommunens økonomiarbeid.

3 PROSJEKTDESIGN

I dette kapittelet vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene. Kilder til revisjonskriterier vil bli gjennomgått, og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Melhus kommune har rutiner og systemer for budsjettering og budsjettoppfølgning som sikrer god styring og kontroll både for det administrative og politiske nivået. Budsjettprosessen i Melhus omfatter også utformingen av kommunens økonomiplaner og langtidsplaner.

Ut fra bestillingen har revisor konkretisert to problemstillinger for denne forvaltningsrevisjonen:

1. Sikrer budsjettprosessen en realistisk og fullstendig budsjettering?

Vi vil undersøke om kommunen har kommet på plass skriftlige rutiner for budsjettarbeidet og om disse fungerer som forutsatt. Vi vil undersøke om ansvar og oppgaver er tydelig plassert. Videre om kommunen har rutiner for å kvalitetssikre tallgrunnlaget, og om usikkerheten i anslagene er beskrevet i budsjettet.

2. Har kommunen tilfredsstillende systemer og rutiner for budsjettstyring?

Revisor vil undersøke hva som finnes av styrende dokumenter, verktøy og rutinebeskrivelser for formalisering av rapporteringsprosessen. Det kritiske i denne sammenheng er om kommunen tidsnok er i stand til å avdekke budsjettavvik ut fra realistiske prognoser og rette disse opp med tiltak innenfor budsjettåret. Administrasjonens kvalitetssikring av rapporteringen til beslutningstakerne er også relevant å undersøke nærmere.

3.2 Avgrensing

For å ivareta hensynet til aktualitet er undersøkelsen avgrenset til regnskapsåret 2024.

3.3 Kilder til kriterier

Revisjonskriterier er målestokken i en forvaltningsrevisjon. Opplysningene som samles inn, vurderes opp mot disse kriteriene. Denne målestokken er hentet fra lover, regelverk, kommunale vedtak og retningslinjer.

I denne undersøkelsen står kommunelovens bestemmelser om budsjett, internkontroll og kommunedirektørens ansvar sentralt. I kommunelovens § 14-4 heter det at:

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Budsjettets bindende virkning og kravet til budsjettstyring er nedfelt i kommunelovens § 14-5. Bestemmelsen forteller at kommunedirektøren minst to ganger i året skal rapportere om avvik mellom regnskap og budsjett, og foreslå budsjettendringer ved vesentlige avvik. For å sikre at budsjettavvik blir fanget opp på en systematisk måte, må kommunedirektøren få på plass gode internkontrollrutiner. KS-veilederen om kommunedirektørens internkontroll er relevant grunnlag når kriteriene skal operasjonaliseres. Kommunens egne rutiner og retningslinjer for budsjettoppfølgingen kan også være aktuelle å bruke som målestokk.

Kommuneloven har i tillegg bestemmelser om obligatoriske verktøy som skal tjene til politisk styring og kontroll med kommuneøkonomien. Disse bestemmelsene danner grunnlag for revisjonskriterier når vi skal undersøke kvaliteten på økonomiarbeidet. Kommunal- og distriktsdepartementet har i sin veileder om kommunal økonomiplanlegging poengtert viktigheten av politisk forankring, rolleavklaring og tydelige frister i budsjettprosessene, og veilederen er dermed en aktuell kilde for den politiske involveringen i budsjettprosessen.

Følgende kilder til revisjonskriterier er aktuelle:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)
- Veileder fra KS: Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll
- Veileder fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Økonomiplanlegging

3.4 Metoder for innsamling av data

Vi vil hente data gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer.

Det vil bli gjennomført intervju med aktuelle ansatte i kommunens ledelse (kommunedirektør og kommunalsjefer) med ansvar for økonomistyring i kommunen. Ansatte innen økonomiavdelinga vil også være aktuelle å intervjuer. Intervju er valgt som metode fordi det gir dypere innsikt i ansattes erfaringer, oppfatninger og praksis. Denne tilnærmingen gjør det mulig å utforske årsakssammenhenger, kontekst og nyanser som ikke fanges opp gjennom andre metoder. Intervju som metode har også noen svakheter, blant annet risiko for subjektivitet, tids- og ressurskrevende prosesser. Disse svakhetene kan imidlertid reduseres gjennom god planlegging og data fra andre kilder samt systematisk analyse.

Videre vil det bli gjennomført dokumentanalyse av relevante økonomidokumenter (eksempelvis økonomireglement, tertialrapporter, årsbudsjett og økonomiplan) for å få informasjon om bestemmelsene er gode nok for å støtte ledere og ansatte i økonomistyringen. Revisor oppfatter at bestillingen etterspør kontroller og da er dokumentasjonen av slike systemer med tilhørende internkontrollsystemer relevante datakilder. Dette gir et objektivt grunnlag for å evaluere kommunens praksis opp mot lover, forskrifter og interne retningslinjer. Den gir også mulighet til å identifisere avvik mellom dokumentert praksis og faktisk gjennomføring, samt støtte opp under funn fra andre datainnsamlingsmetoder som intervjuer. En svakhet ved dokumentanalyse er at den primært baserer seg på allerede eksisterende materiale, som kan være utdatert, mangelfullt eller skrevet med tanke på å fremstille kommunen i et positivt lys. Metoden gir heller ikke innsikt i hvordan ansatte tolker eller praktiserer innholdet i dokumentene. Disse svakhetene kan imidlertid kompenseres ved å kombinere dokumentanalyse med intervjuer for å sikre et mer helhetlig bilde¹ av kommunens økonomiarbeid.

¹ [Veileder i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll](#)

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Milepælsplan

Bestillingsdato	17.12.2024
Prosjektplan til kommunen	17.1.2025
Oppstart	1.4.2025
Datainnsamling ferdig	30.6.2025
Rapport til uttalelse	30.9.2025
Rapport til kommunen	30.10.2025

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no