

# ØKONOMISK BÆREKRAFT

Verdal kommune

# Forvaltningsrevisjon

# 2025

FR1313



# FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Verdal kommunes kontrollutvalg i perioden oktober 2024 til oktober 2025.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no).

Trondheim, 31. oktober 2025

Marie Husøy Sæther  
Oppdragsansvarlig revisor

Christiane Bjørnerås Bjartan   Eirik Gran Seim  
Prosjektmedarbeidere

**Rm Revisjon**  
Midt-Norge

*Bidrar til forbedring*

# SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Verdal kommune. Vi har undersøkt tema økonomisk bærekraft.

Vi konkluderer med at budsjettprosessen i Verdal kommune i stor grad ivaretar økonomisk bærekraft. Konklusjonen bygger på fem delproblemstillinger som er drøftet i rapporten. Disse omhandler system og rutiner for budsjettprosessen, i hvilken grad budsjettprosessen legger til rette for å ivareta kommunens økonomiske handleevne over tid, kommunens rutiner og praksis for realistisk budsjettering, involvering av folkevalgte i budsjettprosessen, og i hvilken grad det er tatt hensyn til kommunens økonomiske handlingsevne i investeringsbeslutninger, undersøkt ved Stiklestad skole.

På bakgrunn av rapporten anbefaler vi kommunen å vurdere å:

- oppdatere finansreglementet.
- starte den administrative delen av budsjettprosessen tidligere på året.
- innføre et lengre perspektiv for investeringsdelen av økonomiplanen, der konsekvenser av investeringer for kommunens økonomi synliggjøres ut over økonomiplanperioden.
- lage en leseveiledning eller på annen måte gjøre innholdet i beslutningsgrunnlaget i budsjettprosessen lettere tilgjengelig.
- belyse fordeler og ulemper med å skille prosessen med økonomiplan og årsbudsjett.

# INNHALDSFORTEGNELSE

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| Forord .....                                        | 3  |
| Sammendrag.....                                     | 4  |
| Innholdsfortegnelse .....                           | 5  |
| 1 Innledning.....                                   | 7  |
| 1.1 Bestilling .....                                | 7  |
| 1.2 Problemstillinger .....                         | 7  |
| 1.3 Økonomisk bærekraft .....                       | 8  |
| 1.4 Metode .....                                    | 13 |
| 1.4.1 Revisjonskriterier .....                      | 13 |
| 1.4.2 Datainnsamling .....                          | 13 |
| 1.5 Uttalelse om rapport .....                      | 16 |
| 2 System og rutiner for budsjettprosessen.....      | 17 |
| 2.1 Problemstilling .....                           | 17 |
| 2.2 Revisjonskriterier .....                        | 17 |
| 2.3 Funn .....                                      | 18 |
| 2.4 Revisors vurdering.....                         | 22 |
| 2.5 Konklusjon.....                                 | 23 |
| 3 Langsiktig økonomiplanlegging.....                | 24 |
| 3.1 Problemstilling .....                           | 24 |
| 3.2 Revisjonskriterier .....                        | 24 |
| Finansielle måltall og økonomisk handlingsrom ..... | 27 |
| 3.3 Funn .....                                      | 27 |
| 3.4 Revisors vurdering.....                         | 33 |
| Langsiktige perspektiv i økonomiplanen.....         | 35 |
| 3.5 Funn .....                                      | 35 |
| 3.6 Revisors vurdering.....                         | 38 |
| 3.7 Konklusjon.....                                 | 40 |
| 4 Realistisk budsjett.....                          | 41 |
| 4.1 Problemstilling .....                           | 41 |
| 4.2 Revisjonskriterier .....                        | 41 |
| 4.3 Funn .....                                      | 42 |
| 4.4 Revisors vurdering.....                         | 45 |
| 4.5 Konklusjon.....                                 | 46 |
| 5 Involvering av folkevalgte .....                  | 47 |
| 5.1 Problemstilling .....                           | 47 |
| 5.2 Revisjonskriterier .....                        | 47 |
| 5.3 Funn .....                                      | 48 |
| 5.4 Revisors vurdering.....                         | 52 |
| 5.5 Konklusjon.....                                 | 54 |

|     |                                                 |    |
|-----|-------------------------------------------------|----|
| 6   | Stiklestad skole .....                          | 55 |
| 6.1 | Problemstilling .....                           | 55 |
| 6.2 | Revisjonskriterier .....                        | 55 |
| 6.3 | Funn .....                                      | 56 |
| 6.4 | Revisors vurdering .....                        | 61 |
| 6.5 | Konklusjon .....                                | 63 |
| 7   | Konklusjon og anbefalinger .....                | 64 |
| 7.1 | Konklusjon .....                                | 64 |
| 7.2 | Anbefalinger .....                              | 64 |
|     | Kilder .....                                    | 65 |
|     | Vedlegg 1 – Kilder til revisjonskriterier ..... | 66 |
|     | Vedlegg 2 – Økonomiske datakilder .....         | 67 |
|     | Vedlegg 3 – Uttalelse .....                     | 70 |

## Tabell

|           |                                                                        |    |
|-----------|------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabell 1. | Finansielle måltall Verdal kommune .....                               | 28 |
| Tabell 2. | Utvikling i finansielle måltall i økonomiplanperioden 2025-2028* ..... | 30 |
| Tabell 3. | Bevilgningsskjema .....                                                | 31 |
| Tabell 4. | Budsjetterte investeringskostnader Stiklestad skole, 2017-2021 .....   | 59 |
| Tabell 5. | Budsjetterte investeringskostnader Stiklestad skole, 2019-2028 .....   | 59 |

## Figurer

|          |                                                                           |    |
|----------|---------------------------------------------------------------------------|----|
| Figur 1. | KØB-modellen .....                                                        | 10 |
| Figur 2. | Organisasjonskart Verdal kommune .....                                    | 20 |
| Figur 3. | Verdal kommunes økonomiske handlingsrom, ved årsregnskap 2024 .....       | 29 |
| Figur 4. | Utvikling i kommunens økonomiske handlingsrom økonomiplan 2025-2028 ..... | 32 |

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Verdal kommune ba i møtet den 3. juni 2024, sak 34/24, om en vurdering av hva som er mest hensiktsmessig metode når økonomisk bærekraft, i henhold til plan for forvaltningsrevisjon, skal startes opp. Det ble bedt om at utbygging av Stiklestad skole kunne være del av et slikt prosjekt.

Som svar på kontrollutvalgets forespørsel, ble forslag til en prosjektplan for forvaltningsrevisjon om økonomisk bærekraft presentert for utvalget i møte den 28. oktober 2024. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 50/24.

## 1.2 Problemstillinger

Det er utarbeidet en hovedproblemstilling som besvares gjennom fem delproblemstillinger.

### Ivaretar budsjettprosessen økonomisk bærekraft?

1. Har kommunen etablert system og rutiner for budsjettprosessen?
2. Legger budsjettprosessen til rette for å ivareta kommunens økonomiske handleevne over tid?
3. Har kommunen rutiner og praksis som kan sikre et realistisk (års)budsjett?
4. Legger budsjettprosessen til rette for politisk styring og kontroll?
5. Er det tatt hensyn til kommunens økonomiske handlingsevne i investeringsbeslutninger?

Siden prosjektplanen ble vedtatt er delproblemstilling 1 lagt til. Dette har til hensikt å forbedre strukturen i rapporten, men har ikke medført noen endring i innhold. Ordlyden i noen av delproblemstillingene er også noe endret siden prosjektplanen ble vedtatt av kontrollutvalget. Dette er språklige endringer som ikke har innvirkning på rapportens innhold.

### Avgrensninger

I forvaltningsrevisjonen har vi hovedsakelig sett på budsjettprosessen i forkant av Økonomiplan 2025-2028 og budsjett 2025. Noen av dokumentene og de politiske sakene vi har gjennomgått er fra tidligere år, med den hensikt å knytte disse opp mot kommunens budsjettarbeid høsten 2025. I spørreundersøkelsen ble folkevalgte bedt om å svare med utgangspunkt i budsjettprosessen de siste 1-2 årene.

Med budsjettprosess mener vi arbeidet med planlegging for hele økonomiplanperioden, ikke bare årsbudsjettet. Dette fordi økonomisk bærekraft krever et langsiktig perspektiv. For

eksempel vil virkningen av låneopptak, utvikling i gjeld og andre forpliktelser på lang sikt være avgjørende for om kommunens økonomi er bærekraftig.

Fjerde delproblemstilling handler om realistisk budsjettering. Kommuneloven sier i § 14-4 tredje ledd at økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. Budsjettets balanse, fullstendighet og oversiktighet vurderes av regnskapsrevisor. Forvaltningsrevisjonen avgrenses derfor til å omfatte realistisk budsjett.

## 1.3 Økonomisk bærekraft

Økonomisk bærekraft kan beskrives som kommunens evne til å finansiere og levere lovpålagte og politisk vedtatte tjenester og investeringer uten å svekke framtidig økonomisk handleevne<sup>1</sup>.

Økonomisk bærekraft i kommunene er forankret i kommuneloven. Loven benytter ikke begrepet økonomisk bærekraft, men slår fast at «kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid» (§ 14-1). Dette innebærer at den økonomiske utviklingen i kommunen må være slik at den ikke svekker mulighetene for å tilby dagens tjenester i fremtiden. Den økonomiske planleggingen må ha mål om en bærekraftig økonomisk utvikling som ivaretar nåtidens behov uten å stå i veien for at fremtidige generasjoner klarer å ivareta sine. Dette er kjent som generasjonsprinsippet.

Kommuneloven § 14-1, som blant annet stiller krav om ivaretagelse av kommunens økonomiske handleevne, er kapittelets generalbestemmelse (formålsbestemmelse). Dette innebærer at de øvrige bestemmelsene må sees i sammenheng med denne.

Forarbeidene til kommuneloven<sup>2</sup> understreker at 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. Kommuneloven gir kommunene frihet til å utforme økonomiforvaltningen lokalt, men også et tydelig ansvar for å sikre langsiktig handleevne. I forarbeidene understrekes det at denne friheten følger med et ansvar for å prioritere investeringer og låneopptak ut fra nøye vurderinger av investeringsbehovet, økonomiske konsekvenser og fremtidig inntektsutvikling.

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 14-1, § 1-1, prop 46 L (2017-2018), veiledere mm.

<sup>2</sup> Prop. 46 L (2017–2018)

## Finansielle måltall, KØB-modellen og økonomisk handlingsrom

Kommunestyret har ansvar for å vedta økonomiske planer og styringsverktøy. Jamfør kommuneloven § 14-2 bokstav c skal kommunestyret vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi.

Forarbeidene til kommuneloven skriver følgende om finansielle måltall:

Med finansielle måltall siktes det til politiske mål for økonomisk utvikling, eksempelvis mål for utvikling i netto driftsresultat, gjeldsgrad og driftsreserver. De finansielle måltallene skal fastsettes av kommunens selv, og bør benyttes av kommunene som styringsverktøy. Dette vil kunne bidra til å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning i budsjettprosessene og bedre kunnskapen om kommunens økonomiske stilling og hvilke politiske ambisjoner det er rom for i et lengre perspektiv. Måltallene må fastsettes slik at de gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.

Dette må forstås som at finansielle måltall skal fungere som et styringsverktøy for kommunene for å oppnå kommunelovens krav om en bærekraftig økonomiforvaltning (§ 14-1). Måltallene skal fastsettes av kommunestyret selv, og må gjenspeile lokale forhold og forutsetninger.

Riksrevisjonen viser at nivået på netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad kan si noe om hvor bærekraftig kommuneøkonomien er.<sup>3</sup> Med utgangspunkt i denne sammenhengen har Rana kommune, NORD universitet og Statsforvalteren i Nordland utviklet en Kommunaløkonomisk bærekrafts-modell (KØB-modellen).<sup>4</sup>

KØB-modellen er en økonomisk styringsmodell for langsiktig utvikling og bærekraft i kommunesektoren. Den bygger på et grunnleggende KØB-prinsipp om at dagens tjenestetilbud minst er i samsvar med minimumsstandarden og kan opprettholdes over lengre tid uten vesentlig kvalitetsmessig forringelse i tjenestetiltak, nedbygging av formue eller skattemessig eller gjeldsmessige økninger. Bevaring av kommunens formue, forstått som ulike størrelser for egenkapital og realkapital er et grunnleggende prinsipp for økonomisk bærekraft.<sup>5</sup>

Bevaring av realkapital henger sammen med kartlegging av vedlikeholdsbehov og -etterslep i kommunen. Dette kan utgjøre store kostnader som kommunen bør planlegge for. En rapport fra Rådgivende Ingeniørers Forening fra 2023, viser at 76 prosent av norske kommuner ikke

---

<sup>3</sup> Riksrevisjonens rapport fra 2015.

<sup>4</sup> <https://www.rana.kommune.no/vare-tjenester/om-rana-kommune/okonomi/kommunalokonomisk-barekraft/>

<sup>5</sup> Gårseth-Nesbakk 2018

har kontroll på vedlikeholdsetterslepet og at en tredjedel av kommunene mener vedlikeholdsetterslepet har økt.<sup>6</sup>

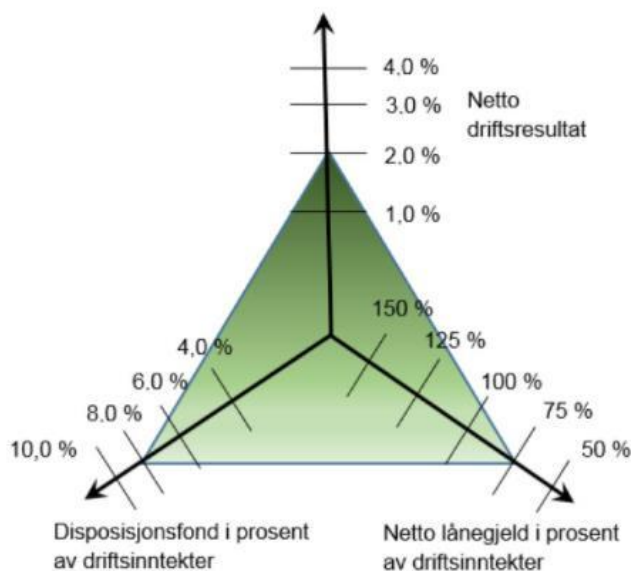
KØB-modellen angir nivå på netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad som kan ansees som bærekraftige i en kommuneøkonomi:

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter: minimum 2 prosent
- Disposisjonsfond i prosent av driftsinntekter: minimum 8 prosent
- Netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter: maksimum 75 prosent

KØB-modellen kan vises som en trekant (figur 1), der arealet gjenspeiler kommunens økonomiske handlingsrom, avgrenset av størrelsen på de finansielle måltallene.

KØB-modellen kan illustreres med kommunens egne måltall, og vise utviklingen i kommunens økonomiske handlingsrom i ulike budsjettforslag. Modellen kan dermed gi et bilde på om det framlagte budsjettet er økonomisk bærekraftig. Modellen er en forenkling, og må suppleres med informasjon om utfordringer og prognoser for kommunen, som demografi, tjenestebehov, investeringer og vedlikeholdsetterslep.

Figur 1. KØB-modellen



Kilde: [www.rana.kommune.no](http://www.rana.kommune.no)

<sup>6</sup> <https://www.multiconsult.no/alvorlige-tall-pa-vedlikeholdsetterslep-blant-norske-kommuner/>

Oslo Economics og Telemarksforskning har våren 2025 utarbeidet nye anbefalinger om nivå på sentrale økonomiske nøkkeltall for kommunal sektor på oppdrag fra KS.<sup>7</sup> Anbefalingene i KØB-modellen gjelder ifølge for kommunesektoren som helhet, mens KS-modellen i tillegg hensyntar ulikheter i kommunenes økonomiske situasjon og sjokk<sup>8</sup> til kommunenes økonomi. Dette innebærer at for noen kommuner vil anbefalte nivå på de overnevnte størrelsene kunne avvike noe fra KØB-modellens anbefalinger. KS har utviklet et nettbasert verktøy for beregning av anbefalt nivå til den enkelte kommune basert på denne modellen<sup>9</sup>. I denne modellen er det skilt mellom anbefalt nivå på netto driftsresultat på kort sikt og på lang sikt.

Anbefalt nivå på størrelsen for Verdal kommune er ifølge KS beregningsverktøy:

- Langsiktig nivå på netto driftsresultat: 0,92 prosent
- Kortsiktig nivå på netto driftsresultat: 1,47 prosent
- Disposisjonsfond: 7,4 prosent
- Netto lånegjeld: 85 prosent

### Årsbudsjett og økonomiplan

Kommunen skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets utvikling, jamfør kommuneloven § 14-1 andre ledd. Etter plan og bygningsloven, skal kommunen ta stilling til hvilke langsiktige utfordringer kommunen står overfor i kommuneplanens samfunnsdel (§ 11-2). Dette skal ligge til grunn for kommunens prioritering av ressurser i handlingsplanen (økonomiplanen) (§ 11-3).

Kommuneloven stiller krav om at årsbudsjett og økonomiplan skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. (§ 14-4)

Årsbudsjettet er en bindende plan for disponering av påregnelige inntekter (§ 14-5).

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp (§ 14-4), men er ikke bindende slik som årsbudsjettet. Av

<sup>7</sup> [https://www.ks.no/contentassets/5d456ff049ed457bba0338639a2c92dd/anbefalinger-om-niva-pa-sentrale-okonomiske-nokkeltall\\_fou-mai25.pdf](https://www.ks.no/contentassets/5d456ff049ed457bba0338639a2c92dd/anbefalinger-om-niva-pa-sentrale-okonomiske-nokkeltall_fou-mai25.pdf)

<sup>8</sup> Med «sjokk» menes uforutsette hendelser eller forhold som påvirker kommunens økonomi.

<sup>9</sup> <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/inntektssystemet/ks-prognosemodell---palogging/prognosemodellen/ks-prognosemodell-for-kommuner/>

dette følger det at for å legge til rette for en bærekraftig økonomiforvaltning, bør langsiktig budsjettering være førende for kortsiktig budsjettering, og det som faktisk vedtas i årsbudsjettet.

Realistisk budsjettering innebærer at kommunen baserer anslag på inntekter og utgifter på relevante og pålitelige datakilder.<sup>10</sup> Kommunene har begrenset mulighet til å påvirke de frie inntektene, som i stor grad består av skatteinntekter og rammetilskudd. Videre er de fleste kostnader bundne på kort sikt. På lengre sikt er det viktig at ressursene avspeiler endringer i utgiftsbehov, og at dette underbygges med data. Framskrivning av antall eldre og antall elever i skolene er eksempler på slike data. Økonomiplanen bør derfor baseres på demografiske prognoser.<sup>11</sup> Ved usikre anslag, bør forsiktighetsprinsippet etterleves.<sup>12</sup>

### Politisk medvirkning i budsjettprosessen

Det går frem av kommuneloven § 14-2 at kommunestyret selv vedta budsjett og økonomiplan. De nærmere kravene til budsjett og økonomiplan fremgår av § 14-4, herunder for eksempel krav til at budsjettet skal være realistisk. For at disse kravene skal kunne ivaretas i praksis, er det nødvendig at administrasjonen sikrer et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyret i tråd med kommunelovens krav. Budsjettprosessen vil være et samspill mellom politikere og administrasjon, hvor dette finnes en del krav i kommuneloven samt at dette samspillet bør baseres på en rekke anbefalinger.

Telemarksforskning presenterte i 2024 resultatene av en utredning om folkevalgtes involvering i kommunale budsjett- og økonomiplanprosesser.<sup>13</sup> Rapporten gir 10 anbefalinger for å sikre gode prosesser. Rapporten fremhever blant annet nytten av tidlig involvering av folkevalgte, en plan for budsjettprosessen (årshjul), tydelig avklaring av hva som er politikernes og administrasjonens roller og oppgaver, flere møtepunkt gjennom året (dialogkonferanser), opplæring til folkevalgte, og at administrasjonen stiller ressurser og kompetanse til rådighet for å gi faglig støtte ved politisk behandling av kommunedirektørens budsjettforslag.

---

<sup>10</sup> Kommunal- og regionaldepartementets veileder om økonomiplan (2013).

<sup>11</sup> Kommunal- og regionaldepartementets veileder om økonomiplan (2013).

<sup>12</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Tolkingsuttalelse av 07.07.15 om kravet til realistisk budsjett.

<sup>13</sup> Brandtzæg, B.A., Magnussen, E. og Myhrer, R.S. (2024). «Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater.» Telemarksforskning, rapport 887.

Noen kommuner har valgt å skille prosessen med økonomiplan fra årsbudsjettet. Veileder i økonomiplanlegging for kommuner peker på at en fordel med å skille prosessene er at de folkevalgte blir invitert til å rette fokus mot det langsiktige perspektivet. Ulempen er at dette er en ressurskrevende modell.

For at kommunestyret skal kunne ivareta sitt ansvar for en bærekraftig økonomi, er det videre avhengig av et pålitelig og relevant beslutningsgrunnlag. For at budsjettet og økonomiplan skal fungere som politisk styringsverktøy, må beslutningsgrunnlaget holde tilfredsstillende kvalitet og være forståelig for de folkevalgte. Kommunedirektøren har etter kommuneloven ansvar for at saker til politiske organ er forsvarlig utredet, og at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak (§ 13-1). Dette innebærer at beslutningsgrunnlaget skal beskrive de faktiske forholdene, men også gjøre rede for eventuelle rettslige krav som gjør seg gjeldende og hvordan dette påvirker vurderingen og forslaget til vedtak.

## 1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Verdal kommune, jamfør kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

### 1.4.1 Revisjonskriterier

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Utledningen av revisjonskriteriene for hver delproblemstilling er vist i rapportens kapitler fortløpende.

Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. De viktigste kildene til kriterier i denne forvaltningsrevisjonen er kommuneloven med forarbeider og forskrifter, veileder i økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner fra kommunal- og distriktsdepartementet, anbefalinger om involvering av folkevalgte i budsjettprosessen fra Telemarksforskning, og Verdal kommunes egne styrende dokumenter. En komplett liste over kriteriekilder finnes i vedlegg 1 til rapporten.

### 1.4.2 Datainnsamling

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

## Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått følgende dokumenter:

### Reglement og rutiner for kommunens budsjettarbeid

- Delegeringsreglement valgperioden 2024-2028 for Verdal kommune
- Administrativt delegeringsreglement (2021)
- Økonomireglement for Verdal kommune (2024)
- Reglement og fullmakt for finansforvaltning Verdal kommune (2017) (finansreglement)
  - Presentasjon gjeldsrapport BCM (september 2025)
- Oversikt over ansvar, oppgaver og frister i budsjettprosessen (2025)

### Planverk og budsjettdokumenter

- Kommunal Planstrategi 2024-2027 og Planprogram for revidering av Kommuneplanens samfunnsdel 2024-2030
- Kommuneplanens samfunnsdel 2025-2030
- Strateginotat 2025-2028 - sektorovergripende
- Økonomiplan 2025-2028 med årsbudsjett 2025, med vedlegg
- Spørsmål og svar-vedlegg til budsjettdokumentene Økonomiplan 2025-2028 med årsbudsjett 2025
- Verdal kommunes årsberetning 2024
- Verdal kommunes økonomiplaner 2017-2025

### Politiske saker

- Vedtak om finansielle måltall, Kommunestyret sak 116/2021
- Presentasjon fra folkevalgtopplæring november 2023.
- Evaluering av budsjettprosessen, Formannskapssak 25/2025
- Presentasjoner fra administrasjonen gitt i tilknytning til behandling av Kommunedirektørs forslag til Økonomiplan 2025-2028 med budsjett 2025 i formannskapet, sak 155/2024
- Spørretime for formannskapet, sak 164/2024
- Politiske saker om Stiklestad skole formannskap (sak 191/2022) og kommunestyre (sak 56/2017 116/2022, 132/2022, 2/2023, 22/2023, 62/2023).

## Intervju

Forvaltningsrevisjonen begynte med et digitalt oppstartsmøte med kommunedirektør og økonomisjef. Deretter er følgende intervjuer gjennomført:

- Felles intervju med økonomisjef og en av kommunens økonomirådgivere (i Verdal).
- Felles intervju med kommunens to økonomirådgivere (digitalt).
- Individuelle intervju med kommunalsjef helse, kommunalsjef oppvekst, personal- og HMS-sjef, virksomhetsleder teknisk drift, og investeringsansvarlig oppvekst og helse (digitalt).

Intervjuene baserte seg på forberedte intervjuguider. Det ble skrevet referat fra intervjuene, som ble sendt til informantene til godkjenning. All informasjon fra intervjuene brukt i rapporten er godkjent av intervjuobjektene.

For noen av intervjuene har vi brukt kunstig intelligens (KI) som støtte ved skriving av referat. Informantene har i de tilfellene samtykket til transkripsjon av samtalen i Microsoft Teams og bruk av OpenAI ChatGPT 5.0 til å renskrive referatet, etter at person- og kommunesensitiv informasjon var fjernet. KI-genererte referater er supplert med revisors egne notater. Revisjon Midt-Norges retningslinjer for bruk av kunstig intelligens er fulgt.

### **Skriftlige spørsmål**

Flere av intervjuobjektene har besvart oppfølgingsspørsmål på epost etter intervjuene.

Økonomisjefen og kommunalsjefene fikk i tillegg tilsendt et skjema for å oppgi hvilke datakilder de benytter som grunnlag for budsjettering innen sine områder. Skjema for datakilder fylt ut av økonomisjef er lagt ved rapporten i vedlegg 2.

### **Spørreundersøkelse**

Vi har sendt ut en spørreundersøkelse til kommunestyrets faste medlemmer om deres deltakelse i budsjettprosessen. Undersøkelsen ble sendt ut til 35 mottakere. Det ble sendt ut to purringer per epost, en av dem via formannskapssekretær. Undersøkelsen ble sendt ut den 9. mai 2025. Undersøkelsen ble avsluttet den 2. juni 2025.

Den endelige svarprosenten endte på 46 prosent (16 av 35). Av disse har 3 kun besvart noen av spørsmålene i undersøkelsen. Hvor mange respondenter som utgjør utvalget ved hvert spørsmål, kommer frem i datakapitlene der resultatene fra undersøkelsen er omtalt. Blant de 16 som har svart på spørsmål om rolle som folkevalgt i kommunen, har 4 svart at de er medlem i formannskapet. Undersøkelsen er besvart av både nye og erfarne medlemmer av kommunestyret i Verdal.

### **Vurdering av metode**

Vi vurderer at metodene samlet sett gir et tilstrekkelig faktagrunnlag for vurderingene i rapporten. Gjennomgang av styrende dokumenter gir innsikt i kommunens systemer og

rutiner for budsjettprosessen. Intervjuer og spørreundersøkelse gir i tillegg innblikk i de involvertes vurderinger av hvordan dette fungerer i praksis. Økonomiplanen med grunnlagsdokumenter er en svært viktig kilde til funnene i rapporten, som gjenspeiler kommunens arbeid i budsjettprosessen, herunder beslutningsgrunnlaget til politisk nivå.

Mange av kommunens ansatte er involvert i detaljbudsjetteringen for sine områder. Av ressurshensyn har vi gjort et utvalg individer til intervjuene. Ansatte med overordnet budsjettansvar i kommunen (ansvar for ramme) er valgt til intervju. I tillegg er enhetsleder teknisk drift intervjuet for å belyse vedlikeholdsetterslep i kommunen. Personal- og HMS-sjef er intervjuet for å belyse ikke-økonomiske aspekter av budsjetteringen. At ikke alle nivå i prosessen er representert kan være en svakhet, siden intervju gir informantenes subjektive vurderinger av hvordan rutinene fungerer. Vår oppfatning er likevel at vi har et tilstrekkelig grunnlag for våre vurderinger.

Vi sendte ut en spørreundersøkelse til kommunestyret for å få innsikt i hvordan de oppfatter budsjettprosessen. Vi anser svarprosenten til å være for lav til å kunne legge stor vekt på informasjon fra undersøkelsen i vurderingene. Med få respondenter vil også den enkeltes besvarelse gi stort utslag for resultatene. Resultatene er derfor brukt med forsiktighet.

Samspillet mellom administrativt og politisk nivå er et viktig element budsjettprosessen. Det er derfor en klar svakhet at vi har begrenset informasjon om hvordan de folkevalgte opplever dette samspillet. Involvering av kommunestyret i budsjettprosessen er videre belyst ved gjennomgang av politiske saker og beslutningsgrunnlag og intervjuer med kommunens administrative ledere.

Informasjon fra intervju og spørreundersøkelse kan være farget av respondentenes oppfatning av hva som er ansett som «gode eller riktige svar». I intervjuene kan utsagnene til en viss grad undersøkes nærmere gjennom oppfølgingsspørsmål, mens dette ikke er mulig i en spørreundersøkelse.

## 1.5 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse den 13. oktober 2025. Det ble holdt et høringsmøte om rapporten med kommunedirektør og økonomisjef i Verdal kommune den 15. oktober 2025. I møtet ble revisor gjort oppmerksom på mangler i datagrunnlaget. Dette gjaldt kommunens rutiner for finansforvaltning, enkeltmomenter i saksfremlegg og presentasjoner til kommunestyret og formannskapet, og innholdet i folkevalgtopplæringen. Noen av vurderingene og konklusjonene er endret som følge av nye data. Revisor gjorde endringer i rapporten og sendte en ny versjon til uttalelse. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar den 30. oktober. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 3).

## 2 SYSTEM OG RUTINER FOR BUDSJETTPROSESSEN

### 2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende delproblemstilling:

1. Har kommunen etablert system og rutiner for budsjettprosessen?

### 2.2 Revisjonskriterier

Kravene til kommunens økonomiforvaltning er beskrevet i kommuneloven kapittel 14. § 14-1 første ledd sier at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid, og tredje ledd sier at kommunen skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko.

Kommunestyret har etter kommuneloven § 14-2 ansvar for å vedta økonomiske planer og styringsverktøy. Dette omfatter regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement) og regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglementet) (§ 14-2 bokstav d-e). § 14-1 er kapittelets generalbestemmelse, og disse reglementene skal slik være verktøy for å sikre kommunens langsiktige handleevne.

Kommuneloven § 14-13 sier at finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen i å ta en vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen. Videre står det i forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner (§ 7) at en uavhengig instans med tilstrekkelig kunnskap om finans- og gjeldsforvaltning skal vurdere om finansreglementet legger opp til en forvaltning som er i samsvar med kommuneloven § 14-1 tredje ledd og som oppfyller kravene § 14-13 første ledd første punktum og forskriften § 6. § 6 i forskriften er krav til innholdet i finansreglementet.

Kommunedirektørs ansvar for internkontroll er formulert i kommuneloven § 25-1. Her står det at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Som underpunkt (bokstaver) i lovteksten om internkontroll står det blant annet at kommunedirektøren skal

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer

Internkontrollparagrafen skriver at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Budsjettprosessen er en hovedoppgave for kommunen. Av internkontrollparagrafen følger det at kommunen skal ha de beskrivelser av ansvar og oppgaver i prosessen som er nødvendig for at kommunelovens krav til økonomiforvaltning ivaretas.

Veileder om økonomiplanlegging i kommuner fra kommunal- og distriktsdepartementet anbefaler å utarbeide en plan for økonomiplan- og årsbudsjettprosessen. Denne planen bør ha beskrivelser av ansvarfordeling, roller og frister i budsjettarbeidet. Planen bør være forankret politisk, tydelig skille mellom administrative og politiske ansvar og roller, og ha realistiske og klare tidsfrister.

Rapporten «Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater» sammenfatter funn fra en utredning om folkevalgtes involvering i kommunale budsjett- og økonomiplanprosesser gjort av Telemarksforskning i 2024. Rapporten gir 10 anbefalinger for å sikre gode prosesser. Anbefaling 2 og 3 peker i likhet med departementets veileder på nytten av en plan for involvering av folkevalgte i budsjettprosessen, med tidsfrister og tydelig ansvarsfordeling:

2. Utarbeid et årshjul for politisk behandling av budsjett- og økonomisaker.
3. Sørg for en tydelig avklaring av hva som er administrasjonens og politikernes roller og oppgaver, og hvordan man ønsker at samhandlingen skal forgå.

**Fra dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:**

- Kommunen skal vedta regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement) og for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement).
- Organiseringen av budsjettprosessen bør være beskrevet og politisk forankret.
  - Det bør være tydelig avklart hva som er politikernes og administrasjonens ansvar, roller og oppgaver.
  - Kommunen skal ha klare beskrivelser av administrative budsjettansvar.
  - Kommunen bør ha en tydelig tidsplan for budsjettprosessen.

## 2.3 Funn

Regler for økonomiforvaltningen og finans- og gjeldsforvaltningen er vedtatt i kommunens økonomireglement og finansreglement.

**Verdal kommunes økonomireglement** 2024 ble vedtatt av kommunestyret i 2023 (131/2023). Økonomireglementet beskriver hovedreglene for den økonomiske styringen av kommunens virksomhet.

**Verdal kommunes finansreglement** ble sist vedtatt av kommunestyret i 2017. I punkt 3 i reglementet er det fastsatt at nytt finansreglement skal vedtas innen utløpet av neste

kommunestyreperiode, og senere minst en gang i hver kommunestyreperiode. Økonomisjef sier at kommunen av kapasitetsmessige årsaker ikke har fornyet finansreglementet siden 2017. Ifølge økonomisjef oppleves reglementet dekkende og strengt nok, og det er ingen indikasjoner eller hendelser som tilsier at det er et stort behov for å gjøre endringer.

Kapittel 14 i ny kommunelov, om krav til kommunens økonomiforvaltning, trådte i kraft januar 2020. Finansreglementet er datert 2017, da forrige kommunelov var gjeldende. Innholdet i finansreglementet er ikke i direkte strid med kommunelovens bestemmelser.

I tillegg til finansreglementet, har kommunen ifølge økonomisjef andre rutiner som ivaretar finans- og gjeldsforvaltningen. Rutinene sikrer at den reelle risikoen for kommunen på området er lav, selv om finansreglementet ikke er vedtatt siden 2017. Eksempelvis mottar kommunen finansiell rådgiving fra Bergen Capital Management (BCM)<sup>14</sup>, som også evaluerer kommunens gjeldsforvaltning regelmessig. Revisor har fått oversendt presentasjon av gjeldsrapporten fra BCM fra september 2025. Av presentasjonen fremgår det ikke at kommunen har fått merknader til gjeldsforvaltningen, i forhold til bestemmelsene i eget finansreglement eller forskrift for finansforvaltning. Parallelt med BCM's rapporter bruker kommunen også finansverktøyet til Kommunalbanken (KBN Finans). Alle lån legges inn i KBN Finans, som simulerer renter og avdrag som brukes til å kontrollere alle betalinger på lån og prognoser på låneutgifter fremover. Kommunen mottar rådgiving fra DNB og Kommunalbanken.

Verdal kommune har ifølge regnskapsrevisor standard produkter med liten risiko på lån og innskudd. Selv om finansreglementet ikke er vedtatt, tilfredsstiller kommunens finansrapportering krav i ny forskrift.

**Rammene for organiseringen av budsjettprosessen** er fastsatt i kommunens delegeringsreglement og økonomireglement. Økonomisjef og økonomirådgiver ytrer at det er gjort en tydelig rolleavklaring for budsjettprosessen i de styrende dokumentene. Det er én felles budsjettprosess for økonomiplanen og årsbudsjettet for det kommende året.

Verdal kommunes delegeringsreglement 2024-2028 ble vedtatt av kommunestyret i mai 2024, sak 60/2024. Det sier at formannskapet skal behandle forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak, og avgi innstilling til kommunestyret om økonomiplan og endringer av denne, og budsjett for kommende år og vesentlige endringer i rammene for

---

<sup>14</sup> BCM er Norges største aktør innen gjeldsforvaltning. BCM jobber utelukkende med kommunal sektor, og bistår årlig over 100 kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak med gjeldsforvaltning, aktiva forvaltning, bankavtaler og andre konsulenttjenester. ([www.bergencapitalmanagement.no](http://www.bergencapitalmanagement.no)).

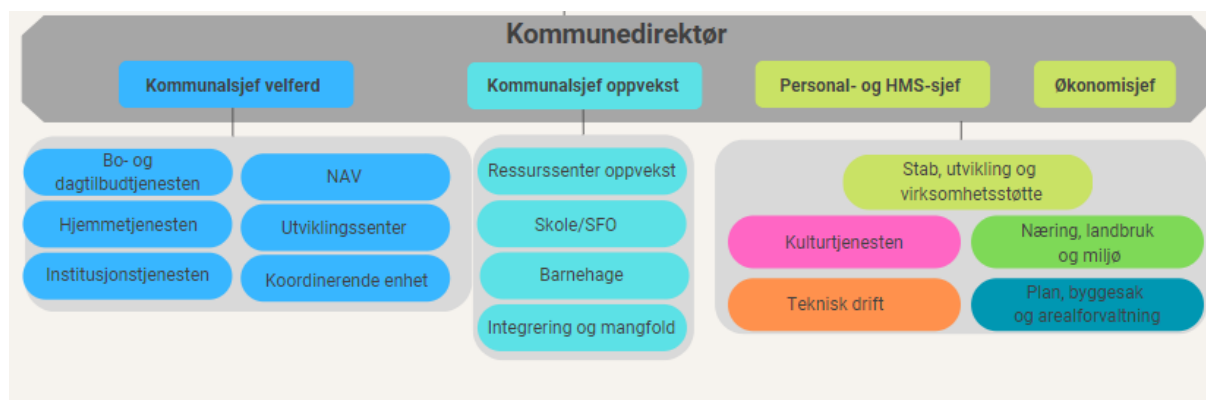
dette. Kommunedirektøren er i reglementet gitt fullmakt til å disponere bevilgede midler på kommunens driftsbudsjett.

Fordeling av oppgaver og myndighet i budsjettarbeidet er nærmere presisert i kommunens økonomireglement. Kommunestyret skal vedta utgifter og inntekter som følger av bevilgningsskjema. Dette innebærer at kommunestyret fastsetter fellesfinansieringen og rammen for bevilgninger. Dette omfatter blant annet skatter og rammetilskudd, eiendomsskatt, og renter og avdrag. Videre skal kommunestyret vedta driftsbudsjettet på tjenesteområdene, som administrasjon, barnehage, grunnskole, helse og omsorg, og sosiale tjenester. Kommunestyret skal fastsette investeringsbudsjettet.

Kommunedirektøren har anledning til å foreta mindre administrative budsjettendringer, når dette ikke endrer aktivitetsnivå i tjenestene, ikke er prinsipielle eller på annen måte endrer på kommunestyrets ønskede prioriteringer. Kommunedirektøren har fullmakt til å fordele bevilgede midler på ansvar og arter. Fordelingen må skje i samsvar med forutsetningene som kommunestyret har lagt til grunn for bruken av midlene.

Økonomisjef sier at administrative budsjettansvar følger kommunens organisasjonskart (gjengitt i figur under). Det vil si at alle ledere på kommunalsjef-, virksomhetsleder- og avdelingsledernivå har budsjettansvar. Fellesområdet ligger til kommunedirektør, som er øverste administrative leder i kommunen, men budsjettering av fellesinntekter og finans skjer i praksis av økonomisjef.

Figur 2. Organisasjonskart Verdal kommune



Kilde: [www.verdal.kommune.no](http://www.verdal.kommune.no)

Kommunalsjefene viser til kommunens administrative delegeringsreglement og egne stillingsbeskrivelser ved spørsmål om formalisering av roller, ansvar og oppgaver i den administrative budsjettprosessen. I kommunens administrative delegeringsreglement er det vist til bestemmelsene i økonomireglementet for delegering og ansvar som gjelder budsjettprosessen.

Kommunalsjefene viser også til kommunens prosedyre *Krav til økonomisk kontroll*, som presiserer ansvar som ligger til ulike ledernivå i kommunen. Prosedyren skal sikre at ledere med budsjettansvar på alle nivå kjenner sine plikter og arbeidsoppgaver innenfor økonomisk planlegging og kontroll. Prosedyren oppsummerer krav til kompetanse for ledere med budsjettansvar. Disse skal ha økonomisk utdanning og/eller en opplæring som gjør de i stand til å levere på kravene til økonomis planlegging og kontroll i kommuneloven kapittel 14, økonomireglement og prosedyrer. Det samme gjelder bruk av kommunens økonomisystemer.

Som underordnet prosedyrer til denne, skal det utarbeides egen prosedyre for budsjettarbeid. Dette er ikke gjort per mai 2025. Ifølge økonomisjef skal denne være klar i oktober 2025, når arbeidet med detaljbudsjettene starter. Økonomisjef sier videre at budsjettprosedyren vil definere oppgavene noe mer konkret enn hva er beskrevet i gjeldende styrende dokumenter, men at innholdet i prosedyren i grove trekk er dekket av bestemmelsene i økonomireglementet og organiseringen av økonomiplanprosessen. Videre er oppbyggingen av verktøyet Framsikt førende for budsjetteringen (se også kapittel 4). Dette betyr ifølge økonomisjef at prosedyren foreløpig mangler, men at det meste av det som vil inngå i denne allerede er definert og satt i system på annet vis.

Organiseringen av budsjettprosessen er evaluert politisk to ganger de siste årene, i 2022 og 2025. Siste evaluering ble gjort i formannskapet februar 2025, sak 25/2025. Evalueringen er gjort med utgangspunkt i Telemarksforsknings 10 anbefalinger om involvering av folkevalgte i budsjettprosessen. Som del av saken er det vedtatt en fremdriftsplan for budsjett- og økonomisaker til politisk behandling gjennom året. Planen viser milepæler i budsjettprosessen for kommunestyret, formannskapet og utvalg for perioden april til desember 2025. Blant annet følgende:

- April og juni – behandling av delårsrapporter
- Mai – behandling av årsrapport og årsregnskap
- Juni – tiltak og premiss
- September – KØB-seminar
- 6. november – Møte med formannskapet og gruppeledere om kommunedirektørens budsjettforslag
- 13. november – Spørsmålsrunde om kommunedirektørs budsjettforslag
- 15. desember – Endelig budsjett vedtas av kommunestyret

Kommunen har i tillegg en egen fremdriftsplan med oversikt over oppgaver og frister for den administrative delen av budsjettprosessen. Dette er et internt oppsett fra økonomiavdelingen som sendes ut hver høst til ansatte med budsjettansvar. Planen inneholder sjekkpunkter i

den administrative budsjettprosessen for tidsrommet 25. september-15. desember 2025, i tillegg til milepælene i den politiske behandlingen. Ifølge kommunalsjef helse er fremdriftsplanen tilgjengelig i Teams for alle ledere med budsjettansvar.

Intervjuinformasjon viser at det er en oppfatning blant ansatte i kommunen med budsjettansvar at fristene i budsjettarbeidet kommuniseres for sent. Dette er begrunnet i at det administrative arbeidet med budsjettet er omfattende og skjer i samspill med ulike nivå i organisasjonen, noe som er tidkrevende. Fremlagte fremdriftsplan følges, men det er travelt å nå fristene. Det er et ønske at fristene fastsettes før sommeren.

## 2.4 Revisors vurdering

Kommunen har vedtatt regler for økonomiforvaltningen. Regler for finans- og gjeldsforvaltningen ble sist vedtatt i 2017.

Vi vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

Kommunestyret har vedtatt økonomireglement i tråd med krav i kommuneloven § 14-2.

Det foreligger ikke et finansreglement som er vurdert av en uavhengig instans i tråd med krav i forskriften, som trådte i kraft 2020. Det er ikke vurdert om finansreglementet legger opp til en forvaltning som er i samsvar med kommuneloven § 14-1 tredje ledd og som oppfyller kravene i § 14-13 første ledd første punktum og forskriften § 6. Vurderingen skal foreligge før finansreglementet vedtas av kommunestyret eller fylkestinget.

Kommunens finansreglement av 2017 er ikke direkte i strid med kommuneloven. At sittende kommunestyre ikke har vedtatt reglementet kan innebære en risiko for at de folkevalgte ikke har et forhold til reglementets bestemmelser, og ikke har tilstrekkelig fokus på å unngå vesentlig finansiell risiko for kommunen.

Den reelle risikoen på området er likevel lav, fordi kommunen har andre rutiner som ivaretar en praksis for finans- og gjeldsforvaltning i tråd med krav i lov og forskrift.

Organiseringen av budsjettprosessen er beskrevet og politisk forankret.

- Det er tydelig avklart hva som er politikernes og administrasjonens roller og oppgaver.
- Kommunen har klare beskrivelser av administrative budsjettansvar.
- Det er en tydelig tidsplan for budsjettprosessen.

Vi vurderer kriteriene som oppfylt. Styrende dokumenter for budsjettprosessen er vedtatt av kommunestyret. Tidsplan for budsjettprosessen er behandlet i formannskapet.

I Verdal kommune har alle ledernivå budsjettansvar. Arbeidet med detaljbudsjettene skjer i hovedsak om høsten. Dette innebærer at det er mange detaljbudsjett som skal samordnes i løpet av kort tid. Informasjon fra intervju tyder på at det kan være hensiktsmessig å starte denne prosessen tidligere.

## 2.5 Konklusjon

Vi konkluderer med at kommunen i stor grad har etablert system og rutiner for budsjettprosessen.

Kommunens finansreglement er imidlertid ikke vedtatt av sittende kommunestyre og ikke etter ny kommunelov. Dette kan innebære en risiko for at kommunelovens krav til finans- og gjeldsforvaltning ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

# 3 LANGSIKTIG ØKONOMIPLANLEGGEING

## 3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende delproblemstilling:

2. Legger budsjettprosessen til rette for å ivareta kommunens økonomiske handleevne over tid?

I dette kapitlet er det valgt å ha søkelys på to av kommunelovens sentrale bestemmelser som skal bidra til at budsjettprosessen legger til rette for å ivareta økonomisk handleevne over tid. Dette er

- Finansielle måltall som styringsverktøy i kommunen, herunder synliggjøring av utviklingen i kommunens økonomiske handlingsrom.
- Økonomiplanens avspeiling av målsettinger, utfordringer og utviklingstrekk i kommunen, og andre langsiktige perspektiv.

## 3.2 Revisjonskriterier

Kravene til kommunens økonomiforvaltning er beskrevet i kommuneloven kapittel 14. § 14-1 første ledd sier at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. § 14-1 er kapittelets generalbestemmelse, og de øvrige bestemmelsene i kapitlet må sees i sammenheng med denne.

Kommunestyret har ansvar for å vedta økonomiske planer og styringsverktøy.

Kommunestyret plikter, etter kommuneloven § 14-2, selv å vedta:

- a. økonomiplanen og årsbudsjettet
- b. årsregnskapene og årsberetningene
- c. finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi
- d. regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)
- e. regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement)

Forarbeidene til kommuneloven<sup>15</sup> skriver følgende om **finansielle måltall**:

De finansielle måltallene skal fastsettes av kommunens selv, og bør benyttes av kommunene som styringsverktøy. Dette vil kunne bidra til å øke bevisstheten om langsiktig

---

<sup>15</sup> Prop. 46 L (2017–2018)

økonomiforvaltning i budsjettprosessene og bedre kunnskapen om kommunens økonomiske stilling og hvilke politiske ambisjoner det er rom for i et lengre perspektiv. Måltallene må fastsettes slik at de gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.

Dette må forstås som at finansielle måltall skal fungere som et styringsverktøy for kommunene for å oppnå kommunelovens krav til en bærekraftig økonomiforvaltning (§ 14-1).

I Verdal kommunes økonomireglement (s. 5) står det at økonomiplanen skal være et instrument til hjelp for kommunen til:

- å få oversikt over den økonomiske handlefriheten.
- å foreta prioriteringer av ressursbruken på ulike formål innenfor kommunelovens krav til økonomisk balanse.
- å ivareta kommunelovens krav om en langsiktig, bærekraftig kommuneøkonomi, herunder å planlegge for oppnåelse av vedtatte finansielle måltall.

Hensikten med finansielle måltall er videre beskrevet på følgende måte i kommunestyrets eget vedtak om måltallene: «Måltallene er veiledende for økonomisk utvikling over tid, og det enkelte års budsjett skal gi et positivt bidrag til at kommunen nærmer seg måltallene for en bærekraftig økonomi. Avvik fra måltallene og konsekvenser for bærekraft skal beskrives i kommunens plan- og styringsdokumenter.»

Videre, i kommuneplanens samfunnsdel står følgende: «Finansielle mål og handlingsregler skal ligge fast over tid og være førende for økonomisk planlegging og styring.»

Kommuneloven stiller disse kravene til **økonomiplanen og årsbudsjettet**:

- Økonomiplanen vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp (§ 14-4 første ledd).
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret. (§ 14-4 andre ledd)

Videre skriver kommuneloven at

- Kommunen utarbeide en årsberetning for kommunens samlede virksomhet, som blant annet skal gjøre rede for forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske

utviklingen og stillingen, og om den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid. (§ 14-7 bokstav a)

Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner sier økonomiplanen og årsbudsjettet skal inneholde en oversikt over den årlige utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser i planperioden (§ 5-7).

Etter plan og bygningsloven, skal kommunen ta stilling til hvilke langsiktige utfordringer kommunen står overfor i kommuneplanens samfunnsdel (§ 11-2). Dette skal ligge til grunn for kommunens prioritering av ressurser i handlingsplanen (økonomiplanen) (§ 11-3). I Verdal kommune er handlingsdelen integrert i kommunens økonomiplan.<sup>16</sup>

For at økonomiplanen skal kunne vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier skal følges opp, bør den være underbygd med data om fremtidig tjenestebehov. Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om økonomiplanlegging i kommuner anbefaler at økonomiplanen bør baseres på demografiske prognoser. Videre, kan også andre forhold i kommunen ha stor betydning for inntekter eller utgifter på lang sikt, og kommunens økonomiske handlingsrom. Dette kan være etterslep i vedlikehold, endringer i rentebetingelser, planlagte investeringer eller andre forhold.

Vedtatt årsbudsjett er bindende (§ 14-5). Det samme gjelder ikke for økonomiplanen. Av dette følger det at for å legge til rette for en bærekraftig økonomi hvor kommunens økonomiske handleevne blir ivare tatt over tid, bør langsiktig budsjettering være førende for det som faktisk vedtas i årsbudsjettet.

### **Fra dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:**

#### **Finansielle måltall og økonomisk handlingsrom**

- Kommunen skal vedta finansielle måltall.
- De finansielle måltallene skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.
- De finansielle måltallene skal være førende for økonomisk planlegging.
- Kommunen skal planlegge for oppnåelse av vedtatte måltall i økonomiplanen.
- Avvik fra vedtatte måltall og konsekvenser av dette skal være beskrevet i kommunens plan- og styringsdokumenter, herunder årsberetningen.

---

<sup>16</sup> <https://www.verdal.kommune.no/politikk-planer-og-organisasjon/planer-og-styringsdokumenter/handlings-og-okonomiplan-budsjett/>

- Økonomiplan og årsbudsjett skal vise utviklingen i kommunens økonomiske handlingsrom, herunder oversikt over den årlige utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

#### **Langsiktige perspektiv i økonomiplanen**

- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer i kommunen, og mål og strategier i kommunens planer, skal følges opp.
- I økonomiplanen bør det være tatt hensyn til langsiktige utviklingstrekk som vil påvirke kommuneøkonomien.
- Langsiktig budsjettering bør være førende for kortsiktig budsjettering.

## **Finansielle måltall og økonomisk handlingsrom**

### **3.3 Funn**

#### **Finansielle måltall**

Kommunestyret i Verdal vedtok følgende finansielle måltall for perioden 2022-2025 i oktober 2021, sak 116/2021.

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter: 2 %
- Disposisjonsfond i prosent av driftsinntekter: 10 %
- Netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter: 120 %

Hensikten med de finansielle måltallene er omtalt i vedtaket der disse er fastsatt: Måltallene er veiledende for økonomisk utvikling over tid, og det enkelte års budsjett skal gi et positivt bidrag til at kommunen nærmer seg måltallene for en bærekraftig økonomi. Avvik fra måltallene og konsekvenser for bærekraft skal beskrives i kommunens plan- og styringsdokumenter. I kommunens samfunnsplan er det vedtatt at finansielle mål skal ligge fast over tid og være førende for økonomisk planlegging og styring.

I kommunens økonomireglement står det at økonomiplanen skal være et instrument til hjelp for kommunen til å ivareta kommunelovens krav om en langsiktig, bærekraftig kommuneøkonomi, herunder å planlegge for oppnåelse av vedtatte måltall.

Tabellen under viser måltallene vedtatt av Verdal kommune sammenholdt med anbefalingene i KØB-modellen og KS beregningsverktøy (prognosemodell).

Tabell 1. Finansielle måltall Verdal kommune

| Indikator*           | Verdal kommunes måltall | Anbefalt nivå KØB-modellen | Anbefalt nivå KS beregningsverktøy           |
|----------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|
| Netto driftsresultat | 2                       | Min. 2                     | Kortsiktig nivå 0,92<br>Langsiktig nivå 1,47 |
| Disposisjonsfond     | 10                      | Min. 8                     | 7,4                                          |
| Netto lånegjeld      | 120                     | Maks. 75                   | 85                                           |

Kilde: Verdal kommune, KØB-modellen og KS beregningsverktøy

\*Indikator i prosent av driftsinntekter

Vedtatt måltall for netto driftsresultat og disposisjonsfond er innenfor anbefalte minimumsnivå. Vedtatt måltall for netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter på 120 prosent er høyere enn anbefalt nivå for en bærekraftig økonomi (maksimum 75 prosent i KØB-modellen, og 85 prosent i KS-modellen).

Kommunedirektør og økonomisjef har kommentert de finansielle måltallene på følgende måte:

Kommunen er innforstått med at de ikke oppnår anbefalte nivå på måltall for gjeldsgrad på kort sikt, og tanken har vært å oppnå en KØB-trekant med likt areal. For å akseptere større lånegjeld må driftsmargin og disposisjonsfond ligge på et høyere nivå. Vedtatt måltall for disposisjonsfond (økonomiske buffer) er over anbefalt nivå (se tabell 1). Økonomisjefen legger vekt på at måltallene må sees i sammenheng, og at nivå på et måltall kan kompenseres for av de øvrige.

Kommunedirektør sier at det er nødvendig for Verdal kommune å planlegge i lys av kjente behov for å gjøre investeringer i årene fremover: Høy gjeldsgrad må sees i sammenheng med stort vedlikeholdsetterslep i kommunens formålsbygg og behovet for å sikre nødvendig kapasitet i tjenestene fremover, gitt befolkningsutviklingen.

### Økonomisk handlingsrom per 2024

Ifølge kommunens årsregnskap oppnår Verdal kommune følgende for 2024 (resultat 2023 i parentes til sammenlikning):

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter: -0,2 prosent (0,3 prosent)
- Disposisjonsfond i prosent av driftsinntekter: 5,2 prosent (11,4 prosent)
- Netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter: 118,3 prosent (114,7 prosent)

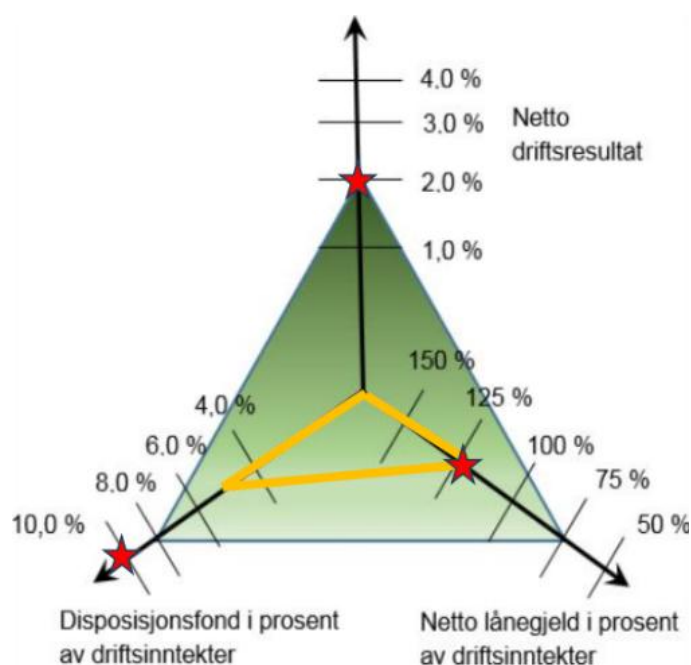
Verdal kommune har i 2024 benyttet nærmere 50 prosent av disposisjonsfondet. Nivå på fondet er derfor per 2025 vesentlig lavere enn vedtatte og anbefalte måltall. Denne

utviklingen er kommentert i kommunens egen årsberetning for 2024 og revisjonsberetning fra april 2025. Reduksjonen i disposisjonsfondet skyldes blant annet at 50 millioner av disposisjonsfondet er brukt til å erstatte lånopptak til investeringer.<sup>17</sup> Det har ifølge økonomisjef vært åpenhet rundt dette grepet i kommunen.

Denne strategien for langsiktig økonomiplanlegging er drøftet i rapporten fra Oslo Economics og Telemarksforskning om anbefalinger om nivå på sentrale økonomiske nøkkeltall for kommunale sektor, omtalt i kapittel 1.3. Her er det pekt på at det for kommuner med høyere gjeld enn 85 prosent og større disposisjonsfond enn anbefalte nivå kan være fornuftig å bruke noe av disposisjonsfondet til å betale ned gjelden.

Figur 3 oppsummerer kommunens økonomiske handlingsrom i KØB-modellen per årsregnskapet 2024. De røde stjernene angir kommunens vedtatte finansielle måltall. Den gule trekanten viser kommunes økonomiske handlingsrom. Grønn trekant viser økonomisk handlingsrom i henhold til anbefalinger i KØB-modellen. Figuren viser at kommunens økonomiske handlingsrom per årsregnskapet 2024 er lite sammenliknet med KØB-modellens anbefaling for en bærekraftig økonomi. Oppnåelse av kommunen finansielle måltall vil øke kommunens økonomiske handlingsrom, men ikke i stor nok grad til å oppnå anbefalte nivå (grønn trekant).

Figur 3. Verdal kommunes økonomiske handlingsrom, ved årsregnskap 2024



<sup>17</sup> <https://www.verdal.kommune.no/nyheter/pressemelding-regnskap-2024.12823.aspx>

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Betydningen av resultatet fra 2024 for kommunes økonomi (bærekraft) er beskrevet for kommunens folkevalgte og innbyggere i kommunens årsberetning og på kommunens hjemmeside: Et svakt negativt netto driftsresultat betyr at driftsøkonomien ikke er bærekraftig og at driften tærer på oppsparte reserver. I tillegg til svakt driftsresultat gir også reduksjonen i disposisjonsfondet lavere robusthet inn i de kommende årene. Kommunen har også høy gjeld sett opp mot andre kommuner. Kommunen er avhengig av å gjennomføre nødvendige tiltak for å tilpasse driftsnivået til de tilgjengelige frie inntektene.

### Økonomisk handlingsrom økonomiplan 2025-2028

Følgende framskriving av finansielle måltall for økonomiplanperioden er vist i Økonomiplan 2025-2028 og budsjett 2025 (tabell 2). Tabellen viser vedtatt økonomiplan og kommunedirektørs forslag sammenholdt med kommunens vedtatte finansielle måltall. Både vedtatt økonomiplan og kommunedirektørs forslag viser at kommunen planlegger for å oppnå eller nærme seg vedtatte måltall for netto driftsresultat og disposisjonsfond over økonomiplanperioden. Kommunestyrets vedtak innebærer et større avvik fra måltallene enn kommunedirektørs forslag for 2025 og 2028 for alle måltallene.

Tabell 2. Utvikling i finansielle måltall i økonomiplanperioden 2025-2028\*

| Vedtatt økonomiplan             | Målsetting | Økonomiplan 2025 | Økonomiplan 2028 |
|---------------------------------|------------|------------------|------------------|
| Netto driftsresultat            | 2 %        | 0,4 %            | 1,9 %            |
| Netto lånegjeld                 | 120 %      | 139,1 %          | 147,6 %          |
| Disposisjonsfond                | 10 %       | 5,1 %            | 8,1 %            |
|                                 |            |                  |                  |
| <b>Kommunedirektørs forslag</b> |            |                  |                  |
| Netto driftsresultat            | 2 %        | 1 %              | 2 %              |
| Netto lånegjeld                 | 120 %      | 136,8 %          | 143,4 %          |
| Disposisjonsfond                | 10 %       | 5,3 %            | 8,8 %            |

Kilde: Økonomiplan 2025-2028 og budsjett 2025

\*Indikatorene er i prosent av driftsinntekter

Både kommunedirektørs forslag og kommunestyrets vedtatte økonomiplan innebærer en økning i netto lånegjeld fra 2025 og frem til 2028. Økonomiplanen legger opp til en utvikling i kommunens gjeldsgrad bort fra kommunens egen målsetting for denne indikatoren.

Kommunedirektør sier at planlagt utvikling i gjeldsgraden gjenspeiler nødvendige investeringer i kommunen, både for å sikre tilstrekkelig kapasitet i tjenestene i årene som kommer og reinvestering i gammel bygningsmasse. Gjeldsgraden er likevel lavere enn tidligere økonomiplaner, både som følge av ekstraordinær avdragsbetaling og justeringer knyttet til bruk av premiefondet. Bruk av disposisjonsfond til finansiering av investeringer i 2024 har bidratt til å redusere fremtidige renter og avdrag.

Det er vist i tabell i økonomiplanen hvordan gjeldsgrad og planlagte avsetninger til og bruk av disposisjonsfond påvirker nivået på bevilgninger til tjenestene (driftsrammer). Oversikten er gjengitt i tabell 3. Tabellen viser bevilgningsskjema etter budsjett og regnskapsforskriften § 5-2 første ledd for hvert av årene i økonomiplanperioden. Bevilgning til tjenestene reduseres med finansutgifter og avsetninger (herunder pliktige avsetninger og til disposisjonsfondet). Vedtatt økonomiplan medfører økende utgifter til renter og avdrag over økonomiplanperioden, med den konsekvens at midlene som står igjen til tjenestene reduseres.

Sammenhengen mellom drift og investeringer ble belyst ved fremlegg av kommunedirektørs forslag til økonomiplan og budsjett til formannskapet, sak 155/2024. Det kommer frem av lysbildene fra presentasjonen at dette ble drøftet både under vurderingen av kommunens økonomiske handlingsrom og under temaet investeringer.

Tabell 3. Bevilgningsskjema

| Økonomiplan 2025-2028        | 2025      | 2026      | 2027      | 2028      |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| + Inntekter som kan fordeles | 1 292 294 | 1 276 600 | 1 253 700 | 1 229 300 |
| - Til renter og avdrag       | - 155 616 | - 184 116 | - 190 916 | - 202 216 |
| - Til pliktige avsetninger   | - 8 000   | - 8 000   | - 8 000   | - 8 000   |
| - Til disposisjonsfond       | - 4 776   | - 18 000  | - 17 000  | - 16 000  |
| - Til investeringer          | - 4 000   | - 5 000   | - 6 000   | - 7 000   |
| = Rest som kan fordeles      | 1 119 902 | 1 061 484 | 1 031 784 | 996 084   |

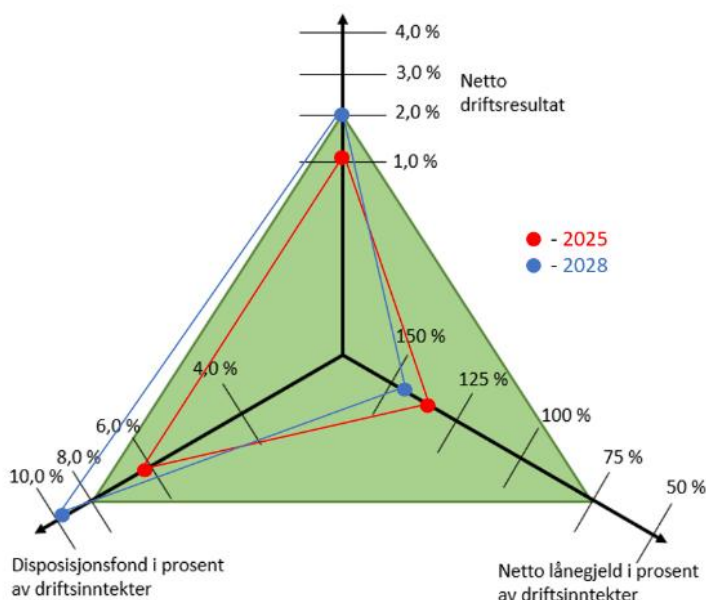
Kilde: Økonomiplan 2025-2028 og budsjett 2025

Videre, fremgår det av økonomiplanen hvilke investeringer kommunen har planlagt og hvordan kostnadene fordeler seg over fireårsperioden. Økonomiplanen inneholder en tabell

som viser utvikling i samlet investeringsgjeld over økonomiplanperioden, sammen med nye lån i henhold til vedtak i kommunestyret og avdrag i samme periode. Renteprognoser for investeringsgjelden over årene er vist.

Figur 4 er hentet fra kommunes økonomiplandokument og visualiserer utviklingen i kommunens økonomiske handlingsrom som følge av vedtatt økonomiplan (øverste halvdel tabell 2).<sup>18</sup> Arealet av trekanten angir handlingsrommet. Økonomiplanen legger opp til måloppnåelse av netto driftsresultat og disposisjonsfond, men en økning i gjeldsgrad over fireårsperioden. Vedtatt økonomiplan innebærer en økning i kommunens økonomiske handlingsrom frem mot 2028, men handlingsrommet er likevel mindre enn anbefalt nivå ifølge KØB-modellen (grønn trekant).

Figur 4. Utvikling i kommunens økonomiske handlingsrom økonomiplan 2025-2028



Kilde: Økonomiplan 2025-2028 og budsjett 2025

Kommunen har kommentert sin egen økonomiske situasjon i forhold til vedtatte måltall i økonomiplandokumentet: Kommunestyrets vedtak av økonomiplanen for 2025-2028 er ikke i samsvar med kommunens vedtak om KØB-tall (finansielle måltall) for 2025. Det betyr at det vil ta lenger tid for kommunen å nå målene i KØB-vedtaket om en bærekraftig økonomi. Det betyr også at kommunenes økonomi i en periode vil være mer sårbar enn det som er målet i

<sup>18</sup> Figuren er hentet fra kommunens økonomiplandokument. Figuren skal vise kommunestyrets vedtak som gjengitt i tabell 2. Figuren er noe unøyaktig, men gjenspeiler ifølge kommunen hovedtrekkene i utviklingen slik det er vedtatt i økonomiplanperioden.

KØB-vedtaket. Kommunen skriver videre at det vil være viktig å både opprettholde og bygge opp disposisjonsfondet. Dette fordi gjeldende investeringsplan vil gi økt lånegjeld, og kommunen vil ha behov for mer reserver mot slutten av planperioden.

Netto driftsresultat skal forbedres fra 0,4 prosent til 1,9 prosent i løpet av fireårsperioden. Det er presisert i økonomiplanen at dette forutsetter en betydelig omstilling innenfor de fleste virksomhetsområder. Kommunalsjef oppvekst sier at det er planlagt en betydelig innsparing innen oppvekstområdet innen 2028-2029, og at dette vil kreve nedbemanning. Tiltak og konsekvenser for tjenestene er ifølge kommunalsjefen beskrevet tydelig i budsjett-dokumentene som går til politisk nivå, særlig der det er fare for brudd på rettigheter eller lov.

### 3.4 Revisors vurdering

Kommunen har vedtatt finansielle måltall.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt.

De finansielle måltallene gjenspeiler i stor grad hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.

Vi vurderer kriteriet som i stor grad oppfylt. Revisors vurdering bygger på følgende.

Kommunens vedtatte måltall for netto driftsresultat og disposisjonsfond er i tråd med eller strengere enn anbefalinger i KØB-modellen og KS beregningsverktøy. Måltallet for netto lånegjeld er vesentlig høyere enn anbefalte nivå for en bærekraftig økonomi.

Det er ikke lovfestet konkrete krav til nivå på måltallene. Kommunen skal selv vedta disse og bør i dette hensynta lokale forhold. Anbefalingene er slik ingen fasit, men gir en retning for hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig utvikling som også gir økonomisk handlefrihet for kommende generasjoner.

Da kommunen fastsatte de finansielle måltallene, la de vekt på at måltallene måtte vurderes samlet og i lys av kjente behov for investeringer i kommunen. Det ble vedtatt et strengere krav til måltall for disposisjonsfondet for å veie opp for en høyere gjeldsgrad enn anbefalt nivå.

De finansielle måltallene er i stor grad førende for økonomisk planlegging.

Vi vurderer kriteriet som i stor grad oppfylt. Finansielle måltall som styringsverktøy for å sikre økonomisk bærekraft er gjennomgående drøftet i kommunens plan- og styringsdokumenter, og det er revisors vurdering at det er god kunnskap om anerkjente rammeverk for bærekraftig økonomiplanlegging i kommunen.

Kommunen planlegger i noen grad for oppnåelse av vedtatte måltall i økonomiplanen.

Vi vurderer kriteriet som delvis oppfylt. Kommunen har de siste årene fattet vedtak som trekker kommunen lenger vekk fra noen av egne finansielle måltall og anbefalt nivå for en bærekraftig kommuneøkonomi. Kommunen har i 2024 nådd kun ett av sine vedtatte måltall, måltall for netto lånegjeld, og disposisjonsfondet er kraftig redusert.

Økonomiplanen viser at kommunen planlegger for å nærme seg vedtatte måltall for netto driftsresultat og disposisjonsfond frem mot 2028, men det er lagt opp til en økning i gjeldsgrad. Kommunestyrets vedtak av økonomiplan og budsjett innebærer et noe større avvik fra måltallene enn kommunedirektørs forslag.

Avvik fra vedtatte måltall og konsekvenser av dette er beskrevet i kommunens plan- og styringsdokumenter, inkludert i årsberetningen.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Konsekvenser av avvik fra måltallene som følge av vedtatt økonomiplan er drøftet i økonomiplandokumentene. Det er beskrevet at det vil være viktig for kommunen å opprettholde og bygge opp disposisjonsfondet. Dette fordi gjeldende investeringsplan vil gi økt lånegjeld og kommunen vil trenge mer reserver mot slutten av planperioden.

Økonomiplan og årsbudsjett viser utviklingen i kommunens økonomiske handlingsrom, og inneholder en oversikt over den årlige utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Utviklingen i kommunens økonomiske handlingsrom som følge av vedtatt økonomiplan er gjort synlig på flere måter i økonomiplandokumentet, i tabeller, tekst og i figur.

Utviklingen i gjeld og økonomisk handlingsrom er vist for økonomiplanperioden, slik det er krav om i kommuneloven § 14-4 andre ledd. Økonomiplanen og presentasjoner til politisk

nivå i budsjettprosessen viser også sammenhengen mellom lånegjeld (investeringer) og midler til drift.

## Langsiktige perspektiv i økonomiplanen

### 3.5 Funn

#### Oppfølging av kartlagte utfordringer, mål og strategier i økonomiplanen

Langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunen er beskrevet i flere av kommunens dokumenter og planer. Vi har gjennomgått

- Kommunal Planstrategi 2024-2027 og Planprogram for revidering av Kommuneplanens samfunnsdel 2024-2030 (heretter kalt planstrategi)
- Kommuneplanens samfunnsdel 2025-2030
- Økonomiplan 2025-2028 og budsjett 2025

Kommunen har kartlagt og beskrevet de viktigste utfordringene og mulighetene i Verdal i planstrategidokumentet. Det er vedtatt satsingsområder, målsettinger og strategier for å imøtekomme disse punktene i samfunnsplanen. Kommunens handlingsplan er vedtatt som et eget kapittel i økonomiplanen, og beskriver konkrete handlingspunkter knyttet til samfunnsplanen.

Handlingspunkter for perioden 2025-2028 er vist i en tabell i kommunens Økonomiplan 2025-2028, i eget kapittel for kommunens handlingsplan. Det er skilt mellom tiltak, som medfører behov for ekstra bevilgning, og oppdrag, som kan gjennomføres innenfor eksisterende budsjettrammer og arbeidskapasitet. For alle tiltak og oppdrag er det henvist til aktuell målsetting i samfunnsplanen.

I økonomiplanen er det angitt budsjettpremiss, for det overordnede budsjettet og for de enkelte tjenesteområdene. Det er et overordnet premiss i økonomiplanen og årsbudsjettet at tjenestene skal drives innenfor lover og normer samtidig som budsjettrammer holdes. I økonomiplanen er det forklart hvilke tjenester kommunen kan levere innenfor inntektsrammen. For områdene oppvekst og næring, samfunn, stab og støtte er det henvist direkte til målsettinger i samfunnsplanen, og det er utfyllende beskrivelser av premisser for hvert av tjenesteområdene. Kommunalsjef helse sier at samfunnsdelen av kommuneplanen brukes aktivt i planleggingen i hele organisasjonen, og at budsjettpremissene også for dette området er forankret i samfunnsplanen.

Noen av kommunens ledere ytrer at det kan være behov for å styrke koblingen mellom samfunnsplanen og økonomiplanen for å sikre bærekraftige løsninger og at samfunnsplanen

får tilstrekkelig oppmerksomhet i arbeidet med budsjett og økonomiplanen. Lederne ytrer videre at kommunens økonomiske handlingsrom begrenser muligheten for oppfølging av målene i samfunnsplanen, og at det blir lagt mer vekt på å oppnå balanse i økonomiplanen enn å følge opp langsiktige målsettinger. Kommunedirektør og økonomisjef sier de har vært tydelige på at målsettingene i samfunnsplanen må realiseres innenfor eksisterende rammer i kommunen.

Verdal kommune er av Framsikt vurdert som en kommune med god helhetlig virksomhetsstyring, med god sammenheng mellom plan-, styrings- og rapporteringsdokumentene. Vurderingen omfatter sammenhengen mellom samfunnsplanen og handlings- og økonomiplanen.<sup>19</sup>

### **Langsiktige utviklingstrekk i kommunen**

For å undersøke om økonomiplanen tar hensyn til langsiktige utviklingstrekk har vi tatt utgangspunkt i et utvalg faktorer: forventet rentenivå og inflasjon, befolkningsutvikling, kjente endringer i kommunens ansvar som følge av nasjonale bestemmelser, og vedlikeholdsetterslep.

I økonomiplanen er forventninger om økning i renter og inflasjon fremhevet som viktige faktorer for kommunens fremtidige økonomiske handlingsrom. Renteprognoser for investeringsgjelden over økonomiplanperioden er vist i økonomiplandokumentet. Kommunens finansreglement legger føringer for rentebindinger og rentesikringer.

Økonomiplanen og tilhørende dokumenter viser at befolkningsprognoser ligger til grunn for kommunens økonomiplanlegging for den neste fireårsperioden. Konsekvensene av forventet befolkningsutvikling er beskrevet overordnet i grunnlagsdokumentene til økonomiplanen, og i direkte tilknytning til tallene i økonomiplandokumentet. Økonomiplanen tar hensyn til at både inntektsgrunnlaget og utgifter til lovpålagte oppgaver er avhengig av folketallet totalt, befolkningssammensetning og bosettingsmønster i kommunen. Det er særlig fremhevet at kommunen forventer vekst i utgiftsbehov innen pleie og omsorg, samtidig som skole og barnehage vil få en reduksjon i utgiftsbehov. Konsekvenser for og handlingsrom i tjenestene er nærmere beskrevet i strateginotatene utarbeidet for områdene samfunn, helse og oppvekst. Strateginotatene er tilgjengelige som grunnlagsdokument for deltakerne i budsjettprosessen.

---

<sup>19</sup> <https://framsikt.no/blogg/dette-kjennetegner-de-kommunene-som-er-best-pa-helhetlig-virksomhetsstyring/>

I økonomiplandokumentet har kommunen videre henvist til «oppgavekorrigeringer» som budsjettet må ta høyde for i det kommende året. Dette er endringer i kostnader i kommunen som følge av endringer i arbeidsfordelingen mellom stat, fylkeskommune, kommune eller private. Endring i arbeidsfordelingen skyldes flere forhold, som endringer i rettighetslovgivning (økte forpliktelser), eller at oppgaver flyttes fra eller til kommunene. Oppgavekorrigeringene for neste års budsjett er vist i tabell i økonomiplanen, og omfatter eksempelvis endringer i barnevernet og offentlig AFP livsvarig.

Flere kommuner står overfor vedlikeholdsetterslep i eide bygninger, infrastruktur, og vei, vann og avløp, som kan utgjøre store kostnader som kommunen bør planlegge for. Ifølge virksomhetsleder teknisk drift, har kommunen per 2025 et vesentlig vedlikeholdsetterslep innen bygg og vei. For vann og avløp er situasjonen tilfredsstillende, ettersom det her er gjort investeringer. Dette området er også i større grad økonomisk selvberende gjennom gebyrfinansiering.

Virksomhetslederen sier at kommunen arbeider med å redusere areal og kvitte seg med bygg som ikke lenger er nødvendige, både for å redusere driftskostnader og sikre økonomisk bærekraft. Det er gjort investeringer i flere nye skolebygg, som har muliggjort utfasing av gamle vedlikeholdstunge bygg. (Se også rapporten kapittel 3.3 og 6). Det er også behov for å planlegge med kostnader til vedlikehold i nye bygg. Virksomhetsleder uttrykker at slik langsiktig planlegging i dag ikke er tilstrekkelig. Kommunen har begynt arbeidet med å beregne fremtidige vedlikeholdskostnader, men det fins foreløpig ingen konkrete tall. Det er uklart om fremtidige utgifter er tydelig presisert i eksisterende vedlikeholdsplan.

### **Langsiktig fokus i budsjettprosessen**

Det er én felles budsjettprosess for økonomiplanen og neste års budsjett. Budsjett for kommende år er vist som første år i økonomiplanperioden, og økonomiplanperioden går over fire år. Kommunen har ifølge personal- og HMS-sjefen diskutert om kommunen bør arbeide etter et lengre planleggingsperspektiv for investeringer, hvor 10-års investeringsplaner har vært nevnt. Dette er ennå ikke satt i verk.

I kommunens sektorovergripende strateginotat er det skrevet at «kommunen har fokus på planlegging over økonomiplanperioden, og årsbudsjettet skal tilpasses prinsippene for god langtidsstyring.» Likende fokus er synlig i økonomiplanen med grunnlagsdokumenter. Økonomisjef ytrer at dette er førende tankegang for budsjettprosessen.

Flere av lederne i kommunen ytrer at årsbudsjettet som regel får størst oppmerksomhet i budsjettprosessen. Dette til tross for at budsjettarbeidet administrativt starter strategisk med at planer og mulige tiltak for områdene drøftes på våren, og at det på høsten arbeides

parallelt med økonomiplanen og årsbudsjettet og med tiltak som har betydning på lang sikt. Ledere i kommunen uttrykker bekymring for at det langsiktige perspektivet kommer i bakgrunnen. Informasjon fra spørreundersøkelsen viser at bekymringen for kortsiktig fokus i budsjettprosessen deles av noen av de folkevalgte.

I Kommuneplanens samfunnsdel 2025-2030 står det at kommunens innbyggere skal gis et godt tjenestetilbud innenfor de disponible økonomiske rammene, og ansatte skal sikres gode arbeidsforhold. Personal- og HMS-sjefen i kommunen uttrykker at det i budsjettprosessen ikke vies tilstrekkelig oppmerksomhet til konsekvenser av økonomiske prioriteringer i økonomiplanen for personalområdet, som for arbeidsmiljø og kompetanseutvikling. Han peker særlig på at et høyt investeringsnivå legger stort press på driften gjennom rente- og avdragskostnader, og at forebyggende tjenester som er viktige for å reduseres fremtidige behov, ofte kuttes først ved behov for innsparinger. Dette er uheldig med tanke på kommunens mål om å arbeide helsefremmende og forebyggende. Personal- og HMS-sjefen ytrer at det er viktig at kommunen kommuniserer tydelig hvilke oppgaver som ikke lenger kan utføres når økonomiske rammer strammes inn.

I planstrategien og samfunnsplanen er økonomisk handlingsrom fremhevet som en forutsetning for å kunne imøtekomme de utfordringene Verdal står overfor fremover. I henhold til KØB-modellen er gjeldsgraden i kommunen en av parameterne som definerer størrelsen på handlingsrommet. Flere ledere i kommunen ytrer at høy gjeldsgrad i kommunen begrenser midler til drift og vedlikehold. Utgifter til renter og avdrag på lånegjeld binder store deler av budsjettet, og skaper et skjevt forhold mellom investeringer og daglig drift.

Kommunen har i årsberetningen for 2024 kommentert at enkelte av tiltakene gjort i 2024 for å bremse merforbruket ikke er bærekraftige over tid. Utviklingsarbeid er satt på vent og begrensninger i nye ansettelser vil over tid påvirke evnen til å levere på politiske beslutninger.

### 3.6 Revisors vurdering

Økonomiplanen viser hvordan langsiktige utfordringer i kommunen, og mål og strategier i kommunens planer, skal følges opp.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Utfordringsbildet i kommunen er kartlagt og beskrevet i planer og styringsdokumenter. Det er etter revisors vurdering sammenheng mellom kommunens planer, og det er aktiv bruk av henvisninger mellom planene. Revisor har ikke

gjort vurderinger av de enkelte målsettingene og handlingspunktene ut over sammenhengen mellom planene.

Noe informasjon tyder likevel på at ansatte i kommunen og folkevalgte mener koblingen mellom samfunnsplanen og handlingsplanen kan bli bedre. Denne koblingen kan styrkes gjennom premisser for pengebruk i budsjettet.

Det er i stor grad tatt hensyn til langsiktige utviklingstrekk som vil påvirke kommuneøkonomien i økonomiplanen.

Vi vurderer kriteriet som i hovedsak oppfylt. Økonomiplanen viser at kommunen tar hensyn til kjente utfordringer og kartlagte behov. Det er i fastsettelsen av finansielle måltall tatt hensyn til at kommunen står overfor større investeringsbehov som følge av stort vedlikeholdsetterlep i formålsbygg (omtalt i kapittel 3.3). Informasjon fra intervju tyder på at det i økonomiplanleggingen ikke er tatt tilstrekkelig høyde for fremtidige kostnader knyttet til vedlikehold av kommunens bygg.

Ivaretagelse av realverdier er i KØB-modellen fremhevet som viktig for langsiktig økonomisk bærekraft. Mange kommuner har et forbedringspotensial i å synliggjøre verdiforringelse i bygg i budsjettdokumentene, og hva som burde vært dekket inn gjennom vedlikehold.

Langsiktig budsjettering er i noen grad førende for kortsiktig budsjettering.

Vi vurderer kriteriet som delvis oppfylt. Vurderingen bygger på både gjennomgang av styringsdokumenter og opplevelsen av i hvilken grad det langsiktige perspektivet i praksis er i fokus gjennom budsjettprosessen blant et utvalg av de involverte.

Styrende dokumenter for budsjettprosessen og økonomiplandokumentet viser at kommunen ønsker et perspektiv for budsjettprosessen som favner hele økonomiperioden. Ansatte i kommunen, og i noen grad folkevalgte, peker likevel på at årsbudsjettet i praksis får mer oppmerksomhet i budsjettprosessen enn økonomiplanen.

Noen kommuner har valgt å skille prosessen med økonomiplan fra årsbudsjettet. Veileder i økonomiplanlegging for kommuner fra kommunal- og distriktsdepartementet peker på at en fordel med å skille prosessene er at de folkevalgte blir invitert til å rette fokus mot det langsiktige perspektivet. Ulempen er at dette er en ressurskrevende modell. Utsagn fra ansatte i kommunen med budsjettansvar om at budsjettprosessen om høsten er travel, tyder på at det kan være fordeler med å dele opp prosessene eller starte tidligere.

Tiltak og prioriteringer for å imøtekomme et trangere økonomisk handlingsrom har den siste perioden i noen tilfeller vært løsninger som over tid ikke er bærekraftige for kommunen. Informasjon tyder på at uheldige langsiktige virkninger av tiltak ikke blir tilstrekkelig belyst i budsjettprosessen.

### 3.7 Konklusjon

Vi konkluderer med at budsjettprosessen i stor grad legger til rette for å ivareta kommunens økonomiske handleevne over tid.

Kommunens styringsdokumenter, rutiner og reglement for budsjettprosessen, grunnlagsdokumenter og selve økonomiplanen viser at økonomiplanleggingen er forankret i kommunelovens krav til økonomisk bærekraft og anerkjente rammeverk for å lykkes med dette.

I forarbeidene til kommuneloven står det at finansielle måltall må fastsettes slik at de gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig utvikling, som også gir en økonomisk handlefrihet for kommende generasjoner. Kommunens vedtatte måltall for netto lånegjeld er vesentlig høyere enn anbefalt nivå for en bærekraftig økonomi, for eksempel i KØB-modellen. I fastsettelsen av måltallet, har kommunen gjort vurderinger av behovet for fremtidige investeringer som følge av vedlikeholdsetterslep og forventede utgiftsbehov som følge av befolkningsprognoser. Videre har kommunen fattet vedtak om et høyere måltall for nivå på disposisjonsfondet, for å veie opp for høy gjeldsgrad.

Økonomiplanen bygger på langsiktige utfordringer og utviklingstrekk, og viser hvordan mål og strategier i samfunnsplanen skal følges opp.

Effekten av gjeldsgraden for kommunens økonomiske handlingsrom er vist for perioden i økonomiplanen (mellomlang sikt), slik det er krav om i kommuneloven. Et lengre planleggingsperspektiv for investeringer, slik kommunen selv har vurdert å innføre, kan legge til rette for langsiktig økonomiplanlegging utover mellomlang sikt.

Det er usikkerhet knyttet til om enkelte prioriteringer er bærekraftige på lang sikt, og dette er muligens ikke tilstrekkelig vurdert i budsjettprosessen. Dette omfatter blant annet forebyggende tjenester, kompetanseutvikling, og fremtidig drift og vedlikehold av kommunens bygg.

## 4 REALISTISK BUDSJETT

### 4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende delproblemstilling:

3. Har kommunen etablert rutiner og praksis som kan sikre et realistisk budsjett?

### 4.2 Revisjonskriterier

Kommuneloven § 14-4 tredje ledd sier at økonomiplan og budsjett skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. For begrepet realistisk legges veilederen fra kommunal- og distriktsdepartementet sin forståelse til grunn. Den sier at kommunene må anslå et beste estimat ut fra informasjonen som er tilgjengelig og informasjon som kommunen kan frambringe. Dette innebærer en vurdering av hvilke inntekter og utgifter som kan forventes, slik at kommunens økonomiske handlingsrom kan beregnes så realistisk som mulig. Kravet til realistisk budsjett må sees i sammenheng med § 14-1 om økonomisk handleevne over tid, og § 14-13 om forbudet mot vesentlig finansiell risiko.

Veileder om økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner skriver at kommunene har begrenset mulighet til å påvirke de frie inntektene, som i hovedsak består av skatteinntekter og rammetilskudd. Utgiftssiden vil i større grad være opp til kommunen å bestemme. Kommunen kan slik best påvirke eget handlingsrom gjennom tiltak for effektivisering og omprioritering.

Datakildene som bakgrunn for tallene i årsbudsjett og økonomiplan må være pålitelige og relevante grunnlag for å anslå inntekter og utgifter, og ta høyde for usikre forhold.

Datagrunnlaget må passe til tidsperspektivet og inntektene eller utgiftene de avspeiler. På kort sikt er mange kostnader bundet i avtaler og kontrakter. Realistisk budsjettering i årsbudsjettet må bygge på faktiske utgifter for foregående år, som lønnskostnader. Inntekter må beregnes ut fra betalingssatser, antall brukere og ulike tilskudd. Anslag på generelle inntekter må stemme med statsbudsjettet og andre rammer. Ved usikre anslag, skal forsiktighetsprinsippet etterleves.<sup>20</sup>

I veilederen er følgende praksis for budsjettering av noen typer inntekter og utgifter anbefalt:

---

<sup>20</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Tolkingsuttalelse av 07.07.15 om kravet til realistisk budsjett. Ot.prp.nr 43 omtaler prinsipper i kommuneloven av 1992. NOU 2016:4 Ny kommunelov, viser til at lovforslaget med ny kommunelov i hovedsak innebærer at økonomireglene fra forrige lov videreføres. Som følge av dette anser vi tolkningsuttalelsen som relevant for ny kommunelov av 2018.

- **Befolkningsprognose.** Det må ligge en befolkningsprognose til grunn for kommunen økonomiplan. En god prognose for utviklingen i folketallet og de ulike aldersgruppene er helt nødvendig for å kunne gi realistiske anslag for inntektene og utgiftene i årene som kommer. Mange kommuner baserer seg på SSB befolkningsframskrivninger, som er basert på stabile antakelser om befolkningsutviklingen på lang sikt.
- **Lønns- og prisvekst.** Lønnsvekst og prisvekst på varer og tjenester har stor betydning for utviklingen i kommunens utgifter til drift og investeringer. Vanlig praksis er å legge dette til grunn for år 1 i økonomiplanen, men ikke prisjustere år 2-4.
- **Driftsinntekter.** Store deler av kommunenes samlede inntekter bestemmes av skatteinntekter og rammetilskudd, og kommunene har selv begrensede muligheter til å påvirke disse tallene. Viktige kilder til inntekter vil være kommuneproposisjonen, statsbudsjettet, og «Grønt hefte», som visere anslag på fordelingen av de frie inntektene på kommunenivå. Nivået på de frie inntektene vil være usikkert frem til de fastsettes endelig Statsbudsjettet på høsten. KS' prognosemodell er anbefalt som verktøy for å beregne kommunes frie inntekter.
- **Driftsutgifter.** Med utgangspunkt i befolkningsprognosene, og eventuell kjennskap til særskilte behov ved befolkningen som forventes å øke, bør kommunen gjøre vurderinger rundt hvordan befolkningssammensetningen vil påvirke tjenestebehovet og utgiftene.

Budsjett og økonomiplan må holde tilfredsstillende kvalitet for at budsjettet skal fungere som styringsverktøy og være realistisk. Ansvar for kvalitetssikring av budsjettet ligger hos kommunedirektøren. Dette følger av internkontrollbestemmelsen (kommuneloven § 25-1).

#### **Fra dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:**

- Kommunens inntekter bør budsjetteres ut fra pålitelige kilder.
- Aktivitetsnivået i tjenesteområdene bør tilpasses til de beregnede inntektene for kommunen.
- Utgiftene i budsjettet bør anslås realistisk.
- Forsiktighetsprinsippet bør etterleves dersom anslagene er usikre.
- Årsbudsjettene fra enhetene bør være kvalitetssikret.

## **4.3 Funn**

Økonomisjef og kommunalsjefene ble bedt om å oppgi hvilke kilder de benytter for å anslå inntekter og utgifter for det kommende budsjettåret og økonomiplanperioden. Kildene ble ført i et skjema utarbeidet av revisjonen. Økonomisjefens utfylte skjema ligger vedlagt rapporten.

Kilde til og metode for beregning av mange av størrelsene samt håndtering av usikkerhet kommer også frem av økonomiplan 2025-2028 med årsbudsjett 2025.

Kommunen benytter KS' s prognosemodell for inntekstberegning. Modellen bygger på statsbudsjettets forutsetninger om rammetilskudd og skatteinntekter. Dette er det mest anerkjente og brukte verktøyet i kommunesektoren for dette formålet, og det oppdateres ved endringer i statens overføringer til kommunene. Økonomisjef oppgir at de skalerer ned usikre inntekter i økonomiplanens år 2-4. I tillegg benyttes «Grønt hefte».<sup>21</sup> Kommunen justerer skatteinntektene løpende i budsjettprosessen etter oppdateringer i statsbudsjettet. I strateginotatet som ligger til grunn for økonomiplanen er det vist at og på hvilken måte kommunens inntekter er avhengig av befolkningssammensetningen i kommunen. Inntekter fra eiendomsskatt er beregnet ut ifra skattetakst og skatteobjekter i 2024. Beregningen er basert på nye takster etter retaksering av eiendommer i Verdal.

Økonomisjef, økonomirådgiver og kommunalsjefene beskriver alle at praksis for budsjettering i kommunen skjer i henhold til økonomireglementet (omtalt i kapittel 2). Budsjetteringen gjøres etter vedtatte rammer, og kommunedirektør, kommunalsjefer og virksomhetsledere koordinerer detaljbudsjettene slik at summen av disse holdes innenfor rammene. Budsjettarbeidet starter tidlig på året og tar utgangspunkt i kommunestyrets vedtak om rammer for det kommende året. Alle informantene sier at det er en tydelig forventning om at driften skal tilpasses de økonomiske rammene som settes av kommunestyret. Ved utfordringer med å holde rammen utarbeides det i første omgang tiltak innenfor kommunalsjefområdene. Dersom det ikke er mulig å utarbeide et realistisk budsjett innenfor rammen løftes saken til kommunedirektør og politisk nivå. Endringer som medfører endringer i tjenestenes grunnpreg, behandles politisk. Dette gjelder selv om tiltaket kan løses innenfor eksisterende budsjettammer.

Renteanslaget i årsbudsjettet og økonomiplanen bygger på Kommunalbankens anbefalinger, samt kommunens finansrådgiver. Dette gjelder både renteutgifter og -inntekter. Det er vist i økonomiplandokumentet hvordan kostnader relatert til renter og avdrag er forventet å utvikle seg over økonomiplanperioden. Dokumentasjonen viser at det er tatt høyde for usikkerhet. Prisvekst og lønnsvekst i kommunen budsjetteres ut ifra kommunal deflator. Arter som forventes den største prisveksten budsjetteres med et tillegg i inflasjon.

Den største utgiftsposten i de fleste detaljbudsjettene er utgifter til lønn. Lønn budsjetteres på bakgrunn av lønns- og personalregister i kommunen (Framsikt) og fjorårets regnskap, og for

---

<sup>21</sup> Beregningsteknisk dokumentasjon («Grønt hefte») viser fordelingen av rammetilskudd for den enkelte kommune og fylkeskommune og legges frem som vedlegg til statsbudsjettet (Prop. 1 S) hvert år.

oppvekstområdet også ressursberegningsmodeller for skoler og barnehager. For andre utgifter innen helse og oppvekst ligger inngåtte avtaler og regnskap tidligere år til grunn for budsjetterte utgifter, supplert med kjente endringer.

Utgifter til innleie av vikarer er en relativt stor og usikker post, særlig for området helse. Kommunalsjefene for helse og oppvekst oppgir at de budsjetterer med utgifter til innleie av vikarer. Budsjetteringen skjer med utgangspunkt i erfaringer fra tidligere år, supplert med eventuelle kjente endringer.

Det er uttalt som overordnet premiss i økonomiplanen og årsbudsjettet at tjenestene skal drives innenfor lover og normer samtidig som budsjettammer holdes.

Kommunalsjef helse sier at budsjettet ofte oppleves som marginalt. Avvik fra budsjett må hentes inn ved å sette inn tiltak for å holde driften innenfor rammene. Større tiltak planlegges som del av budsjettprosessen, men det er også behov for å gjøre mindre tiltak underveis i budsjettåret. Det er utfordrende å budsjettere med balanse, og samtidig opprettholde tjenestene på et faglig forsvarlig nivå. Innen helse er det få konkrete lovkrav til nivå på tjenestene. Kommunalsjefen sier at mange av de ansatte innen helse ytrer at de ikke mener budsjettene er realistiske med tanke på det som kreves for å sikre forsvarlige tjenester.

Kommunalsjef oppvekst peker også på at det er krevende å budsjettere realistisk og samtidig sikre balanse. Dette er særlig utfordrende innen barnevern, der utgiftene kan variere sterkt. Budsjetteringen skjer med utgangspunkt i regnskapstall, og det er kjent at det er usikkerhet knyttet til dette.

Ifølge virksomhetsleder teknisk drift er budsjett og økonomiplan i liten grad realistisk for dette området. Rammene er endret lite fra år til år til tross for prisstigninger som medfører at faste utgifter som strøm og forsikringer tar en stadig større andel. Dette gir redusert rom for vedlikehold. Byggsektoren har lav driftsstatus, omkring 500 kr per kvadratmeter, mens behovet er anslått til 800-1200 kr per kvadratmeter. Virksomhetsleder uttrykker forståelse for at det er behov for å gjøre prioriteringer i budsjettprosessen. Han sier videre at det pågår et arbeid med å redusere areal og kvitte seg med bygg som ikke lenger er nødvendige for å redusere driftskostnader og for å sikre økonomisk bærekraft.

Alle intervjuede med budsjettansvar ytrer at arbeidet med detaljbudsjettene er lagt opp på en måte som sikrer en gradvis kvalitetssikring. Budsjettutkast på detaljnivå går fra avdelingsledere til enhetsledere og til kommunalsjef, som har ansvaret for at vedtatt ramme for området holdes. Det arrangeres jevnlig møter innenfor områdene underveis i budsjettprosessen hvor budsjettforslagene diskuteres. Mindre tiltak utarbeides på enhets-

eller avdelingsnivå. Større tiltak utarbeides i ledermøter, spesifiseres og settes i verk av de med best kjennskap til området.

Arbeidet med budsjetteringen av de faktiske tallene skjer i Framsikt. Økonomisjef sier at mye av det administrative arbeidet er operasjonalisert i oppbyggingen av Framsikt med definerte kontrollspor.

Alle lederne oppgir at de har et godt samarbeid med økonomienheten i kommunen og får faglig veiledning i budsjettarbeidet fra økonomirådgiverne i kommune.

## 4.4 Revisors vurdering

Kommunens inntekter budsjetteres ut fra pålitelige kilder.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt.

Aktivitetsnivået i tjenestoområdene er tilpasset de beregnede inntektene for kommunen.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt.

Utgiftene i budsjettet ansås realistisk.

Vi vurderer kriteriet som i hovedsak oppfylt. I vurderingen av dette kriteriet har vi lagt departementets veileder i økonomiplanlegging til grunn for forståelsen av begrepet realistisk budsjettering.

Utgifter budsjetteres etter realistiske kilder og det tas høyde for kjente uforutsigbare utgiftsposter. Intervjuinformasjon tyder på at budsjettet oppleves som marginalt for noen av kommunes tjenestoområder sett i sammenheng med premisset om at tjenestene skal drives innenfor lover og normer, og ansattes ønske om faglig forsvarlighet i tjenestene. Det er for teknisk virksomhet ikke tatt tilstrekkelig høyde for prisvekst.

Forsiktighetsprinsippet etterleves når anslagene er usikre.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt.

Årsbudsjettene fra enhetene er kvalitetssikret.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt.

## 4.5 Konklusjon

Vi konkluderer med at kommunen har rutiner og praksis som sikrer realistisk budsjettering.

Bakgrunn for tallene i budsjett og økonomiplan er hentet fra relevante datakilder, beregningene lever opp til anerkjent praksis i kommunene, og forsiktighetsprinsippet etterleves. Budsjetteringen skjer i samsvar med bestemmelsene i kommunens økonomireglement, og på en måte som sikrer kvalitet.

Informasjon tyder på at årsbudsjettet oppleves marginalt for noen av områdene i kommunen.

# 5 INVOLVERING AV FOLKEVALGTE

## 5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende delproblemstilling:

4. Legger budsjettprosessen til rette for politisk styring og kontroll?

## 5.2 Revisjonskriterier

Kommunestyret har, etter kommuneloven, ansvar for å forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid, og plikter selv å vedta økonomiske planer og styringsverktøy. Involvering av folkevalgte i budsjettprosessen avhenger av flere faktorer. Vi har valgt ut noen nøkkelpunkt basert på forskning og anbefalinger.

For at kommunestyret skal kunne utøve god styring av økonomien, bør de involveres i budsjettprosessen tidlig nok og på en slik måte at de har tid til å arbeide med budsjettet. I rapporten fra Telemarkforskning er følgende anbefalinger gitt for dialogen mellom folkevalgte og kommuneadministrasjonen:

1. Sørg for tidlig medvirkning i prosessen<sup>22</sup>
6. Arranger en dialogkonferanse innen utgangen av april for å skape en omforent forståelse av kommunes utfordringsbilde.
8. Arranger en rammekonferanse i juni i etterkant av at kommuneproposisjonen og revidert statsbudsjett er lagt fram.

Kommunestyret bør videre få opplæring om kommunalt budsjett og økonomiplanlegging. Funn i overnevnte rapport peker på behovet for å styrke folkevalgtopplæringen om budsjett- og økonomiplanprosesser. Anbefaling 7 er å kombinere dialogkonferanse med folkevalgtopplæring om relevant tema. Anbefaling 10 er at kommuneadministrasjonen stiller kompetanse og ressurser til rådighet for å gi faglig støtte i partigruppenes behandling av kommunedirektørens budsjettforslag.

Kommunestyret er avhengig av et pålitelig og relevant beslutningsgrunnlag for å ivareta sitt ansvar for en bærekraftig økonomi. For at budsjettet og økonomiplan skal fungere som politisk styringsverktøy, må beslutningsgrunnlaget holde tilfredsstillende kvalitet.

Kommunedirektøren har ansvar for at saker til politiske organ er forsvarlig utredet. Dette følger av kommuneloven § 13-1 tredje ledd. «Kommunedirektøren skal påse at saker som

---

<sup>22</sup>Funn i rapporten peker på at de som involveres i første eller andre kvartal er mest fornøyd med budsjettprosessen.

legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.» Dette betyr at dokumentene må oppfylle kravene i kommuneloven § 14-4.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være oversiktlige, jamfør kommuneloven § 14-4 tredje ledd. Lovkommentar ved Jan Fridthjof Bernt sier følgende om oversiktlig budsjett: «Dette er krav til hvordan økonomiplanen og årsbudsjettet skal utformes. Det innebærer at årsbudsjettet skal fremstilles i ett samlet dokument, at det forklares hvilke premisser som ligger til grunn for de enkelte anslag av utgifter og inntekter, at inntekter og utgifter angis både med beløp og med forklarende tekst, og at mål og premisser for bevilgningene beskrives. Kravet om oversiktighet må ses i sammenheng med at økonomiplanen og årsbudsjettet skal være lett tilgjengelig for allmennheten, og samtidig klargjøre fullmaktene til underordnede organer i kommunen eller fylkeskommunen.»<sup>23</sup>

#### **Fra dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:**

- Kommunen bør sørge for opplæring til kommunestyret om kommunens budsjett og økonomiplanlegging.
- Kommuneadministrasjonen bør stille kompetanse og ressurser til rådighet for politikerne gjennom budsjettprosessen.
- Det bør avholdes dialogkonferanser i løpet av første eller andre kvartal hvor politikerne og administrasjonen kan drøfte utfordringsbildet i kommunen og budsjettforutsetningene.
- Beslutningsgrunnlaget til folkevalgte i budsjettprosessen skal være tilstrekkelig utredet, oversiktlig og presentert på en forståelig måte.

## **5.3 Funn**

I formannskapetets evaluering av prosess for budsjett og økonomiplan (sak 25/2025) ble det vedtatt tre justeringer i kommende års budsjettprosess for å styrke politisk involvering (under). Budsjettprosessen ble evaluert med utgangspunkt i Telemarksforsknings 10 anbefalinger om involvering av folkevalgte i budsjettprosessen. Justeringene vedtatt av formannskapet er:

- Særskilt møte i administrasjonsutvalget samme dag som formannskapetets spørretime i november for å sikre tillitsvalgtes medvirkning tidligere i den politiske prosessen.

---

<sup>23</sup> Gyldendal rettsdata. Noter er sist hovedrevidert 04.09.2023.

- Tilgjengelighet på faglige ressurser i perioden mellom fremleggelse av budsjett og innstillingsmøte i formannskapet.
- Fremlegg av politiske saker tilknyttet budsjettpremiss- og tiltak i formannskap og utvalg i løpet av første halvår.

### Opplæring til folkevalgte

Økonomisk bærekraft og budsjettering var et hovedtema i folkevalgtopplæringen i begynnelsen av inneværende valgperiode. Dette kommer frem av oversendt dokumentasjon av innhold i opplæringsprogrammet.

Det arrangeres årlige KØB-seminar for kommunestyret i Verdal. Seminarene har ifølge økonomisjef vært holdt over flere år av eksterne forelesere. Kommunes tidsplan for den politiske delen av budsjettprosessen viser at KØB-seminarene er planlagt for september.

I spørreundersøkelse svarer 11 av 13 at de har deltatt på kommunens KØB-seminar.

I spørreundersøkelse har vi spurt kommunestyrets medlemmer hvor godt de er kjent med tre fagtermer relatert til økonomisk bærekraft.

- 11 av 13 svarer at de er kjent med KØB-modellen og forstår hva den sier om kommunens økonomiske situasjon
- 10 av 13 svarer at de er kjent med «kommunens økonomiske handlingsrom» som begrep, og forstår hva det sier om kommunens økonomiske situasjon
- 7 av 13 svarer at de er kjent med begrepet «finansielle måltall» og forstår hva det sier om kommunens økonomiske situasjon

### Faglig støtte fra administrasjonen til folkevalgte gjennom budsjettprosessen

Kommunedirektør, økonomisjef og kommunalsjefer presenterte og forklarte kommunedirektørens forslag til Økonomiplan 2025-2028 med budsjett 2025 for formannskapet, den 7. november 2024, sak 155/2024. Videre ble det holdt en «Spørretime» i formannskapet den 14. november 2024, sak 164/2024.

De folkevalgte har mulighet til å stille skriftlige spørsmål til kommunedirektørens forslag til økonomiplan i Framsikt. Spørsmål og svar er oppsummert i vedlegg til økonomiplanen og kan leses av alle. Vedlegget inneholder omtrent 100 innlegg fra folkevalgte, de fleste med flere enn et spørsmål til økonomiplanen. Flere i kommunens administrasjon har vært med å besvare spørsmålene, ut ifra ansvarsområde.

I spørreundersøkelsen svarer 7 av 13 at de har deltatt i veiledning eller spørretime fra administrasjonen til partigruppa. 10 av 13 svarer at de er helt eller delvis enig i at de får anledning til å stille spørsmål til administrasjonen underveis i budsjettprosessen.

Formannskapetets vedtak om justeringer i budsjettprosessen for å styrke politisk involvering (nevnt over) innebærer at administrasjonen fra og med budsjettprosessen høsten 2025 stiller faglige ressurser til rådighet for de folkevalgte i perioden mellom fremleggelse av budsjett og innstillingsmøte i formannskapet.

### **Dialogkonferanser og forum for å drøfte utfordringsbilde og budsjettforutsetninger**

Formannskapetets evaluering av budsjettprosessen ble gjort med utgangspunkt i anbefalingene fra Telemarksforskning. I saksfremlegget er det presisert at kommunedirektør ønsker tilbakemelding på om det skal settes av tid til dialogkonferanser (jamfør anbefaling 6). Ved ønske om å gjennomføre dialogmøter eller konferanser med økonomi som tema, bør dette besluttet ved behandling av saken. Formannskapetets vedtak inneholder ikke punkt om dialogmøter eller konferanse.

Økonomisjef sier at politisk nivå involveres i prosessen allerede ved oppsummeringen av forrige år i behandlingen av årsberetningen. Innledningsvis i årsberetningen er det drøftet i hvilken grad utviklingen i kommunens økonomi har vært bærekraftig. Økonomisjef sier at budsjettprosessen og arbeidet med neste økonomiplan begynner med årsberetningen fra forrige år. Situasjonsbeskrivelsen, tjenesteproduksjon, mange av de økonomiske størrelsene, og de langsiktige bærekraftsmålene er relativt like fra år til år. Det som står i årsberetningen, er derfor en god indikasjon på hva det kan planlegges med for kommende år og et godt utgangspunkt for budsjettprosessen.

Kommunen har løpende orienteringer til formannskapet hver måned og til kommunestyret i mars, i forbindelse med årsberetningen. Det er økonomisjefens oppfatning at orienteringene gjennom året dekker behovet for informasjon. Økonomisjef ytrer at utfordringsbildet i kommunen er godt presentert igjennom de månedlige rapporter til formannskapet, hvor mange av de politiske partiene er representert.

Det blir arrangert dialogkonferanse i september, som del av budsjettprosessen. Det har ifølge økonomisjef vært diskutert å flytte denne til et tidligere tidspunkt, for eksempel august.

Kommunalsjefer og virksomhetsleder som er intervjuet, sier det er deres inntrykk at det er en samstemt forståelse mellom politisk og administrativt nivå av utfordringene innen kommunens områder. Grunnlagsdokumentene til budsjettprosessen og forslag til økonomiplan har utfyllende beskrivelser av tjenesteområdene. Kommunalsjefene presenterer hovedtrekkene i deres områder i formannskapet, som del av saken om kommunedirektørens

forslag til økonomiplan og budsjett, og har deltatt i å besvare spørsmål vedrørende tjenesteområdene. Dette fant sted i november 2024 (sak 155/2024 og 164/2024).

Informasjon fra spørreundersøkelsen tyder på at det er spredning i når folkevalgte opplever å bli involvert i budsjettprosessen, og om kommunestyret og formannskapet involveres tidlig nok i budsjettprosessen.

### **Tilstrekkelig utredet, oversiktlig og forståelig beslutningsgrunnlag i budsjettprosessen**

Økonomiplanens innhold sammenholdt med kravene i kommuneloven er drøftet i rapportens kapittel 3. I kapittel 4 har vi omtalt at det i økonomiplanen er vist hva som ligger til grunn for anslag av inntekter og utgifter. Anslag er vist både i beløp og tekst. Usikkerhet i anslag er kommentert.

Økonomiplanen og årsbudsjettet er publisert i et samlet dokument i Framsikt. Dokumentet er tilgjengelig for allmenheten via lenke på kommunens hjemmeside. Det er et omfattende dokument, med mulighet for å navigere i en liste over kapitlene. Det er hyperlenker til dokumenter og kilder det er referert til i økonomiplanen. Sentrale begreper, størrelser og sammenhenger i økonomiplanen er fortløpende forklart.

Dokumentet er delt inn i «sentrale kapitler», kommunens tjenesteområder, og to vedlegg om henholdsvis befolkning og finans. Sentrale kapitler omfatter blant annet vedtak og rammer, behovsutvikling, behov, tiltak og premiss, kommuneplanens handlingsdel, og økonomisk bærekraft og måltall.

Første kapittel er kommunedirektørs innledning. Her er utviklingen i kommunens økonomiske handlingsrom kort drøftet, sammen med de store linjene for kommunen. Dette kapitlet fungerer som en oppsummering av hovedtrekkene i økonomiplanen.

Det er i økonomiplandokumentet og tilhørende dokumenter benyttet visuelle framstillinger av kommunens økonomiske handlingsrom over økonomiplanperioden, i forhold til kommunens egne vedtatte måltall og anbefalinger i beslutningsgrunnlaget. Figurene er også vist i administrasjonens presentasjoner av kommunedirektørens forslag til økonomiplan til de folkevalgte.

I spørreundersøkelse til kommunestyrets faste medlemmer ble de folkevalgte spurt om deres vurdering av beslutningsgrunnlaget.

- 9 av 13 svarte at de var helt eller delvis enig i at beslutningsgrunnlaget for budsjettprosessen er satt opp på en forståelig måte
- 9 av 13 svarte at de var helt eller delvis enig i at innholdet i budsjett- og økonomiplansaken er forståelig

- 8 av 13 svarte at de var helt eller delvis enig i at usikkerheten i tallgrunnlaget er gjort synlig og drøftet i budsjettforslaget

Flere av kommunens ledere mener budsjettdokumentene holder god kvalitet og at områdene i stor grad får formidlet sine behov og utfordringer til politisk nivå gjennom strateginotater. Flere peker likevel på at grunnlagsdokumentene i budsjettprosessen er svært omfattende og kan være krevende å navigere i. Det har vært diskutert om det burde utarbeides en leseveiledning. En kommunalsjef ytrer at spørsmålene som stilles i etterkant av fremlegg av budsjettsaken kan tyde på at noen saksopplysninger ikke oppfattes som tydelige nok av politisk nivå.

## 5.4 Revisors vurdering

Kommunestyret har fått opplæring om kommunens budsjett og økonomiplanlegging.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Opplæring om økonomi og budsjett var et hovedtema i folkevalgtopplæringen i begynnelsen av inneværende valgperiode. Det gjennomføres årlige KØB-seminar for kommunestyret i Verdal. Svar på spørreundersøkelse tyder på at kommunestyrets medlemmer har god kunnskap om KØB-modellen og økonomisk handlingsrom, men i mindre grad om finansielle måltall.

Kommuneadministrasjonen stiller kompetanse og ressurser til rådighet for politikerne gjennom budsjettprosessen.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt.

Det avholdes ikke egne konferanser i løpet av første eller andre kvartal hvor politikerne og administrasjonen kan drøfte utfordringsbildet i kommunen og budsjettforutsetningene. Kommunen har andre rutiner som kan ivareta dette.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt.

Det holdes ikke egne dialogkonferanser på vårhalvåret. Dialogkonferanse på vårhalvåret har vært løftet i formannskapetets evaluering av budsjettprosessen, men ikke ført til vedtak om å innføre dette.

Administrasjonen har lagt til rette for jevnlig informasjon til folkevalgte (formannskapet) gjennom året. Informasjon i delårsrapporter holder folkevalgte løpende oppdatert og kan

bidra til å gi en forståelse av den økonomiske situasjonen inn mot budsjettprosessen. Behandling av delårsrapporter har imidlertid ofte et hovedfokus på kommunens nåværende situasjon sammenholdt med årets budsjett. Det kan derfor stilles spørsmål om dette er et informasjonsgrunnlag som er egnet som bakteppe for langsiktig planlegging.

Det er ifølge spørreundersøkelsen spredning i når på året de folkevalgte opplever å bli involvert i budsjettprosessen. Dette kan tyde på at de folkevalgte ikke opplever behandling av årsberetning og delårsrapporter som del av budsjettprosessen, og derfor ikke ser dette som del av informasjonsgrunnlaget. Disse milepælene er definert som del av budsjettprosessen i kommunens plan for prosessen, som er vedtatt i formannskapet (se rapportens kapittel 2).

Å flytte dialogkonferansen som i dag holdes i september til tidligere, eller avholde en konferanse på vårhalvåret hvor det gjøres tydelig at det har som formål å legge føringer for budsjettprosessen, kan legge til rette for økt langsiktig fokus i budsjettprosessen.

Veileder i økonomiplanlegging for kommuner peker på at en fordel med å skille prosessene med økonomiplan og årsbudsjett er at de folkevalgte blir invitert til å rette fokus mot det langsiktige perspektivet. Ulempen er at dette er en modell som krever mer ressurser. Det vil være opp til hver kommune å avgjøre hva som er den mest hensiktsmessige måten å organisere budsjettprosessen på.

Beslutningsgrunnlaget til folkevalgte er tilstrekkelig utredet, oversiktlig og presentert på en forståelig måte.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt.

Vi vurderer beslutningsgrunnlaget som tilstrekkelig utredet. Dette med bakgrunn i kravet om at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, som betyr at dokumentene må oppfylle kravene i kommuneloven § 14-4 om økonomiplan og årsbudsjettet. Vi vurderer det også som oversiktlig, etter de krav det er til hvordan økonomiplanen skal utformes. Funn knyttet til disse punktene er i rapportens kapittel 3 og 4.

Vi vurderer at beslutningsgrunnlaget er presentert på en forståelig måte. Dokumentet har en oversiktlig struktur, formidler innledningsvis hovedlinjene i korte trekk, og inneholder lenker til relevante grunnlagsdokumenter. Hovedtrekkene i utviklingen i kommunens økonomiske handlingsrom er visualisert og beskrevet i tekst.

Beslutningsgrunnlaget til politikerne for budsjettsaken er svært omfattende, og noen av kommunens ledere mener at det kan være behov for å øke leservennligheten. Mye informasjon og et stort antall sider kan innebære en risiko for at budskapet forsvinner i detaljene.

## 5.5 Konklusjon

Vi konkluderer med at budsjettprosessen i stor grad legger til rette for politisk styring og kontroll.

Det er lag til rette for opplæring om prinsipper for økonomisk bærekraft og veiledning gjennom budsjettprosessen til de folkevalgte. Beslutningsgrunnlaget for budsjettprosessen er godt utredet og relevant informasjon er gjort tilgjengelig. Innholdet kan gjøres lettere tilgjengelig for folkevalgte for eksempel gjennom leseveiledning.

Lav deltakelse på spørreundersøkelse medfører at vi har begrenset mulighet til å si noe om de folkevalgtes opplevelse av hvordan samspillet i budsjettprosessen fungerer.

# 6 STIKLESTAD SKOLE

## 6.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende delproblemstilling:

5. Er det tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger?

Denne problemstillingen besvares gjennom en undersøkelse av et konkret investeringsprosjekt i kommunen, Stiklestad skole.

## 6.2 Revisjonskriterier

Etter kommuneloven § 13-1 skal kommunedirektør påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Dette betyr at en forsvarlig utredning ikke bare skal beskrive de faktiske forholdene, men også gjøre rede for hvilke rettsregler som gjelder på området, og hvordan disse påvirker vurderingen og forslag til vedtak. Dette betyr at det i beslutningsgrunnlaget bør synliggjøres dersom investeringen har betydelig effekt på kommunens økonomiske handleevne over tid eller andre bestemmelser i kommunelovens kapittel 14.

NOU 2016: 4 skriver at «det er avgjørende at kommunene tilpasser gjelden til et nivå hvor både gjelden og kommunens øvrige forpliktelser ivaretas innenfor inntektsrammene.

Utvalget viser til at låneopptak binder økonomien for mange år fremover og reduserer kommende kommunestyrers rom for å gjøre omprioriteringer på driftsbudsjettet. På den ene siden er dette en del av selvstyret og lokalpolitikken. Dagens kommunestyre må kunne foreta investeringer som også innebærer bindinger for fremtiden. På den andre siden må dette balanseres mot hensynet til kommende generasjoner. Låneopptakene må ikke være så store at de fratar kommende kommunestyrer nødvendig økonomisk handlingsrom for lokal politikk og nye initiativ. Dette vil svekke det kommunale selvstyret over tid.»

Veileder om økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner skriver at en økonomiplan skal vise hvordan kommunens investeringer i bygg og anlegg vil påvirke kommunens økonomi de kommende årene. Investeringer betyr at kommunen får endrede drifts- og vedlikeholdskostnader. Økte finansutgifter gjennom renter og avdrag vil belaste kommunens budsjett. I tillegg kommer utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av bygningene.

Avhending av bygninger og annen kapital vil kunne gi kommunen inntekter som kan finansiere andre investeringer, eller redusere lånegjeld, og kan dermed bidra til lavere vekst eller reduksjon i finansutgiftene. Avhending gir også muligheter for å redusere utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold. Disse konsekvensene bør synliggjøres i økonomiplanen for å

sikre at kommunen forstår og tar hensyn til investeringenes samlede konsekvens på handlingsrommet i økonomiplanperioden. Den forventede utviklingen i kommunesektorens gjeld må illustreres. Forventede renteutgifter vil avhenge av om og eventuelt i hvilken grad kommunen har bundet renten på eksisterende gjeld og hvordan rentene forventes å utvikle seg de neste årene.

**Fra dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:**

- Kommunedirektøren skal påse at saker knyttet til investeringer er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for vedtak.
- Kommunen bør synliggjøre hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens gjeldsgrad fremover.
- Kommunen bør synliggjøre hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens driftsbudsjett fremover.

## 6.3 Funn

Investeringsprosjektet Stiklestad skole har ifølge investeringsansvarlig innen oppvekst og helse pågått siden 2017 og vært preget av omfattende endringer. Opprinnelig var det planlagt en skole for 350 elever, men prosjektet ble nedskalert etter politisk vedtak, som følge av endrede prognoser for elevtall. Endelig løsning er en skole for 230–250 elever. Nedskaleringen har ført til en ny prosess med omarbeiding av forprosjekt og arealer, som har skapt forsinkelser.

Det har oppstått betydelige kostnadsavvik i investeringsprosjektet. Dette skyldes ifølge investeringsansvarlig primært grunnforhold og miljøsanering. Tomten krevde omfattende tiltak grunnet både forurensning og geotekniske utfordringer. Det var kjent at det var ustabile grunnforhold, og risiko og kostnader relatert til dette ble vurdert av ekstern fagkompetanse. I Verdals tilfelle var ikke de tiltakene som vanligvis ansees som tilstrekkelige for slike grunnforhold gode nok, og tiltakene ble dyrere enn forutsatt. På grunn av de krevende grunnforholdene på tomten og områdene rundt, tok også selve reguleringsprosessen lang tid. Andre forhold som har hatt innvirkning på fremdrift og kostnader er forsinkelse i reguleringsplan og klageprosess på entreprenørvalg. Uforventet renteoppgang og inflasjon har hatt konsekvenser for kostnaden.

### Forsvarlig utredet beslutningsgrunnlag

Vi har gjennomgått flere saksfremlegg til kommunestyret og formannskapet i forbindelse med Stiklestad skole. I det følgende refererer vi til noen av disse sakene. En liste over saker vi har gjennomgått finnes i rapportens kapittel 1.4.

Det fremgår av økonomiplan 2017-2020 og saksfremlegget til kommunestyret i sak 56/17 at Verdal kommune over tid har hatt nedgang i elevtallet, og befolkningsprognosene viser at trenden vil fortsette. Som følge av dette vil kommunen stå overfor en reduksjon i rammeoverføringer til skolelever. Nedgangen i barnetallet kommer alene til å svekke kommunens årlige inntekter med ca. 30 millioner kroner pr. år. Dette medfører at kommunen må redusere sine utgifter innen grunnskole, og dette ikke er mulig å få til innenfor oppvekstsektoren med dagens skolestruktur. Videre, er det et sterkt investeringsbehov i skolesektoren i Verdal kommune. Nye skolebygg og utbedringer av eksisterende bygningsmasse er tvingende nødvendig.

Med bakgrunn i dette ble det vedtatt å gjøre endringer i skolestrukturen i Verdal. En av endringene var å slå sammen Leksdal og Stiklestad skoler (sak 56/17). I senere vedtak ble det besluttet å flytte elevene fra Leksdal og Stiklestad over i nybygd Stiklestad skole.

Saksfremlegget i sak 56/17 omtaler det økonomiske helhetsperspektivet i skolestruktursaken som ligger til grunn for beslutningen om å bygge nye Stiklestad skole. Der kommer det frem at det ikke vil være bærekraftig for kommunen å opprettholde skolestrukturen når elevgrunnlaget reduseres. Det vil ikke være mulig å hente midler fra andre deler av oppvekstsektoren eller helse og velferd uten at dette vil få vesentlige følger for tjenestetilbudet. Videre er det pekt på at det ikke vil være riktig å omfordele midler fra tilbudet som eldre skal ha til grunnskole, gitt prognosene for befolkningsutvikling.

Det overordnende økonomiske perspektivet er også omtalt senere i utredningsprosessen, eksempelvis i sak 116/22: For å få på plass gode skolebygg som kan gi grunnlag for forsvarlig drift innen lovkravene og en bærekraftig økonomi, anbefales det å vurdere antall skoler for å få drifta av skolene innenfor rammene i kommunens økonomiplan og budsjett.

I sak 116/22 legger kommunedirektør frem tre ulike alternativer til skoletilbud i kommunen. Alternativene omfatter lett eller full renovering av eksisterende skolebygg, og bygging av ny Stiklestad skole. Saken viser anslag på kostnader ved tre ulike alternativer, og kapasitet og innhold er drøftet. Det kommer frem av saken at opprettholdelse av dagens skolebygg vil gi en betydelig merkostnad til vedlikehold og nødvendig renovering av bygningsmassen. Det er forklart at de billigste alternativene med lett renovering vil medføre behov for fremtidig investering i bygningsmassen. Videre er det pekt på at ingen av dagens grunnskoler i Verdal (med unntak av nye Vinne skole), er bygd på en slik måte at de fullt ut kan ta i bruk nye metoder å organisere undervisningen på. Den eneste skolen der dette kan bli fullt mulig, er nye Stiklestad skole. Elevtall og lærernormen er også faktorer som er referert til. Kommunestyrets vedtak i saken er å gå videre med planene om å bygge ny Stiklestad skole.

Detaljregulering av investeringsprosjektet Stiklestad skole er presentert for kommunestyret i sak 132/22. Kommunen har hentet inn ekstern fagkompetanse for å vurdere og uttale seg om geoteknikk og grunnforhold, miljøaspekt, vannforvaltning mv. Eksterne instanser som er berørt er gitt anledning til å uttale seg. Geoteknisk vurderingsrapport fra Sweco, miljøtekniske grunnundersøkelser, oppsummering av høringsuttalelser og ROS-analyse er vedlagt saksfremlegget.

Verdal kommunes økonomireglement sier at investeringsprosjekter av vesentlig størrelse/kompleksitet skal utredes som et forprosjekt. Forprosjektet skal inneholde teknisk beskrivelse, tomtevalg og arealbruk, situasjonsplan, tegninger som viser bygninger og anlegg, fremdriftsplan, driftskalkyle og investeringsoverslag, og forslag til vedtak om tilskudd/låneopptak der dette i er tråd med vedlagte finansieringsplan. Det fremgår av økonomiplan 2017-2020 at det skal utarbeides et forprosjekt for Stiklestad skole med oppstart høsten 2020. Forprosjektet skal ta stilling til dimensjonering av skolen og om det skal bygges kun for skoleformål eller om også idrettsformål skal realiseres.

Videre, står det i økonomireglementet, at investeringsprosjektene skal være gjenstand for løpende vurdering, herunder om det har oppstått uforutsette forhold, om framdriftsplanene bør justeres, om kostnadsoverslaget må revideres, og om den finansielle dekningen er tilstrekkelig.

Prosjektet Stiklestad skole har gjennomgått flere endringer siden 2017, både i omfang, total kostnad og fremdrift. Kommunestyret er orientert om årsaker og konsekvenser gjennom en rekke politiske saker fra oppstarten av prosjektet frem til innflytting i 2025.

Eksempelvis er det i sak 62/2023 er det gjort rede for at grunnarbeidet på tomten for Stiklestad skole har vært mer omfattende enn forventet, med konsekvenser for fremdrift og kostnader. Det er opplyst at en andel av totalbudsjettet er satt av til uforutsatte utgifter. Det er vist til oppdaterte projektskisser siden forrige vedtak. Saken viser kostnadsestimat ved ulike opsjoner, og hvordan noen av disse muliggjør delfinansiering gjennom spillemidler.

Følgende informasjon om prosjektets fremdrift og økonomiske rammer er gitt i kommunens økonomiplaner:

- Økonomiplan 2018-2021. Stiklestad skole skal dimensjoneres for 250 elever. Anslått kostnad er 165 millioner, hvor bygging i hovedsak vil finne sted i 2020 og 2021. Den videre planleggingen av skolebygget vil hensynta innspill fra idrettslag om mulig lokalisering av idrettsfasiliteter.

- Økonomiplan 2019-2022. Det pågår arbeid med å finne egnet tomt til skolen. Målsettingen er at ny skole skal være ferdigstilt til skolestart i 2022. Anslått kostnad er 165 millioner. Den videre planleggingen skal vurdere innspill fra idrettslag.
- Økonomiplan 2021-2024. Det skal utarbeides et forprosjekt med oppstart høsten 2020. Planlagt ferdigstillelse før skolestart 2023, totalbudsjettet er skissert til 250 millioner.
- Økonomiplan 2022-2025. Stiklestad skole, dimensjonert for 250 elever, er planlagt ferdig 2025. Prosjektet holder seg innenfor sin økonomiske ramme.
- Økonomiplan 2025-2028. Stiklestad skole står ferdig. Flytting av elever fra Leksdal skole til Stiklestad skole skal gi reduserte driftskostnader på 1,8 millioner, med helårsvirkning på 3,8 millioner fra 2026.

### Økonomisk betydning

Årlige investeringskostnader knyttet til Stiklestad skole over økonomiplanperioden er vist i tabeller i økonomiplanene. Informasjonen er sammenfattet i tabellene under.

Tabell 4. Budsjetterte investeringskostnader Stiklestad skole, 2017-2021

|                         | Kostnad |      |       |      |      | Finansiering |       | SUM*  |
|-------------------------|---------|------|-------|------|------|--------------|-------|-------|
|                         | 2017    | 2018 | 2019  | 2020 | 2021 | Momsk        | Lån   |       |
| 2015 (Økplan 2017-2020) |         |      |       |      |      |              |       | 158,0 |
| Økonomiplan 2017-2020   | 1,5     | 10,0 | 100,0 | 80,0 |      | 38,3         | 153,2 | 191,5 |
| Økonomiplan 2018-2021   |         | 2,0  | 10,0  | 76,0 | 77,0 | 33,0         | 132,0 | 165,0 |

Kilde: Verdal kommunes økonomiplaner.

\*Samlet kostnad og samlet finansiering, økonomiplanperioden.

Tabell 5. Budsjetterte investeringskostnader Stiklestad skole, 2019-2028

|                       | Kostnad |         |         |         |         |      |      | SUM     |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|------|------|---------|
|                       | 2019    | 2020    | 2021    | 2022    | 2023    | 2024 |      |         |
| Økonomiplan 2019-2022 | 10 000  | 40 000  | 80 000  | 35 000  |         |      |      | 165 000 |
| Økonomiplan 2021-2024 |         |         | 25 000  | 100 000 | 110 000 | 0    |      | 235 000 |
|                       |         |         |         |         |         |      |      |         |
|                       | 2022    | 2023    | 2024    | 2025    | 2026    | 2027 | 2028 | SUM     |
| Økonomiplan 2022-2025 | 63 350  | 117 197 | 116 353 | 1 000   |         |      |      | 297 900 |
| Økonomiplan 2023-2026 |         | 59 000  | 158 000 | 68 000  | 1 000   |      |      | 286 000 |
| Sak 62/2023           |         |         |         |         |         |      |      | 374 000 |

|                       |  |  |         |         |        |   |   |         |
|-----------------------|--|--|---------|---------|--------|---|---|---------|
| Økonomiplan 2024-2027 |  |  | 198 000 | 113 000 | 1 000  | 0 |   | 312 000 |
| Økonomiplan 2025-2028 |  |  |         | 180 000 | 33 280 | 0 | 0 | 213 280 |

Kilde: Verdal kommunes økonomiplaner. Beløp i 1 000.

Økonomiplanene for 2017-2020 og 2018-2021 viser i tillegg finansieringsmåte. Det er lagt opp til å finansiere deler av Stiklestad skole med momskompensasjon, mens hoveddelen av kostnaden dekkes ved låneopptak.

Saksfremlegg til kommunestyrets sak 62/2023 beskriver justering av prosjektet og behov for en økning i investeringsbudsjettet. Det er i saken vist til at investeringen finansieres ved momskompensasjon og lån. En av opsjonene for idrettshall vil i tillegg medføre tilskudd via spillemidler. I saksfremlegget er det påpekt at økning i investeringsramme for prosjektet vil påvirke fremtidig handlingsrom for investeringer innenfor sektoren.

Kommunedirektør sier at administrasjonen har vært tydelig på at investeringsvalg, både generelt og Stiklestad skole, får konsekvenser for fremtidig handlingsrom i kommunen, og at dette er omtalt i saksfremlegg. Kommunedirektørs presentasjoner til formannskapet høsten 2024 og 2023 (sak om kommunedirektørs forslag til økonomiplan og budsjett) viser at investeringers innvirkning på kommunens handlingsrom har vært tematisert i budsjettprosessen.

Økonomiplanene viser den årlige utviklingen i kommunens gjeldsgrad og i kommunens økonomiske handlingsrom (omtalt i kapittel 3). Det er ikke vist hvordan det enkelte investeringsprosjekt påvirker dette.

### Investeringens betydning for driftsutgifter

Av de første utredningene i prosjektet kommer det frem at behov for å redusere utgifter innen oppvekstsektoren, herunder utgifter til bygningsvedlikehold, er en av hovedårsakene til skolestrukturendringen og videre til bygging av Stiklestad skole.

Økonomiplan 2017-2020 skriver at kommunen totalt får reduserte driftskostnader på 4,6 millioner kroner ved helårseffekten av sammenslåingen av Leksdal og Stiklestad skole, og med en førsteeffekt på 2 millioner i 2020. I tillegg vil kommunen oppleve driftsbesparelser ved endring i inndeling av ungdomsskolekretser som følge av at elevene ved Leksdal flyttes til Stiklestad skole, og andre endringer. Økonomiplanen 2017-2020 viser årlig driftsbesparelser som følge av tiltakene relatert til skolestruktur for perioden. Det er vist til at tiltakene vil frigjøre kommunal bygningsmasse, som også vil gi reduserte driftskostnader.

I saksfremlegget til kommunestyret i sak 56/17 kommer det frem at det i gjeldende økonomiplan ligger inne en driftsinnsparing på skolestruktur på 1,2 millioner kroner i 2017,

3,9 millioner i 2018, 5,4 millioner i 2019, 7,4 millioner i 2020 og 10 millioner i 2021.

Innsparingen er vist i tabell i økonomiplan 2017-2020.

Ifølge økonomiplan 2025-2028 skal flytting av elever fra Leksdal skole til Stiklestad skole gi reduserte driftskostnader på 1,8 millioner kroner, med helårsvirkning på 3,8 millioner kroner fra 2026.

Økonomiplanenes bevilgningsskjema etter budsjett- og regnskapsforskriften § 5-2 viser på aggregert nivå hvordan midler til drift påvirkes av kommunens utgifter til renter og avdrag på lån (kapittel 3). Det er ikke vist hvordan denne sammenhengen vil påvirkes av enkeltinvesteringer som er vedtatt for økonomiplanperioden.

Investeringsansvarlig oppvekst og helse sier at det i kommunens økonomiplanlegging er et klart skille mellom investering og drift. Dette følger av kommunelovens krav til oppsett av økonomiplan og årsbudsjett (§ 14-3), og kommunes økonomireglement.

Investeringsbudsjettet viser kostnadene med å få bygget oppført, mens teknisk sektor overtar driftsansvaret etter ferdigstillelse. Dette betyr at det ikke er gjort synlig i investeringsbudsjett hvilke driftskostnader som kan påregnes som følge av investeringene. Likevel settes det ofte av investeringsmidler til å håndtere behov som oppstår i overgangsfasen etter at bygget tas i bruk. Driftsutgifter vurderes som del av sektorenes egne budsjetter, og kan for Stiklestad skoles del finnes i økonomiplanens del om oppvekst.

Virksomhetsleder teknisk sier at investeringer i nye skolebygg har muliggjort utfasing av gamle vedlikeholdstunge bygninger. Dette har gitt lettere driftsforhold og lavere vedlikeholdsbehov på kort sikt. Samtidig understreker han at nye bygg også får økende behov for vedlikehold etter noen år, og at det er nødvendig å planlegge for dette i budsjettene. Virksomhetsleder uttrykker bekymring for at slik langsiktig planlegging i dag er utilstrekkelig.

## 6.4 Revisors vurdering

Investeringssaken om Stiklestad skole er forsvarlig utredet. Utredningen gir et faktisk og rettslig grunnlag for vedtak.

Vi vurderer kriteriet som oppfylt. Det er vår vurdering at saksutredningene beskriver bakgrunnen for skolestruktursaken og Stiklestad skole godt, herunder det rettslige aspektet om økonomisk bærekraft. Beslutningsgrunnlaget redegjør for de faktiske sidene ved saken, og kommunen har basert seg på ekstern fagkompetanse der dette har vært nødvendig.

Økonomireglementets bestemmelse om krav til forprosjekt sikrer at kravet til utredning av de faktiske sidene blir ivare tatt.

Kommunestyret er, i tråd med eget økonomireglement, fortløpende informert om uforutsette forhold, og ved endringer i fremdrift, omfang og kostnader.

Kommunen synliggjør i stor grad hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens gjeldsgrad fremover.

Vi vurderer kriteriet som i hovedsak oppfylt. Stiklestad skole er lagt inn i økonomiplanene og fulgt opp hvert år. Flere av saksfremleggene og utredningene om Stiklestad skole omtaler at investeringen vil påvirke fremtidig handlingsrom i kommunen. Dette er også tematisert i kommunedirektørs presentasjon av forslag til økonomiplan og budsjett til formannskapet de siste årene.

I økonomiplanene er det redegjort for den årlige utviklingen i kommunens gjeldsgrad, økonomiske handlingsrom og de finansielle måltallene (se kapittel 3). Revisor ser ikke at det i tilknytning til dette er synliggjort konkret hvilken betydning den enkelte investeringen, eksempelvis Stiklestad skole, har på kommunens gjeldsgrad, økonomiske handlingsrom eller måltall. Det er ikke lovkrav om at enkeltinvesteringer skal illustreres på en slik måte, men det kan være et pedagogisk grep for å synliggjøre investeringens konsekvenser. (Se departementets anbefaling om å synliggjøre investeringers konsekvens på handlingsrommet, gjengitt på neste side).

Veileder om økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner skriver at en økonomiplan skal vise hvordan kommunens investeringer i bygg og anlegg vil påvirke kommunens økonomi de kommende årene. Investering i og finansiering av bygg strekker seg ut over økonomiplanperioden. Kommunale bygg har vanligvis en beregnet levetid på 40 år. Økonomiplanen dekker kun de første fire årene. Dette kan medføre en risiko for at det ikke rettes nok søkelys mot investeringens betydning for kommunens økonomiske handleevne over tid og for fremtidige generasjoner. Kommunen har vurdert å innføre et lengre planleggingsperspektiv for investeringsbeslutninger (kapittel 3).

Kommunen synliggjør i stor grad hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens driftsbudsjett fremover.

Vi vurderer kriteriet som i hovedsak oppfylt. Flere saksfremlegg og økonomiplaner viser hvilke driftsbesparelser kommunen forventer som følge av endringen i skolestruktur når

Stiklestad skole står ferdig. Særlig er dette vektlagt i de første utredningene av prosjektet. Sammenhengen mellom investeringer og midler til drift er også drøftet som del av kommunedirektørs presentasjon av forslag til økonomiplan og budsjett for formannskapet de siste årene.

Revisor kan ikke se at økonomiplanen viser konkret hvordan enkeltinvesteringer vil påvirke utgifter til renter og avdrag på lån i økonomiplanperioden eller over lengre tidshorisont. Dette er ikke et lovkrav, men kan bidra til å tydeliggjøre effektene av investeringen på kommunens driftsbudsjett.

Veileder i økonomiplanlegging kommer med følgende anbefaling til kommuner om synliggjøring av investeringens effekt på kommunens driftsbudsjett: Investeringer betyr at kommunen får endrede drifts- og vedlikeholdskostnader. Økte finansutgifter gjennom renter og avdrag vil belaste kommunens budsjett. I tillegg kommer utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av bygningene. Disse konsekvensene bør synliggjøres i økonomiplanen for å sikre at kommunen forstår og tar hensyn til investeringenes samlede konsekvens på handlingsrommet i økonomiplanperioden.

Informasjon fra intervju tyder på at det kan være en risiko for at det ikke i tilstrekkelig grad er planlagt med midler til drift og vedlikehold for det nye skolebygget.

## 6.5 Konklusjon

Vi konkluderer med at det i stor grad er tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger.

Saksgjennomgangen viser at beslutningsgrunnlaget er tilstrekkelig utredet, slik det er krav til i kommuneloven.

Veileder om økonomiplanlegging i kommuner anbefaler å synliggjøre konsekvenser av investeringer på gjeldsgrad og driftsbudsjett. Dette omfatter hvordan økte finansutgifter vil belaste kommunens budsjett og hvilke kostnader som forventes til drift og vedlikehold av bygningene. Dette for å sikre at kommune forstår og tar hensyn til investeringenes samlede konsekvens på handlingsrommet i økonomiplanperioden.

Forventet levetid på kommunale bygg og tidshorisont for nedbetaling av gjeld strekker seg utover økonomiplanperioden. Det kan derfor være hensiktsmessig å synliggjøre større investeringers effekt på kommunens økonomiske handleevne også over et lengre perspektiv enn økonomiplanperioden.

# 7 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

## 7.1 Konklusjon

**Vi konkluderer med at budsjettprosessen i Verdal kommune i stor grad ivaretar økonomisk bærekraft.**

Hovedkonklusjonen er basert på konklusjonen på de fem delproblemstillingene.

- Verdal kommune har i stor grad etablert system og rutiner for budsjettprosessen.
- Budsjettprosessen legger i stor grad til rette for å ivareta kommunens økonomiske handleevne over tid.
- Verdal kommune har rutiner og praksis som sikrer realistisk budsjettering.
- Budsjettprosessen legger i stor grad til rette for politisk styring og kontroll.
- Det er i stor grad tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger, undersøkt ved Stiklestad skole.

## 7.2 Anbefalinger

På bakgrunn av rapporten anbefaler vi kommunen å vurdere å:

- oppdatere finansreglementet.
- starte den administrative delen av budsjettprosessen tidligere på året.
- innføre et lengre perspektiv for investeringsdelen av økonomiplanen, der konsekvenser av investeringer for kommunens økonomi synliggjøres ut over økonomiplanperioden.
- lage en leseveiledning eller på annen måte gjøre innholdet i beslutningsgrunnlaget i budsjettprosessen lettere tilgjengelig.
- belyse fordeler og ulemper med å skille prosessen med økonomiplan og årsbudsjett.

# KILDER

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

Kommunal- og regionaldepartementet. (2013) Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Veileder om økonomiplan.

Ot.prp. nr. 43 (1999-2000). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. Kommunal- og distriktsdepartementet

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

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

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) LOV-2008-06-27-71

Prop 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Prop. 142 S (2024-2025) Kommuneproposisjonen 2026

NOU 2016:4 Ny kommunelov

Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner. FOR-2019-06-07-714

Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner. FOR-2019-11-18-1520

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Tolkingsuttalelse av 07.07.15 om kravet til realistisk budsjett.

Brandtzæg, B.A., Magnussen, E. og Myhrer, R.S. (2024). «Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater.» Telemarksforskning, rapport 887.

Revisjon Midt-Norge SA. Revisjonsberetning for Verdal kommune. April 2025.

Statsforvalteren i Oslo og Viken, Utvalgte økonomiske nøkkeltall basert på foreløpige KOSTRA-tall for 2023 (2024)

<https://www.rana.kommune.no/vare-tjenester/om-rana-kommune/okonomi/kommunalokonomisk-barekraft/>

<https://framsikt.no/blogg/dette-kjennetegner-de-kommunene-som-er-best-pa-helhetlig-virksomhetsstyring/>

[https://www.ks.no/contentassets/5d456ff049ed457bba0338639a2c92dd/anbefalinger-om-niva-pa-sentrale-okonomiske-nokkeltall\\_fou-mai25.pdf](https://www.ks.no/contentassets/5d456ff049ed457bba0338639a2c92dd/anbefalinger-om-niva-pa-sentrale-okonomiske-nokkeltall_fou-mai25.pdf)

<https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/inntektssystemet/ks-prognosemodell---palogging/prognosemodellen/ks-prognosemodell-for-kommuner/>

<https://www.multiconsult.no/alvorlige-tall-pa-vedlikeholdsetterslep-blant-norske-kommuner/>

# VEDLEGG 1 – KILDER TIL REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. 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.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83, inkl. lovkommentar ved J. F. Bernt.
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) LOV-2008-06-27-71
- Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- NOU 2016:4 Ny kommunelov
- Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner. FOR-2019-06-07-714
- Veileder «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner.» Kommunal- og regionaldepartementet 2013.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Tolkingsuttalelse av 07.07.15 om kravet til realistisk budsjett.
- Brandtzæg, B.A., Magnussen, E. og Myhrer, R.S. (2024). «Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater.» Telemarksforskning, rapport 887.
- Verdal kommunes egne styrende dokumenter

# VEDLEGG 2 – ØKONOMISKE DATAKILDER

| Datakilder som brukes som grunnlag for å anslå inntekter og utgifter |                              |                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                      | Årsbudsjett                  | Økonomiplan (3 siste år)     | Merknad                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Rammetilskudd                                                        | KS prognosemodell            | KS prognosemodell            | Skalerer ned usikre inntekter i økplan år 2-4. For år 1 (budsjett) brukes prognosemodellen som den er. Vi bruker 3-års skattesnitt-modellen av prognosemodell. I tillegg brukes Grønt Hefte KMDdept.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Skatt på inntekt og formue                                           | KS prognosemodell            | KS prognosemodell            | Vi justerer ikke på skatteanslagene. Sum skatt og rammetilskudd er fra dept tilpasset deflator og det blir fort feil hvis vi skulle justert bare den ene siden av regnestykket. Vi simulerer heller ikke med økt folketall i prognosemodellen. Det følger økt utgiftsbehov med økte innbyggertall og det blir feil om vi justerer bare den ene siden av regnestykket. Det vil også si at vi ikke forskutterer hva statsbudsjettet vil gi av inntektsvekst i år 2-4 i økonomiplanen. Vi justerer inn endringen løpende i budsjettet etter at statsbudsjettet viser hva vi faktisk kan forvente å få. |
| Eiendomsskatt                                                        | Komtek simulering            | Komtek simulering            | Vi har noen år justert inn forsiktig for vekst i skatteobjekter. Basert på erfaringstall. I noen tilfeller simuleres med vekst i promillesats dersom det ligger i kdirs budsjettforslag.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Konsesjonskraft                                                      |                              |                              | Skulle gjerne hatt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Rente- og avdrags-kompensasjon                                       | Årlig epost med forespørsel. | Årlig epost med forespørsel. | Sendes ut hver høst til Husbanken.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Integreringstilskudd</b>     | Prognoser fra vår egen fagavdeling.                                                                                                                                                                                                                                                    | Prognoser fra vår egen fagavdeling.   | Avdeling Integrering og Mangfold. De bruker IMDI sin nettside for tilskudd                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Renteutgifter</b>            | Kommunalbankens finans.                                                                                                                                                                                                                                                                | Kommunalbankens finans.               | KBN finans + kommunens finansrådgiver BCM. Renter simuleres i KBN Finans basert på input fra investeringsplanen i økplan. Metode er nærmere beskrevet og begrunnet i økplan 2025-2028.                                                                                                                                                  |
| <b>Avdragsutgifter</b>          | Simuleres i excelmodell                                                                                                                                                                                                                                                                | Simuleres i excelmodell.              | Input er anleggsregisteret og investeringstall fra økplan. Beregning rulleres hvert år. Årlig rydding i anleggsregisteret for å sikre at alle eiendeler som skal avskrives kommer til faktisk nedbetaling.                                                                                                                              |
| <b>Renteinntekter</b>           | Simuleres i excelmodell                                                                                                                                                                                                                                                                | Simuleres i excelmodell.              | Rentesatser fra KBN finans. Beholdninger simuleres. Byggelånsrenter simuleres.                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Aksjeutbytte</b>             | Forsiktig framskriving av historikk.                                                                                                                                                                                                                                                   | Forsiktig framskriving av historikk.  | Relativt enkelt fordi det er nesten bare NTE-utbytte som utgjør noe i beløp.                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Kalkulatoriske inntekter</b> | VAR område. Holdes i selvkostkalkyle.                                                                                                                                                                                                                                                  | VAR område. Holdes i selvkostkalkyle. | Kalkulatoriske poster ligger i kalkylemodell for kommunale avgifter. Regnskapsføres ikke. Vi bruker selskapet Momentum sitt verktøy.                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Lønnsvekst</b>               | Deflator i statsbudsjettet. Deflatoren er splittet i lønnsvekst og prisvekst.<br><br>Lønnsavsetningen holdes i fellesområdet inntil faktisk lønnsvekst er beregnet. Når lønnsoppgjøret er klart, kompenseres virksomhetene med tilsvarende økt budsjett (så langt avsetningen holder). | Flat framskrivning av nivå.           | Økonomiplanen bygger på prinsippet i statsbudsjettet om at kommunal deflator dekkes som inntektsvekst det enkelte år. Vi budsjetterer i faste priser år 2-4. Dvs. at vi ikke legger inn inntektsvekst for deflator samtidig som vi heller ikke legger inn økte priser og lønninger. Vi tror dette er ganske vanlig praksis i kommunene. |
| <b>Prisvekst</b>                | Som over om deflator.<br><br>I tillegg legger vi inn prisvekst på arter som har den største prisveksten. Dette legges i Framsikt som en teknisk korreksjon.<br><br>Resten av artene får en vekst indirekte fordi rammetilskudd og skatt                                                | Flat framskrivning av nivå.           | Samme som over. Flatt i år 2 til 4.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

|                                                   |                                                                                                                                                   |       |                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                   | økes i hht deflatoren i hvert statsbudsjett. Denne merinntekten disponeres som en del av handlingsrommet i hvert års budsjett.                    |       |                                                                                                                                                                         |
| <b>Pensjonspremie</b>                             | Aktuarberegninger                                                                                                                                 | Flatt | Antar at pensjon følger lønnsvekst. Lønnsveksten håndteres med årlig inntektsvekst for deflator. Her ligger pensjonskostnad med i dept KMD sine beregninger av deflator |
| <b>Premieavvik og amortisering av premieavvik</b> | Aktuarberegning for premieavvik. Amortiseringen har vi kontroll på gjennom en årlig oversikt som regnskapskontoret utarbeider til årsregnskapene. | Flatt | Samme logikk som ovenfor.                                                                                                                                               |

# VEDLEGG 3 – UTTALELSE



Verdal kommune

Kommunedirektør

REVISJON MIDT-NORGE SA

Brugata 2  
7715 STEINKJER

Deres ref

Vår ref  
2024/16353-7

Saksbehandler  
Geir Olav Jensen  
Mob:95054696

Dato  
14.10.2025

## Kommunedirektørens uttalelse - Forvaltningsrevisjon om økonomisk bærekraft

Kommunedirektøren viser til mottatt rapportutkast *Økonomisk bærekraft – Forvaltningsrevisjon*, datert 13.10.2025, og gir nedenfor sin uttalelse til rapporten.

Kommunedirektøren støtter revisors vurdering av metode, og vil samtidig gi ros for at revisor også løfter frem svakheter og vektlegger resultater ulikt, blant annet med bakgrunn i svarprosent.

Videre vurderes det som positivt at revisjonsrapporten har inkludert rapporteringsrutiner til finansforvaltningen i undersøkelsen, jf. rapportens kapittel 2. Kommunedirektøren støtter vurderingen av at den reelle risikoen er lav. Det tas til etterretning at gjeldende finansreglement ikke er vedtatt av sittende kommunestyre, og dette vil bli fulgt opp med behandling i første halvår 2026.

I kapittel 5.4 peker revisor på utfordringen knyttet til at budskap og helhetsbilde kan gå tapt i mengden av utarbeidet informasjon og detaljer. Kommunedirektøren deler denne vurderingen, men ønsker å understreke at det er et felles ansvar – både for politikk og administrasjon – å forhindre dette. Det gjelder både i budsjettprosessen og ved den enkelte investeringsbeslutning.

Avslutningsvis ønsker kommunedirektøren å takke for en ryddig prosess i forbindelse med utarbeidelsen av rapporten. Den gjennomførte dialogen mellom revisor og administrasjonen har bidratt til interne refleksjoner og lagt grunnlag for videre forbedringsarbeid. Øvrige anbefalinger vil bli registrert i kommunens kvalitetssystem for videre og dokumentert oppfølging.

Med hilsen

Geir Olav Jensen

*Dette dokumentet er elektronisk og inneholder derfor ikke signatur*

Postboks 24, 7651 Verdal | Besøksadresse: Rådhusgata 2  
Telefon: 74 04 82 00 | Org.nr.: 938587418 | [postmottak@verdalkommune.no](mailto:postmottak@verdalkommune.no) |  
[Sikker digital post med eDialog](#) | [www.verdalkommune.no](http://www.verdalkommune.no)



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no)