

Økonomistyring

Indre Fosen kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om kommunen forvalter økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Sikrer økonomiarbeidet både budsjettprosess og budsjettstyring, og at kommunen opprettholder evnen til å holde en stabil tjenesteproduksjon over tid?

PROBLEMSTILLINGER

1. Sikrer budsjettprosessen en realistisk og fullstendig budsjettering?
2. Har kommunen tilfredsstillende systemer og rutiner for budsjettstyring, avviksrapportering og tidlig nok igangsetting av korrigerende tiltak?
3. Er det lagt til rette for politisk styring og kontroll i økonomiarbeidet?
4. Har kommunens ansatte tilstrekkelig kunnskap og kapasitet til økonomiarbeidet?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 350 timer

Rapport til sekretær: 1.2.2026

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Margrete Haugum

mha@revisjonmidtnorge.no

Mobil: 952 33 007

2 MANDAT

I dette kapittelet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Indre Fosen kommune bestilte den 21.1.2025, sak 2 en forvaltningsrevisjon av økonomistyring.

Kontrollutvalget ber i sak 2/25 revisor å vurdere følgende problemstillinger

1. I hvilken grad har kommunen etablert system og rutiner for å sikre et realistisk, fullstendig og oversiktlig budsjett?
2. I hvilken grad er budsjettprosessen tilrettelagt for god politisk styring og kontroll?
3. I hvilken grad er budsjettprosessen innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handleevne?
4. Har kommunen tilfredsstillende systemer og rutiner for budsjettstyring, avviksrapportering og tidlig nok igangsetting av korrigerende tiltak?
5. Har kommunen tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til økonomiarbeidet?

2.2 Økonomistyring i kommuner

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

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

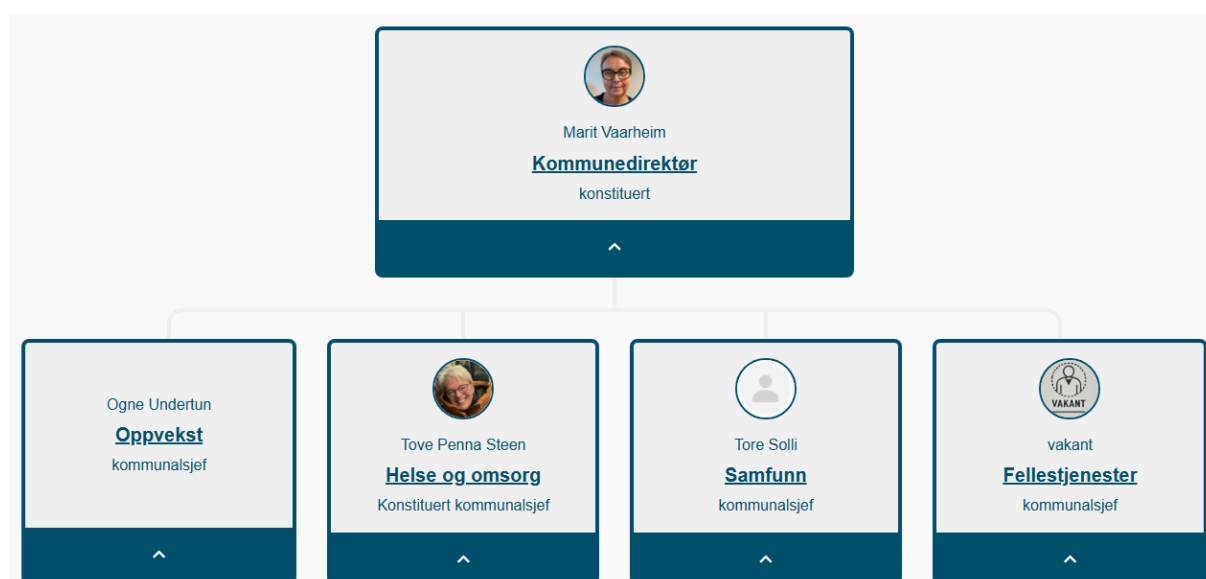
Kommunelovens § 14-5 sier at budsjettet er en bindende plan for disponering av påregnelige inntekter. Kommunestyret skal fastsette budsjetttrammer som administrasjonen er pålagt å holde seg innenfor, og angi hva som er målene for bevilgningene og hvilke betingelser som er knyttet til bruken. Kommunal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

Når budsjettet er vedtatt er det kommunedirektørens oppgave å styre aktiviteten innenfor bevilgningene mot de målene som er fastsatt for pengebruken. Å styre mot fastsatte mål innebærer at kommunen må ha et system for mål- og resultatstyring, der det er etablert etterprøvbare målsettinger som resultatene blir sammenlignet mot. I tillegg er det av stor betydning å ha et kontroll- og rapporteringssystem som avdekker og retter opp budsjettavvik tidlig nok.

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

2.3 Kommunens organisering

Den administrative organisasjonsstruktur i Indre Fosen kommune er vist i figur en.



Kilde: www.indrefosen.kommune.no

Figur 1. Organisasjonskart Indre Fosen kommune.

Kommunedirektøren er kommunens øverste administrative leder og har blant annet ansvar for daglig ledelse av drift og løpende økonomistyring samt langsiktig planlegging. Enhet for økonomi er i linja til kommunalsjef for fellestjenester. Kommunalsjef for fellestjenester og leder for enhet økonomi er vakant.

3 PROSJEKTDESIGN

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

3.1 Problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om kommunen forvalter økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Sikrer økonomiarbeidet både budsjettprosess og budsjettstyring, og at kommunen opprettholder evnen til å holde en stabil tjenesteproduksjon over tid? Budsjettprosessen omfatter også utformingen av kommunens økonomiplaner og langtidsplaner.

Revisor legger følgende problemstillinger til grunn i forvaltningsrevisjonen av økonomistyring.

1. Sikrer budsjettprosessen en realistisk og fullstendig budsjettering?

For å svare på dette spørsmålet vil vi undersøke hvordan budsjetteringen foregår, hvem som er involvert, og om tallgrunnlaget er tilfredsstillende koblet og kvalitetssikret mot data for hvilke inntekter og kostnader som må forventes både på kort og mellomlang sikt. Vi vil også undersøke om det har kommet på plass skriftlige rutiner for budsjettarbeidet. Videre hvordan kommunen følger opp demografisk utvikling knyttet til tjenestebehov i kommunen.

2. Har kommunen tilfredsstillende systemer og rutiner for budsjettstyring, avviksrapportering og tidlig nok igangsetting av korrigerende tiltak?

Det kritiske i denne sammenheng er om kommunen tidsnok er i stand til å avdekke og rette opp budsjettavvik med tiltak i budsjettåret. I tillegg vil det å undersøke hva som finnes av styrende dokumenter, verktøy og rutinebeskrivelser for formalisering av rapporteringsprosessen være relevant. Administrasjonens kvalitetssikring av rapporteringen samt igangsette endringer og tiltak for å sikre realisme og balanse i budsjettåret, både politisk og administrativt er også relevant å undersøke.

3. Er det lagt til rette for politisk styring og kontroll i økonomiarbeidet?

Under denne problemstillingen vil vi undersøke om forutsetningene for at kommunestyret skal kunne utøve sitt overordnede budsjettansvar er på plass. Det skal være politisk forankring av både finansielle måltall og rutiner for økonomiarbeidet. Indikatorer knyttet til økonomiske handleevne og usikkerhet til disse skal være beskrevet til politisk nivå. Økonomisk informasjon skal være satt opp oversiktlig, hvor mål og betingelser knyttet til bruken skal være angitt.

4. Har kommunens ansatte tilstrekkelig kunnskap og kapasitet til økonomiarbeidet?

Denne problemstillingen handler om det er tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til kommunens økonomiarbeid, samt tilrettelegging for ansattes behov for både opplæring og oppfølging av økonomiarbeidet. Videre vil ledelsens vurdering av kunnskap og risikovurderinger knyttet til kommunens økonomiarbeid være sentralt.

3.2 Avgrensing

For å ivareta hensynet til aktualitet vil revisjonen avgrenses til budsjett- og økonomiprosessen for inneværende år og rapporteringen opp mot 2025-budsjettet. Det kan være aktuelt å gå lengre tilbake for å framskaffe spesifikk informasjon. Kommunens økonomiske handleevne undersøkes ikke separat, men blir berørt

3.3 Aktuelle kilder til kriterier

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

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

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

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

Kommunedirektørens ansvar for å påse at saker som legges frem for politiske organ er forsvarlig utredet er også nedfelt i kommuneloven. Loven har i tillegg bestemmelser om obligatoriske verktøy som skal tjene til politisk styring og kontroll med kommuneøkonomien. Disse bestemmelsene vil danne grunnlag som revisjonskriterier når vi skal undersøke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Kommunal- og distriktsdepartementet har i sin veileder om kommunal økonomiplanlegging poengtert viktigheten av politisk forankring, rolleavklaring

og tydelige frister i budsjettprosessene, og veilederen er dermed en aktuell kilde for den politiske involveringen i budsjettprosessen. Følgende kilder er aktuelle:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)¹
- Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)²
- Veileder fra KS: Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll³
- Veileder fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Økonomiplanlegging⁴

3.4 Metoder for innsamling av data

Vi vil hente data gjennom dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse og intervjuer.

Det vil bli gjennomført dokumentanalyse av rutiner og prosedyrer for budsjettarbeidet og budsjettoppfølgingen samt de styrende økonomidokumentene (eksempelvis tertialrapporter, årsbudsjett og økonomiplan). Dette er dokumentasjon på hvordan arbeidet er planlagt lagt opp og danner rammer for det arbeidet som skal gjøres. Dokumentasjonen fungerer som støtte for ledere og ansatte i økonomistyringen. Dette er sentral dokumentasjon på hvordan budsjettarbeidet i kommunen er lagt opp.

Det er aktuelt å gjennomføre intervju med aktuelle ansatte i kommunens ledelse som har ansvar for økonomistyring i kommunen. Ansatte innen økonomifunksjonen er også aktuelle å intervju. Revisor vurderer å gjennomføre en spørreundersøkelse til ansatte i kommunen som har budsjettansvar. Intervjuene gir mulighet for å utdype forståelsen av informasjonen revisor finner i dokumentasjonen samt å undersøke om rutiner og prosedyrer følges i praksis. Gjennomføringen av spørreundersøkelsen betinger at det er et visst antall ansatte som har budsjettansvar. Hvis det er få ansatte, kan det være aktuelt å gjennomføre korte strukturerte intervju med et utvalg av de ansatte med budsjettansvar. Formålet med denne datainnsamlingen er å kartlegge hvordan praksisen er i kommunen.

¹ Kommunal- og distriktsdepartementet, «Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) - Lovdata».

² Kommunal- og distriktsdepartementet, «Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv - Lovdata».

³ KS, «Orden i eget hus».

⁴ Kommunal- og regionaldepartementet, «Veileder i økonomiplanlegging».

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Margrete Haugum
Prosjektmedarbeider	Arve Gausen
Kvalitetssikrer	Hanne Marit Ulseth Bjerkan
Kvalitetssikrer	Marie Husøy Sæther

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	21.01.2025
Prosjektplan til sekretær	20.5.2025
Oppstartsmøte	Innen 15.9 2025
Datainnsamling ferdig	Utgangen av november 2025
Rapport til uttalelse	20.12.2025
Rapport til sekretær	1.2.2026

Steinkjer 19.5.2025

Oppdragsansvarlig revisor

Margrete Haugum

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Vurdering av uavhengighet.

Revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:

Prosjektnummer: FR	Kommune: Indre Fosen
--------------------	----------------------

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

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

Sted: Steinkjer Dato: 19.05.25

Rolle: Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Navn: Margrete Haugum

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7716 Steinkjer

post@revisjonmidt-norge.no
907 30 300

www.revisjonmidt-norge.no
Kontonummer: 4270.18.38658
Org.nr: 919 90 2310 MVA



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no