

Økonomisk bærekraft

Røros kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å beskrive sentrale sider av kommunens økonomiske situasjon og å undersøke om kommunen har lagt til rette for å ivareta økonomisk bærekraft i budsjettprosessen. Forvaltningsrevisjonen vil også undersøke om kommunens budsjettstyring og rapportering bidrar til å ivareta økonomisk bærekraft.

PROBLEMSTILLINGER

- Hvordan er den økonomiske situasjonen i Røros kommune?
- Ivaretar budsjettprosessen økonomisk bærekraft?
- Har kommunen system og rutiner for budsjettstyring og rapportering som ivaretar økonomisk bærekraft?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 400 timer

Rapport til sekretær: 1. september 2026

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

hanne.bjerkan@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 476 34 527

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Røros kommune bestilte den 16. september 2025, sak 36/25 en forvaltningsrevisjon med tema økonomisk bærekraft. Bestillingen er i tråd med plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon med tema økonomisk bærekraft. Kontrollutvalget ber revisor utarbeide en prosjektplan i tråd med saksfremlegget, problemstillinger, fremkomne innspill og avgrensninger i behandling av denne saken, som oversendes sekretariatet 10. november 2025.

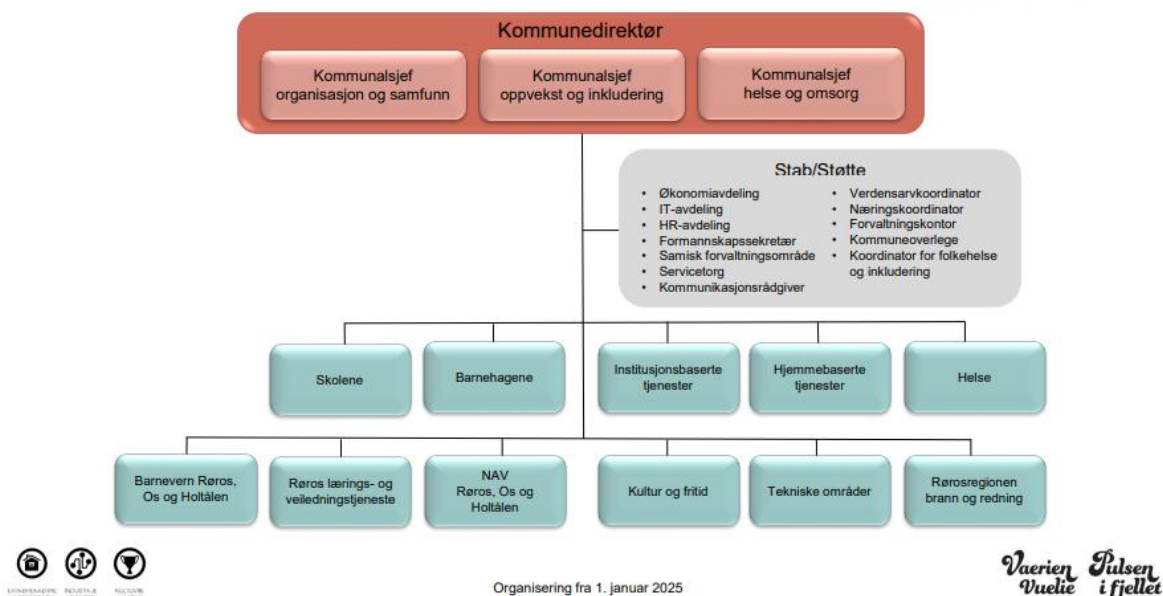
Saksfremlegget beskriver formålet med forvaltningsrevisjonen som todelt. Første formål handler om hvilke forhold som har bidratt til at kommunen ble registret inn i ROBEK¹. Andre formål handler om kommunen har eller er i ferd med å utarbeide tilstrekkelige tiltak for å sikre økonomisk bærekraft for å komme ut av ROBEK.

Kontrollutvalget behandlet prosjektplanen den 2. desember 2025, sak 53/25. Kontrollutvalget vedtok at de slutter seg til prosjektplanen. Samtidig ba utvalget revisor om en tilbakemelding angående problemstilling om økonomirapportering. Revisor har på bakgrunn av vedtaket innarbeidet en problemstilling til i prosjektplanen som omhandler kommunens budsjettoppfølging.

2.2 Røros kommune

Røros kommune sitt organisasjonskart er gjengitt i figuren nedenfor.

¹ ROBEK er register om betinget godkjenning og kontroll. Kommuner i ROBEK er underlagt statlig kontroll med årsbudsjett, låneopptak og langsiktige leieavtaler. Kommuner i ROBEK skal fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse. Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/id449305/>



Kilde: Røros kommune

Figur 1. Organisasjonskart Røros kommune

Kommunen er administrativt organisert med to beslutningsnivå; kommunedirektørens nivå (rødt område i figuren) og virksomhetsnivået (blått område i figuren). Økonomiavdelingen er organisert i området for stab/støtte (markert i grått i figuren).

Røros kommune ble 28. juni 2024 ført opp i ROBEK-registeret. Kommuner som er i ROBEK er underlagt statlig kontroll med årsbudsjett, låneopptak og langsiktige leieavtaler. Statsforvalteren skal blant annet føre lovlighetskontroll av årsbudsjettet, der hovedformålet er å finne ut om årsbudsjett gir grunnlag for god økonomisk styring og kontroll. Kommunene må også fastsette en tiltaksplan som skal sikre at økonomien bringes i balanse, og at det samlede merforbruket dekkes inn. Statsforvalteren vil følge hvordan kommunene arbeider med å gjenopprette den økonomiske balansen.²

Registeret over ROBEK-kommuner³ viser at Røros er innmeldt på grunn av bokstav c og d i henhold til kommuneloven § 28-1, innmelding i registeret om betinget godkjenning og kontroll. Bokstav c innebærer at driftsdelen i økonomiplanen, driftsbudsjettet eller driftsregnskapet til kommunekassen viser at et merforbruk skal dekkes inn over flere enn to

² <https://www.statsforvalteren.no/nb/Trondelag/Kommunal-styring/Kommuneokonomi/to-tronderske-kommuner-i-robek/>

³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/kommuner-som-er-oppført-i-registeret/id415422/?expand=factbox3049271>

år etter at det oppstod. Bokstav d innebærer at balanseregnskapet til kommunekassen viser et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene.

Røros kommune peker selv på to grunner til at de ble registrert inn i ROBEK:

- Underskudd i 2023 på 38 millioner kroner, som var større enn tre prosent av kommunens samlede inntekter.
- Kommunestyret vedtok å spare inn underskuddet i løpet av fire år.

Kommunen skriver at underskuddet i 2023 var knyttet til store kostnader for vikarer i omsorgstjenestene, rentekostnader og kostander til pensjon.⁴

Kommunens regnskap for 2024 viser et merforbruk på 40 millioner kroner. Kommunen skriver at resultatet vil ytterligere bidra til utfordringene med å sørge for at kommunen gjenvinner økonomisk balanse og blir meldt ut av ROBEK.⁵

Røros kommune er en av kommunene som deltar i KS (kommunesektorens interesseorganisasjon) sitt nettverk for bærekraftig kommuneøkonomi.⁶ KS skriver at nettverket skal bidra til god og langsiktig økonomisk styring.

2.3 Økonomisk bærekraft

Økonomisk bærekraft er forankret i kommuneloven § 14-1 som definerer grunnleggende krav til økonomiforvaltningen, omtalt som generalbestemmelsen. Første ledd sier at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Dette innebærer at den økonomiske utviklingen i kommunen må være slik at den ikke svekker mulighetene for å tilby dagens tjenester i framtiden.

Andre ledd sier at kommunen skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi. Planlegging i kommuner har til hensikt å tilrettelegge for å utvikle kommunesamfunnet, og ivareta kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. God planlegging kan styrke mulighetene til å gjennomføre kommunestyret sine

⁴ <https://roros.kommune.no/om-kommunen/utvikling-og-omstilling-under-robek/>

⁵ https://pub.framsikt.net/2024/roros/mr-202412-rapport_2024#/generic/summary/centralstatusandintroduction/?uid=CentralStatusAndIntroduction-CentralStatusAndIntroduction

⁶ <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/ks-starter-nettverk-for-barekraftig-kommuneokonomi/>

målsettinger og prioriteringer, samt å utvikle tjenestetilbudet og lokalsamfunnet i takt med endrede behov og innenfor tilgjengelige ressurser.⁷

Tredje ledd i § 14-1 sier at kommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

Kommuneloven § 14-2 viser til obligatoriske verktøy i kommunens oppgave med å ivareta generalbestemmelsen. Disse omfatter:

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

Kravene til økonomiplan og årsbudsjett følger av kommuneloven § 14-4. Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp. Videre skal økonomiplan og årsbudsjett vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premisessen som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens økonomi og gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

Kravet til realistiske budsjett følger av kommuneloven § 14-4 tredje ledd, og tidligere tolkningsuttalelser er fortsatt relevant for forståelsen av realismekravet. Kommunal- og distriktsdepartementet kom i 2015 med en tolkningsuttalelse⁸ om realismekravet ved budsjettering av inntekter og utgifter:

Kommuneloven § 46 nr. 3 slår fast at årsbudsjettet skal være realistisk. Dette innebærer at de enkelte bevilgninger og de inntekter budsjettet bygger på, skal være ført opp ut fra hva som kan påregnes, jf. Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) s. 130. Ved utforming av anslag bør et forsiktighetsprinsipp legges til grunn.

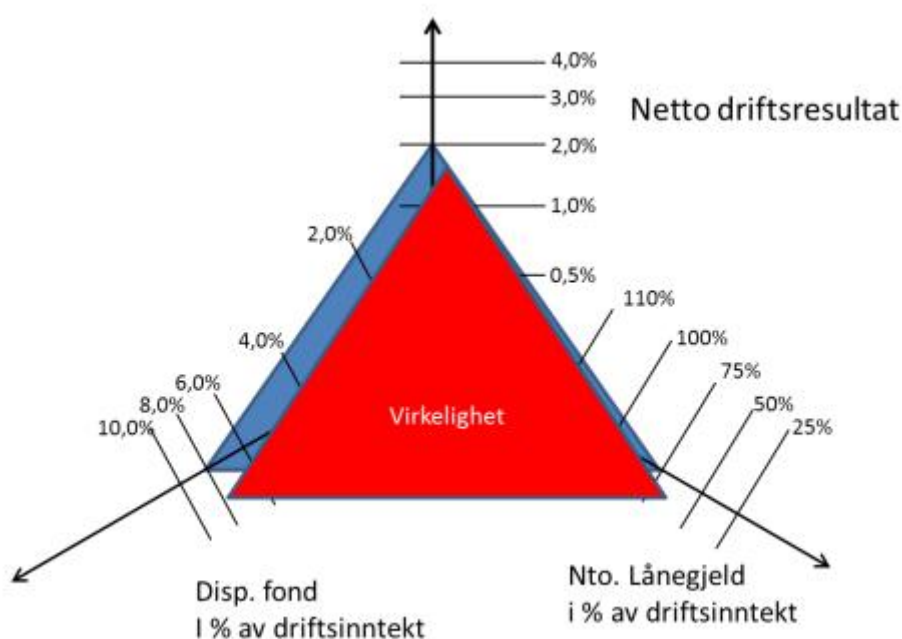
Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd.

Kommuneloven stiller krav om at det skal vedtas finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Det fremgår av lovkommentarer at måltallene skal være hjelpemidler i

⁷ NOU 2016:4

⁸ Tolkningsuttalelse § 46 nr. 3: Realismekravet ved budsjettering av inntekter og utgifter

den langsiktige styringen av kommunens økonomi. I et forskningsprosjekt om økonomiske styringsmodeller for langsiktig utvikling og bærekraft i kommunesektoren, er det utviklet en modell for kommunal økonomisk bærekraft (KØB-modell). Modellen er utviklet i samarbeid mellom Nord Universitet og Rana kommune. KØB-modell omtales også som trekantmodellen⁹. Modellen bygger på størrelsene på kommunens netto driftsresultat, disposisjonsfond i prosent av driftsinntekter og netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter. Modellen er illustrert i figuren under:



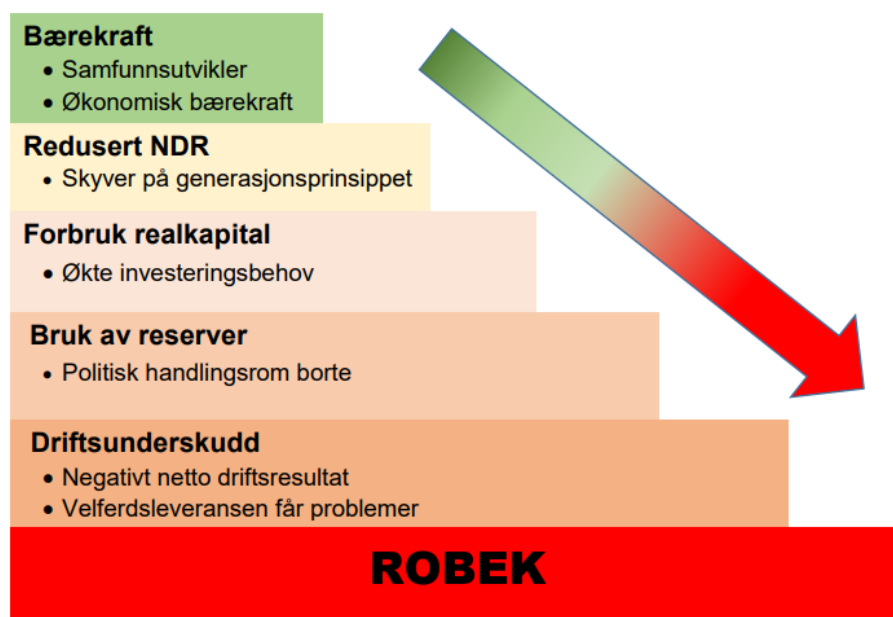
Kilde: Gårseth-Nesbakk 2018.

Figur 2. Trekantmodellen.

KØB-modellen vises som en trekant, der arealet gjenspeiler kommunens økonomiske handlingsrom, avgrenset av kommunens nivå på de tre størrelsene. KØB-modellen kan 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.

KØB-modellen presenterer også bærekraftstrappa, illustrert i figuren nedenfor.

⁹ Kommunal økonomisk bærekraft (KØB). Oversikt over foreløpige forskningsfunn. KØB forskningsrapport nr. 1. Gårseth-Nesbakk, L., Handelshøgskolen, Nord Universitet, Bodø, 2018



Kilde: Rana kommune

Figur 3. Bærekraftstrappa

Trappa viser de ulike trinnene for en bærekraftig økonomi. Røros kommune ligger helt nederst i trappa, siden de allerede er registrert inn i ROBEK.

KS har utarbeidet prognosemodeller for kommunene. Modellene viser blant annet kommunene sine anbefalte nivåer på tre størrelser:

- Netto driftsresultat
- Disposisjonsfond
- Netto gjeld

Modellen gir også muligheter til å justere for forventet utvikling i størrelser i drift- og investeringsregnskapet, og se på hvordan gjeldsnivå og netto driftsresultat er forventet å utvikle seg, sammenlignet med de anbefalte nivåene.

Kommuneloven § 14-5 regulerer kravene til budsjettstyring. Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer. Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse. At budsjettet er realistisk er sentralt for at kommunen skal sikre økonomisk handleevne over tid, jamfør generalbestemmelsen i kommuneloven.

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenhold med årsbudsjettet, jamfør § 14-5 tredje ledd. Dersom utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Det er også et krav at hvis årsregnskapet legges fram med et merforbruk i driftsregnskapet, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årets budsjett. Saken skal behandles av kommunestyret senest 30. juni.

NOU 2016:4 Ny kommunelov viser til følgende om kommunens økonomiforvaltning:

Oppfølging av budsjett og revisjoner av budsjett gjennom året er avgjørende for å kunne ha økonomisk kontroll. Utvalget mener at budsjettoppfølgingen også må ta hensyn til det som regnskapet for fjoråret viser, særlig når det legges frem et regnskap med merforbruk.¹⁰

Å etterleve kravene til realisme og balanse i budsjettet er sentrale premisser for å kunne oppnå sunn økonomi og handlefrihet over tid.¹¹

Budsjettstyring og oppfølging av årsbudsjettet er derfor sentralt for å følge opp økonomisk bærekraft i et lengre perspektiv. Kortsiktige tiltak for å opprettholde realisme og balanse i budsjettet er viktig for å ivareta den langsiktige økonomiske handleevnen til kommunen.

¹⁰ NOU 2016:4, kapittel 19.5, side 221

¹¹ NOU 2016:4, kapittel 19.11.3.3, side 270

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil besvares i rapporten:

- Hvordan er den økonomiske situasjonen i Røros kommune?

Problemstillingen besvares beskrivende og vurderes ikke opp mot revisjonskriterier. Revisor vil her se på utvalgte størrelser som beskriver sentrale sider av kommunens økonomiske situasjon. Det vil være aktuelt å se på kommunens økonomiske situasjon fra 2017 (da kommunen ble registrert ut av ROBEK) og til i dag. Det kan være relevant å sammenligne kommunens størrelser med andre (kommuner, KOSTRA-gruppe og fylke). Aktuelle størrelser er blant annet netto driftsresultat, disposisjonsfond og netto lånegjeld (alle i prosent av driftsinntekter). Andre størrelser kan bli lagt til underveis i prosjektet. Revisor vil presentere ulike modeller som sier noe om den økonomiske situasjonen til kommunen, eksempelvis KØB-modellen og KS prognosemodell.

- Ivaretar budsjettprosessen økonomisk bærekraft?

Problemstillingen vil undersøke ulike perspektiver knyttet til hvordan kommunen jobber med økonomiplanlegging. Sentralt å undersøke er om kommunen jobber systematisk med å planlegge for økonomisk bærekraft og bli meldt ut av ROBEK-registeret.

Det er aktuelt å se på om kommunens planverk, rutiner og reglement for økonomiplanleggingen ivaretar økonomisk bærekraft. Sentralt er også hvordan administrasjonen legger til rette for politisk medvirkning i budsjettprosessen. Revisor vil også undersøke hvordan kommunen planlegger for fremtidig økonomiske handleevne og hvordan oppfølging av dette arbeidet er. Problemstillingen vil se på hvordan forhold som har stor betydning for kommunens økonomi, eksempelvis demografi, vedlikeholdsetterslep og andre spesifikke forhold for Røros kommune, er ivare tatt i vurderingene av kommunens økonomiske handleevne.

- Har kommunen system og rutiner for budsjettstyring og rapportering som ivaretar økonomisk bærekraft?

Problemstillingen vil undersøke kommunens rutiner og praksis knyttet til oppfølging av vedtatt budsjett, både administrativt og opp mot politisk nivå. Blant annet vil det være relevant å undersøke om kommunen har styrende dokumenter, verktøy og rutiner for budsjettstyring og økonomisk rapportering. Et sentralt moment i oppfølging av budsjett, er om kommunen tidsnok er i stand til å avdekke og korrigere budsjettavvik gjennom tiltak i inneværende budsjettår.

Videre vil det være aktuelt å undersøke om kommunen har planer for finansering av tiltakene og videre oppfølging, slik at realisme og balanse i budsjettet sikres. Administrasjonens kvalitetssikring av rapporteringer er også relevant å undersøke.

3.2 Avgrensing

Revisor foreslår å avgrense seg bort fra å gå i dybden på å undersøke forhold som gjorde at kommunen ble meldt inn i ROBEK-registeret. Begrunnelsen for dette, er at det vil være et omfattende arbeid. Undersøkelsen vil kreve mye ressurser for både å undersøke budsjettprosess og økonomisk rapportering i flere år. Revisor vil presentere overordnet statistikk fra 2017 og fram til i dag, som vil kunne gi et bilde av hvordan den økonomiske situasjonen har utviklet seg.

Når det gjelder presentasjon av statistikk som beskriver kommunens økonomiske situasjon, vil revisor hente innspill fra kontrollutvalget og administrasjonen knyttet til sammenlignbare kommuner. Revisor vil på bakgrunn av innspill og annen informasjon ta avgjørelsen om hvilke sammenlignbare kommuner som eventuelt skal benyttes i analysen.

For å ivareta aktualitet vil forvaltningsrevisjonen i problemstilling om budsjettprosess avgrenses til kommunens budsjettprosess frem mot økonomiplan 2026-2029 og budsjett 2026. Når det gjelder problemstillingen om budsjettstyring og rapportering, vil revisor i hovedsak se på rapporteringer knyttet til budsjettåret 2025. Grunnen til dette er at det i tidsperioden revisjonen gjennomføres vil være få økonomiske rapporteringer knyttet til budsjettet 2026 som behandles politisk. Dersom det er gjort vesentlige endringer i budsjettstyring og rapportering fra og med budsjettåret 2026, vil revisor ta inn dette i rapporten.

Siden kommunen er meldt inn i ROBEK, vil revisor kontakte Statsforvalteren i Trøndelag for å høre mer om hvilken rolle og oppgaver Statsforvalteren har opp imot kommunen. Dette for å avklare hva Statsforvalteren gjør, slik at revisor ikke undersøker noe som allerede blir ivaretatt. Tilsvarende gjelder for KS Nettverket som kommunen deltar i. Her vil revisor kontakte KS for å høre mer om hva nettverket innebærer. Dersom revisor finner noe som påvirker gjennomføringen av prosjektet, vil revisor kontakte sekretær for kontrollutvalget for å informere og eventuelt foreslå endringer i prosjektet.

3.3 Kilder til kriterier

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

- Kommuneloven med tilhørende forskrift

- Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, veileder, Kommunal- og distriktsdepartementet
- Anbefalinger til folkevalgtes involvering i kommunale budsjettprosesser, Telemarksforskning (2024)
- Kommunens egne reglementer

3.4 Metoder for innsamling av data

Når kommunens budsjettprosess, budsjettstyring og rapportering skal undersøkes, er det nødvendig å gjennomgå all relevant dokumentasjon. Dette omfatter systemer og rutiner for budsjettarbeidet og budsjettoppfølging. Det gjelder både interne administrative dokumenter og politiske dokumenter. I tillegg er dokumentasjon av finansielle måltall, fastsettelsen av disse og eventuelle endringer relevant dokumentasjon.

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

For å få en god forståelse av budsjettprosessen og budsjettoppfølging, er det aktuelt å intervju ansatte i kommunen som har en sentral rolle i budsjettprosessen og budsjettoppfølging. Dette er blant annet økonomisjef og ansatte som har budsjettansvar. Det vil være aktuelt å ta kontakt med Statsforvalteren og KS for å få informasjon om deres rolle knyttet til kommunen.

Revisor vil underveis i prosjektet vurdere behovet for informasjon fra de folkevalgte om hvordan de oppfatter at budsjettprosessen tilrettelegges for dem, herunder hvordan og når de blir involvert. Informasjonen fra de folkevalgte kan fås gjennom en spørreundersøkelse til de folkevalgte eller et intervju med ordfører.

Revisor vil underveis i prosjektet gjøre vurderinger av hvilke metoder som vil være mest hensiktsmessig for å svare ut problemstillingene.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Hanne Marit Ulseth Bjerkan
Prosjektmedarbeider	Grethe Gilstad
Prosjektmedarbeider	Rattina Pettersen
Kvalitetssikrer	Marie Husøy Sæther
Kvalitetssikrer	Marius Johnsborg

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	16. september 2025 / 2. desember 2025
Prosjektplan til sekretær	7. november 2025 / 10. februar 2026
Oppstartsmøte	Innen 30. januar 2026
Datainnsamling ferdig	Innen 15. juni 2026
Rapport til uttalelse	Innen 10. august 2026
Rapport til sekretær	1. september 2026

Trondheim, 10. februar 2026

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no