RM Revisjon Midt-Norge

Økonomisk bærekraft

Folldal kommune

Forvaltningsrevisjon

2026

FR1355

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Folldal kommunes kontrollutvalg. Prosjektet ble planlagt i august-september 2025, og i hovedsak gjennomført i perioden mai-september 2026.

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

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidtnorge.no.

Trondheim, 16. oktober 2026

Marie Husøy Sæther
Oppdragsansvarlig revisor

Grethe Gilstad
Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Folldal kommune.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt tema økonomisk bærekraft. Økonomisk bærekraft i kommuner kan forstås som en økonomisk utvikling som ivaretar dagens behov uten å redusere framtidige generasjoners mulighet til å ivareta sine. Kommuneloven stiller tre grunnleggende krav til kommunenes økonomiforvaltning som kan knyttes til dette prinsippet: Kommuner skal ivareta det økonomiske handlingsrommet over tid, bygge virksomheten på realistiske og samordnete planer, og sørge for en forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning.

Revisor konkluderer med at Folldal kommune delvis ivaretar kommunelovens grunnleggende krav til økonomiforvaltning.

Folldal kommune har tydelige rammer for ansvar, roller og tidsfrister, og at politisk nivå involveres gjennom budsjettprosessen. Kommunen benytter finansielle måltall som styringsverktøy og planlegger for å styrke og ivareta den økonomiske handleevnen. Kommunen har lagt føringer som skal ivareta samordnete planer, og baserer tallbudsjettet på anerkjente kilder for å gjøre realistiske anslag. Kommunen har lovpålagte reglement som skal ivareta en finans- og gjeldsforvaltning som ikke innebærer vesentlig risiko, og har redusert gjeldsgraden vesentlig de siste årene.

Revisjonen viser samtidig at det er forbedringsområder knyttet til alle områdene av økonomiforvaltingen, og de tre grunnleggende kravene i kommuneloven § 14-1.

Budsjettprosessen kan legge bedre til rette for at innspill om politiske prioriteringer og retning kommer på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt.

De finansielle måltallene anvendes som styringsverktøy, men er ikke del av flere av dokumentene som utgjør beslutningsgrunnlaget.

Selv om kommunen arbeider målrettet for å forbedre og ivareta den økonomiske handleevnen, er handlingsrommet fortsatt begrenset av høy gjeldsbelastning. Kommunens økonomiske handlingsrom, gjeldsbelastning og økonomiske utvikling er i begrenset grad analysert og forklart i økonomiplan og årsberetning. Særlig gjelder dette gjeldsbelastningens betydning for kommunens økonomi. Videre er økonomiplanens gjengivelse av kommunens

historiske gjeldsgrad basert på andre beregninger enn det som ligger til grunn for det vedtatte måltallet og det som rapporteres i årsregnskapet.

Sammenhengen mellom kommuneplanens mål, kommunestyrets prioriteringer og ressursbruken i økonomiplanen kan framgå tydeligere, og det langsiktige planleggingsgrunnlaget kan styrkes gjennom bedre oversikt over framtidige kostnader og investeringsbehov, særlig innen vedlikehold.

Selv om kommunen har reglement som ivaretar lovkravene til en forsvarlig finansforvaltning og har redusert gjeldsgraden vesentlig de siste årene, er økonomien fortsatt sårbar for renteøkninger og svekket økonomisk handlingsrom som følge av høy gjeldsgrad og renteeksponering.

På bakgrunn av funn og vurderinger i rapporten har revisor har følgende anbefalinger:

Kommunen bør

- vurdere å utvikle dialogmøtet som arena for et tidlig møtepunkt i budsjettprosessen
- sørge for tilstrekkelig informasjon om kommunens økonomiske utvikling og stilling og gjeldsbelastningens påvirkning på økonomien i økonomiplan, årsbudsjett og årsberetning
- styrke sammenhengen mellom kommunens planer
- kartlegge framtidige kostnads- og investeringsbehov, særlig relatert til vedlikehold
- vurdere om kommunens renteavtaler på lånegjeld bør endres for å redusere finansiell risiko.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord 2

Sammendrag....3

Innholdsfortegnelse 5

1 Innledning....7
1.1 Bestilling....7
1.2 Problemstilling....7
1.3 Metode....8
1.4 Uttalelse om rapport....12
1.5 Om økonomisk bærekraft i kommuner....12
1.6 Rapportens oppbygning....19

2 Organisering av budsjettprosessen....20
2.1 Budsjettprosessen....20
2.1.1 Revisjonskriterier....20
2.1.2 Funn....20
2.1.3 Revisors vurdering....25

3 Ivareta økonomisk handleevne over tid....27
3.1 Finansielle måltall og økonomisk handlingsrom....27
3.1.1 Revisjonskriterier....27
3.1.2 Funn....27
3.1.3 Revisors vurdering....38
3.2 Gjeldsbelastning og økonomisk handlingsrom....40
3.2.1 Revisjonskriterier....40
3.2.2 Funn....40
3.2.3 Revisors vurdering....43

4 Samordnete og realistiske planer....45
4.1 Samordnete planer....45
4.1.1 Revisjonskriterier....45
4.1.2 Funn....45
4.1.3 Revisors vurdering....47
4.2 Realistiske planer....47
4.2.1 Revisjonskriterier....47
4.2.2 Funn....48
4.2.3 Revisors vurdering....56

5 Finans- og gjeldsforvaltning....58
5.1 Finansreglement....58
5.1.1 Revisjonskriterier....58
5.1.2 Funn....58
5.1.3 Revisors vurdering....58
5.2 Revisors oppsummering av finans- og gjeldsforvaltning....59

6 Konklusjon og anbefalinger 60
6.1 Konklusjon 60
6.2 Anbefalinger 61

Kilder 62

Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier 63

Vedlegg 2 – Datakilder 71

Vedlegg 3 – Uttalelse 73

Tabell

Tabell 1. Anbefalinger om nivå på finansielle måltall. 15
Tabell 2. Finansielle måltall Folldal kommune og anbefalte nivå 28
Tabell 3. Om finansielle måltall i dialogkonferanse mellom administrasjonen og kommunestyret 30
Tabell 4. Økonomisk utvikling i økonomiplanperioden 2026-2029 31
Tabell 5. Gjeldsgrad Folldal kommune og nabokommuner 41
Tabell 6. Netto driftsresultat Folldal kommune 2022-2026. Budsjett og regnskap. 49

Figurer

Figur 1. KØB-modellen 15
Figur 2. Organisasjonskart Folldal kommune 22
Figur 3. Utvikling i netto lånegjeld Folldal kommune 2021-2029. 32
Figur 4. Utvikling i netto finans og avdrag Folldal kommune 2021-2029 32
Figur 5. Utvikling i netto driftsresultat Folldal kommune 2021-2029 34
Figur 6. Utvikling i disposisjonsfond Folldal kommune 2021-2029 34
Figur 7. Økonomisk utvikling i planperioden, gitt ved avviket fra måltallene. 35
Figur 8. Demografiutgifter Folldal kommune 53

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Folldal kommune bestilte i mai 2025, sak 18/25 en forvaltningsrevisjon med tema Økonomisk bærekraft – budsjettering og rapportering. Bestillingen er i tråd med plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028. Kontrollutvalget vedtok revisors prosjektplan i sak 33/25.

Økonomisk bærekraft i kommuner kan forstås som økonomisk utvikling som ivaretar nåtidens behov uten å redusere framtidige generasjoners mulighet til å ivareta sine behov.[1]

I en forvaltningsrevisjon vurderes kommunen opp mot revisjonskriterier som er krav og normer hentet fra autoritative kilder. En sentral kilde til revisjonskriterier er kommuneloven. Kommuneloven benytter selv ikke begrepet økonomisk bærekraft, men inneholder flere grunnleggende krav til kommunens økonomiforvaltning som er relevante for vurderingen av økonomisk bærekraft.

De grunnleggende kravene til økonomiforvaltning i kommuner er samlet i kommuneloven § 14-1 første til tredje ledd. Bestemmelsen fastsetter at kommunen skal:

- forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid,
- utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi, og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling, og
- forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

Revisor har lagt disse lovkravene til grunn for revisjonen, og revisjonstemaet økonomisk bærekraft.

1.2 Problemstilling

Følgende problemstilling er besvart i rapporten:

- Ivaretar Folldal kommune kommunelovens grunnleggende krav til økonomiforvaltning?

Kommunelovens grunnleggende krav til økonomiforvaltning henviser til § 14-1.

---

[1] Veileder i økonomiplanlegging, Kommunal- og regionaldepartementet (2013),
Riksrevisjonen (2015). Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Dokument 3:5 (2014-2015)

Presiseringer

I prosjektplanen er problemstillingen formulert slik:

- Legger budsjettprosessen til rette for å ivareta økonomisk bærekraft i kommunen?

Revisor har vurdert det som hensiktsmessig å justere formuleringen av problemstillingen. Dette er språklige endringer, som ikke har begrenset innholdet i revisjonen sammenliknet med prosjektplanen. Revisor vurderte at formuleringen «budsjettprosessen» ikke er dekkende for det som omfattes av kommunens arbeid for å ivareta økonomisk bærekraft. Problemstillingen er derfor justert slik at den tydeligere omfatter et bredere perspektiv.

Avgrensinger

I prosjektplanen foreslo revisor å avgrense revisjonen til økonomisk bærekraft i lys av planlegging og budsjettering. Revisjonen omfatter derfor ikke rapportering som eget tema, slik bestillingen kan forstås. Rapportering er likevel omtalt i rapporten, men da for å belyse kommunens økonomiplanlegging og -styring.

For å ivareta aktualitet er forvaltningsrevisjonen avgrenset til kommunens økonomiarbeid siden høsten 2025. Analysene bygger derfor i hovedsak på Økonomiplan 2026-2029 og årsbudsjett 2026, og deler av kommunens budsjettprosess fram mot Økonomiplan 2027-2030 og årsbudsjett 2027. I tillegg er det brukt regnskapstall fra tidligere år for å belyse kommunens økonomiske utvikling over en lengre tidsperiode.

1.3 Metode

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

Revisjonen bygger på innsamling og vurdering av data opp mot revisjonskriterier. Revisjonskriterier er krav eller normer som vi vurderer kommunens praksis opp mot. Kriteriene er hentet eller utledet fra autoritative kilder, slik som lover, forskrifter, kommunens egne føringer eller anerkjent faglitteratur. En fullstendig utledning av kriterier for denne revisjonen finnes i rapportens vedlegg 1. Kriteriene er også gjengitt i tilknytning til data og vurderinger underveis i rapporten.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til denne forvaltningsrevisjonen.

Intervju

Det ble holdt et innledende møte (oppstartsmøte) med kommunedirektør og økonomisjef i Folldal kommune i forbindelse med utarbeidelse av prosjektplanen for forvaltningsrevisjonen, i august 2025.

Før hoveddelen av arbeidet med forvaltningsrevisjonen kom i gang, tiltrådte en ny konstituert kommunedirektør og en ny økonomisjef i Folldal kommune. Det ble derfor gjennomført et nytt oppstartsmøte med disse i juni 2026.

Ny kommunedirektør tiltrådte i midten av august 2026. Analysene i forvaltningsrevisjonen bygger på data fra perioden før dette, og datainnsamlingen var i avslutningsfasen da den nye kommunedirektøren tiltrådte. Det er derfor ikke holdt intervju med vedkommende.

Det har vært holdt individuelle intervjuer med kommunedirektør og kommunens fungerende enhetsledere per juli 2026. Dette utgjør i alt tre personer. Folldal har i 2026 fravær og vakanse i ledende stillinger. Kommunedirektør fungerer i tillegg som enhetsleder oppvekst, og enhetsleder teknisk, landbruk og utvikling ivaretar enhetslederansvaret for service og kultur. Enhetsleder helse, rehabilitering og omsorg ivaretar eget område.

Økonomisjef besvarte hoveddelen av spørsmålene i oppstartsmøtene, og har besvart skriftlige spørsmål på epost i flere runder. Det er derfor ikke gjennomført egne individuelle intervjuer med økonomisjef.

Alle intervjuer er holdt digitalt. Intervjuene baserte seg på forberedte intervjuguider. Det ble skrevet referat fra intervjuene, som ble sendt til informantene til godkjenning. All informasjon som er hentet inn muntlig er godkjent av informantene før det er brukt i rapporten.

Skriftlige spørsmål

Flere av intervjuobjektene har besvart oppfølgingsspørsmål på epost etter intervjuene.

Økonomisjefen fikk i tillegg tilsendt et skjema for å oppgi hvilke datakilder kommunen benytter som grunnlag for budsjettering. Utfylt skjema for datakilder fra økonomisjefen er lagt ved rapporten som vedlegg 2.

Dokumentgjennomgang

Følgende dokumentasjon er gjennomgått som del av datagrunnlaget i rapporten:

- Økonomi- og finansreglement (2025), med revisors uttalelse til finansreglementet (2025)
- Politisk delegeringsreglement, del A (2024)
- Rutine for budsjettprosessen (2026)

- Ledergruppekontrakt (2026)
- Økonomiplan Folldal 2026-2029 med årsbudsjett 2026
- Årsregnskap Folldal for årene 2022, 2023, 2024, 2025
- Årsberetninger Folldal for årene 2022, 2023, 2024, 2025
- Kommuneplanens samfunnsdel 2023-2035
- Saksframlegg til politiske saker:
    - Folldal kommunes budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 (formannskapet sak 106/25, november 2025, og kommunestyret sak 70/25, desember 2025)
    - Føringer budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 (formannskapet sak 81/25, september 2025)
    - Årsberetning og regnskap 2025 (formannskapet sak 43/26, mai 2026, og kommunestyret sak 32/26, juni 2026)
    - Tertialrapport 1. tertial 2026 (formannskapet sak 44/26, mai 2026, og kommunestyret sak 22/26, juni 2026)
- Presentasjoner fra administrasjonen til formannskap og kommunestyret i forbindelse med dialogkonferanse om budsjett og økonomiplan, juni 2026.
- ROS-analyse Folldal kommune (2025)
- Kriterier for tildeling av helse- og omsorgstjenester i Folldal kommune (kommunestyrets sak 50/25, oktober 2025)

Spørreundersøkelse

Det ble sendt ut en spørreundersøkelse til kommunestyrets faste medlemmer (17). Undersøkelsen inneholdt spørsmål om de folkevalgtes oppfatning av Folldals økonomiske handlingsrom, budsjettprosessen og folkevalgtes deltakelse i arbeidet med budsjett og økonomiplan.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut den 13. august 2026. Det ble sendt ut en påminnelse om undersøkelsen per epost den 27. august 2026, og det ble gitt en påminnelse i kommunestyrets møte den 3. september 2026. Spørreundersøkelsen ble stengt for besvarelse den 8. september 2026.

8 av 17 har besvart undersøkelsen. Dette er en svarandel på 47 prosent. Utvalget som har besvart undersøkelsen består av folkevalgte som er i sin første periode, andre periode eller har vært medlem av kommunestyret i tre eller flere perioder. Halvparten av utvalget som har besvart undersøkelsen er medlemmer av formannskapet. Alle politiske parti i kommunestyret er representert i utvalget, med minst en tredjedel av sine kommunestyrerepresentanter. Dette gir grunn til å tro at utvalget ikke er vesentlig skjevt sammensatt, men revisor har ikke

vurdert om utvalget er representativt for kommunestyrets sammensetning ut over disse parameterne.

Vurdering av metode

Revisor vurderer at metodene til sammen gir et relevant og pålitelig datagrunnlag for å vurdere revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingen. Metodene utfyller hverandre og belyser ulike sider ved kommunens økonomiarbeid. Bruk av flere metoder bidrar til å kvalitetssikre funnene ved at opplysninger kan verifiseres og/eller nyanseres gjennom ulike datakilder.

De fleste av revisjonskriteriene i denne forvaltningsrevisjonen er hentet direkte fra kommuneloven, og mange av revisjonskriteriene stiller konkrete krav til (innholdet i) økonomiplanen og årsbudsjettet. Dokumentanalyse er derfor hovedkilden til data i forvaltningsrevisjonen.

Plandokumenter og rapporter er videre en kilde til informasjon om kommunens økonomiske utvikling og hvordan kommunens målsettinger og føringer er fulgt opp i praksis. Styrende dokumenter, reglement og rutiner viser hvordan kommunen har organisert arbeidet med budsjett og økonomiplanlegging.

Intervjuer med ansatte med budsjettansvar kan belyse hva som ligger til grunn for kommunens budsjettdokumenter, og arbeidsprosesser og praksis i forhold til de føringene kommunen har lagt. Imidlertid har flere sentrale intervjuobjekt relativt kort fartstid i kommunen og/eller i stillingen, og flere har ytret at de ikke har forutsetninger for å redegjøre for flere av vurderingene og beslutningene som er gjort i kommunens økonomiarbeid de foregående årene. I lys av dette er intervjuinformasjon tonet ned som kilde til data i deler av rapporten.

På tidspunktet for datainnsamlingen var det formelle budsjettansvaret i Folldal kommune fordelt på tre personer, mot fem som normalt ivaretar dette ansvaret. Det kan derfor være risiko for at budsjettarbeidet ikke er tilstrekkelig belyst for alle kommunens enheter gjennom intervjuer med disse tre.

Revisor har videre avgrenset datainnsamlingen til ikke å omfatte avdelingsledernivået, da disse ikke har formelt budsjettansvar. Intervju med avdelingsledere kunne belyst tiltak og tilpasninger innen tjenesteområdene. Revisor har imidlertid vurdert at datagrunnlaget uten intervju med avdelingsledere har vært tilstrekkelig til å vurdere revisjonskriteriene.

Økonomiforvaltningen i kommunene er et samspill mellom politisk og administrativt nivå, slik det følger av kommuneloven kapittel 14. Folkevalgtes erfaringer med budsjett- og

økonomiplanprosessene inngår derfor i datagrunnlaget gjennom en spørreundersøkelse blant kommunestyrets medlemmer. Svarprosenten i spørreundersøkelsen er middels høy. En høyere deltakelse kunne gitt et mer utfyllende bilde av de folkevalgtes involvering i budsjettprosessen. Data må forstås i lys av dette.

Informasjon fra intervjuer og spørreundersøkelse kan videre være påvirket av respondentenes oppfatning av hva som er ansett som «gode» eller «riktige» svar. I intervjuer kan slike forhold til en viss grad undersøkes nærmere gjennom oppfølgingsspørsmål, mens denne muligheten ikke er til stede i en spørreundersøkelse.

1.4 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 25. september 2026. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar 9. oktober 2026. Uttalelsen er lagt ved rapporten (vedlegg 3). Det er gjort en korrigering av data som følge av uttalelsen. Dette er i kapittel 2.1.2. Det er ikke gjort endringer i vurderinger eller konklusjon som følge av høringssvaret.

1.5 Om økonomisk bærekraft i kommuner

Økonomisk bærekraft i kommuner 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, utarbeide samordnete og realistiske planer, og forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko.

Disse kravene følger av kommuneloven § 14-1, og representerer de overordnede og grunnleggende lovkravene til kommunens økonomiforvaltning.

Disse bestemmelsene innebærer at kommunen må forvalte økonomien slik at den også i framtiden kan tilby innbyggerne nødvendige tjenester. Kommunen må dekke dagens behov uten å redusere framtidige generasjoners mulighet til å dekke sine. Dette omtales ofte som generasjonsprinsippet[2], og er én måte å forstå økonomisk bærekraft i kommuner på.[3]

Økonomisk bærekraft er et resultat av beslutninger kommunen tar over tid. Forarbeidene til kommuneloven[4] legger til grunn at kommunene selv må vurdere hvordan økonomi-forvaltningen skal innrettes ut fra lokale behov og utfordringer. Kommuneloven gir kommunene frihet til å utforme økonomiforvaltningen lokalt, men også et tydelig ansvar for å

[2] Veileder i økonomiplanlegging, Kommunal- og regionaldepartementet, (2013)

[3] Gårseth-Nesbakk (2018) Oversikt over foreløpige forskningsfunn. KØB forskningsrapport nr. 1, Veileder i økonomiplanlegging, KMD (2013)

[4] Prop. 46 L (2017–2018)

sikre langsiktig handleevne. Kommunene står fritt til å prioritere innenfor lovens rammer, men har samtidig et ansvar for å sikre at investeringer, tjenestenivå og ressursbruk ikke svekker den framtidige økonomiske handleevnen. Kommunenes ansvar innebærer å vurdere behov, kostnader og framtidige inntekter nøye før de gjennomfører investeringer eller tar opp lån.

Kommunestyret har det øverste ansvaret for å planlegge, prioritere bruken av midler og ivareta kommunens økonomi[5]. Kommunestyret fastsetter de overordnede økonomiske rammene og prioriteringene gjennom økonomiplan og årsbudsjett[6]. Kommunedirektøren har ansvar for å legge fram beslutningsgrunnlag og for å gjennomføre vedtakene innenfor de rammene kommunestyret har fastsatt[7]. Ivaretakelse av økonomisk bærekraft forutsetter derfor et samspill mellom administrasjonens faglige utredninger og kommunestyrets prioriteringer.

Kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt

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[8]. Kommunenes plikt til ivaretakelse av økonomisk handleevne følger av kommuneloven § 14-1 første ledd: «Kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.» Dette kalles generalbestemmelsen i kommunelovens kapittel 14.[9]

Kommunestyret har ansvar for å vedta økonomiske planer og styringsverktøy[10], og det er et uttalt krav i kommuneloven §14-2 c om at kommunestyret skal vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Med finansielle måltall menes politiske mål for økonomisk utvikling, eksempelvis mål for utvikling i netto driftsresultat, gjeldsgrad og driftsreserver. Lovkravet om finansielle måltall er ikke videre utdypet i kommuneloven, men i forarbeidene til loven er sammenhengen mellom styring etter finansielle måltall og ivaretakelse av kommunens økonomiske handlingsrom framhevet flere ganger. I NOU 2016 *Ny kommunelov* står blant annet følgende om finansielle måltall:

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

[5] NOU 2016:4

[6] Kommuneloven § 14-4

[7] Kommuneloven § 13-1

[8] Kommuneloven § 14-1, § 1-1, prop 46 L (2017-2018).

[9] NOU 2016:4

[10] Kommuneloven § 14-2

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.

Måltallene skal hjelpe kommunen med å styre økonomien i tråd med kommunelovens krav til langsiktig og bærekraftig økonomiforvaltning, og ivaretakelse av det økonomiske handlingsrommet. Måltallene skal fastsettes av kommunestyret selv, og må gjenspeile lokale forhold og forutsetninger.

Finansielle måltall kan fastsettes på ulike måter. Flere aktører har utviklet modeller og anbefalinger som kan brukes som støtte ved vurdering av kommunenes økonomiske bærekraft og ved fastsetting av finansielle måltall.

Kommunaløkonomisk bærekrafts-modell (KØB-modellen) er utviklet av Rana kommune, NORD universitet og Statsforvalteren i Nordland.[11] Modellen bygger på funn fra Riksrevisjonens rapport[12] fra 2015 om sammenhengen mellom økonomisk handlingsrom, nettodriftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad. Anbefalingene fra KØB-modellen er et netto driftsresultat på minimum 2 prosent, disposisjonsfond på minimum 8 prosent, og en gjeldsgrad på maksimum 75 prosent av brutto driftsinntekter for kommunesektoren.

Teknisk beregningsutvalgs (TBU) anbefaling[13] fra 2024-2025 er et netto driftsresultat på minst 1,75 prosent av driftsinntektene.

KS prognosemodell ble utarbeidet av Oslo Economics og Telemarksforskning[14] våren 2025. Denne modellen beregner anbefalt nivå på finansielle måltall til den enkelte kommune, i tillegg til en generell anbefaling for sektoren. Modellen skiller også mellom langsiktige og kortsiktige anbefalinger til kommunenes driftsresultater.

Tabellen under oppsummerer anbefalingene fra KØB, KS og TBU. Folldal kommunes egne vedtatte finansielle måltall er videre omtalt i rapportens kapittel 3.

[11] Gårseth-Nesbakk (2018) Oversikt over foreløpige forskningsfunn. KØB forskningsrapport nr. 1.

[12] Riksrevisjonen (2015). Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Dokument 3:5 (2014-2015)

[13] Prop. 142 S (2024-2025) Kommuneproposisjonen 2026, vedlegg 3.1 «Definisjon av indikatorene».

[14] https://www.ks.no/contentassets/5d456ff049ed457bba0338639a2c92dd/anbefalinger-om-niva-pa-sentrale-okonomiske-nokkeltall_fou-mai25.pdf

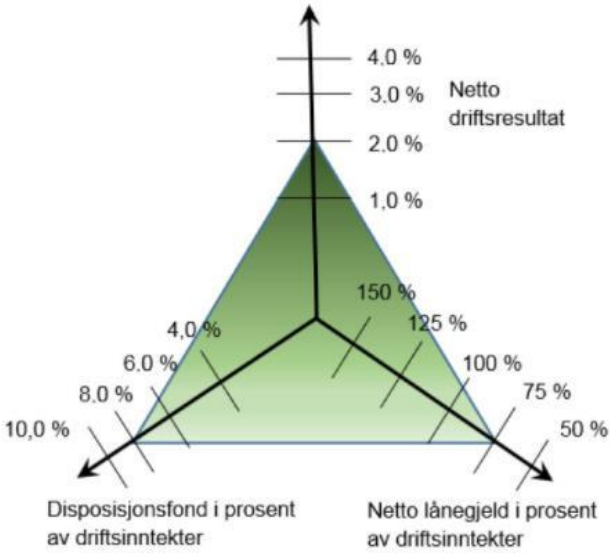
Tabell 1. Anbefalinger om nivå på finansielle måltall.

Indikator (prosent av driftsinntekter)	KØB	KS prognosemodell for Folldal kommune	TBU
Netto driftsresultat	Min. 2%	Generell anbefaling for sektoren: 1,75% Kortsiktig nivå Folldal: 1,54% Langsiktig nivå Folldal: 1,54%	1,75%
Disposisjonsfond	Min. 8%	6%	
Netto lånegjeld	Maks. 75%	85%	

Kilde: Folldal kommune, KØB, KS prognosemodell, TBU.

Sammenhengen mellom nivået på de finansielle måltallene og kommunens økonomiske handlingsrom eller handleevne kan illustreres grafisk. I KØB-modellen er sammenhengen vist som en trekant (figur 1).

Figur 1. KØB-modellen



Kilde: www.rana.kommune.no

Størrelsen på trekanten viser kommunens økonomiske handlingsrom. Handlingsrommet påvirkes av størrelsen på netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad. Lavere netto driftsresultat, reduksjon i disposisjonsfond eller høyere gjeld reduserer kommunens økonomiske handlingsrom. Motsatt vil høyere driftsresultat, større fond og lavere gjeld styrke handlingsrommet.

Riksrevisjonen peker i sin rapport fra 2015[15] på at handlingsrommet i mange kommuner særlig begrenses av høy gjeldsgrad. Økt lånegjeld påvirker kommunenes rente- og

[15] Riksrevisjonen (2015). Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Dokument 3:5 (2014-2015)

avdragsutgifter og dermed kommunenes framtidige driftsresultater, noe som igjen kan påvirke muligheten for avsetninger til fond og egenfinansiering av investeringer.

Kommunestyret har ansvar for å vurdere konsekvensene av låneopptak for kommune-økonomi og tjenesteproduksjon, og det ligger til kommunedirektørens utredningsansvar å legge fram fakta og vurderinger i styringsdokumentene. Riksrevisjonen (2015) finner i sine undersøkelser at mange av kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får for lite informasjon om gjeldsbelastningen og konsekvensene gjennom de lovpålagte styringsdokumentene økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport. Informasjonen som går til kommunestyret framstår i mange tilfeller som fragmentert og ufullstendig, og inneholder få vurderinger som forklarer den økonomiske situasjonen i kommunen.

Dersom disse styringsdokumentene ikke inneholder informasjon om sentrale økonomiske nøkkeltall og vurderinger av disse, kan det bli vanskelig for kommunestyrene å få oversikt over kommunens gjeldsbelastning og konsekvenser av gjelden. Det kan blant annet føre til at kommunestyrene vedtar låneopptak som på sikt ikke vil være bærekraftige.

Kommunen skal ha samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi

Økonomisk bærekraft avhenger også av kommunens evne til å planlegge for framtidige utfordringer. Derfor stiller kommuneloven § 14-1 i andre ledd krav om at kommunen skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi.

Lovkrav til kommunens planer finnes også i plan og bygningsloven. Etter denne loven skal kommunen ta stilling til hvilke langsiktige utfordringer kommunen står overfor i kommuneplanens samfunnsdel. Dette skal ligge til grunn for kommunens prioritering av ressurser i handlingsplanen[16], som kan være, og ofte er, kommunens økonomiplan. Økonomiplanen skal etter kommuneloven § 14-4 vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

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 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.[17]

[16] Plan- og bygningsloven §§ 11-2 og 11-3.

[17] Kommuneloven § 14-4

Realistisk budsjettering innebærer at kommunen baserer sine anslag på inntekter og utgifter på relevante og pålitelige datakilder[18], og ved usikre anslag bør forsiktighetsprinsippet etterleves[19]. 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.

Årsbudsjettet er en bindende plan for disponering av påregnelige inntekter[20], men økonomiplanen, der det er krav om at det skal være sammenheng med øvrige planer og et langsiktig perspektiv, er ikke bindende slik som årsbudsjettet. Av dette følger det at for at kommunen skal kunne planlegge for en bærekraftig utvikling, bør kommunen legge de langsiktige planene til grunn når årsbudsjettet utarbeides og vedtas.

Et realistisk budsjett handler også om hvor godt budsjettet tar høyde for kjente og forventede kostnadsutviklinger framover. På lengre sikt er det viktig at ressursene avspeiler endringer i utgiftsbehov, og at dette underbygges med data. Framskriving av antall eldre og antall elever i skolene er eksempler på slike data. Økonomiplanen bør derfor baseres på demografiske prognoser.[21] Kommunen bør også ha oversikt over hvilke lovpålagte tjenester kommunen skal levere til sine innbyggere og hvilket nivå av tjenester som svarer til lovkravene.

Et grunnleggende prinsipp for økonomisk bærekraft er å bevare kommunens formue, som blant annet omfatter kommunens egenkapital og realkapital[22]. Bevaring av realkapital henger sammen med kartlegging av vedlikeholdsbehov og -etterslep i kommunen. Vedlikeholdsbehov kan utgjøre store kostnader som kommunen bør planlegge for. En rapport fra Rådgivende Ingeniørers Forening[23] fra 2023, viser at 76 prosent av norske kommuner ikke har kontroll på vedlikeholdsetterslepet og at en tredjedel av kommunene mener vedlikeholdsetterslepet har økt. Kartlegging av behov for vedlikehold av kommunens bygningsmasse, vei, vann og avløp, samt vedlikeholdsetterslep, vil være nødvendig for å kunne beregne kommunens framtidige utgifter og investeringsbehov så realistisk som mulig.

Samordnete og realistiske planer er sentralt for å kunne planlegge for å ivareta det økonomiske handlingsrommet. Kommunens økonomiske handlingsrom må beregnes så

---

[18] Kommunal- og regionaldepartementets veileder om økonomiplan (2013).

[19] Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Tolkningsuttalelse av 07.07.15 om kravet til realistisk budsjett.

[20] Kommuneloven § 14-5

[21] Kommunal- og regionaldepartementets veileder om økonomiplan (2013).

[22] Gårseth-Nesbakk (2018)

[23] https://www.multiconsult.no/alvorlige-tall-pa-vedlikeholdsetterslep-blant-norske-kommuner/

realistisk som mulig. Dette innebærer en vurdering av hvilke framtidige inntekter, kostnader eller investeringer kommunen står overfor. Dette kan eksempelvis som følge av vedlikeholdsetterslep, eller endringer i demografi, tjenestebehov.

Kommunen skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko

En bærekraftig økonomi innebærer også en forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning. Kommuneloven § 14-1 tredje ledd stiller derfor krav om at kommunene skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

Blant kommunestyrets plikter til å vedta styringsverktøy og planer, er det i kommuneloven § 14-2 bokstav e krav om å vedta regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement). I forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner er det videre krav om at en ekstern instans skal vurdere innholdet i dette reglementet, og om finansreglementet legger opp til en finans- og gjeldsforvaltning i tråd med lovkravet i § 14-1 tredje ledd.

Riksrevisjonens rapport om låneopptak og gjeldsbelastning i norske kommuner[24] drøfter risikoene ved høy gjeldsgrad i kommunene. En betydelig andel av de undersøkte kommunene hadde høy gjeld, svakt driftsresultat og lavt disposisjonsfond. Disse kommunene hadde i 2014-2015 et gjeldsnivå på over 75 prosent av inntektene, et driftsresultat på under 3 prosent av inntektene og et disposisjonsfond på under 5 prosent av inntektene. Til sammenlikning er gjennomsnittlig gjeldsgrad i norske kommuner i 2024-2026 på 112-114 prosent av driftsinntektene (se tabell 5). Risikoene som er løftet fram av Riksrevisjonen, er derfor minst like aktuelle i dag.

Riksrevisjonen (2015) peker særlig på at disse kommunene har et begrenset økonomisk handlingsrom i møte med eventuell reduksjon av inntekter eller økte renteutgifter og andre økte utgifter. Risikoen ved høy gjeld knytter seg særlig til framtidige renteøkninger. De fleste kommunene har bundet renten på deler av gjelden, men rentesikringsavtalene er relativt kortvarige. Kommuner med lite økonomisk handlingsrom som tar opp store lån med risiko for renteøkning, kan komme til å skyve en stor del av gjeldsbelastningen over på framtidige generasjoner. Det kan få konsekvenser for kommunenes evne til å løse framtidige velferdsoppgaver, og kan være i konflikt med bærekraftprinsippet.

[24] Riksrevisjonen (2015). Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Dokument 3:5 (2014-2015)

Riksrevisjonen (2015) peker videre på at prinsippet om en bærekraftig økonomisk utvikling ikke er til hinder for at kommunale investeringer kan lånefinansieres. Det er ikke et mål at kommunene skal ha så lav gjeld som mulig hvis det for eksempel betyr at de ikke ivaretar nødvendige utbygginger eller vedlikehold av bygningsmassen. Det er i tråd med bærekraftprinsippet at rente- og avdragsutgifter til investeringer i bygg og anlegg fordeles over de generasjoner som bruker anleggene.

Forsvarlig gjeldsbelastning og generasjonsprinsippet er derfor sentralt for å ivareta økonomisk bærekraft i kommunen over tid.

1.6 Rapportens oppbygning

Problemstillingen viser til de grunnleggende kravene til økonomiforvaltning i kommuner i kommuneloven § 14-1, som i lovteksten er delt inn i tre ledd. Bestemmelsene i § 14-1 fastsetter kommunens ansvar for å ivareta økonomisk handleevne over tid, å bygge kommunens virksomhet på realistisk planlegging, og å sørge for en forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning. Disse tre leddene er drøftet i egne kapitler i rapporten (kapittel 3-5). Kapittel 2 drøfter som opptakt til dette, kommunens organisering av arbeidet med budsjett og økonomiplan. Konklusjon og anbefalinger er samlet i rapportens kapittel 6.

2 ORGANISERING AV BUDSJETTPROSESSEN

2.1 Budsjettprosessen

2.1.1 Revisjonskriterier

- Kommunestyret skal vedta regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement).
- Kommunen bør ha en tydelig plan for budsjettprosessen, som involverer politisk nivå.
    - Det bør være tydelig avklart hva som er politikernes og administrasjonens ansvar, roller og oppgaver.
    - Kommunen skal ha tydelige beskrivelser av administrative budsjettansvar.
    - Kommunen bør ha en tydelig tidsplan for budsjettprosessen.
- Kommunen bør på et tidlig tidspunkt i budsjettprosessen ha en arena for å etablere en felles situasjonsforståelse mellom politikerne og administrasjonen.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.1.2 Funn

Kommunestyret i Folldal vedtok økonomi- og finansreglement november 2025, sak 57/25. Reglementet erstatter de tidligere Økonomireglement Folldal kommune (sak 55/20) og Finansreglement – Folldal kommune (sak 56/20).

Administrative og politiske ansvar for budsjett og økonomiplan er kort definert i økonomi- og finansreglementet: Kommunedirektør utarbeider og oppdaterer rutine for budsjettprosessen. Kommunedirektøren utarbeider foreløpig utkast til årsbudsjett og økonomiplan (talldel) bestående av investeringsbudsjett og driftsbudsjett. Kommunestyrets ansvar er å vedta årsbudsjettet og økonomiplanen. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet. Formannskapet innstiller til kommunestyret.

I økonomi- og finansreglementets avsnitt om årsbudsjettet og økonomiplanen står det at kommunestyrets prioriteringer samt de målsettinger og premisser som budsjett og økonomiplan bygger på, skal komme tydelig fram i dokumentene. Under kommunedirektørens ansvar står det at det skal knyttes mål og premisser til de enkelte bevilgninger som kommunestyret vedtar, og at økonomiplanen skal bygge på kommuneplanens langsiktige mål.

I Folldal kommunes politiske delegeringsreglement er det presisert at enkelte plikter og ansvar i kommuneloven skal ivaretas av kommunestyret selv: Kommunestyret kan ikke

delegere saker der det framgår av lov at kommunestyret selv treffer avgjørelse. Kommuneloven § 14-2 er listet blant bestemmelsene dette gjelder for. § 14-2 er kommunestyrets plikt til å vedta økonomiplan og årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning, finansielle måltall for utviklingen i kommunens økonomi, og økonomi- og finansreglement.

Halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen til kommunestyret oppgir at de mener det er tydelig hva som er kommunestyrets ansvar og roller, og hva som er administrasjonens ansvar og roller i budsjettprosessen. Den andre halvparten av respondentene svarer «ja, delvis, men ansvar og roller kunne vært bedre avklart». Ingen respondenter har svart nei eller vet ikke på spørsmål om ansvar og roller i budsjettprosessen er avklart.

Sju av åtte respondenter har omtalt hva de forstår som kommunestyrets ansvar i fritekstfelt. De fleste har pekt på kommunestyrets ansvar for å vedta budsjett (drift og investering) og økonomiplan, og de overordnede økonomiske rammene. Flere svarer også at kommunestyret har ansvar for økonomiske prioriteringer.

Folldal kommune har en egen rutine for den administrative delen av budsjettprosessen. Rutinen inneholder retningslinje for budsjettprosessen og en oppdatert tidsplan for årets prosess. Rutinen sendes ut av økonomisjef til deltakere i budsjettprosessen februar hvert år.

Rutinen beskriver hvilke ansvarsområder som ligger til de ulike deltakerne i den administrative budsjettprosessen.

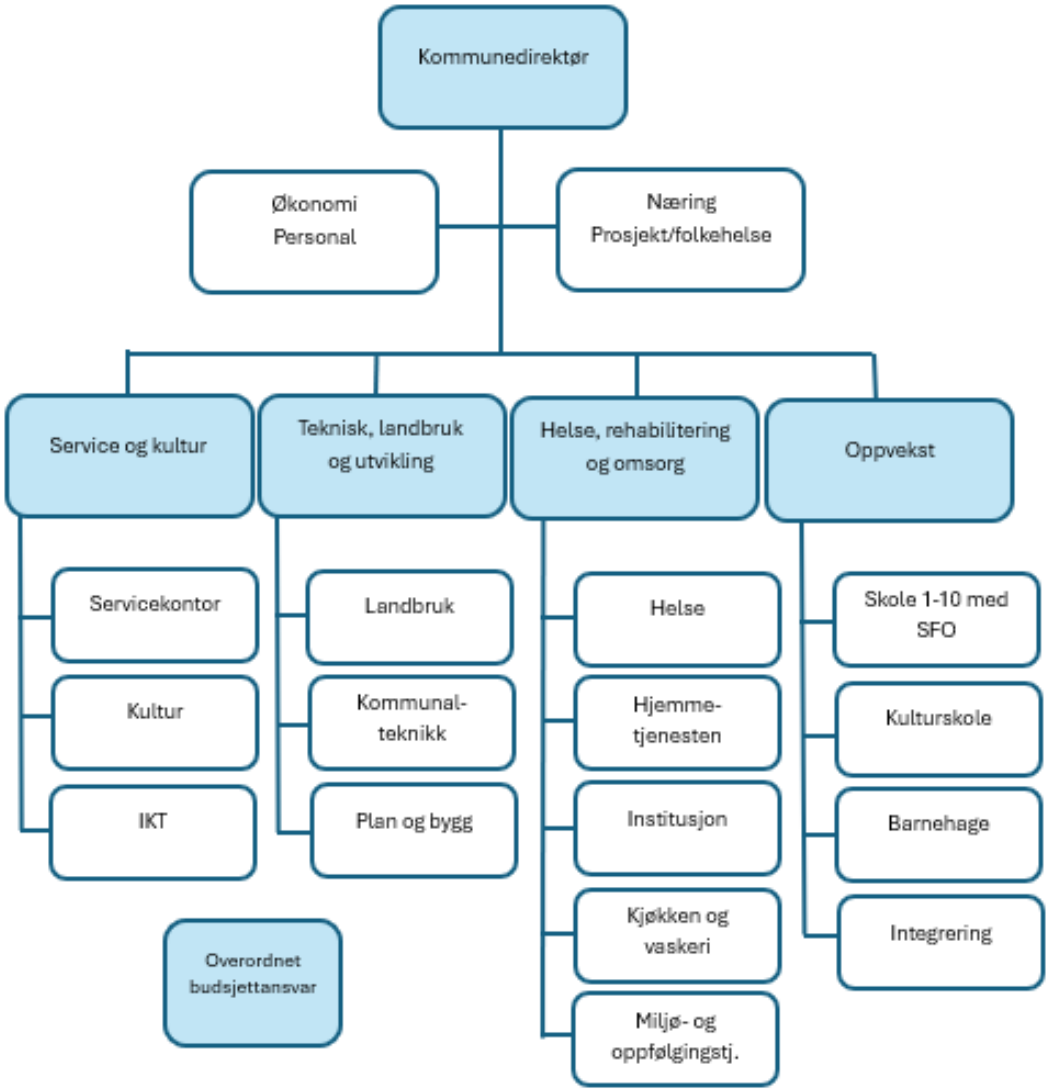
- Kommunedirektør er øverste ansvarlige for å legge til rette for gode prosesser, og er ansvarlig overfor kommunestyret.
- Økonomisjefen er ansvarlig for grunnlagsdata og tallmateriale.
- Enhetsledere er budsjettansvarlig for sine områder. Enhetsledere skal legge til rette for informasjon og forankring i enhetene via de tillitsvalgte.
- Mellomledere med delegert budsjettansvar skal sørge for lokal forankring og informasjon innen sine ansvarsområder. Mellomledere rapporterer til enhetsledere og skal gi disse tilstrekkelig informasjon for å oppnå et helhetlig og best mulig budsjett innenfor gitte rammer.
- Tillitsvalgte bidrar med innspill for å oppnå best mulige tjenester innenfor rammene kommunen har til disposisjon. Videre bringer medlemmenes innspill til løpende drift og eventuelle driftsendringer.

I tillegg til i økonomi- og finansreglementet og rutinen for den administrative budsjettprosessen, er budsjettansvar omtalt i kommunens ledergruppeavtale (ledergruppekontrakt). Avtalen oppdateres årlig, og siste versjon er fra april 2026. Oppfølging av budsjettansvaret er også knyttet til kommunens rutiner for økonomioppfølging og

månedsrapportering. Ifølge økonomisjef beskriver disse dokumentene til sammen roller, ansvar og krav til økonomistyring i organisasjonen.

Figur 2 viser Folldal kommunens organisasjonskart. Kartet viser budsjettansvar, hvor funksjoner med overordnet budsjettansvar er markert i blå bokser. Dette er fire enhetsledere og kommunedirektør. Avdelingsledere har ikke formelt delegert budsjettansvar, men er likevel involvert i budsjettarbeidet gjennom innspill, vurderinger og rapportering innenfor sine områder. Dette skal ifølge økonomisjef ivareta lokal forankring og kvalitet i tallgrunnlaget.

Figur 2. Organisasjonskart Folldal kommune



Kilde: Folldal kommune og Revisjon Midt-Norge SA

Økonomisjef sier at det er en klar ansvarsfordeling der enhetslederne har operativt budsjettansvar, mens kommunedirektør og økonomisjef ivaretar samordning, kvalitetssikring og helhetlige prioriteringer. Budsjetteringen skjer med utgangspunkt i tildelte rammer på

overordnet nivå. Øverste ledergruppe legger føringer med utgangspunkt i kommunen som helhet, og enhetene disponerer rammene de er tildelt. Enhetslederne uttrykker at det er respekt for rammene på enhets- og avdelingsnivå.

Budsjettering og budsjettoppfølging skjer i månedlige styringssamtaler med kommunedirektør og enhetsleder, og i tilknytning til dette i møter mellom enhetsleder og avdelingsleder. Annen hver måned deltar økonomisjefen på styringssantalene. Det siste året har avdelingslederne fått tilgang til systemet Framsikt for bedre å kunne følge med på utviklingen i kostnader i forhold til budsjett i sine avdelinger, blant annet som forberedelse til disse møtene. Dette innebærer ikke formelt budsjettansvar, men er et virkemiddel for å få eierskap til budsjettet.

Ifølge økonomisjef er det per juni 2026 kun tre personer i administrasjonen som ivaretar funksjonene med overordnet budsjettansvar. Dette er grunnet fravær og vakanse.

Rutinen for den administrative delen av budsjettprosessen angir også når og på hvilken måte politisk nivå skal involveres i prosessen. Følgende punkter er angitt for politisk involvering:

- Andre kvartal: Ledergruppen gjennomfører budsjettdialog (dialogmøte) med kommunestyret i juni. Enhetenes utfordringsbilde med vurderte tiltak, beregninger og konsekvenser gjennomgås.
- Tredje kvartal: Ledergruppa gjennomfører et møte med formannskapet i september hvor utfordringsbilde og tiltak legges fram. Formannskapet vedtar retning for administrasjonens videre arbeid. Kommunedirektør og økonomisjef gjennomgår styringssignaler i kommunestyret i oktober.
- Fjerde kvartal: Kommunedirektør og økonomisjef har en felles gjennomgang av budsjett og økonomiplan med kommunestyret og politiske råd og utvalg. Formannskapet behandler forslag til budsjett og økonomiplan. Formannskapets budsjettforslag offentliggjøres. Kommunestyret behandler budsjett og økonomiplan.

I rutinen er det en detaljert tidsplan med frister og datoer i budsjettprosessen. Det er presisert hvilke oppgaver som skal være utført til fristen, hvem som er involvert og hvem som har ansvar. Det er satt datoer for møtepunkt med kommunestyret, formannskapet og andre politiske utvalg eller råd gjennom budsjettprosessen, og fram til kommunestyremøtet hvor budsjett og økonomiplan skal vedtas.

Ifølge økonomisjef har ikke kommunen noe eget dokument som beskriver budsjettprosessen for kommunestyret og formannskapet. Den administrative rutinen inneholder de viktigste møtepunktene mellom administrasjonen og politisk nivå. Gangen i budsjettprosessen og plan

for politisk involvering, gjennomgås i dialogmøte mellom administrasjonen og kommunestyret i andre kvartal.

Spørreundersøkelsen til kommunestyret viser at respondentene oppfatter første eller andre kvartal som startpunktet for det politiske arbeidet i budsjettprosessen.

Kommunedirektøren og økonomisjefen sier at kommunen har fulgt samme prosess for økonomiplan og årsbudsjett de siste tre årene. Prosessen starter i februar/mars for å sikre tidlig politisk forankring og å gi administrasjonen tid til nødvendige utredninger. Det har vært holdt dialogkonferanser med kommunestyret før sommeren for å få tidlig avklaring om retning og prioriteringer. Erfaringene er likevel at politiske signaler og prioriteringer kommer sent i prosessen. De store diskusjonene skjer først i det behandlende møtet i kommunestyret i november/desember. Også tidligere kommunedirektør og økonomisjef ytrer at signaler om politiske prioriteringer ofte kommer sent. Kommuneadministrasjonen har informasjonsmøter med politikerne, men det er utfordrende å få klarhet i konkrete ønsker og retninger i forkant av vedtak. Samtidig sier begge kommunedirektørene og økonomisjefene at de opplever et godt samarbeidsklima med politisk nivå.

Fem av åtte respondenter i spørreundersøkelsen mener at økonomiplanen viser kommunestyrets prioriteringer (tre av åtte har svart «verken eller»). Fem av åtte mener at de som lokalpolitikere har god innflytelse på utviklingen i lokalsamfunnet, og sju av åtte mener de som lokalpolitikere er med på å påvirke utviklingen av tjenestetilbudet i kommunen.

Ifølge økonomisjef var dialogkonferansen i juni 2026 lagt i tilknytning til et kommunestyremøte, og det var kun satt av to timer. Dette skulle omfatte både presentasjon fra enhetene og refleksjon. Økonomisjef ytrer at dette kan ha vært uheldig, fordi dialogkonferansen kom i skyggen av andre saker.

Økonomisjef og kommunedirektør forteller at det er behov for å sikre en felles forståelse av kommunens situasjon og hvilke grep kommunen vil måtte ta for å sikre en forsvarlig økonomi framover. Presentasjonen fra dialogmøtet viser at både status for kommunens økonomi i dag og framtidige utviklingstrekk var tema for drøfting.

Informantene fra administrasjonen ytrer at Folldal har begrenset økonomisk handlingsrom, bør avvente å gjøre nye investeringer, og bør redusere driftsutgiftene. Dette kommer også fram av økonomiplanen. Spørreundersøkelsen til kommunestyret viser at et flertall av respondentene mener Folldal har trang økonomi, bør vente med nye investeringer, og at det haster for kommunen med å gjøre omstillinger. Samtidig mener tre av åtte respondenter at Folldal har råd til omtrent å opprettholde dagens tjenestetilbud framover.

Fem av åtte respondenter i undersøkelsen til kommunestyret oppgir at de samlet sett er fornøyd med hvordan budsjettprosessen gjennomføres i Folldal kommune.

2.1.3 Revisors vurdering

Kommunestyret har vedtatt regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement).

Kriteriet er vurdert som oppfylt.

Kommunen har en plan for budsjettprosessen, som involverer politisk nivå.

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

Kriteriene er vurdert som oppfylt.

Revisor vurderer at ansvar, roller og oppgaver i budsjettprosessen er avklart i styrende dokumenter, og at det er en tydelig tidsplan for budsjettprosessen.

I rutine for budsjettprosessen er det vist til mellomledere med delegert budsjettansvar, i nivået under enhetsledere. Av andre kilder til data framgår det at dette nivået i organisasjonen ikke har formelt budsjettansvar. Dette kan leses som motstridende informasjon, men det er revisors vurdering at dette i praksis ikke er en kilde til uklarheter om ansvar i budsjettprosessen i kommunen.

Folldal kommune har per sommeren 2026 kun tre personer som ivaretar det formelle budsjettansvaret i kommunen. Dette kan være sårbart for kommunen.

Kommunen har en arena for å etablere en felles situasjonsforståelse mellom politikerne og administrasjonen på et tidlig tidspunkt i budsjettprosessen.

Kriteriet er vurdert som delvis oppfylt.

Revisor vurderer at det er lagt til rette for dialogmøte mellom kommunestyret og administrasjonen på et tidlig tidspunkt i budsjettprosessen (andre kvartal). Spørreundersøkelsen til folkevalgte viser at kommunestyret opplever å være involvert i budsjettprosessen på dette tidspunktet.

Kriteriet er likevel vurdert som delvis oppfylt. Selv om kommunen har etablert en arena for dialog mellom administrasjonen og politisk nivå tidlig i budsjettprosessen, tyder funnene på at dialogkonferansene i begrenset grad har fungert som arena til å drøfte kommunens situasjon og utfordringer slik hensikten har vært. Dette begrunnes blant annet med lite tid til drøfting og at dialogkonferansen har kommet i skyggen av andre saker. Funn tyder likevel på at det ikke er veldig ulik oppfatning av kommunens økonomiske situasjon mellom administrasjonen og kommunestyret, og at kommunestyret opplever at de får gi retning til økonomiplanleggingen.

Ifølge økonomi- og finansreglementet er det kommunedirektørens ansvar at det knyttes mål og premisser til bevilgningene som kommunestyret vedtar. For å ivareta dette ansvaret er det viktig at budsjettprosessen legger til rette for at politiske signaler kan innhentes på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt.

3 IVARETA ØKONOMISK HANDLEEVNE OVER TID

Kommuneloven § 14-1 første ledd stiller krav om at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. I dette kapittelet er dette drøftet i lys av finansielle måltall og gjeldsbelastning.

3.1 Finansielle måltall og økonomisk handlingsrom

3.1.1 Revisjonskriterier

- Kommunestyret skal vedta finansielle måltall.
    - De finansielle måltallene skal synliggjøre hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig utvikling som gir økonomisk handlefrihet på sikt.
    - De finansielle måltallene skal anvendes som styringsverktøy, og være del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosessen.
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise utviklingen i kommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.
- Årsberetningen skal inneholde en vurdering av kommunens økonomiske utvikling og stilling, og om den økonomiske stillingen og utviklingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid.
    - Vurderingen i årsberetningen bør bygge på kommunens vedtatte finansielle måltall.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.1.2 Funn

Finansielle måltall

Følgende finansielle måltall er vedtatt i kommunens økonomi- og finansreglement (2025):

- Netto driftsresultater i prosent av brutto driftsinntekter
- Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter
- Gjeldsgrad i prosent av brutto driftsinntekter.

Videre står det i reglementet at de finansielle måltallene er utarbeidet i forbindelse med kommunens arbeid med økonomiplan og budsjett, og at hvilke krav som skal stilles til de enkelte finansielle måltallene bestemmes hvert år i forbindelse med arbeidet med økonomiplan og budsjett.

I økonomiplan 2026-2029 er følgende målsettinger vedtatt for de finansielle måltallene:

- Netto driftsresultater i prosent av brutto driftsinntekter: 1,7 prosent
- Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter: 10,0 prosent
- Netto finans og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter: 8,0 prosent
- Gjeldsgrad i prosent av brutto driftsinntekter: 80,0 prosent.

Økonomiplanen er offentliggjort i Framsikt. I økonomiplandokumentet er måltallene omtalt som handlingsregler. Ifølge økonomisjef blir måltallene automatisk benevnt som handlingsregler i Framsikt, men er i praksis ikke handlingsregler for kommunen, men målsettinger.

Ifølge økonomisjef og kommunedirektør har ikke kommunen fastsatt noen konsekvens av avvik fra egne vedtatte måltall, eller noen tidsramme for når kommunen skal ha nådd måltallene. Dette har heller ikke vært diskutert. Det er likevel en felles forståelse av at dette er målsettinger kommunen skal strekke seg mot over tid.

Finansielle måltall ble ifølge økonomisjefen innført i Folldal da lovkravet kom i 2020. Måltallet for gjeldsgrad ble innført november 2025 ved vedtak av kommunens økonomi- og finansreglement. Folldal har tidligere benyttet måltall for netto finansutgifter og avdrag fremfor gjeldsgrad. Økonomisjefen har henvist til alle fire måltall i økonomiplan 2026-2029 for å sikre kontinuitet i forhold til måltall som tidligere er brukt. Fra og med 2026 er det netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad som er kommunens vedtatte finansielle måltall.

Økonomisjefen sier at nivået på måltallene for Folldal er valgt i tråd med nasjonale anbefalinger, sammen med en vurdering av hva som er riktig for Folldal kommune. Tabellen under viser Folldals vedtatte måltall sammen med nasjonale anbefalinger.

Tabell 2. Finansielle måltall Folldal kommune og anbefalte nivå

Indikator, i prosent av driftsinntekter	Folldal kommune	KØB	KS prognosemodell	TBU
Netto driftsresultat	1,7 %	Min. 2 %	Generell anb. for sektoren: 1,75 % Kortsiktig nivå Folldal: 1,54 % Langsiktig nivå Folldal: 1,54 %	1,75 %
Disposisjonsfond	10 %	Min. 8 %	6 %	
Netto finans-utgifter og avdrag	8 %			
Netto lånegjeld	80 %	Maks. 75%	85 %	

Kilder: Folldal kommune, KØB, KS prognosemodell[25], TBU.

[25] https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/inntektssystemet/ks-prognosemodell---palogging/prognosemodellen/ks-prognosemodell-for-kommuner/

Størrelsene som utgjør de finansielle måltallene, påvirker og avhenger av hverandre. For eksempel belaster kommunens lånegjeld driftskostnadene gjennom utgifter til renter og avdrag. Kommunens evne til å bevare eller bygge opp disposisjonsfondet er avhengig av et positivt netto driftsresultat. Motsatt vil merforbruk måtte dekkes inn, noe som ofte skjer ved bruk av disposisjonsfondet. I forbindelse med revisjonsberetningen for 2025 til kommunen har regnskapsrevisor gjort denne vurderingen: *Sammenhengen* mellom måltallene er avgjørende for en «sunn» økonomi som sikrer at kommunen ivaretar økonomisk handleevne over tid. Kommunen vil tåle større gjeldsgrad med høyere netto driftsresultat og et større disposisjonsfond.[26]

Økonomisjef sier at Folldal har høy lånegjeld, og de er innforstått med at kommunen ikke vil nå måltallet for gjeldsgrad de neste årene. Samtidig har Folldal en målsetting om et disposisjonsfond på 10 prosent av brutto driftsinntekter, som er høyere enn de nasjonale anbefalingene.

I forarbeidene til kommuneloven står det at formålet med finansielle måltall er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, og benytte dette som en del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosessen. For å undersøke måltallenes plass i beslutningsgrunnlaget, har revisor gjennomgått kommunens rutine for budsjettprosessen, og grunnlagsdokumenter og saksframlegg til kommunestyret og formannskapet i forbindelse med budsjettprosessen fram mot budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 (høsten 2025) og dialogkonferansen i juni 2026.

Rutinen for budsjettprosessen inneholder ingen referanser til kommunens finansielle måltall. Rutinen inneholder andre typer overordnede føringer for budsjettprosessen, slik som mål og strategier fra samfunnsplanen.

I saksframlegget til formannskapets sak Føringer for budsjettprosessen (sak 81/25, september 2025), står det at kommunestyret skal vedta finansielle måltall i hvert årsbudsjett og økonomiplan. Det er vist til hvilke typer måltall kommunen har vedtatt i økonomi- og finansreglementet, men ikke hvilket nivå som er gjeldende for måltallene. Samtidig er det henvist til at dersom kommunen ikke når måltallene over tid, må aktivitetsnivået tilpasses slik at kommunen kan nå fastsatte måltall.

Saksframleggene til sak om budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 (formannskapets sak 106/25 og kommunestyrets sak 70/25) inneholder ingen referanser til finansielle måltall.

[26] Regnskapsrevisors presentasjon til kontrollutvalget i Folldal i forbindelse med revisjonsberetningen 2025.

Netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad for kommunen er omtalt i de tre ovennevnte saksframleggene, men omtalen viser ikke til tallenes funksjon som måltall eller konkrete målsettinger om nivå på måltallene.

I administrasjonens forslag til budsjett og økonomiplan er det vist til vedtatte måltall, hensikten med måltallene, og utviklingen i størrelsene som følge av økonomiplanen. Måltallene er med videre i budsjett- og økonomiplandokumentet som referanselinje i grafiske framstillinger av budsjettet, men er ikke kommentert eller utgangspunkt for vurderinger.

I administrasjonens presentasjon til kommunestyret i dialogmøtet om budsjett 2027 og økonomiplan 2027-2030 (juni 2026) er kommunens økonomiske handlingsrom nevnt som en sentral forutsetning i budsjettprosessen: «Folldal har et begrenset økonomisk handlingsrom, og nye satsinger må skje gjennom omprioriteringer eller reduksjoner.» Kommunens vedtatte finansielle måltall er vist, sammen med de samme størrelsene fra budsjett 2026 og resultat 2025 (se tabell 3). Det er kommentert at finansielle måltall er styrende for budsjettering og økonomiforvaltning, og dersom kommunen ikke når måltall over tid, må aktivitetsnivået tilpasses slik at en kan nå fastsatte måltall.

Tabell 3. Om finansielle måltall i dialogkonferanse mellom administrasjonen og kommunestyret

Indikator, i prosent av brutto driftsinntekter	Vedtatt måltall	Budsjett 2026	Resultat 2025
Netto driftsresultat	1,7 %	1,3 %	-2,5 %
Disposisjonsfond	10 %	7,9 %	5,3 %
Gjeldsgrad	80 %	96,8 %	105 %

Kilde: Folldal kommune

Økonomiplan og årsbudsjett

Årsbudsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 for Folldal kommune ble vedtatt av kommunestyret i desember 2025, sak 70/25. Planene er samlet i ett dokument i Framsikt.

Kommunens økonomiske utvikling er presentert ved netto driftsresultat, disposisjonsfond, gjeldsgrad og netto finans- og avdragsutgifter. Utviklingen framgår av tabeller og figurer som viser historiske tall (2021-2025) og planlagt utvikling fram til 2029, sammenholdt med vedtatte måltall. Dette er gjengitt i tabell 4 og i figur 3-6. I forbindelse med dette kapittelet i økonomiplanen, er overskriften *vurdering av den økonomiske utviklingen* benyttet. Det er ikke knyttet kommentarer, forklaringer eller vurderinger til utviklingen som er vist.

Tabell 4. Økonomisk utvikling i økonomiplanperioden 2026-2029

Indikator, i prosent av brutto driftsinntekter	Vedtatt måltall	Økonomiplan 2026	Økonomiplan 2029
Netto driftsresultat	1,7 %	1,5 %	2,0 %
Disposisjonsfond	10 %	8,2 %	12,6 %
Gjeldsgrad	80 %	95,2 %	89,9 %
Netto finans og avdrag	8,0 %	9,1 %	8,4 %

Kilde: Økonomiplan 2026-2029 Folldal kommune

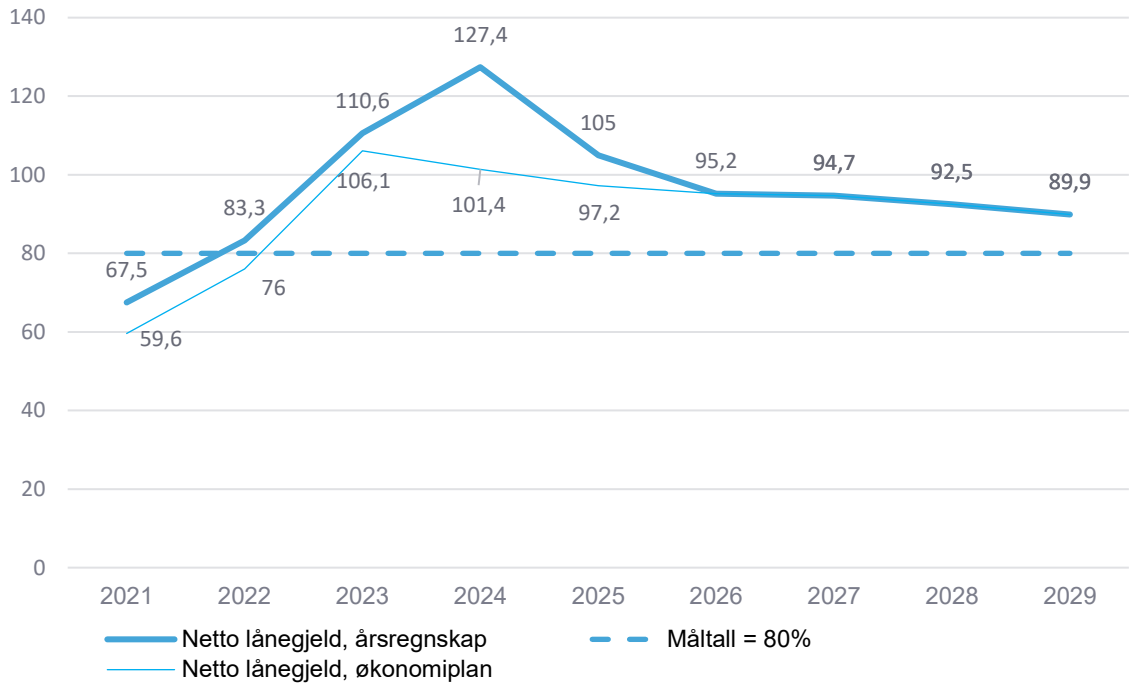
Figur 3–6 viser revisors sammenstilling av den økonomiske utviklingen i kommunen basert på opplysninger fra økonomiplanen og kommunens årsregnskap. Figurene er utarbeidet av revisor.

Figur 3 viser utviklingen i kommunes gjeldsgrad (blå linjer). Figur 4 viser utviklingen i netto finans og avdrag (gul linje). Siden finansutgifter og avdrag påvirkes av gjeldsnivået, er figurene plassert over hverandre for å synliggjøre sammenhengen mellom utviklingen i gjeldsgrad og finansbelastning.

I figur 3 er det vist to serier for gjeldsgrad, basert på to ulike datakilder. Den tynne linjen viser historisk gjeldsgrad i perioden 2021-2025 slik den framkommer i økonomiplan 2026-2029. Tallene er hentet fra KOSTRA. Den tykke linjen viser gjeldsgraden oppgitt i kommunens årsregnskap for de aktuelle årene. Figuren viser et tydelig avvik mellom de to seriene, der økonomiplanen viser en vesentlig lavere gjeldsgrad enn årsregnskapene.

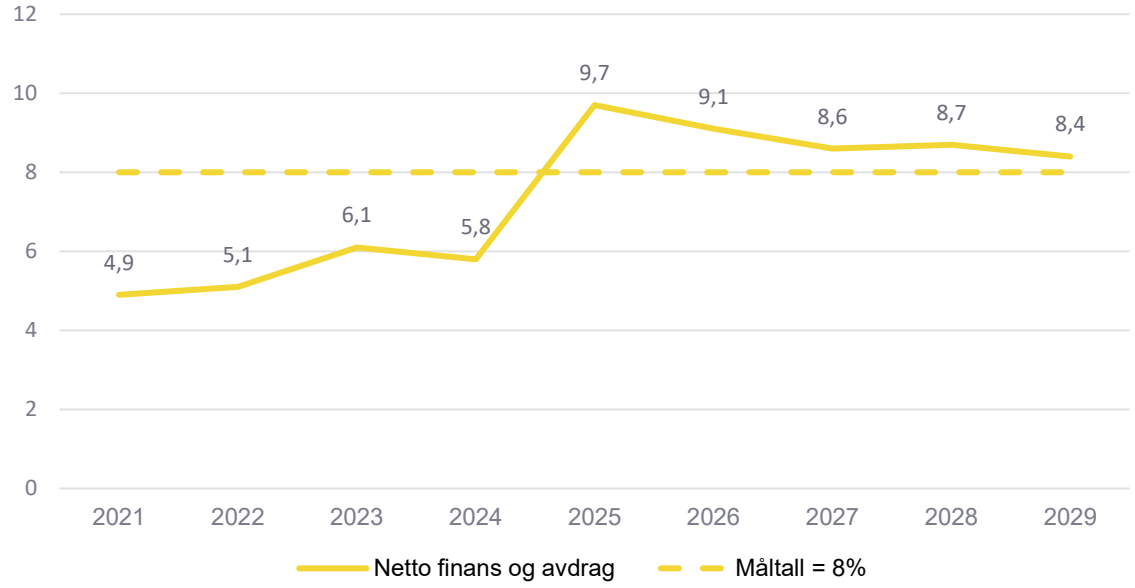
Avviket skyldes at KOSTRA benytter en annen definisjon av gjeldsgrad enn den kommunen selv legger til grunn ved rapportering og vurdering opp mot vedtatte finansielle måltall ved årsskifte. I økonomiplanen er KOSTRA-beregningen likevel sammenholdt med kommunens vedtatte måltall. Kommunen benytter dermed ulike beregninger av gjeldsgrad i økonomiplanen og årsregnskapene ved vurderingen av måloppnåelse og økonomisk utvikling. Ifølge økonomisjefen er det beregningen som benyttes i årsregnskapene som er relevant å vurdere opp mot de vedtatte måltallene. Dette er ikke omtalt eller forklart i økonomiplanen.

Figur 3. Utvikling i netto lånegjeld Folldal kommune 2021-2029.
Tall i prosent av brutto driftsinntekter.



Kilder: Årsregnskap Folldal kommune 2021-2025. Økonomiplan 2026-2029 Folldal kommune.

Figur 4. Utvikling i netto finans og avdrag Folldal kommune 2021-2029
Tall i prosent av brutto driftsinntekter.



Kilde: Økonomiplan 2026-2029 Folldal kommune.

Figur 3 viser at kommunens lånegjeld økte markant mellom 2021 og 2024. Dette skriver seg i hovedsak til investering i Folldal bo- og servicesenter. Økningen i gjeldsgraden gjenspeiles i netto finans og avdrag, som får et hopp fra 2024 til 2025 (figur 4, gul linje). Kommunen har redusert gjeldsgraden fra 127 prosent til 105 prosent fra 2024-2025, og planlegger en videre reduksjon i lånegjeld fram mot en gjeldsgrad på omtrent 90 prosent i 2029. Vedtatt måltall for gjeldsgrad er på 80 prosent av driftsinntekter (stiplet linje).

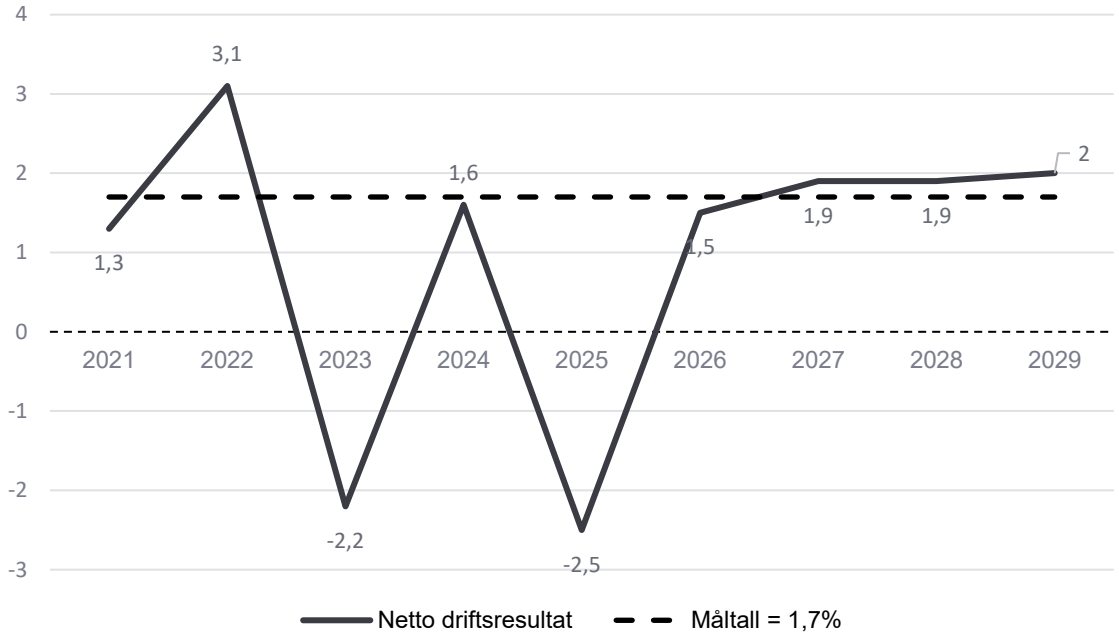
Reduksjonen i gjeldsgraden medfører en reduksjon i netto finans og avdrag i løpet av økonomiplanperioden, til 8,4 prosent. Måltallet for denne indikatoren har vært på 8 prosent av driftsinntektene. Den store økningen i lånegjeld og kostnadene til å betjene den, har ifølge kommunen vært drevet av vesentlig prisstigning og renteøkninger siden prosjektet ble vedtatt og igangsatt. Kommunen er svært eksponert for rentesvingninger, og har per desember 2025 flytende rente på 90 prosent av lånegjelden.

Figur 5 og 6 viser utviklingen i kommunens netto driftsresultat (svart linje) og disposisjonsfond (mørkegrønn linje).

Netto driftsresultat har variert mellom omtrent 3 og – 2,5 (underskudd) prosent av brutto driftsinntekter siden 2021. Vedtatt økonomiplan viser at kommunen planlegger for å oppnå et driftsresultat på 1,9-2 prosent av brutto driftsinntekter i løpet av økonomiplanperioden, et resultat som er bedre enn vedtatt måltall. Vedtaket i saken viser at kommunen vil øke inntektssiden ved hjelp av eiendomsskatt og økte gebyrer og avgifter.

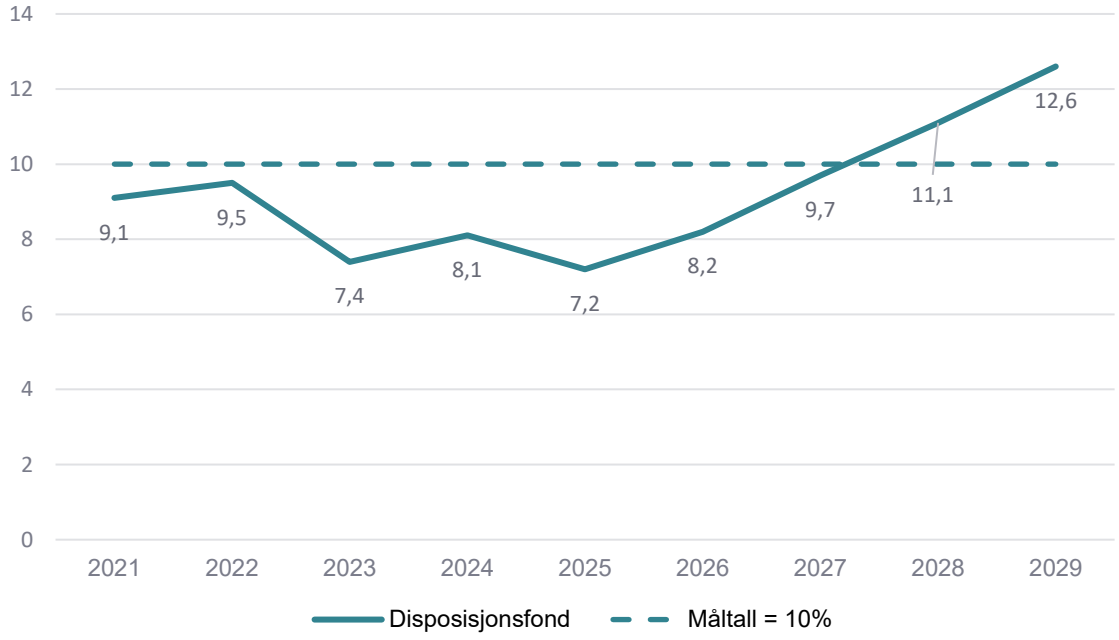
Kommunens disposisjonsfond har ligget under den vedtatte målsettingen på 10 prosent siden 2021. Det er en sammenheng mellom svingningene i netto driftsresultat og disposisjonsfondet. Negative driftsresultater dekkes inn av fondet, og avsetninger til disposisjonsfondet skjer av positive resultater. Fondet ble vesentlig redusert i 2023 for å dekke inn kommunens driftsunderskudd. I økonomiplanen er det planlagt å avsette penger til fondet slik at fondet overskrider vedtatte måltall innen 2028, og øker til 12,6 prosent av driftsinntektene i 2029.

Figur 5. Utvikling i netto driftsresultat Folldal kommune 2021-2029
Tall i prosent av brutto driftsinntekter.



Kilde: Økonomiplan 2026-2029 Folldal kommune.

Figur 6. Utvikling i disposisjonsfond Folldal kommune 2021-2029
Tall i prosent av brutto driftsinntekter.

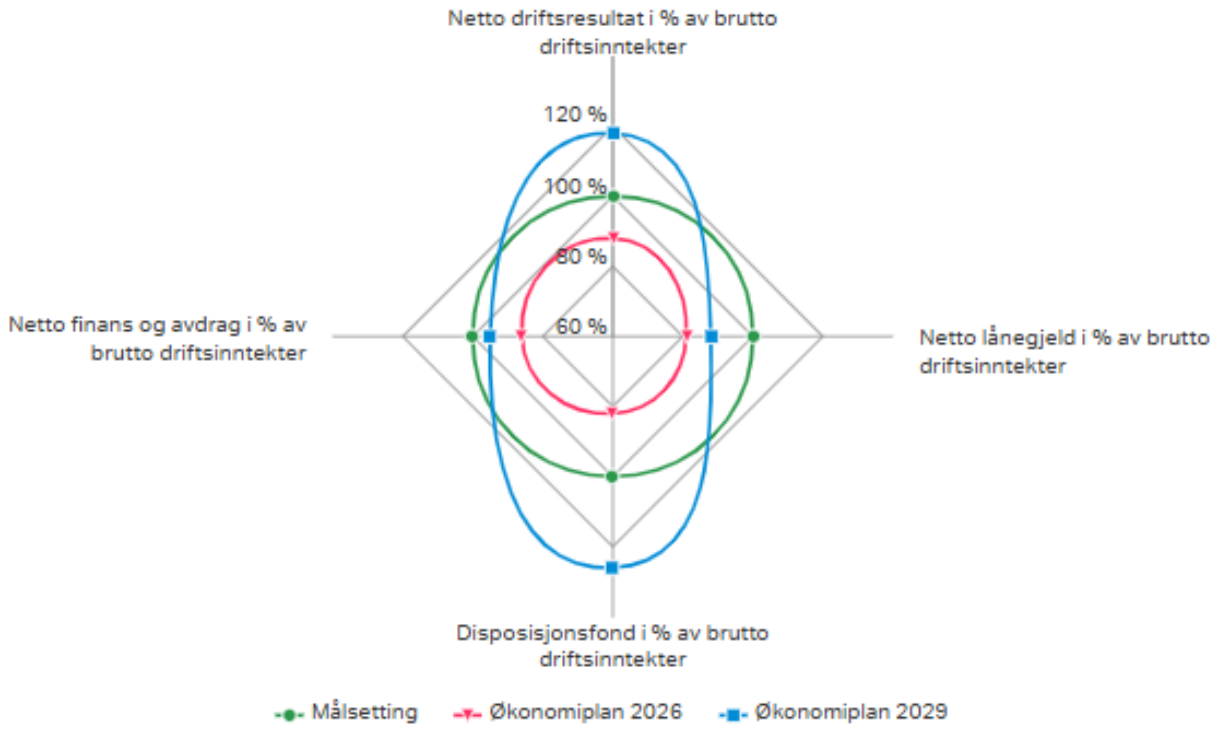


Kilde: Økonomiplan 2026-2029 Folldal kommune.

Størrelsen på de finansielle måltallene gir til sammen en indikasjon på kommunens økonomiske handlingsrom. Én måte å illustrere dette på er trekantmodellen som er vist i rapportens kapittel 1. Folldal kommune har i økonomiplanen 2026-2029 fire indikatorer for finansielle måltall. Den økonomiske situasjonen i forhold til målsettingen, kan derfor vises i et diagram med fire hjørner. Figur 7 (under) viser kommunens egen framstilling av dette i økonomiplanen.

Vedtatte finansielle måltall for Folldal er vist i grønn sirkel. Denne sirkelen viser scenariet hvor alle måltall er nådd. Verdiene i figuren er relative, og måltallet er omregnet til 100% for alle indikatorene. Verdi under 100% indikerer behov for ytterligere tilpasning for å nå målsettingen. Den økonomiske utviklingen som følge av økonomiplanen 2026-2029 er vist i rød (året 2026) og blå sirkel (året 2029). Kommunen planlegger å øke det økonomiske handlingsrommet vesentlig i løpet av økonomiplanperioden. Kommunen vil ikke nå målsettingen for gjeldsgrad eller netto finans og avdrag, men planlegger å kompensere for dette med et bedre netto driftsresultat og et større disposisjonsfond enn måltallet.

Figur 7. Økonomisk utvikling i planperioden, gitt ved avviket fra måltallene.



Kilde: Økonomiplan 2026-2029 Folldal kommune.

I saksframlegget til budsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 står det at det er et uttalt mål for kommunen å gå fra bruk av disposisjonsfondet til avsetning til disposisjonsfondet, og dette krever tilpasninger i driftsnivået. Kommunens gjeldsgrad er høy og belaster driften med høye utgifter til avdrag og renter.

Tiltak i økonomiplanen for å nå de finansielle måltallene er å redusere drift, avsette 2 millioner kroner årlig til disposisjonsfond og begrense investering med låneopptak på inntil 4,3 millioner kroner per år. Av økonomiplanen framgår det at det er planlagt reduksjon i bemanning i samtlige av kommunens enheter og tjenesteområder i 2026, som et virkemiddel for å redusere driftsutgiftene.

I årsbudsjett 2026 og økonomiplan for 2026-2029 kommenterer kommunen at budsjettåret 2026 blir et krevende år. I 2025 planla kommunen med bruk av disposisjonsfond for å oppnå et budsjett i balanse. I 2026 skal kommunen gå fra planlagt bruk av disposisjonsfond til å avsette til disposisjonsfond for å bygge opp et stort nok fond til uforutsette hendelser. Dette er et viktig tiltak for å sikre bærekraft og at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. I budsjett for 2026 er det lagt inn tiltak for å redusere driftsutgifter i samtlige enheter. Det arbeides med omstilling og effektiv utnyttelse av kompetanse og bemanning. I tillegg vurderes nødvendig nivå på tjenester.

Det framkommer av kommunens årsregnskap at Folldal ikke har andre vesentlige forpliktelser enn lånegjeld.

Årsberetning

Årsberetningen for Folldal for året 2025 starter med en innledning, der det står at årsberetningen skal «beskrive forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, samt om den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid.»

I innledningen er kommunens økonomiske situasjon drøftet kort. Kommunen hadde i 2025 et negativt netto driftsresultat, som ble dekket inn ved bruk av kommunens disposisjonsfond. Hovedårsakene til driftsunderskuddet er så forklart. Kommunen skriver videre at det fortsatt «må jobbes med tilpasning av kommunens samlede driftsnivå, da utgiftene er for høye sett i forhold til inntektene. Fokuset på økonomistyring er avgjørende for 2026 og at dette forankres i hele organisasjonen på samtlige ledernivåer. Det er viktig med budsjettdisiplin og oppfølging, samt ta grep på et tidlig tidspunkt.» Avvik fra budsjett for de enkelte områdene er vist og forklart i årsberetningen.

Gjeldsbelastningens betydning for kommunens økonomi er beskrevet slik: Renteutgifter har vært en stor kostnad for kommunen dette året, og det har blitt tatt opp et ekstralån i

forbindelse med sluttregningen for utbygging av Folldal bo- og servicesenter. Årsberetningen inneholder ellers ingen vurderinger eller drøftinger av gjeldsgradens betydning for kommunens økonomiske utvikling.

Med unntak av det ovennevnte, er det ikke vurderinger av kommunens *overordnede* økonomiske utvikling og de store linjene i årsberetningen, og det er ingen referanser til begrepet økonomisk handleevne.

I saksframlegget til politisk sak om årsberetningen (formannskapets sak 43/26 og kommunestyrets sak 32/26) er det også lagt vekt på å formidle status innen drift, og de viktigste årsakene til merforbruk. Det er gjort rede for at dette har tappet kommunens disposisjonsfond. Kommunens gjeldsgrad er ikke drøftet.

Ifølge økonomisjef ble det ikke gjort noe vurdering av oppnåelse av finansielle måltall i årsberetningen for 2025. Dette «glapp» på grunn av skifte i stillingen som økonomisjef oktober 2025. Kommunen ble oppmerksom på dette, og de finansielle måltallene er diskutert i saksframlegget. Den finansielle situasjon for 2025 ble diskutert basert på et negativt netto driftsresultat. Økonomisjef opplyste om hvor kommunen var i forhold til Robek. I forbindelse med dette ble finansielle måltall drøftet.

Kommunens økonomiske stilling i forhold til finansielle måltall er heller ikke drøftet i årsberetningen for 2024.

I saksframlegget til Årsberetning og regnskap 2025 (formannskapets sak 43/26 og kommunestyrets sak 32/26) står det at regnskapsåret 2025 viser et negativt netto driftsresultat på 5,9 millioner kroner, tilsvarende -2,5 % av driftsinntektene. Slik kommunen skriver i saksframlegget, er dette et betydelig svakere resultat enn kommunens finansielle måltall.

Status for finansielle måltall i forhold til vedtatte målsettinger er videre vist slik i saksframlegget:

«Kommunestyret har vedtatt følgende overordnede finansielle måltall:

- Netto driftsresultat: minst 1,7 % av driftsinntektene
    - Resultat 2025: -2,5 %
- Disposisjonsfond: minst 10 % av driftsinntektene
    - Andel 2025: 5,3 %
- Netto finansutgifter og avdrag: under 7 % av driftsinntektene
    - 2025: 9,8 %.

Avvikene viser at kommunen har et begrenset økonomisk handlingsrom og at det er nødvendig med videre tilpasning av driftsnivået for å sikre bærekraft over tid. Vedtatte måltall må videre være styrende for budsjettering og økonomistyring framover.»

1. tertialrapport for 2026 ble behandlet i formannskapet mai 2026 (sak 44/26) og i kommunestyret juni 2026 (sak 33/26). I saksframlegget til disse sakene står det at det er behov for budsjettjusteringer for å sikre realisme og balanse i budsjettet. Samlet innebærer budsjettjusteringen at planlagt avsetning til disposisjonsfond må reduseres, og at dette innebærer en svekkelse av kommunens økonomiske handlingsrom.

3.1.3 Revisors vurdering

Kommunestyret har vedtatt finansielle måltall.

- De finansielle måltallene synliggjør hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig utvikling som gir økonomisk handlefrihet på sikt.
- De finansielle måltallene anvendes som styringsverktøy, men er ikke del av flere av dokumentene som utgjør beslutningsgrunnlaget.

Kriteriene er vurdert som i hovedsak oppfylt.

Revisor vurderer at Folldal kommune har vedtatt finansielle måltall som er i tråd med nasjonale anbefalinger for økonomisk bærekraft i kommunesektoren. Folldal innførte måltall for gjeldsgrad fra 2026. Etter revisors vurdering er dette et nyttig grep for å styre mot en forsvarlig økonomisk utvikling, ettersom kommunen har høy gjeldsgrad.

Kommunens vedtatte budsjett og økonomiplan viser at vedtatte målsettinger brukes som referanse for økonomiplanleggingen. Videre viser flere datakilder at måltallene oppfattes som styringsverktøy som skal ligge fast over tid. Økonomiplanen for 2026–2029 viser at kommunen styrer mot å forbedre det økonomiske handlingsrommet i løpet av planperioden. Dette innebærer å oppnå et netto driftsresultat over vedtatte måltall, og å bygge opp et disposisjonsfond som er større enn målsettingen innen 2029. Dette skal ivareta kommunes handlingsrom selv om kommunen ikke vil nå måltallet for gjeldsgrad de neste fire årene. Det er likevel revisors vurdering at de finansielle måltallenes funksjon som styringsverktøy ikke kommer like tydelig fram i dokumentene som ligger til grunn i budsjettprosessen.

Revisor vurderer videre at det er risiko for at beskrivelsen av finansielle måltall som styringsverktøy i noen av kommunens styrende dokumenter kan oppleves som motstridende. I saksframlegg og dokumentasjon fra dialogkonferansen mellom administrasjonen og kommunestyret våren 2026, er måltallene omtalt som målsettinger som skal være førende

for kommunens økonomi og det er framhevet at aktivitetsnivået i kommunen må tilpasses slik at kommunen kan nå måltallene. Samtidig står det i økonomireglement og i grunnlagsdokumenter til budsjettprosessen at måltallene skal vedtas årlig og at hvilke krav som skal stilles til de enkelte finansielle måltallene bestemmes hvert år i forbindelse med arbeidet med økonomiplan og budsjett. Økonomireglementets bestemmelse kan forstås som at målsettingen det styres etter, skal revideres årlig. Økonomiplanens bruk av begrepet handlingsregel for måltallene, kan også være misvisende.

Økonomiplanen og årsbudsjettet viser til dels utviklingen i kommunens økonomi. Økonomiplanen og årsbudsjettet viser utviklingen i gjeld, men tallene er basert på beregninger som ikke er sammenliknbare med årsregnskapene eller det finansielle måltallet for gjeldsgrad.

Kriteriet er vurdert som delvis oppfylt.

Revisor vurderer at økonomiplanen viser kommunens økonomiske utvikling i planperioden når det gjelder driftsresultat og disposisjonsfond. Utviklingen i kommunens økonomi er vist i forhold til vedtatte finansielle måltall. Det er imidlertid i liten grad knyttet kommentarer eller vurderinger til utviklingen.

Økonomiplanens gjengivelse av den historiske utviklingen i gjeldsgrad er basert på en annen beregningsnøkkel enn gjeldsgraden som gitt i kommunens årsregnskaper, og er vesentlig lavere. Sammenlikningsgrunnlaget i det vedtatte finansielle måltallet er relevant for tallene i årsregnskapene, men ikke for tallene som framkommer i økonomiplanen. Dette er ikke kommentert eller forklart i økonomiplandokumentet, og kan derfor medføre en misoppfatning av kommunens økonomiske situasjon i forhold til måltallet. Økonomiplanen er kommunestyrets verktøy for økonomiplanlegging på mellomlang sikt. Det er derfor sentralt at beslutningsgrunnlaget viser relevante tall i forhold til vedtatte målsettinger.

Det framkommer av kommunens årsregnskap at Folldal ikke har andre vesentlige forpliktelser det bør redegjøres for i økonomiplanen enn lånegjeld.

Årsberetningen inneholder en kort vurdering av kommunens økonomiske utvikling og stilling i lys av årets driftsresultat og nivå på disposisjonsfondet. Den økonomiske utviklingen og stillingen er ikke vurdert i lys av gjeldsgrad. Den økonomiske stillingen og utviklingens betydning for den økonomiske handleevnen over tid, er lite drøftet.

- Vurderingen i årsberetningen bygger ikke på kommunens vedtatte finansielle måltall.

Kriteriene er vurdert som i liten grad oppfylt.

Revisor vurderer at kommunens økonomiske utvikling og stilling kun er kort omtalt i årsberetningen, og at det i liten grad er knyttet kommentarer og vurderinger til utviklingen og stillingen. Netto driftsresultat og disposisjonsfond er kort omtalt og vurdert i årsberetningen og i tertialrapport 1 for 2026, men gjeldsgradens betydning for kommunens økonomi er lite synliggjort.

Kommunestyret har ansvar for å vedta økonomiplan og årsbudsjett for kommunen. Det er derfor sentralt at kommunestyret får oversikt over kommunens økonomiske utvikling og stilling, og at dette er tilstrekkelig forklart i beslutningsgrunnlaget. Riksrevisjonen peker i sin rapport fra 2015 om økonomisk handlingsrom og finansielle måltall på at informasjon som går til kommunestyret i mange kommuner har et stort forbedringspotensial når det gjelder å vise og forklare den økonomiske situasjonen til folkevalgte. Mangel på helhetlig informasjon kan føre til at det fattes vedtak i kommunestyret som på sikt ikke er bærekraftige. Riksrevisjonens funn gjelder særlig for kommuner der handlingsrommet begrenses av høy gjeldsgrad, slik som i Folldal. Mer om dette i rapportens kapittel 3.2.

Årsberetningene for 2024 og 2025 omtaler ikke utvikling i finansielle måltall, men finansielle måltall er drøftet i saksframlegget til årsberetningen 2025.

3.2 Gjeldsbelastning og økonomisk handlingsrom

3.2.1 Revisjonskriterier

- Økonomiplanen bør vise hvordan gjeldsgrad og låneopptak påvirker kommunens økonomi og belaster driftsbudsjettet.
- Kommunen bør tilpasse gjeldsgraden til et nivå som ivaretar økonomisk handlingsrom over tid.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.2.2 Funn

Kommunen har presentert ulike tall for gjeldsgrad i økonomiplanene og i årsregnskapene de siste årene (se figur 3). Avvikene er særlig store for 2024 og 2025. De historiske tallene i økonomiplanen viser en vesentlig lavere lånegjeld enn årsregnskapene.

Slik som vist i rapportens kapittel 3.1, har Folldal vedtatt en målsetting om gjeldsgrad på maksimalt 80 prosent av brutto driftsinntekter. Fram til 2026 hadde kommunen en målsetting om netto finansutgifter og avdrag på maksimalt 8 % av driftsinntektene. I økonomiplanen er det vist til dette måltallet også for perioden 2026-2029. Dette måltallet viser hvordan gjeldsbyrden belaster driftsbudsjettet gjennom utgifter til renter og avdrag.

Figur 3 viser Folldals gjeldsgrad i perioden 2021-2025, og videre gjennom økonomiplanperioden 2026-2029 (planlagt). Slik det framgår av figuren, har Folldal de siste årene redusert gjeldsgraden. Kommunens gjeldsgrad er fremdeles vesentlig høyere enn i nabokommunene Tolga og Tynset (tabell 5). Gjeldsgraden for Folldal lå i 2024 også over gjennomsnittet av norske kommuner. I 2025 er gjeldsgraden i Folldal godt under landsgjennomsnittet.

Tabell 5. Gjeldsgrad Folldal kommune og nabokommuner

	Gjeldsgrad i prosent av brutto driftsinntekter (år)		
Kommune	**2023**	**2024**	**2025**
Folldal	110,6	127,4	105
Tolga	77,4	75,9	74
Tynset	65,4	78,3	67,7
Gjennomsnitt norske kommuner	112,0	114,2	114,2[27]

Kilder: Kommunens årsberetninger. Statistisk sentralbyrå, Tabell 1, kommuneregnskap, utvalgte nøkkeltall.

Økonomiplanen inneholder få forklaringer og vurderinger av hvordan gjeldsbyrden påvirker kommunens økonomiske stilling og utvikling. De vurderingene som er inkludert, er i hovedsak samlet innledningsvis i økonomiplanen, hvor gjeldsgradens betydning for økonomien omtales slik:

> Investeringsbudsjettet for de neste fire årene preges av at vi har et høyt lånenivå etter utbygging av Folldal bo- og servicesenter i november 2024. Det var en stor investering som har pågått over flere år. Vi har et lånenivå som er langt over kommunens måltall i prosent av brutto driftsinntekter. Den årlige rulleringen av investeringsbudsjettet preges derfor av lav aktivitet med påfølgende behov for å utsette prosjekter. Kommunedirektøren foreslår å utsette flere investeringsprosjekt på

[27] Foreløpig tall beregnet fra mars-juni 2025.

vent for å holde utgifter til renter, avdrag og kommunens samlede lånenivå på et forsvarlig nivå.

Det er ellers ikke vurderinger av gjeldsbyrdens betydning for økonomien i økonomiplanen.

Samlet vedtatt investeringsbudsjett i varige driftsmidler for 2026 er litt over 5 millioner kroner. Økonomiplanen viser investering i varige driftsmidler på litt over 7 millioner, 4,5 millioner og 5 millioner for de tre siste årene i planperioden. Det er kun investeringsbudsjettet for 2026 som er bindende, og ikke økonomiplanens investeringsbudsjett for 2027-2029. Til sammen er det planlagt investeringer for litt under 22 millioner kroner i planperioden. Til sammenlikning, er lånegjelden på 223 millioner kroner ved vedtak av budsjettet, i desember 2025.

Kommunedirektør, økonomisjef og enhetsledere ytrer at investeringen i nye Folldal bo- og servicesenter, og kommunens gjeldsgrad som følge av dette, legger begrensninger på kommunens økonomiske handlingsrom, og driftsøkonomi. De ytrer også at Folldal bør avvente nye investeringer. Enhetsleder for teknisk, landbruk og utvikling framhever videre at investeringer i nye bygg også fører med seg kostnader til drift og vedlikehold. Det er per i dag ikke rom for slike økninger i driftsutgifter, og dette er også en årsak til at investeringer må avventes.

I presentasjon fra dialogkonferansen i juni 2026 er renter og avdrag nevnt blant hoved-driverne av kostnadsveksten i kommunen. Det er pekt på at økende renter og avdrag binder opp betydelige midler, og øker kommunens faste utgifter.

Lånegjelden for Folldal kommune per budsjettvedtak 2026 (desember 2025) fordeler seg på 90/10 på flytende/fast rente. Belastningen av lånegjelden på driftsbudsjettet har økt i takt med renteøkninger de siste årene.

Ifølge økonomi- og finans-reglement skal forvaltning av lån legges opp til 50/50 mellom flytende og fast rente, samtidig må det gjøres en vurdering av rentebinding ut ifra markedssituasjonen. Økonomisjef kjenner ikke til vurderingene som ble gjort da kommunen tok avgjørelsen om flytende rente på det meste av lånegjelden, men antar at en usikker markedssituasjon har påvirket valgene. Økonomisjef opplyser videre at de nye låneopptakene som er gjort i 2026 er lagt på fastrente, og at det har vært drøftet i kommunens administrative ledelse å binde renta på en større andel av lånegjelden. Det vil bli gjort en vurdering av dette høsten 2026 eller i starten av 2027.

3.2.3 Revisors vurdering

Økonomiplanen viser i begrenset grad hvordan gjeldsgrad og låneopptak påvirker kommunens økonomi og belaster driftsbudsjettet.

Kriteriet er vurdert som i liten grad oppfylt.

Revisor vurderer at økonomiplanen i begrenset grad gir grunnlag for å vurdere hvordan kommunens gjeldsbelastning påvirker den økonomiske utviklingen. Økonomiplanen viser en lavere historisk gjeldsgrad enn kommunens årsberetninger, og det som er det relevante sammenlikningsgrunnlaget med det vedtatte måltallet. Videre inneholder økonomiplanen få vurderinger og forklaringer til de økonomiske nøkkeltallene. Vurderingene som er gjort er i hovedsak knyttet til driftsresultat og disposisjonsfond, mens gjeldsgraden i mindre grad er omtalt og drøftet.

Riksrevisjonen (2015) finner i sine undersøkelser at mange av kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får for lite informasjon om gjeldsbelastningen og konsekvensene gjennom de lovpålagte styringsdokumentene økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport. Dersom disse dokumentene ikke inneholder tilstrekkelig informasjon om sentrale økonomiske nøkkeltall og vurderinger av disse, kan det bli vanskelig for kommunestyret å få oversikt over kommunens gjeldsbelastning og konsekvenser av gjelden. Det kan blant annet føre til at kommunestyrene vedtar låneopptak som på sikt ikke vil være bærekraftige.

Revisor vurderer at dette er en risiko også for Folldal kommune. Sentrale nøkkeltall presenteres i hovedsak gjennom tabeller og figurer uten nærmere forklaringer. For at økonomiplanen skal kunne vise hvordan gjeldsgrad og låneopptak påvirker kommunens økonomi, bør tall og grafiske framstillinger suppleres med forklaringer og drøftinger.

Riksrevisjonen (2015) har en klar anbefaling om å sørge for at kommunestyrene får tilstrekkelig informasjon om gjeldsbelastningen gjennom økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport, slik at disse dokumentene kan fungere som effektive styringsverktøy for kommunestyrenes prioriteringer.

Folldal kommune hadde fram til 2026 et måltall for netto finansutgifter og avdrag, som synliggjør sammenhengen mellom gjeldsbelastning og driftsbudsjettet. Dette måltallet omtales også i budsjett 2026 og økonomiplan 2026–2029, selv om dette ikke lenger er et av kommunens vedtatte måltall.

Kommunen har tatt grep for å tilpasse gjeldsgraden slik at det økonomiske handlingsrommet bedre kan ivaretas over tid.

Kriteriet er vurdert som delvis oppfylt.

Økonomiplan for perioden 2026-2029 viser at kommunen har vedtatt en økonomisk utvikling med mål om å redusere gjeldsbyrden og nærme seg måltallet om gjeldsgrad på 80 prosent av driftsinntekter. Folldal har siden 2024 redusert lånegjelden vesentlig, og kommunen har vedtatt å ta ned drift og avvente nye investeringer fra 2026 (se kapittel 3.1). Gjeldsbyrden skriver seg i hovedsak fra investering i bo- og servicesenter, som er i tråd med befolkningsprognosene for kommunen (se kapittel 4.2).

Folldals gjeldsbyrde er likevel fortsatt høy sammenlignet med kommunens måltall, anbefalinger og sammenlignbare kommuner. Den høye gjeldsbyrden, kombinert med stor eksponering for renteendringer, begrenser kommunens økonomiske handlingsrom. Renteutgiftene har medført store driftsutgifter de siste årene. Høy grad av flytende rente på lånegjeld gjør at kommunens økonomi er svært sårbar for svingninger kommunen selv ikke kan påvirke, og gjør den økonomiske utviklingen uforutsigbar.

Kommunen har satt investeringer på vent og redusert driftskostnadene for å bedre det økonomiske handlingsrommet. Tiltakene kan bidra til å redusere gjeldsbyrden. Samtidig kan langvarig utsettelse av nødvendige investeringer og vedlikehold innebære at kostnader skyves fram i tid.

Revisor vurderer derfor kriteriet som delvis oppfylt. Kommunen har iverksatt tiltak og vedtatt en utvikling som skal redusere gjeldsbyrden, men gjeldsnivået og renteeksponeringen begrenser fortsatt kommunens økonomiske handlingsrom.

4 SAMORDNETE OG REALISTISKE PLANER

Kommuneloven § 14-1 andre ledd krever at kommunen skal ha samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi.

4.1 Samordnete planer

4.1.1 Revisjonskriterier

- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommuneplanen skal følges opp.
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.1.2 Funn

I kommunens administrative retningslinjer for budsjettprosessen står det at årsbudsjettet og økonomiplanen skal bygge på kommuneplanens samfunnsdel. At økonomiplanen skal bygge på kommuneplanens langsiktige mål er også en forutsetning i kommunens økonomi- og finansreglement.

Folldal kommunes samfunnsplan for 2023-2035 ble vedtatt i kommunestyret september 2023, sak 32/23. I samfunnsplanen er det åtte satsingsområder for kommunen, med tilhørende målsettinger og strategier. I alt er det 31 målsettinger for kommunen, hver med en eller flere strategier tilknyttet. Målsettingene er også knyttet til nasjonale føringer for kommunene og FNs bærekraftmål. Det kommer fram av planen at det har vært bred medvirkning fra kommunens folkevalgte, enheter og innbyggere i arbeidet med samfunnsplanen.

Satsingsområdene og målsettingene fra samfunnsplanen er gjengitt i sin helhet i kommunens administrative rutine for budsjettprosessen. I rutinen er det forutsatt at det skal være sammenheng mellom disse målene og strategiene og kommunens økonomiplan.

I årsbudsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029 er det et kapittel for kommunens satsingsområder, med delkapitler for hver av de åtte satsningene. De vedtatte målsettingene fra samfunnsplanen er gjengitt i disse kapitlene. Strategiene fra samfunnsplanen er gjengitt,

men det er i liten grad vist til konkrete tiltak eller økonomiske prioriteringer knyttet til punktene, eller hvordan kommunen skal arbeide for å nå målsettingene.

I økonomiplanen er det også egne delkapitler til tre av de åtte satsingsområdene i samfunnsplanen.

- I kapittelet om satsingsområdet bolyst og trivsel står det kort om prosjektmidler kommunen er tildelt til strategisk satsing på området. Prosjektet skal bygge på målsettingene i samfunnsplanen knyttet til bo- og blilyst. Det er ikke nevnt konkrete målsettinger for eller tiltak.
- I kapittelet om satsingsområdet klima og energi er det vist til en felles kommunedelplan for klima og energi for kommunene i Nord-Østerdal, med tilhørende handlingsplan som kommunene skal prioritere tiltak fra. Det er ikke redegjort for hvilke tiltak som skal innføres i Folldal.
- I kapittelet om satsingsområdet folkehelse er målsettingene for området fra samfunnsplanen gjengitt i sin helhet. I økonomiplanen er målsettingene fulgt av kulepunkter med konkrete strategier og tiltak. Disse strategiene er ikke de samme som strategiene i samfunnsplanen, men er delvis overlappende i innhold.

Økonomiplanen har egne delkapitler for kommunens enheter og tjenesteområder. Det er referanser til samfunnsplanen i tre av de seks kapitlene. Referansene er i hovedsak overordnet, og viser til et av satsingsområdene eller noen få utvalgte målsettinger. Det er få konkrete strategier, tiltak eller prioriteringer for tjenesteområdene knyttet til målene i samfunnsplanen.

Økonomiplanen inneholder pålagte oppstillinger etter forskrift om økonomiplan, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner, §§ 5-4 første og andre ledd, 5-5 første og andre ledd, og 5-6. I økonomiplanen er det vedtatt driftsrammer for tjenesteområdene (enhetene) for hvert av årene i planperioden. Driftsrammen for 2026 på enhets- og avdelingsnivå er vist, og det er redegjort for hvordan driften skal finansieres. Kommunens rammebetingelser for beregning av inntekter og utgifter i planperioden er forklart.

Budsjettallene og rammene er vist i tabeller. Det er få forklaringer til tallene, og til hvilke prioriteringer som ligger til grunn for bevilgningene. I kapitlene for noen av tjenesteområdene er det knyttet kommentarer til tiltak i økonomiplanen. Dette er i hovedsak kommentarer om behov for å redusere driftsutgifter i forbindelse med bemanning, vakanse eller fravær, og ikke prioriteringer med referanse til kommunens målsettinger eller strategier.

Økonomiplanen har et eget kapittel for investeringsbudsjettet. Det er vedtatt beløp, hva midlene skal gå til og når i økonomiplanperioden tiltaket er planlagt for. Kapitlet om

investeringer viser hvilke prosjekt som er prioritert for perioden, men ikke hvilke investeringsbehov det ikke er funnet dekning for.

4.1.3 Revisors vurdering

Økonomiplanen viser i begrenset grad hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommuneplanen skal følges opp.

Økonomiplanen og årsbudsjettet viser i noen grad kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.

Kriteriene er vurdert som delvis oppfylt.

Økonomiplanen inneholder pålagte oppstillinger etter forskriften, som viser drift og investeringer for økonomiplanperioden. Revisor vurderer likevel at økonomiplanen i begrenset grad viser hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommuneplanen skal følges opp, eller hvordan kommunestyrets prioriteringer, mål og premisser kommer til syne i budsjettet, slik revisjonskriteriene krever. Det er en strukturell sammenheng mellom samfunnsplanen og økonomiplanen, og styrende dokumenter legger til grunn at planene skal henge sammen. Samtidig er kun et fåtall mål og strategier fra samfunnsplanen videreført i handlingsdelen, og det er i liten grad synlig hvordan ressursbruken skal bidra til å nå målene. Økonomiplanen inneholder begrenset med forklarende tekst om prioriteringer, tiltak og retning, noe som gjør sammenhengen mellom utfordringer, målsettinger, strategier og bevilgninger mindre tydelig.

Mål og premisser for bevilgningene gir kommunestyret anledning til å uttrykke økonomiske prioriteringer og angi retning for kommunens utvikling. Gjennom disse kan kommunestyret vise hvordan det ønsker å nå politiske mål gjennom økonomiske og andre tiltak.

4.2 Realistiske planer

4.2.1 Revisjonskriterier

- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistiske.
- Økonomiplanen skal bygge på vurderinger av framtidige endringer som påvirker økonomien i kommunen.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.2.2 Funn

Ifølge økonomisjef, baserer kommunen seg i budsjetteringen i stor grad på prognoser fra eksterne fagmiljøer og leverandører. Dette er de beste anslagene som er tilgjengelig, og legges derfor til grunn for budsjettet. Økonomisjef sier at kommunen ikke har et eget rundskriv eller en egen rutine som kun omhandler tallbudsjettering. Prinsipper og krav følger av økonomireglementet, budsjettprosessen og dialogen mellom økonomifunksjonen og enhetene.

Usikkerhet i budsjetteringen håndteres gjennom vurderinger underveis i budsjettprosessen, dialog mellom ledere og økonomifunksjonen og kvalitetssikring på flere nivåer før budsjettet legges fram. Eventuelle usikkerhetsmomenter vurderes også i den politiske behandlingen av budsjett og økonomiplan.

Det er månedlige møter med kommunens ledergruppe med kommunedirektør, økonomisjef og enhetsledere. I forkant av dette er det møter i enhetene mellom enhetsleder og avdelingsledere. Økonomi, budsjett og budsjettoppfølging er fast tema i begge møtene.

Enhetsleder sier at ledergruppen ser Folldal kommune under ett i budsjettprosessen, og vurderer hvor og hvordan kommunen kan finne helhetlige løsninger. Ledergruppen drøfter budsjett og behov for omstilling og tiltak i lys av kommunen som helhet, ikke separate enheter. Det er mål om å se på strategiske grep for å oppnå balanse i budsjettet, heller enn å bruke «ostehøvelprinsippet».

Økonomisjef ble bedt om å oppgi hvilke kilder kommunen 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, og er oppsummert i det følgende:

Inntekter:

- Kommunen benytter KS´ prognosemodell for inntektsberegning. Modellen bygger på statsbudsjettets forutsetninger om rammetilskudd og skatteinntekter og oppdateres ved endringer i statens overføringer til kommunene. Inntekstberegningene i kommunen justeres i oktober, når statsbudsjettet legges fram.
- Inntekter fra eiendomsskatt beregnes ut ifra Komtek/Norkart. Inntekter fra konsesjonskraft beregnes ut ifra Kommunekraft og gjeldende kjøper.
- Konsesjonskraft selges på fastpris via Kommunekraft. Dette samordnes med de andre kommunene i regionen. Når avtale er inngått, innhentes beregninger fra kjøper. For 2026 er dette Ishavskraft.

- Når det gjelder integreringstilskudd, budsjetterer ikke kommunen med inntekter eller utgifter knyttet til eventuell ny bosetting, da slike vedtak normalt ikke fattes før i februar i budsjettåret. Eventuelle endringer tas derfor inn gjennom tertialrapporteringene.

Utgifter:

- Renteutgifter i årsbudsjettet og økonomiplanen bygger på Kommunalbankens (KBN) anbefalinger. Dette gjelder både renteinntekter og -utgifter. I tillegg til eksisterende lån, simuleres nye låneopptak for beregning. Renteinntekter beregnes også med bakgrunn i fjorårets regnskap. Rente- og avdragskompensasjon beregnes med grunnlag i Husbanken.
- Prisvekst og lønnsvekst i kommunen budsjetteres ut ifra kommunal deflator. Pensjonspremie og premieavvik beregnes med grunnlag i KLP.
- 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. Ifølge kommunens rutine for budsjettprosessen skal disse tallene være klare fra enhetene i september. Det budsjetteres med vikarmidler innen enheter der dette er en kostnad som forventes, som enhet for helse, rehabilitering og omsorg, og i noen grad oppvekst.

En måte å vurdere årsbudsjettets realisme på, er å sammenlikne tidligere års budsjett med regnskap. Tabell 6 viser netto driftsresultat i Folldal som budsjettert og ved avlagt årsregnskap. Tredje rad viser resultatet i prosent av driftsinntekter, slik som i figur 5. Det har vært noe avvik mellom budsjett og regnskap. Avviket har gått i både positiv og negativ retning. I 2024 oppnådde kommunen et bedre resultat enn budsjettert, mens kommunen i 2023 og 2025 oppnådde et verre resultat enn budsjettert.

Tabell 6. Netto driftsresultat Folldal kommune 2022-2026. Budsjett og regnskap.

	2022		2023		2024		2025		2026
Netto driftsresultat	B[1]	R	B[1]	R	B[1]	R	B[2]	R	B[1]
NOK, tall i 1000	3 255	6 153	1 404	-4 590	1 490	3 577	-2 684	-5 898	3 425
Prosent av driftsinntekter	Ikke oppgitt	3,1%	0,8%	-2,2 %	0,7 %	1,6 %	-1,2%	-2,5%	1,5%

1: Opprinnelig budsjett. 2: Politisk vedtatt budsjett.

Kilder: Årsregnskap Folldal 2022-2025. Årsbudsjett 2026 og økonomiplan 2026-2029.

Kommunens driftsresultat, og eventuelle avvik mellom budsjett og regnskap, må sees i sammenheng med årsaken til at mer- og mindreforbruk har oppstått.

Driftsresultatene for årene 2022-2025 er kommentert og forklart som følger i kommunens årsberetninger:

- Årsberetning 2022 (netto driftsresultat 3,1 %): Folldal har i 2022 mottatt arv som øker netto driftsresultat. Korrigert for denne inntekten har Folldal et resultat på 1 prosent av driftsinntekter.
- Årsberetning 2023 (netto driftsresultat -2,2 %): Etter flere år med positivt netto driftsresultat har Folldal i 2023 et negativt resultat. Utbygging av Folldal bo- og servicesenter og midlertidig drift innenfor helsetjenestene har gitt større utgifter enn forventet. Det har også vært økning i lønnsutgifter i flere enheter. Mye er knyttet til rekrutteringsutfordringer ved vakanse og fravær. Økte renteutgifter, årets lønnsoppgjør og generell prisoppgang preger også driftsresultatet.
- Årsberetning 2024 (netto driftsresultat 1,6 %): I 2024 har vi fortsatt høye renteutgifter, et lønnsoppgjør over budsjettert og priser på varer og tjenester holder seg høye. Dette er faktorer som påvirker utgiftsnivået. Sterkt fokus på økonomistyring i 2024 har bidratt til at vi likevel har et positivt netto driftsresultat. Det er avgjørende at dette videreføres inn i 2025 og at dette forankres i hele organisasjonen på samtlige ledernivåer. Vi ser en økning i lønnsutgifter i flere enheter. Mye er knyttet til rekrutteringsutfordringer ved vakanser og fravær. Rekrutteringsutfordringer utvikler seg i hele arbeidslivet nasjonalt, vi merker det også godt i egen kommune.
- Årsberetning 2025 (netto driftsresultat -2,5): I 2025 har vi hatt høyere renteutgifter enn budsjettert da prognosene om rentenedgang ikke slo til. I tillegg ble det tatt opp et ekstralån i forbindelse med sluttregningen for utbygging av Folldal bo- og servicesenter. Energikostnader har vært betydelig høyere enn budsjettert og priser på varer og tjenester holder seg høye. Dette er faktorer som påvirker utgiftsnivået. Vi ser en økning i lønnsutgifter i flere enheter. Mye er knyttet til rekrutteringsutfordringer ved vakanser og fravær, og dermed økt vikarbruk. Rekrutteringsutfordringer utvikler seg i hele arbeidslivet nasjonalt, vi merker det også godt i egen kommune.

Enhetsleder teknisk, landbruk og utvikling ytrer at de største budsjettoverskridelsene i hans enhet er knyttet til økte energikostnader. Dette var hovedårsaken til merforbruket i enheten i 2025, og utviklingen forventes å fortsette i 2026. Kostnader til vedlikehold og uforutsette hendelser bidrar også til usikkerhet om utgiftsnivået. Kommunen har blant annet hatt betydelige utgifter til innleie av ekstern fagkompetanse i forbindelse med uforutsett vedlikehold ved nye Folldal bo- og servicesenter. Kostnadene til veivedlikehold er i stor grad væravhengige og kan variere betydelig fra år til år. Selv om kommunen har satt av midler til vedlikehold innenfor enheten, skal det relativt lite til før budsjettet overskrides.

Enhetsleder teknisk, landbruk og utvikling sier videre at budsjettarbeidet bygger på enhetenes vurderinger av utfordringsbildet. Budsjettallene fastsettes først når de økonomiske rammene er avklart. Budsjettet bygger i stor grad på tidligere års tall, og det er dialog med formannskapet om hvorvidt rammene er tilstrekkelige. Dette gjelder særlig usikre kostnadsfaktorer som energipriser. Budsjettet balanseres til slutt, selv om det er kjent at enkelte kostnader ikke fullt ut er innarbeidet. Enhetslederen vurderer 2025 som et normalår, til tross for høye energipriser. Prisnivået er fortsatt høyt, og det er grunn til å forvente at det vil forbli høyt. Samtidig øker ikke inntektene i samme takt som utgiftene. Dette kan føre til at planlagt vedlikehold utsettes og på sikt må finansieres gjennom investeringer.

Enhetsleder helse, rehabilitering og omsorg sier at budsjettet for helsetjenestene i utgangspunktet er tilfredsstillende, men ikke gir stort handlingsrom. Utfordringer innen området er særlig knyttet til den demografiske utviklingen. Samtidig er tilgangen på arbeidskraft og kompetanse utfordrende, og Folldal har hatt økende sykefravær og vakante stillinger. Dette medfører behov for innleie fra vikarbyrå. I tillegg kan flere brukere ha omfattende behov. I utgangspunktet er budsjettet bærekraftig, men økonomien blir krevende når flere av disse faktorene inntreffer samtidig. Det er satt av en pott i budsjettet til innleie og variabel lønn. I fjor var denne potten tilstrekkelig, men i år har den ikke vært det. Budsjettet gir ikke stort handlingsrom. Enhetsleder opplever at det er respekt for budsjettrammene, og at avdelingslederne er lojale mot disse og arbeider for å holde driften innenfor vedtatt ramme.

Også enhetsleder oppvekst ytrer at det er respekt for rammene innen enhetene. Budsjettet er stramt, men dette er den økonomiske rammen sektoren har til rådighet og må forholde seg til. Det budsjetteres med et bestemt antall årsverk som virksomheten i hovedsak klarer å holde seg innenfor. Budsjettet kompenserer ikke for prisvekst på andre driftsutgifter, som materiell, digitale abonnementer eller skoleutflukter. Når driftsbudsjettet ikke økes tilsvarende kostnadsveksten, må virksomhetene redusere andre driftsutgifter for å opprettholde balanse.

Flyktningetjenesten er organisert under oppvekstområdet. Budsjettering på dette området oppleves som mer utfordrende enn på flere andre områder, blant annet fordi det kan oppstå uforutsette kostnader over tid, som utgifter til sosial stønad. For å få bedre oversikt over den samlede økonomien er flyktningetjenesten skilt ut som et eget område i økonomioppfølgingen (Framsikt).

Et realistisk budsjett handler ikke bare om hvordan anslagene i årsbudsjettet er utarbeidet, men også om hvor godt budsjettet tar høyde for kjente og forventede kostnadsutviklinger. Økonomiplanen bør ifølge nasjonale anbefalinger bygge på vurderinger av framtidig kostnadsbilde i kommunen. Eksempel på faktorer som kan påvirke framtidig kostnadsbilde er

vedlikeholdsetterslep, befolkningsutvikling, krav til beredskap i kommuner, rekruttering, og tildeling av tjenester og nivå på disse.

Vedlikehold

Vedlikehold av bygningsmasse, vei, vann og avløp samt eventuelle vedlikeholdsetterslep, kan utgjøre store kostnader som kommunen bør planlegge for. Ifølge enhetsleder teknisk, landbruk og utvikling mangler Folldal kommune en helhetlig kartlegging av vedlikeholdsbehovet og -etterslepet innen vei, vann og avløp, og bygningsmasse. Det foreligger ikke en samlet kartlegging som kan tas fram i ett dokument. De har likevel en oppfatning basert på hva som brukes på vedlikehold hvert år.

Kommunen har kartlagt og dokumentert deler av vedlikeholdsbehovet innen vei, vann og avløp. Kommunen har også begynt et arbeid med å kartlegge behovet for vedlikehold i bygningsmassen. Som del av dette vil kommunen også utarbeide en oversikt over hvilke bygg som benyttes, og bygg som står tomme. Per 2026 er det mye bygningsmasse som står ubenyttet, hvor det fremdeles påløper driftskostnader. Et kostnadsbesparende tiltak vil være å samle aktiviteten i færre bygg. Det som fins av tilstandsrapporter og planer i kommunen per 2026, er ifølge enhetsleder ikke del av beslutningsgrunnlaget i budsjettprosessen.

Kartleggingen av vedlikeholdsbehov er i hovedsak basert på innmeldte behov i FDV-systemet (LAFT), og prioriteringer skjer ut fra innspill fra enhetene. LAFT-systemet kan produsere vedlikeholdsplaner basert på slike innmeldte behov. Tilstandsrapporter og planer er ikke grunnlag i budsjettprosessen, ut over at større investeringer inngår i økonomiplanen. Enheten har et vedlikeholdsbudsjett, som går til løpende vedlikeholdsoppgaver. Det skal ifølge enhetsleder lite til før budsjettet overskrides.

Kommunen har delvis egen vedlikeholdskompetanse, men er også avhengig av eksterne leverandører for eksempel for å ivareta automasjonsteknikk i nye bygg. Driftsbudsjettet for nye Folldal bo- og servicesenter er basert på erfaringer fra tidligere bygg og omfatter midler til energi, renhold og vedlikehold. Fordi bygget er nytt, er det lagt inn lavere vedlikeholdskostnader per kvadratmeter enn for eldre bygg.

Befolkningsutvikling

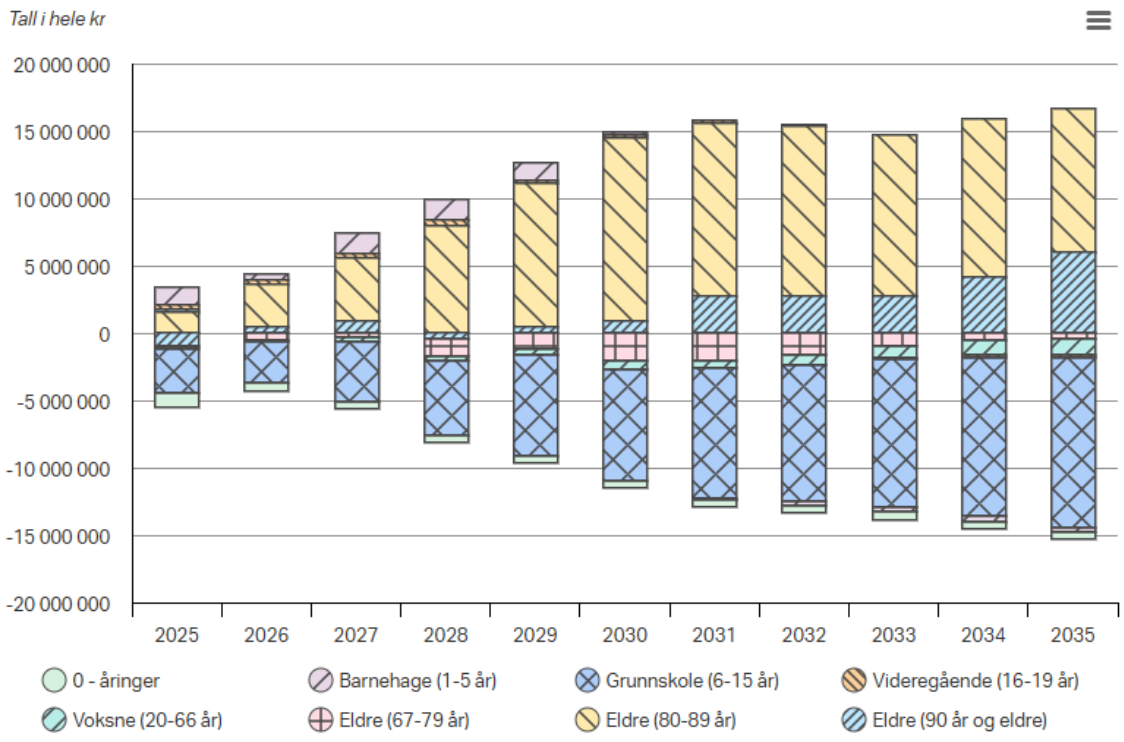
Prognoser for befolkningsutvikling i kommunen er også framhevet i nasjonale anbefalinger som bakgrunnsdata kommunen bør bygge økonomiplanen på. Befolkningsutviklingen i kommunene ligger til grunn for både beregninger av behov for tjenester (kostnader) og inntekter fra statlige tilskudd.

I økonomiplanen er det gjort rede for hvordan den forventede befolkningsutviklingen vil prege behovet for tjenester og kostnadsbildet. Det er ikke gjort vurderinger av hvordan framtidig befolkningsutvikling vil påvirke kommunens inntekter.

Folldal benytter modell fra KS for å beregne demografikostnader. Prognoser for befolkningsutvikling i Folldal de neste 10 årene har et eget kapittel i økonomiplanen, og ligger til grunn for økonomiplanleggingen. Prognosene viser forventet utvikling i kommunen per aldersgruppe, og forventet utvikling i kostnadsnivå som følge av befolkningsprofilen (gjengitt i figur 8).

Folldal forventer en betydelig økning i kostnader relatert til eldre (80-89 år, og 90 år og eldre), mens utgifter til grunnskole må reduseres vesentlig fram mot 2035. I figuren vises dette ved beregnede utgifter for gitte aldersgrupper. For eksempel viser gul del av søylen til kostnader relatert til kommunens eldre (80-98 år), der det er beregnet en økning i demografiutgifter opp mot kroner 15 000 000 fra og med året 2030. Blå del av søylen viser behov for endringer i utgifter for grunnskole (6-15 år). Folldal vil stå overfor et behov for å redusere utgiftene til denne gruppen, vist ved at søylen streker seg under null-linjen, mot negative tall, som representerer reduksjon i utgifter.

Figur 8. Demografiutgifter Folldal kommune



Kilde: Økonomiplan 2026-2029

Økonomiplanen viser at kommunen har igangsatt et omstillingsarbeid i oppvekstsektoren som følge av forventet nedgang i barne- og elevtall. Kommunedirektør og økonomisjef omtaler også dette i oppstartsmøtet med revisjonen. I budsjett 2026 er det lagt opp til en reduksjon i årsverk innen skole og flyktningetjenesten, og økonomiplanen legger opp til ytterligere bemannings- og driftsreduksjoner i takt med synkende elevtall. Kommunen peker i økonomiplanen på at utviklingen i befolkningsprofil vil gi mindre ressurser til sektoren og kreve endringer i organisering og drift. Blant tiltakene som trekkes fram er innføring av fådelt skole (2026) og en pågående gjennomgang av organiseringen av oppvekstsektoren for å sikre best mulig ressursutnyttelse. For barnehage vil det kreves en fleksibel organisering fordi det er store variasjoner i antall barn per årskull.

Folldal har investering i nytt bo- og servicesenter for å møte framtidige behov for helse- og omsorgstjenester. Ifølge økonomiplanen er den store utfordringen for enhet for helse, rehabilitering og omsorg framover et økende behov for helse- og omsorgstjenester samtidig som det er utfordrende å rekruttere kvalifisert helsepersonell. I kommende tiårsperiode forventes en økning i at antall eldre over 80 år på om lag 45% i Folldal kommune. Samtidig viser prognosene en reduksjon i antall innbyggere i yrkesaktiv alder.

Av administrasjonens presentasjon til kommunestyret i dialogmøte om budsjett 2027 og økonomiplan 2027-2030 framgår det at befolkningsprognoser ligger til grunn for arbeidet med økonomiplanleggingen for kommende planperiode. Presentasjonen formidler blant annet at demografiske endringer krever aktiv omprioritering, ikke bare effektivisering, og at demografi er en sentral faktor for økonomisk bærekraft og tjenesteutvikling. Videre er det pekt på økte behov for helsetjenester.

Beredskap

Kommunens ROS-analyse fra 2025 beskriver behov for ulike typer beredskap i kommunen. Kommunedirektøren opplyser at ROS-analysen og de kartlagte beredskapsbehovene ikke inngikk som premisser i arbeidet med budsjettet for 2026.

Selv om ROS-analysen ikke ble lagt til grunn for budsjettet for 2026, er behovet for økt beredskap belyst i budsjett- og økonomiplandokumentene. Videre er behovet for å styrke kommunens beredskap framhevet i saksframlegget til budsjett 2026 og økonomiplan 2026–2029. Ifølge kommunedirektøren og økonomisjefen var beredskap et tema i budsjettprosessen høsten 2025. Kommunen forventer at ressursbehovet på området vil øke som følge av nye nasjonale krav og forventninger til kommunal beredskap.

Folldal kommune har per i dag verken et eget beredskapsfond eller en beredskapskonto, og det er ikke satt av midler til beredskap i økonomiplanen for 2026–2029. Kommunedirektøren

og økonomisjefen opplyser at finansiering og ressursbehov knyttet til beredskap vil inngå i budsjettprosessen for 2027. Det er også planlagt politisk behandling av to saker på området: Plan for samfunnssikkerhet og beredskap og overordnet beredskapsplan.

Økonomiplanen for 2026–2029 viser til at beredskap ble etablert som eget budsjettansvar fra 2025 for å synliggjøre kostnadene på området. Det framgår også at kommunen må forberede seg på økt ressursbruk innen beredskap, særlig knyttet til tidsbruk. Folldal og nabokommunene har ansatt en interkommunal beredskapsrådgiver, der stillingen er finansiert av Statsforvalteren fram til høsten 2026. Ifølge økonomiplanen er det ikke avklart hvordan stillingen eventuelt skal finansieres etter denne perioden.

Rekruttering

I økonomiplanen beskrives rekruttering som den største utfordringen innen helse-, rehabiliterings- og omsorgstjenestene. Kommunen forventer økt etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester samtidig som det er krevende å rekruttere kvalifisert helsepersonell. Dette er en utfordring som deles av mange kommuner, og som bidrar til økte kostnader og økt konkurranse om arbeidskraft og kompetanse.

For å møte utfordringen vil kommunen legge til rette for opplæring i bedrift slik at flere kan ta fagbrev. Enheten søker årlig Statsforvalteren om kompetansemidler og legger vekt på intern opplæring og kompetanseheving. Det arbeides også med samarbeid på tvers av avdelingene for å utnytte ressursene mer effektivt. Målet er å bidra til at kvalifisert personell er tilgjengelig der behovet er størst.

Ifølge enhetsleder helse, rehabilitering og omsorg har kommunen satt i verk opplæring i bedrift og har dialog med utdanningsmiljøet på Tynset og Universitetet i Innlandet om å rekruttere kompetanse. Kommunen forsøker å få lærlinger og andre som trenger praksisplass til kommunen, og legger til rette for at ansatte som ønsker det, kan ta videreutdanning.

Tildeling av og nivå på tjenester

I økonomiplan 2026-2029 skriver kommunen at det arbeides med omstilling og effektiv utnyttelse av kompetanse og bemanning. I tillegg vurderes nødvendig nivå på tjenester. Folldal kommune reviderte høsten 2025 tildelingskriterier for helse- og omsorgstjenester i Folldal kommune. De reviderte kriteriene ble vedtatt av kommunestyret i oktober 2025, sak 50/25. Kommunedirektør ytrer at tildelingskriteriene er et bedre verktøy enn før, fordi det nå tas sikte på å tildele ut ifra behov og ikke etter kapasitet.

4.2.3 Revisors vurdering

Økonomiplanen og årsbudsjettet er i noen grad realistiske.

Kriteriet er vurdert som delvis oppfylt.

Det er revisors vurdering at kommunen baserer budsjettanslagene på anerkjente kilder og oppdaterte prognoser. Enhetene tar de tildelte økonomiske rammene til følge i budsjettprosessen. Samtidig viser årsregnskap at kommunen flere av de siste årene har endt opp med et avvik mellom budsjett og regnskap, og flere kilder til data peker mot at utgiftsposter kan være underbudsjettert. Dette omfatter blant annet utgifter til variabel lønn, renter, strøm og vedlikehold. Dette er også utgifter som ledelsen trekker fram som de mest usikre postene i budsjettet.

Kommunens driftsunderskudd de siste årene har i stor grad vært knyttet til kostnader som kommunen selv har begrenset mulighet til å påvirke. Dette har vært lønns- og prisvekst, rentenivå, rekrutteringsutfordringer, værforhold og andre kostnadsøkninger som berører kommunesektoren generelt. Kommunen beskriver selv disse forholdene som vedvarende utfordringer. Et av to år med positivt netto driftsresultat i den undersøkte perioden skyldtes i hovedsak en gaveinntekt, og resultatet kan derfor i begrenset grad tilskrives den ordinære driften. Dette kan tyde på at kostnadsnivået de senere årene representerer et varig utgiftsnivå heller enn midlertidige avvik. Revisor vurderer at dette er kostnadsøkninger kommunen bør ta høyde for, for å sikre realisme i budsjettene framover.

Kommuneloven stiller krav om at budsjettet skal settes opp i balanse (§ 14-4). Dette kravet kan sees i sammenheng med kravet om realistisk budsjett. Dersom det reelle kostnadsnivået i kommunen er høyere enn det som er lagt til grunn i budsjettet og ikke alle kjente utgifter er innarbeidet, er det en risiko for at budsjettet ikke er i balanse, men i realiteten legger opp til et merforbruk.

Etter revisors vurdering tilsier de vedvarende kostnadsutfordringene at kommunen i budsjett- og økonomiplanarbeidet bør ta høyde for et høyere kostnadsnivå. Samtidig har kommunen liten påvirkning på inntektssiden, som i større grad ligger fast. Økonomiplanleggingen bør også ta høyde for behov for økonomiske buffere, fordi kommunen flere år har benyttet disposisjonsfond for å dekke løpende utgifter. Økonomiplanen 2026–2029 legger opp til å bygge opp disposisjonsfondet til vedtatt målnivå innen 2028 (se rapportens kapittel 3.1). For å lykkes med dette, vil det være nødvendig å oppnå positive driftsresultater over tid.

Økonomiplanen bygger delvis på vurderinger av framtidige endringer som påvirker økonomien i kommunen.

Kriteriet er vurdert som delvis oppfylt**.**

Revisor vurderer at kommunen i økonomiplanarbeidet tar hensyn til flere sentrale langsiktige utviklingstrekk. Økonomiplanen bygger på befolkningsprognoser, og kommunen har de senere årene gjennomført investeringer for å møte forventede behov i befolkningen (Folldal bo- og servicesenter). Kommunen arbeider også med å tilpasse oppvekstsektoren til forventet nedgang i barne- og elevtall. Omstillingsarbeidet er synliggjort i økonomiplanen og videreføres i planperioden. Det er også iverksatt enkelte tiltak for å møte rekrutteringsutfordringer.

Kommunen har gjennomført en revisjon av tildelingskriteriene for helse- og omsorgstjenester. Tiltaket kan bidra til at tjenestetilbudet dimensjoneres i tråd med lovpålagte oppgaver, og være et egnet verktøy for å holde utgiftene under kontroll og på et bærekraftig nivå. Revisor har ikke vurdert om tildelingskriteriene er i samsvar med lovkrav.

Revisor vurderer samtidig at det er forhold som tilsier at det langsiktige planleggingsgrunnlaget kan styrkes. Den forventede befolkningsutviklingens innvirkning på inntektssiden, er ikke synliggjort i økonomiplanen. Statlige tilskudd er en hovedkilde til inntekter for kommunen. Det er derfor sentralt at kommunene tar hensyn til hvordan befolkningsutviklingen vil påvirke det framtidige inntektsgrunnlaget til kommunen, ikke kun kostnader og tjenestebehov.

Kommunen har ikke kartlagt det samlede vedlikeholdsbehovet eller vedlikeholdsetterslepet for kommunale bygg og infrastruktur, og det foreligger heller ingen helhetlig vedlikeholdsplan. Planleggingen av vedlikehold er i dag i hovedsak basert på løpende innmeldte og observerte behov. Kommunen har videre flere bygg som står helt eller delvis tomme, og har ikke kartlagt hvilke driftskostnader dette medfører. Kommunen har opplyst at et slikt arbeid er planlagt gjennomført høsten 2026.

Et grunnleggende prinsipp for økonomisk bærekraft er formuesbevaring. Dersom det ikke budsjetteres med vedlikehold, vil det tære på realverdier i kommunen. Forringelse av realverdier kommer ikke nødvendigvis til uttrykk i årsregnskap, men vil over tid resultere i store investeringskostnader.

Kommunen har i sine styringsdokumenter pekt på et behov for å styrke kommunal beredskap. Dette er i økonomiplanen 2026-2029 ennå ikke i vesentlig grad fulgt opp gjennom konkrete prioriteringer.

5 FINANS- OG GJELDSFORVALTNING

Kommuneloven § 14-1 tredje ledd stiller krav om at kommunen skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko. Kravet er nærmere konkretisert gjennom eksempelvis krav til finansreglement og finans- og gjeldsforvaltning i kommuneloven. En side ved dette temaet er kommunens håndtering av gjeldsbyrde. Dette er behandlet i kapittel 3 i rapporten. For å unngå gjentakelser, vurderes ikke disse forholdene på nytt i inneværende kapittel. Dette kapittelet avsluttes med en samlet oppsummering av kommunens finans- og gjeldsforvaltning i lys av funnene i rapportens kapittel 3 og 5.

5.1 Finansreglement

5.1.1 Revisjonskriterier

- Kommunestyret skal vedta regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement).
- Kommunen skal sørge for at en uavhengig instans har vurdert om finansreglementet er i samsvar med relevante lovkrav og forskrifter.

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

5.1.2 Funn

Kommunestyret i Folldal vedtok økonomi- og finansreglement november 2025, sak 57/25. Reglementet erstatter de tidligere Økonomireglement Folldal kommune (sak 55/20) og Finansreglement – Folldal kommune (sak 56/20).

Før reglementet ble vedtatt, vurderte regnskapsrevisor i Revisjon Midt-Norge SA om finansreglementet var i samsvar med kravene i kommuneloven (§§ 14-1 tredje ledd og 14-13) og forskrift om garantier og finans- og gjelds-forvaltning i kommuner og fylkeskommuner (§ 6). Uttalelsen forelå i juni 2025 og fulgte saken til kommunestyret. Regnskapsrevisor konkluderte med at reglementet tilfredsstilte lovens og forskriftens krav.

5.1.3 Revisors vurdering

Kommunestyret har vedtatt regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement).

Kommunen har sørget for at en uavhengig instans har vurdert om finansreglement er i samsvar med relevante lovkrav og forskrifter, dvs. Kommuneloven §§ 14-1 og 14-13, forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner § 6.

Kriteriene er vurdert som oppfylt. Kommunestyret har vedtatt regler for finans- og gjeldsforvaltningen, og kommunen har sørget for at en uavhengig instans har vurdert om finansreglementet er i samsvar med relevante lov- og forskriftskrav.

5.2 Revisors oppsummering av finans- og gjeldsforvaltning

Kommuneloven § 14-1 tredje ledd er et overordnet krav til kommunens finans- og gjeldsforvaltning. Revisors drøfting av dette, bygger også på forhold som er behandlet tidligere i rapporten.

Folldal kommune har et finansreglement som er vurdert av en uavhengig instans og funnet å tilfredsstille kravene i kommuneloven og finansforskriften.

Som omtalt i kapittel 3 har Folldal høy gjeldsgrad, men kommunen har redusert gjelden og planlegger å nærme seg vedtatt måltall for gjeldsgrad i økonomiplanperioden. Kommunen har samtidig begrenset nye investeringer.

Et forhold som har særskilt betydning for den finansielle risikoen, er kommunens renteeksponering. Kommunens finansreglement legger føringer for fordelingen mellom fast og flytende rente, med et utgangspunkt på 50-50-fordeling, med mulighet for å vurdere dette med grunnlag i markedssituasjonen. Lånegjelden hadde i desember 2025 en betydelig større andel flytende rente enn denne fordelingen (90 prosent). Kommunen har opplyst at nye lån i 2026 er lagt på fastrente, og at administrasjonen vil vurdere å binde renten på en større andel av gjelden.

Revisors vurderinger i rapporten kan oppsummeres slik: Kommunen har etablert rammer for en forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning og har iverksatt tiltak for å redusere gjeldsbyrden. Den høye gjeldsgraden og den store andelen gjeld med flytende rente innebærer likevel at kommunens økonomi er eksponert for renteendringer. Kommunens arbeid med å redusere gjelden og vurderingen av økt rentebinding vil kunne redusere denne risikoen.

6 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at Folldal kommune delvis ivaretar kommunelovens grunnleggende krav til økonomiforvaltning.

Folldal kommune har tydelige rammer for ansvar, roller og tidsfrister, og at politisk nivå involveres gjennom budsjettprosessen. Kommunen benytter finansielle måltall som styringsverktøy og planlegger for å styrke og ivareta den økonomiske handleevnen. Kommunen har lagt føringer som skal ivareta samordnete planer, og baserer tallbudsjettet på anerkjente kilder for å gjøre realistiske anslag. Kommunen har lovpålagte reglement som skal ivareta en finans- og gjeldsforvaltning som ikke innebærer vesentlig risiko, og har redusert gjeldsgraden vesentlig de siste årene.

Revisjonen viser samtidig at det er forbedringsområder knyttet til alle områdene av økonomiforvaltingen, og de tre grunnleggende kravene i kommuneloven § 14-1.

Budsjettprosessen kan legge bedre til rette for at innspill om politiske prioriteringer og retning kommer på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt.

De finansielle måltallene anvendes som styringsverktøy, men er ikke del av flere av dokumentene som utgjør beslutningsgrunnlaget.

Selv om kommunen arbeider målrettet for å forbedre og ivareta den økonomiske handleevnen, er handlingsrommet fortsatt begrenset av høy gjeldsbelastning. Kommunens økonomiske handlingsrom, gjeldsbelastning og økonomiske utvikling er i begrenset grad analysert og forklart i økonomiplan og årsberetning. Særlig gjelder dette gjeldsbelastningens betydning for kommunens økonomiske utvikling og handlingsrom. Videre er økonomiplanens gjengivelse av kommunens historiske gjeldsgrad basert på andre beregninger enn det som ligger til grunn for det vedtatte måltallet og det som rapporteres i årsregnskapet.

Sammenhengen mellom kommuneplanens mål, kommunestyrets prioriteringer og ressursbruken i økonomiplanen kan framgå tydeligere, og det langsiktige planleggingsgrunnlaget kan styrkes gjennom bedre oversikt over framtidige kostnader og investeringsbehov, særlig innen vedlikehold.

Selv om kommunen har reglement som ivaretar lovkravene til en forsvarlig finansforvaltning og har redusert gjeldsgraden vesentlig de siste årene, er økonomien fortsatt sårbar for renteøkninger, økte finansutgifter og svekket økonomisk handlingsrom som følge av høy gjeldsgrad og renteeksponering.

6.2 Anbefalinger

På bakgrunn av funn og vurderinger i rapporten har revisor følgende anbefalinger:

Kommunen bør

- vurdere å utvikle dialogmøtet som arena for et tidlig møtepunkt i budsjettprosessen
- sørge for tilstrekkelig informasjon om kommunens økonomiske utvikling og stilling og gjeldsbelastningens påvirkning på økonomien i økonomiplan, årsbudsjett og årsberetning
- styrke sammenhengen mellom kommunens planer
- kartlegge framtidige kostnads- og investeringsbehov, særlig relatert til vedlikehold
- vurdere om kommunens renteavtaler på lånegjeld bør endres for å redusere finansiell risiko.

KILDER

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) LOV-2008-06 27-71
- Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner. FOR-2019-11-18-1520
- Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Prop. 142 S (2024-2025) Kommuneproposisjonen 2026, vedlegg 3.1 «Definisjon av indikatorene».
- NOU 2016:4 Ny kommunelov
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Tolkningsuttalelse av 07.07.15 om kravet til realistisk budsjett.
- Veileder «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner.» Kommunal- og regionaldepartementet, 2013.
- Brandtzæg, B.A., Magnussen, E. og Myhrer, R.S. (2024). «Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater.» Telemarksforskning, rapport 887.
- Gårseth-Nesbakk, L. (2018). Kommunal økonomisk bærekraft (KØB). Oversikt over foreløpige forskningsfunn. KØB forskningsrapport nr. 1. Nord Universitet, Bodø.
- Riksrevisjonen (2015). Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Dokument 3:5 (2014–2015), Oslo.
- https://www.rana.kommune.no/
- 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/
- https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommunale-finanser/statistikk/kommuneregnskap

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV 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
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) LOV-2008-06 27-71
- Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner. FOR-2019-11-18-1520
- NOU 2016:4 Ny kommunelov
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Tolkningsuttalelse av 07.07.15 om kravet til realistisk budsjett.
- Veileder «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner.» Kommunal- og regionaldepartementet, 2013.
- Brandtzæg, B.A., Magnussen, E. og Myhrer, R.S. (2024). «Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater.» Telemarksforskning, rapport 887.
- Riksrevisjonen (2015). Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning. Dokument 3:5 (2014–2015), Oslo.

Utledning av revisjonskriterier for problemstillingen: Ivaretar Folldal kommunelovens grunnleggende krav til økonomiforvaltning?

De grunnleggende kravene til kommunal økonomiforvaltning følger av kommuneloven § 14-1. I forarbeidene til kommuneloven (NOU 2016:4 *Ny kommunelov*) framgår det at bestemmelsen er ment som en overordnet bestemmelse for økonomiforvaltningen, og at de øvrige bestemmelsene i kapittel 14 må leses i sammenheng med denne.

Kommuneloven § 14-1 stiller tre grunnleggende krav til økonomiforvaltningen:

- Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. (§ 14-1 første ledd)

- Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling. (§ 14-1 andre ledd)
- Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall. (§ 14-1 tredje ledd)

De påfølgende bestemmelsene i kapittel 14 konkretiserer og utdyper kommunens og kommunestyrets plikter og ansvar for å sikre en forsvarlig økonomiforvaltning, og er sentrale kilder til revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen.

Rammer for budsjettprosessen og økonomiforvaltningen

Kommuneloven § 14-2 stiller krav om at kommunestyret skal vedta styringsverktøy for økonomiforvaltningen. Etter § 14-2 bokstav d skal kommunestyret vedta regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement). I forarbeidene til kommuneloven er det ikke stilt bestemte krav til økonomireglementets innhold eller form, men § 14-2 d markerer at økonomibestemmelsene i kommuneloven med forskrifter må utfylles med nærmere regler i et internt økonomireglement som er tilpasset hver kommune.

I kommuneloven er noen av bestemmelsene rettet mot gitte instanser. For eksempel er lovkravet i § 14-2 rettet mot *kommunestyret selv*. I forarbeidene står det at der loven sier at kommunestyret *selv* skal ta en avgjørelse, kan kommunestyret ikke delegere. Enkelte lovkrav er også rettet mot formannskapet (§ 14-3 tredje ledd) eller kommunedirektøren (§ 14-5 tredje ledd). Kommunedirektørens ansvar for forsvarlig saksutredning følger av kommuneloven § 13-1 tredje ledd, der det står at kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Noen av lovkravene i kommuneloven kapittel 14 er rettet mot *kommunen*. Kommunestyret er etter kommuneloven § 5-3 det øverste organet i kommunene, men kan delegere myndighet til å treffe vedtak til andre politiske organer, ordføreren eller kommunedirektøren. Av dette følger det at det er nødvendig med et fungerende samspill mellom administrativt og politisk nivå for å sikre en bærekraftig økonomiforvaltning, og det er sentralt at roller og ansvar i dette er tydelig avklart.

Kravet om at ansvar, roller, oppgaver og frister må avklares og tydeliggjøres følger også av kommunelovens bestemmelse om internkontroll, departementets veileder om økonomiplanlegging og forskningsfunn:

Kommunedirektørs ansvar for internkontroll følger av kommuneloven § 25-1. Her står det at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. 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

Arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan 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 blir tilstrekkelig ivaretatt.

Kommunal- og distriktsdepartementets veileder om økonomiplanlegging (2013) anbefaler at kommunen utarbeider en plan for økonomiplan- og budsjettprosessen med tydelig rollefordeling, ansvarsplassering og tidsfrister. Tilsvarende anbefalinger framgår av Telemarksforsknings rapport *Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater* (2024), hvor det blant annet anbefales tydelige rolleavklaringer, årshjul for budsjettarbeidet og arenaer for tidlig dialog mellom administrasjon og politikere. En felles virkelighetsforståelse er avgjørende for gode politiske diskusjoner og for å komme fram til gode løsninger og kompromisser om langsiktige veivalg med utgangspunkt i samfunnsutfordringene i kommunen.

På bakgrunn av dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunestyret skal vedta regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement) (Kml § 14-2 d)
- Kommunen bør ha en tydelig plan for budsjettprosessen, som involverer politisk nivå.
    - Det bør være tydelig avklart hva som er politikernes og administrasjonens ansvar, roller og oppgaver (Kml §§ 5-3 og 25-1, NOU 2016:4, Telemarksforskning)
    - Kommunen skal ha klare beskrivelser av administrative budsjettansvar (Kml § 25-1)
    - Kommunen bør ha en tydelig tidsplan for budsjettprosessen (Kml § 25-1, Telemarksforskning)
- Kommunen bør på et tidlig punkt i budsjettprosessen ha en arena for å etablere en felles situasjonsforståelse mellom politikerne og administrasjonen (Telemarksforskning).

Økonomisk handleevne skal ivaretas over tid (§ 14-1 første ledd)

Kommuneloven § 14-1 første ledd fastsetter at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. I forarbeidene til kommuneloven beskrives dette som et grunnleggende prinsipp for kommunal økonomiforvaltning. Kommunen må forvalte ressursene slik at dagens beslutninger ikke svekker framtidige kommunestyrers mulighet til å prioritere og finansiere tjenester.

Som et virkemiddel for å ivareta dette prinsippet skal kommunestyret selv vedta finansielle måltall for kommunens økonomiske utvikling og stilling, jf. kommuneloven § 14-2 bokstav c. Forarbeidene framhever at måltallene skal synliggjøre hva som kreves for å opprettholde en sunn økonomi over tid, og benytte dette som en del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosessen. Bruken av finansielle måltall skal bidra til å øke kunnskap om og forståelse for kommunens økonomiske stilling og hvilke politiske ambisjoner det er rom for i et flerårig perspektiv. Forarbeidene sier videre at det er en underliggende forutsetning at måltallene 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.

Mange kommuner har gjeldsgrad som et av sine vedtatte finansielle måltall. I forarbeidene til kommuneloven er gjeldsgrad knyttet til prinsippet om å ivareta økonomisk handleevne slik:

Det er avgjørende at kommunene tilpasser gjelden til et nivå hvor både gjelden og kommunens øvrige forpliktelser ivaretas innenfor inntektsrammene … låneopptak binder økonomien for mange år framover 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 framtiden. 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.

Kommuneloven § 14-4 krever videre at økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise utviklingen i kommunens økonomi og gjeld. Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner (§ 5-7) stiller krav om at økonomiplanen og årsbudsjettet skal inneholde en oversikt over den årlige utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser i planperioden.

I departementets veileder om økonomiplanlegging understrekes betydningen av at kommunen synliggjør hvordan investeringer og låneopptak påvirker driftsøkonomien og det framtidige handlingsrommet. Investeringer betyr at kommunen får endrede driftskostnader. Økte finansutgifter gjennom renter og avdrag vil belaste kommunens budsjett. I tillegg

kommer utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av bygningene. ... Disse utgiftene bør synliggjøres i økonomiplanen for å sikre at kommunen forstår og tar hensyn til investeringenes samlede konsekvens på handlingsrommet i økonomiplanperioden.

Kommunen skal etter kommuneloven § 14-7 utarbeide en årsberetning som redegjør 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. I forarbeidene er denne redegjørelsen omtalt som en *vurdering* av om økonomisk utvikling og stilling ivaretar den økonomiske handleevnen over tid. I forarbeidene framgår det videre at denne vurderingen må sees i sammenheng med generalbestemmelsen, § 14-1 første ledd, og bør bygge på kommunens finansielle måltall.

Riksrevisjonens rapport om låneopptak og gjeldsbelastning i norske kommuner (2015) drøfter risikoene ved høy gjeldsgrad i norske kommuner. Rapporten bygger på data fra norske kommuner. Rapporten peker på at risikoen ved høy gjeld særlig knytter seg til framtidige renteøkninger, og at kommuner med lite økonomisk handlingsrom og store lån med renterisiko kan skyve gjeldsbelastningen over på framtidige generasjoner.

Riksrevisjonen (2015) viser videre til at mange av kommunestyrene i kommunene med høyest gjeldsnivå får for lite informasjon om gjeldsbelastningen og konsekvensene gjennom de lovpålagte styringsdokumentene økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport. Informasjonen som går til kommunestyret framstår i mange tilfeller som fragmentert og ufullstendig, og inneholder få vurderinger som forklarer den økonomiske situasjonen i kommunen.

Dersom disse styringsdokumentene ikke inneholder informasjon om sentrale økonomiske nøkkeltall og vurderinger av disse, kan det bli vanskelig for kommunestyrene å få oversikt over kommunens gjeldsbelastning og konsekvenser av gjelden. Det kan blant annet føre til at kommunestyrene vedtar låneopptak som på sikt ikke vil være bærekraftige. Med bakgrunn i rapportens funn og vurderinger anbefaler Riksrevisjonen at det iverksettes tiltak som bidrar til at kommunestyrene får tilstrekkelig informasjon om gjeldsbelastningen gjennom økonomiplan, årsbudsjett og årsrapport, slik at disse dokumentene kan fungere som effektive styringsverktøy for kommunestyrenes prioriteringer.

På bakgrunn av dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Finansielle måltall og økonomisk handlingsrom

- Kommunestyret skal vedta finansielle måltall (Kml § 14-2 c)
    - De finansielle måltallene skal synliggjøre hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig utvikling som gir økonomisk handlefrihet på sikt (NOU 2016:4)

    - De finansielle måltallene skal anvendes som styringsverktøy, og være del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosessen (NOU 2016:4)
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise utviklingen i kommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser (Kml § 14-4)
- Økonomiplanen bør vise hvordan gjeldsgrad og låneopptak påvirker kommunens økonomi og belaster driftsbudsjettet (Veileder KMD)

Gjeldsbelastning og økonomisk handlingsrom

- Kommunen bør tilpasse gjeldsgraden til et nivå som ivaretar økonomisk handlingsrom over tid. (NOU 2016:4)
- Årsberetningen skal inneholde en vurdering av kommunens økonomiske utvikling og stilling, og om den økonomiske stillingen og utviklingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid (Kml § 14-7)
    - Vurderingen i årsberetningen bør bygge på kommunens vedtatte finansielle måltall (NOU 2016:4)

Samordnete og realistiske planer (§ 14-1 andre ledd)

Kommuneloven § 14-1 andre ledd fastsetter at kommunen skal utarbeide samordnete og realistiske planer for virksomheten og økonomien. Krav til kommunens økonomiplan og årsbudsjett er nærmere konkretisert i kommuneloven § 14-4.

- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret.
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.
- Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd.

Disse bestemmelsene må ses i sammenheng med plan- og bygningsloven §§ 11-1 og 11-2. Kommuneplanens samfunnsdel skal beskrive kommunens langsiktige utfordringer, mål og strategier, mens handlingsplanen (med økonomiplanen jf. kommuneloven § 14-4 fjerde ledd) skal vise hvordan disse skal følges opp gjennom prioriteringer og ressursbruk. Revisjonen

legger derfor til grunn at det bør være en tydelig sammenheng mellom kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplanen.

Kommuneloven § 14-4 (tredje ledd) krever videre at økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistiske. I forarbeidene omtales realistisk økonomiplanlegging som en sentral forutsetning for god økonomiforvaltning, og det er av stor betydning at økonomiplanen er realistisk.

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. Ved usikre anslag, skal forsiktighetsprinsippet etterleves.[28]

Veilederen fra departementet (2013) viser videre til at kommunene har begrenset mulighet til å påvirke de frie inntektene, som i hovedsak består av skatteinntekter og rammetilskudd. Inntekstberegningene for kommunen må derfor hentes fra nasjonale kilder som statsbudsjettet og kommuneproposisjonen. Utgiftssiden er i større grad opp til kommunen å bestemme, og det er gjennom tilpasning av utgifter og kostnader kommunen best kan påvirke eget handlingsrom, gjennom tiltak for effektivisering og omprioritering.

Et realistisk budsjett handler ikke bare om hvordan anslagene er utarbeidet, men også om hvor godt budsjettet tar høyde for kjente og forventede inntekts- og kostnadsutviklinger. Departementets veileder om økonomiplanlegging understreker at økonomiplanen bør bygge på pålitelige inntektsprognoser, realistiske vurderinger av kostnadsutviklingen og analyser av framtidige tjenestebehov. Demografiske framskrivninger, investeringsbehov og andre forhold som påvirker kommunens økonomiske handlingsrom bør inngå i grunnlaget for planleggingen.

Et grunnleggende prinsipp for økonomisk bærekraft er formuesbevaring[29]. Dersom det ikke budsjetteres med vedlikehold, vil det tære på realverdier i kommunen. Forringelse av realverdier kommer ikke nødvendigvis til uttrykk i årsregnskap, men vil over tid resultere i store investeringskostnader.

På bakgrunn av dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Samordnete planer

[28] Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Tolkningsuttalelse av 07.07.15 om kravet til realistisk budsjett.

[29] Gårseth-Nesbakk (2018)

- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommuneplanen skal følges opp (Kml § 14-4)
- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på (Kml § 14-4)

Realistiske planer

- Økonomiplanen og årsbudsjettet skal være realistiske (Kml § 14-4)
- Økonomiplanen skal bygge på vurderinger av framtidige endringer som påvirker økonomien i kommunen (Kml § 14-4, NOU 2016:4)

Forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning (§ 14-1 tredje ledd)

Kommuneloven § 14-1 tredje ledd krever at kommunen forvalter finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko.

Dette er konkretisert i kommuneloven § 14-13, som stiller krav om at kommunens finansreglement skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen i å ta vesentlig finansiell risiko i finans- og gjeldsforvaltningen. Etter kommuneloven § 14-2 bokstav e skal kommunestyret selv vedta finansreglementet.

Forskrift om garantier og finans- og gjeldsforvaltning i kommuner og fylkeskommuner § 7 krever videre at en uavhengig instans med tilstrekkelig kompetanse vurderer om finansreglementet er i samsvar med kommuneloven (§ 14-1 tredje ledd og § 14-13) og forskriftens krav (§ 6).

I kommunens økonomi- og finansreglement, del om finansreglement, er det omtalt hvilke rammer og begrensninger som gjelder for forvaltningen av gjeld. I punkt 3.7 c) er det vedtatt at forvaltningen skal legges opp til 50% flytende rente og 50% som skal vurderes ut fra markedssituasjonen.

På bakgrunn av dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunestyret skal vedta regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement) (Kml § 14-2 e)
- Kommunen skal sørge for at en uavhengig instans har vurdert om finansreglementet er i samsvar med relevante lovkrav og forskrifter [dvs. Kml §§ 14-1 og 14-13, forskrift § 6] (forskriften § 7)

VEDLEGG 2 – DATAKILDER

	Datakilder som brukes som grunnlag for å anslå inntekter og utgifter		
	Årsbudsjett	**Økonomiplan, 3 siste år**	**Merknad**
Rammetilskudd	KS-prognosemodell	KS-prognosemodell	
Skatt på inntekt og formue	KS-prognosemodell	KS-prognosemodell	
Eiendomsskatt	Komtek/Norkart	Komtek/Norkart	
Konsesjonskraft	Kommunekraft og gjeldene kjøper		Konsesjonskraft selges på fastpris via Kommunekraft. Dette samordnes med de andre kommunene i regionen. Når avtale er inngått, innhenter vi beregninger fra kjøper. For 2026 er dette Ishavskraft.
Rente- og avdrags-kompensasjon	Husbanken	Husbanken	
Integreringstilskudd	Imdi	Imdi	Vi budsjetterer ikke med inntekter eller utgifter knyttet til eventuell ny bosetting, da slike vedtak normalt ikke fattes før i februar i budsjettåret. Eventuelle endringer tas derfor inn gjennom tertial-rapporteringene.
Renteutgifter og avdragsutgifter	KBN Finans	KBN Finans	I tillegg til eksisterende lån simuleres nye låneopptak for beregning.
Renteinntekter	Visma-Fjorårets regnskap Renteprognose KBN Finans	Visma-Fjorårets regnskap Renteprognose KBN Finans	
Aksjeutbytte	Visma-Fjorårets regnskap	Visma-Fjorårets regnskap	

Kalkulatoriske inntekter	Visma-Fjorårets regnskap SSB - konsumprisindeks	Visma-Fjorårets regnskap SSB - konsumprisindeks	Egne vurderinger ut fra disse.
Lønnsvekst	KS Deflator og statsbudsjett	KS Deflator og statsbudsjett	
Prisvekst	KS Deflator og statsbudsjett	KS Deflator og statsbudsjett	
Pensjonspremie	KLP	KLP	
Premieavvik og amortisering av premieavvik	KLP	KLP	

VEDLEGG 3 – UTTALELSE

Hei, og tusen takk for påminnelsen!
Rapporten er i all hovedsak samsvarende med vår egen oppfatning og samsvarer med en del av de grepene vi allerede har sett på i forhold til økonomiplanperioden 2027-2030

Vi har en liten konkretisering i kapitel 2.1.2 side 22.
"Budsjettering og budsjettoppfølging skjer... "
Det korrekte er "Budsjettering og budsjettoppfølging skjer i månedlige styringssamtaler med kommunedirektør og enhetsleder, og i tilknytning til dette møter mellom enhetsleder og avdelingsleder. Annen hver måned deltar økonomisjefen på styringssamtalene."
Forøvrig har vi ikke flere innspill til rapporten.

Ønsker dere ei riktig god helg etter hvert!

Med hilsen

Katrine Lereggen
Kommunedirektør

Telefon: 948 30 551
Mobil:

Folldal kommune
Gruvvegen 7
2580 Folldal
Telefon 62 49 10 00
postmottak@folldal.kommune.no

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no