

Faktaundersøkelse

Budsjettoppfølging Helse og velferd 2024 - delrapport 2

Melhus kommune

2025

UND 1019

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført faktaundersøkelsen på oppdrag fra Melhus kommunes kontrollutvalg i perioden juni 2025 og frem til desember 2025.

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

Orkanger, 19.12.2025

Arve Gausen

Oppdragsansvarlig revisor

Marie Husøy Sæther

Mathias Kirkerud

Prosjektmedarbeidere

SAMMENDRAG

Revisor har etter bestilling fra kommunens kontrollutvalg undersøkt om lovkrav og kommunens rutiner for budsjettoppfølgning er fulgt innen Helse og velferd i 2024. Følgende områder er omtalt i rapporten:

Innføring av økonomisystemet Framsikt

Kommunens økonomisystem Framsikt gir gode muligheter for økonomisk styring og rapportering, dette baseres på revisors erfaringer fra andre kommuner. Nyten av systemet i kommunen ble imidlertid redusert av flere utfordringer i innføringsfasen i 2024 og samtidig innføring av andre digitale systemer innen Helse og velferd.

Rapportering etter kommunelovens krav

Revisjonen oppsummerer med at Melhus kommune har oppfylt kommunelovens krav om rapportering om utvikling i inntekter og utgifter minst to ganger i året til kommunestyret i 2024.

Håndtering av avvik i budsjettet for 2024 etter kommunelovens krav

Revisjon oppsummerer med at til tross for vesentlige avvik fra budsjettet, ble det ikke lagt fram konkrete forslag til budsjettreguleringer i saksframlegget til første og andre tertialrapport. Kommuneloven krever at slike budsjettreguleringer skal fremmes når det oppstår vesentlige avvik. Det er videre manglende samsvar i merforbruket referert i saksframlegget og sakens vedlagte rapporter fra Helse og velferd. Datagrunnlaget viser at enhetene rapporterte den økonomiske situasjonen mer i samsvar med virkeligheten til kommunalsjefen enn det som ble lagt frem i saksframlegget fra kommunens ledelse til kommunestyret i andre tertialrapport og ved saldering av budsjettet. Revisor oppsummerer med at manglende dokumentasjon og ulik rapportering av merforbruk – både internt i administrasjonen og til det politiske nivået – utgjorde vesentlige svakheter i kommunens økonomiske styring i 2024.

Bruken av Framsikt

Den økonomiske oppfølgingen av merforbruket var i liten grad dokumentert i internt rapporteringssystem i Framsikt. Varsler om merforbruk innen Helse og velferd ble i liten grad fulgt opp med dokumenterte innsparingstiltak eller forslag til budsjettjusteringer for politisk behandling.

Lederavtaler og økonomisk ansvar

Det forelå lederavtaler mellom rådmannen, kommunalsjef og enhetsledere i Helse og velferd, som regulerer det økonomiske ansvaret. Det var ikke etablert lederavtaler med

avdelingsledere, noe som kan bidra til klarhet om det økonomiske ansvaret i det lavere ledernivået.

Kommunens system for likviditetsstyring i 2024

Revisor oppsummerer med at Melhus kommune i 2024 bare delvis hadde et fungerende system for likviditetsstyring. Kommunen opplevde perioder med svak likviditet og mangel på løpende oppfølging. Enkelte betalinger ble utsatt, og midlertidig likviditetslån fra kirkelig fellesråd ble ikke rapportert politisk. Det er fra 2025 igangsatt tiltak for å styrke rutiner og praksis for likviditetsstyring. Politisk rapportering bør vies oppmerksomhet ved behov, etter revisors oppsummering.

Årsverksutvikling Helse og velferd i 2024

Totalt for Helse og velferd var det en samlet økning på om lag 13,1 årsverk. Ved inngangen til året var det 553,28 årsverk, som ble redusert til 550,29 ved utgangen av juni, før det økte til 566,4 ved utgangen av året. Tallene inkluderer en overføring av årsverk fra NAV sosial til Skaun kommune sommeren 2024.

Vikar og overtid i Helse og velferd

Revisor oppsummerer med at Melhus kommune i 2024 hadde utilstrekkelig styring og kontroll med bruk av vikarer og overtid innen Helse og velferd. Høyt sykefravær, lav grunnbemanning og begrenset tilgang på kvalifiserte vikarer førte til omfattende overtidsbruk og merforbruk. Kommunen har ikke etablert systematisk oppfølging eller felles rutiner for godkjenning og analyse av bruk av vikarer og overtid. Det er ifølge intervjudata iverksatt tiltak i 2025 som kan styrke kontrollen ved bruk av vikar og overtid.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Organisering av Helse og velferd i Melhus kommune	8
1.3 Metode	8
1.4 Bakgrunn.....	10
1.4.1 Kommunelovens krav til budsjettstyring	10
1.4.2 Delegert myndighet og økonomireglement i Melhus kommune	10
1.4.3 Budsjettoppfølging	11
2 Budsjettoppfølging.....	12
2.1 Økonomisystem.....	12
2.2 Økonomirapportering for Helse og velferd	15
2.2.1 Tertialrapporter til kommunestyret i 2024	15
2.2.2 Første tertialrapport	16
2.2.3 Andre tertialrapport	17
2.2.4 Saldering av budsjettet	18
2.2.5 Økonomisk kontroll og styring	20
2.2.6 Revisors oppsummering	21
3 Lederoppfølging og lederavtaler	24
3.1 Lederoppfølging og lederavtaler kommunalsjef	24
3.2 Lederoppfølging og lederavtaler enhetsledere.....	26
3.3 Lederoppfølging og lederavtaler avdelingsledere	27
3.4 Revisors oppsummering	28
4 Likviditet, årsverk og vikar /overtid	30
4.1 Kommunens system for å sikre likviditet	30
4.1.1 Kommunens bestemmelser for å sikre likviditet	30
4.1.2 System for likviditet i 2024	30
4.1.3 Revisors oppsummering	31
4.2 Utvikling av årsverk i 2024.....	32
4.3 Vikar og overtid i 2023 og 2024	34
4.3.1 Revisors oppsummering	37
5 Hovedoppsummering	39
Kildeliste.....	41

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Melhus kommune bestilte i sak 21/25, 9. april 2025, en undersøkelse med tema økonomirapportering innen området Helse og velferd. Undersøkelsen ble bestilt som to del-prosjekter. Første del er en regnskapsrapport, og ble behandlet i kontrollutvalget i sak 42/25 den 12.06.25. Tema for del 2 er budsjettoppfølging. Rapportens del 2 omhandler følgende spørsmål:

Er lovkrav og kommunens rutiner for budsjettoppfølging fulgt innen Helse og velferd i 2024?

- Økonomirapportering, prognoser, avvik og forslag til tiltak:
 - enhetsleder til kommunalsjef Helse og velferd
 - fra kommunalsjef Helse og velferd til Rådmannen
 - fra Rådmannen til politisk nivå om Helse og velferd
- Er lederavtaler som regulerer økonomiansvar etablert og fulgt opp i administrative lederledd?

Undersøkelsen skal i tillegg inneholde beskrivelse av følgende elementer:

- Kommunens system for å sikre likviditet til å dekke løpende utgifter i 2024
- Utvikling i årsverk innen Helse og velferd i 2024
 - herunder bruk av overtid og vikarinnleie i 2023 og 2024

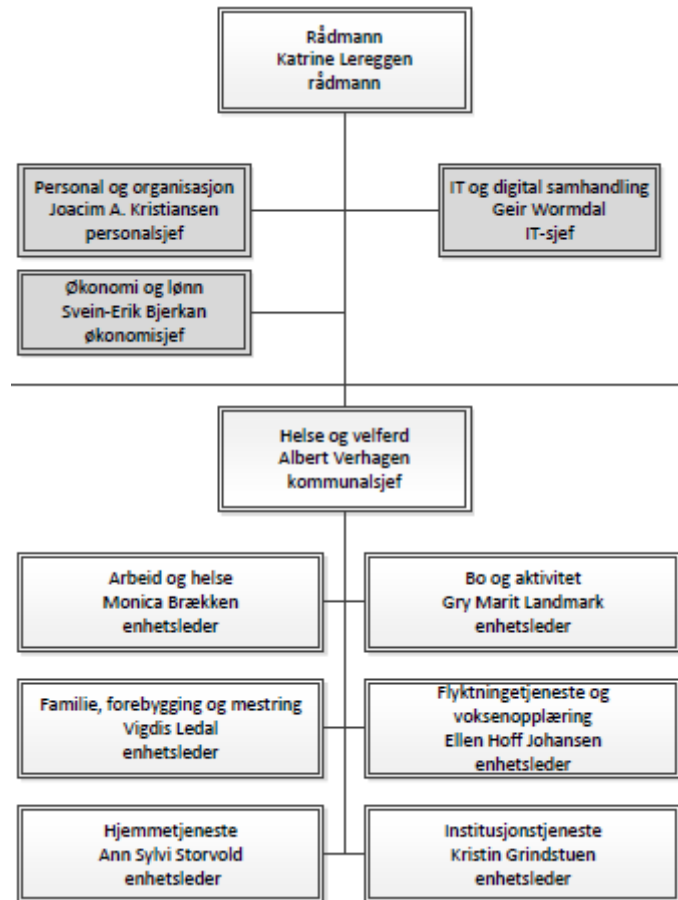
Problemstillingen i faktaundersøkelsen er besvart i følgende kapitler:

- Kapittel 2.1: Kommunens økonomisystem
- Kapittel 2.2: Økonomisk rapportering til kommunestyret
- Kapittel 3: Lederoppfølging og avtaler
- Kapittel 4.1: Kommunens system for likviditet
- Kapittel 4.2: Årsverk
- Kapittel 4.3: Vikarinnleie og overtid

Kapittel 5 gir en samlet oppsummering av faktaundersøkelsen.

1.2 Organisering av Helse og velferd i Melhus kommune

Figur 1. Kommunens administrative organisering frem til januar 2025:



Kilde: Melhus kommunes hjemmeside

Følgende endringer i den sentrale ledelsen i Melhus kommune har funnet sted: Morten Bostad ble konstituert som Rådmann fra 26. mars 2025. Økonomisjef Svein-Erik Bjerkan fratrådte stillingen 29. januar 2025, og ny økonomisjef Oddvar Aardahl begynte 13. januar 2025 og ble kommunens økonomisjef fra 30 januar. Kjersti Stenvig var enhetsleder i Bo og aktivitet frem til 1.8.2024.

1.3 Metode

Faktaundersøkelsen er gjennomført med tilsvarende metodikk i intervju, dokumentgjennomgang og høring av rapport som ligger til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til faktaundersøkelsen del 2.

Intervju

Det er gjennomført oppstartsmøte og ti individuelle intervjuer. Følgende ledere ble intervjuet:

- Konstituert Rådmann
- Økonomisjef
- Regnskapsleder
- Økonomirådgiver
- Kommunalsjef Helse og velferd

Et utvalg av ansatte innen Helse og velferd ble valgt ut til intervju på bakgrunn av deres ansvar innenfor temaet for undersøkelsen. Disse var:

- Enhetsledere for hjemmetjenesten
- Enhetsleder for institusjon
- Enhetsleder for bo og aktivitet
- Enhetsleder for flyktningetjenesten og voksenopplæringa
- Avdelingsledere for rådhusvegen bofelleskap
- Avdelingsleder for Nedre Melhus hjemmetjeneste
- Avdelingsleder for Buen korttidsavdeling

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

Noen av intervjuobjektene har besvart oppfølgingsspørsmål på epost.

Tidligere Rådmann ble gitt anledning til å utale seg i faktaundersøkelsen, men takket nei til dette. Tidligere Rådmann ga muntlig tilbakemelding om at hun har avsluttet arbeidsforholdet og at hun har informert kommunestyret i økonomisaker knyttet til Helse og velferd.

Vi har hatt møte med tidligere økonomisjef som har gitt oss informasjon om saker og presentasjoner til politisk nivå som omhandler undersøkelsesområdet. Utover dette hadde han ikke ønske om å gi ytterligere informasjon til undersøkelsen.

Dokumentgjennomgang

Revisor har gjennomgått administrative dokumenter og orienteringer, presentasjoner samt saker til politisk behandling, som er relevant for politisk og administrativ økonomisk rapportering innen Helse og velferd. Dette inkluderer kommunens rutiner og føringer for økonomiarbeidet innen Helse og velferd. En fullstendig liste over gjennomgåtte dokumenter og datakilder finnes i vedlegg 1 Kilder.

Høring

En foreløpig rapport ble sendt til konstituert rådmann for høring 26. november 2025. Den 12. desember 2025 opplyste konstituert rådmann muntlig at kommunen ikke hadde merknader til høringsrapporten.

Vurdering av metode

Revisor mener at datagrunnlaget er tilstrekkelig og relevant for å utarbeide faktaundersøkelsen utfra kontrollutvalgets bestilling. Det er benyttet flere metoder for datainnsamling, som dokumentgjennomgang, analyse av tall, intervjuer og e-postkorrespondanse. Svakhet i datainformasjonen er at tidligere Rådmann og økonomisjef ikke har ønsket å stille intervjudata til rådighet i saken. Imidlertid har tertialrapporter til kommunestyret sikret datagrunnlag om hvordan økonomisk rapportering innen Helse og velferd er fremlagt for politisk behandling. Innsamlet informasjon har bidratt til å belyse temaet fra ulike perspektiver og styrker validiteten i datagrunnlaget. Vi anser derfor dette som et tilstrekkelig grunnlag for å besvare kontrollutvalgets bestilling i faktaundersøkelsen.

1.4 Bakgrunn

1.4.1 Kommunelovens krav til budsjettstyring

I kommunelovens §14-5 omtales årsbudsjettets bindende virkning og budsjettstyring. Her kan det trekkes fram følgende plikter:

- Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse (§ 14-5 andre ledd).
- Kommunedirektør skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årets budsjett (§ 14-5 tredje ledd).

1.4.2 Delegert myndighet og økonomireglement i Melhus kommune

I delegeringsreglement for Melhus kommune¹ står det at Rådmannen er delegert økonomimyndighet gjennom økonomireglementet²:

¹ [Delegeringsreglementet](#), vedtatt i kommunestyrets sak 64, 2021.

Rådmannen delegeres myndighet til å opprette og nedlegge stillinger innenfor vedtatt budsjett, i henhold til vedtatte rammer og retningslinjer.

Melhus kommunes økonomireglement Kapittel fem og seks (vedtatt i kommunestyrets sak 67, 2021) viser til at kommunestyret vedtar målene og premissene årsbudsjettet bygger på. Videre omtales årsbudsjettets innhold og inndeling på følgende måte:

- Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret.
- Kommunestyrets prioriteringer samt de målsettinger og premisser som budsjettet bygger på, skal komme tydelig frem.
- Årsbudsjettet skal fremstilles i ett samlet dokument, hvor drifts- og investeringsbudsjettet inngår.
- Årsbudsjettet blir som nettobevilgninger til tjenesområdene som vil si differansen mellom brutto inntekter og brutto utgifter.

Melhus kommune har følgende administrative sektorer med egne rammer i driftsbudsjettet:

- Sentraladministrasjonen
- Oppvekst og kultur
- Helse og velferd
- Plan og utvikling

Rådmannen utarbeider forslag til årsbudsjett (talldel) for driftsbudsjettet for neste år. Budsjettet skal fremstilles i nettobeløp på respektive sektorer (rammeområder³).

1.4.3 Budsjettoppfølgning

Reglementet for budsjettoppfølgning fastslår følgende: Rådmannen plikter å rapportere skriftlig om utviklingen i inntekter og utgifter sammenholdt med årsbudsjettet. Slik rapportering skal foretas minst to ganger gjennom budsjettåret (tredje rapportering i forbindelse med avleggelse av årsberetning/årsmelding). For økonomirapporteringen gjennom året skal Rådmannen utarbeide rapporter med regnskapsoversikter og års prognoser for de enkelte sektorer og for kommunen samlet. Dersom det ligger an til avvik skal dette forklares, og forslag til nødvendige tiltak skal komme frem.

³ Rammeområder omfatter differansen mellom brutto inntekter og brutto utgifter.

2 BUDSJETTOPPFØLGING

Dette kapitlet besvarer følgende problemstillingen: Er lovkrav og kommunens rutiner for budsjettoppfølging fulgt innen Helse og velferd i 2024. Først vil vi gi en beskrivelse av kommunens økonomisystem i 2024.

Kommunen innførte Framsikt og Visma som økonomisystem fra 1.1.2024. Videre ble Helseplattformen innført samtidig til Helse og velferd i 2024. Følgende informasjon beskriver innføringen av disse systemene.

2.1 Økonomisystem

Kommunalsjef/stab

Kommunalsjefen beskriver Framsikt som et system med gode muligheter for analyse og innsikt, men påpeker at innføringen har vært krevende. Han viser til delvis manglende kompetanse hos ledere med økonomiansvar i Helse og velferd i 2024. Dette har skapt utfordringer knyttet til forståelse og praktisk bruk av økonomisystemene. Kommunalsjefen understreker at det i 2025 fortsatt er behov for opplæring. I samarbeid med økonomirådgiverne har han derfor satt i gang et nytt opplæringsprogram. Målet er å styrke forståelsen for økonomiske prinsipper og legge til rette for bedre beslutningsgrunnlag og økt eierskap til økonomistyringen.

Videre peker kommunalsjefen på svakheter i samspillet mellom turnus- og økonomisystemet, særlig knyttet til variabel lønn. Det er ikke alltid dette registreres korrekt eller forstås riktig. Dette utfordrer avdelingslederne ved rapporteringspunkt om tallgrunnlaget i Framsikt er korrekt. Forsinket tilgang til regnskapstall har også gjort det utfordrende å gjennomføre analyser og rapportere innenfor rapporterings- og budsjettfristene, noe som fortsatt utgjør en utfordring i 2025.

Et konkret eksempel som illustrerer risiko for feilrapportering, er at reverseringer av lønnsutbetalinger ved årsskifte ikke blir registrert i tallgrunnlaget i Framsikt. Kommunalsjefen peker også på manglende skriftlige rutiner for kvalitetssikring av lønnsdata i avdelingene, og sier at praksis for manuell kontroll varierer mellom dem.

I samme tidsperiode som Framsikt ble innført, tok også kommunen i bruk et nytt arkivsystem og Helseplattformen. Dette har ført til kapasitetsutfordringer innen Helse og velferd. Kommunalsjefen fremhever at innføringen av Framsikt var sentralstyrt og preget av lite involvering fra tjenesteledet, i motsetning til Helseplattformen, som ble forberedt grundigere.

Manglende eierskap til økonomisystemet blant avdelingsledere trekkes frem som et resultat av dette, og tidspunktet for innføringen beskrives som uheldig.

Enhetsledere

Enhetslederne opplyser at økonomisystemene Framsikt og Visma er hovedverktøyene for økonomioppfølging og prognosearbeid i kommunen. Overgangen til Framsikt fra 1. januar 2024 har gitt bedre muligheter for oppfølging, men også flere praktiske utfordringer knyttet til datakvalitet, overføringer og bruk.

De peker på at datagrunnlaget i systemene ikke alltid er pålitelig, og at det tidlig ble oppdaget avvik mellom tall i Framsikt og opplysninger i andre verktøy, særlig turnus- og ressursstyringssystemene. I likhet med kommunalsjefens utsagn, trekker enhetslederne frem data på variabel lønn som spesielt uoversiktlig, og det har vært behov for omfattende manuell kvalitetssikring for å rette opp i tallmaterialet før rapportering. Kontroll av lønnsdata innebærer manuell gjennomgang av lønnsark for hver ansatt, inkludert faste tillegg og variable godtgjørelser, sammenholdt med regnskapstallene i Framsikt.

Enhetslederne fremhever at økonomirådgiver deltar aktivt i oppfølgingen av økonomidata. Det gjennomføres faste møter hvor avdelingsregnskap og avvik mellom planlagt og faktisk ressursbruk blir gjennomgått. Arbeidet med årsprognoser beskrives som krevende, og det stilles krav til både faglig kompetanse og kvalitetssikring av tallgrunnlaget. Flere viser til at prognosearbeidet tidligere var preget av lav kompetanse blant avdelingsledere, men at det nå legges større vekt på opplæring og felles gjennomganger for å styrke forståelsen av økonomiske sammenhenger.

Flere enhetsledere peker også på at kommunens bruk av årsprognoser i stedet for periodiserte budsjetter gjør det mer kompetansekrevende for avdelingsledere å følge opp økonomien.

For flyktningtjenesten benyttes IMDi-portalen i tillegg til Framsikt for å utarbeide inntektsprognoser, basert på statlige tilskudd. Bruk av IMDi-portalen gir pålitelige prognoser, som i liten grad avhenger av enkeltpersoners beregninger. Prognosearbeidet beskrives som spesielt utfordrende, ettersom inntektene varierer med antall flyktninger og statlige vedtak. Endringer i tilskudd gjennom året krever hyppige justeringer av årsprognoser.

Videre sier enhetslederne at tap av tilgang til fullstendige lønnsopplysninger etter innføringen av personvernregelverket (GDPR) har redusert muligheten for lokal kontroll. Dette påvirker kvaliteten på rapporteringen, særlig når avdelingsledere er fraværende. De sier videre at kommunen ikke har et automatisk system for oppfølging av overtid og variable tillegg, og at dette derfor må følges opp manuelt.

Enhetslederne sier at det i 2025 er etablert mer systematiske rutiner for bruk av årsprognoser og kontroll av tallgrunnlag. Avdelingslederne deltar fra og med 2025 i gjennomgang av lønnsarter og regnskap sammen med økonomirådgiver. Dette skal bidra til bedre oversikt og mer pålitelig økonomistyring, selv om utfordringer med oppdatering av tallgrunnlaget i Framsikt og korte tidsfrister for rapportering fortsatt vedvarer.

Avdelingsledere

Avdelingslederne opplyser at kommunen fra 2024 har tatt i bruk nye økonomisystemer, blant annet Framsikt. Overgangen beskrives som krevende, og det pekes på at opplæringen har vært begrenset og lite systematisk. Flere forteller at arbeidet med rapportering og prognoser gjennomføres parallelt med øvrige driftsoppgaver, noe som fører til tidspress med korte frister.

De viser til at det har forekommet feil ved innlasting av lønnsfiler, manglende data og feil knyttet til tillegg, årslønn og registrering av ansatte. Dette har medført behov for manuell kontroll og dobbeltarbeid ved rapportering. Det opplyses også at turnusprogrammet Visma Ressurs ikke kommuniserer godt med Framsikt, noe som skaper avvik mellom faktisk aktivitet og registrert økonomi. Overtidsbetaling og enkelte avgiftskoder registreres feil og må følges opp manuelt.

Prognosearbeidet beskrives som utfordrende, særlig på grunn av uforutsigbare behov og forsinkelser i tallgrunnlaget. Kvalitetssikring av lønns- og stillingsdata skjer i stor grad manuelt, og flere enheter har etablert egne rutiner for dette. Enkelte avdelinger gjennomfører månedlige gjennomganger av lønnsdata opp mot turnusplaner sammen med økonomirådgiver, for å sikre oversikt. Dette beskrives imidlertid som tidkrevende. En avdelingsleder forteller at de praktiserer sidemannskontroll, der to avdelingsledere sammen gjennomgår både lønnsark og innregistrerte data i Framsikt.

Flere avdelingsledere peker på at korte frister og tidspress ved rapportering begrenser muligheten for grundig kvalitetssikring. Samtidig fremheves samarbeid i ledergruppen som en viktig støtte i arbeidet med prognoser og økonomisk rapportering.

Økonomiavdelinga

Økonomirådgiver opplyser at økonomiavdelingen søkte om å leie inn en prosjektleder i redusert stilling for innføringen av Visma og Framsikt, men fikk avslag på søknaden. Dette førte til at året ble særlig arbeidskrevende for økonomiavdelingen, blant annet som følge av håndteringen av merforbruket innen Helse og velferd.

Ansatte fra økonomiavdelinga ga opplæring i bruk av økonomisystemene til ledere i Helse og velferd samt øvrige kommunale enheter. Økonomirådgiver peker videre på at kommunens bruk av årsprognoser, i stedet for periodisert budsjett, stiller høyere krav til kompetanse hos ansatte med økonomiansvar. Bruk av periodisert budsjett er et tilgjengelig alternativ i framsikt.

Økonomirådgiver bemerker også at det innen Helse og velferd er lite bruk av budsjettregulering ved merforbruk.

2.2 Økonomirapportering for Helse og velferd

Dette kapitlet besvarer følgende problemstillingen: Er lovkrav og kommunens rutiner for budsjettoppfølging fulgt innen Helse og velferd i 2024. I denne delen viser vi hvordan rapporteringen til kommunestyret er gjennomført i 2024 for Helse og velferd.

2.2.1 Tertialrapporter til kommunestyret i 2024

Det er lagt frem to tertialrapporter til behandling i kommunestyret: sak 65/24 i juni 2024 og sak 113/24 i oktober 2024. I tillegg ble saldering av budsjettet for 2024 behandlet i sak 136/24 i desember 2024. Sakene gir til sammen en systematisk og helhetlig rapport av kommunens økonomi gjennom 2024, inkludert for sektoren Helse og velferd fra administrasjonen.

I saksutredningene til tertialrapportene er vedtatte nettorammer, avsetninger, bruk av fond og beløp til bevilgningsoversikten for drift beskrevet.

Det er ingen informasjon om regnskap eller årsprognose for Helse og velferd i tabelloppsettet med tallmateriale i selve saken. Dette fremkommer i stedet i vedlegg 1 som er en tilhørende rapport som gir et helhetlig bilde av status i Melhus kommune, inkludert informasjon på enhets- eller avdelingsnivå.

I både første og andre tertialrapport, samt i saken om saldering av budsjettet for 2024, peker Rådmannen på en økonomisk usikker situasjon på overordnet nivå – med særlig krevende forhold innen sektoren Helse og velferd. Den økonomiske rapporteringen for denne sektoren omtales nærmere i de neste tre delkapitlene.

2.2.2 Første tertialrapport

Rådmannens vurdering og konklusjon i saksfremlegget til tertialrapport 1 den 18.6.2024 i sak 65 er som følger:

- Prognosen for 2024 viser et økonomisk bilde som på overordnet nivå er usikkert, og det ligger et krevende økonomisk bilde på sektornivå, og spesielt i forhold til sektoren Helse og velferd. Slik prognosen fremstår nå ligger det et samlet merforbruk på sektoren Helse og velferd på om lag 23 millioner kroner. Vi ser at det blant annet har vært en markant økning i utgifter tilknyttet sosiale bidrag, eksempelvis boutgifter og livsopphold. I tillegg er prognoses usikker blant annet knyttet til forventet inntektsnivå på flyktningemidler i 2024.
- Rådmannen vil følge opp tett fremover for å jobbe seg inn mot en budsjettbalanse, samtidig som det blir viktig å avklare om sektoren har fremtidige realistiske budsjetttrammer. Dette må også sees i sammenheng med en forventningsavklaring i forhold til riktig tjenestenivå.

Det foreligger ingen forslag til regulering av budsjettet for Helse og velferd i saken til tertialrapport 1 som legges frem til kommunestyrets behandling.

- Vedlegg 1 er vedlagt tertialrapporten og omfatter en rapport som gir et helhetlig bilde av status i Melhus kommune ved utgangen av april 2024. Her vises det blant annet til følgende behov for budsjettkorrigeringer med ekstra bevilgninger etter 1. tertial for sektoren Helse og velferd hvor følgende tiltak er foreslått (side 33):
 - Bruk av Nyby-appen med årlig kostnad på kroner 95 000
 - Nye lokaler Helsekoret med årlig kostnad på kroner 90 000
 - Oppgradering av kontorene til hjemmetjenesten kroner 225 000
 - Digitalisere ledsagerbevis med årlig kostnad på kroner 25 000
 - Etablering av bofelleskap Ole Brum fra 2025 med årlig kostnad på kroner 1,1 millioner i FDV kostnader og kroner 13,2 millioner for helsepersonell
 - Videreføring av prosjektene for korttidshjelpemidler og postverter kroner 550 000
 - Rekrutterings- og stabiliseringstiltak ved Lundamo legesenter, kostnad ikke kjent

- Budsjettet til helse- og velferdssektoren i 2024 burde vært styrket med mer enn 92 millioner kroner (2023-kroner) for å komme på samme nivået som en gjennomsnittlig kommune i KOSTRA-gruppe 7. Styrkingen av budsjettet til Helse- og velferdssektoren i 2024 var på 48,4 millioner kroner i forhold til opprinnelig budsjett 2023.

Økonomirådgiver opplyser at merforbruket på 23 millioner kroner i tertialrapport 1 blant annet skyldtes økte sosiale utgifter, inntekter knyttet til flyktninger og økte årsverk innen Helse og velferd.

Kommunalsjefens forklaringer og foreslåtte tiltak til budsjettregulering ble ikke videreført i saksframlegget ved tertialrapporteringen i 2024. I saksframlegget ble det beskrevet at det ikke var behov for endringer, til tross for at tekstdelene inneholdt konkrete forslag og tiltak til budsjettendringer fra kommunalsjefen for Helse og velferd. Dette medførte at politikerne dermed ikke fikk et reelt valg mellom budsjettøkning eller innsparingstiltak – fordi Rådmannen selv skulle sørge for budsjettbalanse. Kommunalsjefen uttrykker frustrasjon over at dette gjorde det umulig for politikerne å ta stilling til reelle alternativer.

2.2.3 Andre tertialrapport

Rådmannens vurdering og konklusjon i saksframlegget til tertialrapport nr. 2 den 29.10.2024, sak 113:

- Prognosen for 2024 viser et økonomisk bilde som på overordnet nivå er usikkert, og at det ligger et krevende økonomisk bilde på sektornivå, og spesielt i forhold til sektoren Helse og velferd. Slik prognosen fremstår nå ligger det et samlet merforbruk på sektoren Helse og velferd på om lag 24,4 millioner kroner. Vi ser at det blant annet har vært en markant økning i utgifter tilknyttet sosiale bidrag, eksempelvis boutgifter og livsopphold. I tillegg er prognosen usikker blant annet knyttet til forventet inntektsnivå på flere poster. Det kan også nevnes at prognosen for skysskostnader har økt betraktelig i 2024, som bidrar til et økt merforbruk innenfor sektoren oppvekst og kultur.
- Den totale prognosen for Melhus kommune er fortsatt beheftet med stor usikkerhet. Rådmannen vil følge opp tett fremover for å jobbe seg inn mot en budsjettbalanse, samtidig som det blir viktig å avklare sektorens budsjetttrammer i sammenheng med en forventningsavklaring av riktig tjenestenivå. I begge rapporteringene understreker Rådmannen behovet for tett oppfølging fremover for å arbeide mot budsjettbalanse. Det vektlegges også at det er nødvendig å vurdere realismen i sektorens

budsjettrammer, sett i sammenheng med en forventningsavklaring om riktig tjenestenivå.

- Vedlegg 1 er vedlagt tertialrapporten og omfatter en rapport som gir et helhetlig bilde av status i Melhus kommune ved utgangen av august 2024. På sidene 32 og 33 vises det til behov for budsjettkorrigeringer etter 1. tertial 2024 for sektoren Helse og velferd, hvor følgende tiltak beskrives:
 - Prognosen etter andre tertial 2024 viser et forventet merforbruk i Helse- og velferdssektoren på 35 692 170 kroner. Helse- og velferdssektoren i Melhus kommune står overfor store økonomiske og ressursmessige utfordringer, som hovedsakelig skyldes høye lønns- og driftskostnader, uforutsigbare inntekter og underfinansierte tjenesteutvidelser.
 - Planlagte tiltak for å bedre økonomien i helse- og velferdskontorene er: effektiv ressursbruk, re-evaluering av tjenester, inntektsøkende tiltak, reduksjon av driftskostnader, øke mottak av utskrivningsklare pasienter, samarbeid og organisering. Det beskrives ingen kronebeløp til overnevnte tiltak.

Økonomirådgiver opplyser at Helse og velferd først rapporterte et avvik på 40,2 millioner kroner til Rådmannen, men at dette senere ble nedjustert til 24 millioner. Nedjusteringen ble forklart med at sykepengerefusjoner og andre inntekter ble høyere enn først antatt av ledelsen.

2.2.4 Saldering av budsjettet

Rådmannens vurdering og konklusjon i saksfremlegget desember 2024, sak 134:

- Det er et utfordrende økonomisk handlingsrom i 2024. Dette skyldes både vedvarende høye finanskostnader, lavere skatteinntekter og økte utgifter innenfor sektorene oppvekst og kultur og Helse og velferd. Rådmannen anslår at kommunen i 2024 vil gå med et merforbruk, men det er pr. i dag for tidlig å si noe om størrelsen på dette. Bakgrunnen for dette er presentert i tertialrapport 2.
- Rådmannen vil presisere at det fortsatt er usikkerhet knyttet til det faktiske inntektsnivået i 2024. Det er flere inntektsposter vi ikke kjenner fullt ut før januar 2025, men Rådmannen anslår likevel at det faktiske inntektsnivået i 2024 kan bli noe bedre enn hva Rådmannen legger til grunn i denne saken. Dette gjelder spesielt i forhold til sykelønnsrefusjoner og avkastning fra kommunens langsiktige finansielle investeringer.

Intervjudata

Økonomirådgiver sier at det i oktober ble rapportert et merforbruk på 62 millioner kroner for Helse og velferd. Dette ble senere nedjustert til cirka 35 millioner. Ifølge økonomirådgiver ble nedjusteringen gjort uten tydelig dokumentasjon, og var påvirket av aktiv involvering fra tidligere Rådmann og øvrig ledelse.

Økonomirådgiver uttrykker uenighet i nedjusteringen og mener at merforbruket var reelt. Det ble likevel redusert i et møte mellom Rådmannen og flere ledere, en prosess økonomirådgiver beskriver som krevende.

Økonomirådgiver beskriver følgende årsaker til økte utgifter:

- Det ble melding om økning i flere årsverk i Helse og velferd uten at budsjettmidler ble tilført, eller at årsverkene ble nedjustert.
- Økte utgifter:
 - Fast ansatte i stedet for vikarer.
 - Økning i ressurskrevende brukere.
 - Utskrivningsklare pasienter fra St. Olav (kostnad om lag kroner 8 millioner).
 - Manglende midler til nye tjenester og enheter (f.eks. Utistu bofellesskap).
 - Ansiennitetsopprykk, og nye lønnsavtaler med tillegg, økt arbeidsgiveravgift og økte sosiale kostnader på disse ble ikke budsjettet.
- Forventet inntekt fra integreringstilskuddet ble nedjustert med om lag 10 millioner kroner. Det var uenighet mellom tidligere Rådmann og andre ledere på den ene siden, og økonomirådgiver og leder for flyktningetjenesten på den andre siden, om grunnlaget for nedjusteringen.

Revisor har gjennomgått grunnlaget for salderingen av budsjettet, og viser blant annet til et bilag med risikoanslag som reduserer utgiftene med totalt 27 millioner kroner for Helse og velferd, slik det kommer frem i oktober rapporten. Av dette er 17 millioner knyttet til Helse- og velferdsadministrasjonen og 10 millioner til Arbeid og helse. Grunnlaget for endringen i risikoanslaget er ikke dokumentert i bilaget.

Kommunalsjef sier at han, på oppfordring fra tidligere økonomisjef og tidligere Rådmann, nedjusterte risikoanslaget for Helse og velferd sin prognose fra et merforbruk på 62 millioner til cirka 30 millioner kroner i oktober 2024. Dette skjedde til tross for at enhetsledere

rapporterte høyere beløp. Det viste seg i ettertid at de opprinnelige anslagene fra enhetslederne stemte bedre overens med det faktiske forbruket.

Kommunalsjef sier videre at det ble ikke dokumentert hvilke beregninger den tidligere økonomisjefen la til grunn for justeringen av inntektsgrunnlaget. Det forelå heller ingen forhold som tilsa at kommunalsjefen for Helse og velferd ikke skulle ha tillit til økonomisjefens inntektsprognoser. Underfinansieringen ble derfor i liten grad diskutert. Den tidligere økonomisjefen sa til kommunalsjef at anslaget var basert på tidligere års inntekter og tilskudd.

2.2.5 Økonomisk kontroll og styring

Tidligere økonomisjef la fram en orientering om økonomisk kontroll og styring i formannskapets sak 1/2025. Det ble i saken vist til følgende kontrollaktiviteter:

Tabell 1. Rapporteringsfrister i forbindelse med rapportering til politiske utvalg i 2024

#	Beskrivelse	Årsrapportering 2023	Status og prognose per februar 2024	1. tertial 2024	Status og prognose per juli 2024	2. tertial 2024	Status og prognose per oktober 2024
1	Klart for rapportering i Arena/Stratsys	26.02.2024					
	Klart for rapportering i Framsikt		11.03.2024	10.05.2024	20.08.2024	13.09.2024	21.11.2024
2	Vurdering og kommentar driftsbudsjett: avdelingsleder	04.03.2024	19.03.2024	16.05.2024	27.08.2024	20.09.2024	29.11.2024
3	Vurdering og kommentar investeringsbudsjett: prosjektleder	04.03.2024		16.05.2024		09.09.2024	
4	Vurdering og kommentar driftsbudsjett: enhetsleder	11.03.2024	22.03.2024	24.05.2024	29.08.2024	24.09.2024	02.12.2024
5	Vedtaksoppfølging	11.03.2024		24.05.2024		24.09.2024	
6	Vurdering og kommentar kommunalsjef	15.03.2024	03.04.2023	28.05.2024	02.09.2024	26.09.2024	05.12.2024
7	Behandling i strategisk ledergruppe	18.03.2024	08.04.2023	29.05.2024	04.09.2024	30.09.2024	09.12.2024
8	Gjennomlesing	24.03.2024		29.05.2024		01.10.2024	
9	Utsendelse av politisk sak	01.05.2024		30.05.2024		08.10.2024	
10	Eldrerådet	07.05.2024		04.06.2024		15.10.2024	
11	Råd for personer med nedsatt funksjonsevne	07.05.2024		04.06.2024		15.10.2024	
12	Ungdomsrådet			03.06.2024			
13	Utvalg helse, oppvekst og kultur	07.05.2024		05.06.2024		16.10.2024	
14	Utvalg for teknikk og miljø	08.05.2024		06.06.2024		17.10.2024	
15	Formannskap	14.05.2024		11.06.2024		22.10.2024	
16	Kommunestyret	21.05.2024		18.06.2024		29.10.2024	

Kilde: Formannskapets sak 1/2025

Av saken kommer det frem at økonomirapportering skjer i kommunens virksomhetsstyringssystem, Framsikt, som er integrert med Visma (regnskapssystemet). Kvalitetssikring av økonomiprognoser gjøres av alle involverte. Enhetsledere kvalitetssikrer arbeidet til avdelingsledere, mens kommunalsjefen kvalitetssikrer arbeidet til sine enhetsledere. Økonomirådgivere bistår kommunalsjefene i arbeidet med å kvalitetssikre prognosene.

Saken viser videre til at Rådmannen, herunder strategisk ledergruppe og økonomisjef, behandler økonomisaker. Formålet er å vurdere og behandle de samlede prognosene, samt stille spørsmål og utfordre forhold som kan gå på tvers av sektorene.

Saken viser også til at i henhold til rapporteringsrutinene skulle status og økonomiprognose per oktober 2024 behandles av Rådmannen og strategisk ledergruppe mandag 9. desember 2024 (se tabell 1). Det ble imidlertid sendt ut informasjon til enhetslederne 4. desember 2024. Dette skulle ikke ha skjedd før grunnlaget var tilstrekkelig gjennomgått med Rådmannen, strategisk ledergruppe og økonomisjef. Eksempelvis vil inntekter som omfatter flere sektorer kvalitetssikres gjennom diskusjon og behandling i strategisk ledergruppe.

Rådmannen har i saken (1/2025) redegjort for etablerte rutiner for økonomisk styring og kontroll. Rådmannens vurdering er at det er etablert tilstrekkelige rutiner, men at det finnes flere forbedringsområder. Det som er mest utfordrende, er å kvalitetssikre de samlede inntektsprognosene – spesielt på enhetsnivå.

Formannskapet vedtok å ta sak 1/2025 til orientering.

2.2.6 Revisors oppsummering

Økonomisystemet i 2024

Revisor oppsummer med at Framsikt gir gode muligheter for analyse og økonomisk oppfølging, dette baseres på erfaringer fra andre kommuner. Data viser at nytten av systemet i 2024 ble begrenset ut fra flere forhold i innføringsfasen. Overføring av variable lønnsdata til Framsikt var i mange tilfeller mangelfull eller feilaktig, tilgangen til regnskapstall i Framsikt var forsinket, og ansatte som skulle ta i bruk systemet fikk ikke god nok opplæring. Den økonomiske kontrollen ble særlig utfordret når lønnsgrunnlaget var ufullstendig og måtte kvalitetssikres manuelt. Manglende skriftlige rutiner på manuell kontroll av lønnsdata medførte også risiko for feil i systemet.

Innføringen av flere nye systemer for ansatte i Helse og velferd (Framsikt og Helseplattformen) i samme periode medførte kapasitetsutfordringer og svekket forutsetningene for effektiv økonomistyring. Selv om Framsikt på sikt kan styrke styringsinformasjonen, viser erfaringene fra 2024 at tekniske problemer, tidspress og begrenset opplæring samt behov for manuelle kontroller, reduserte effekten av systemet og økte risikoen for feilrapportering.

Er rapporteringen til politisk nivå i samsvar med lovkrav?

Krav innsamlede data oppsummeres mot:

Kommunelovens bestemmelser i § 14-5 sier at:

- Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet (§ 14-5 tredje ledd første punktum).

Revisor oppsummerer med at Melhus kommune i 2024 har lagt frem to tertialrapporter til politisk behandling, i juni og oktober, samt en budsjettsaldering i desember. Dette innebærer at krav om rapportering minst to ganger i året til kommunestyret er oppfylt. Rapportene omfatter økonomisk status for kommunen samlet, og omtaler også sektoren Helse og velferd.

Rapporteringen gir informasjon om økonomiske rammer, avsetninger, bruk av fond og behov for eventuelle budsjettendringer. Tallgrunnlaget for Helse og velferd i hovedsak er lagt ved som egne rapporter, og ikke direkte i saksframstillingene. Dette kan gjøre det mindre tydelig for beslutningstakerne å se sektorens økonomiske situasjon i sammenheng med totalbildet av kommunens økonomiske situasjon. Videre at behovet for budsjettreguleringer for å skape budsjettbalanse ikke tydeliggjøres.

Begge tertialrapportene viser at sektoren Helse og velferd har hatt betydelige økonomisk avvik og utfordringer gjennom året, med rapportert merforbruk på omtrent 23 og 24 millioner kroner.

Kommunelovens bestemmelser i § 14-5 sier at:

- Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet. (§ 14-5 tredje ledd andre punktum).

Det ble ikke fremmet konkrete forslag til budsjettreguleringer i saksfremlegget i første og andre tertialrapport, til tross for identifiserte merutgifter og forslag til økonomiske tiltak fra Helse og velferd. Manglende budsjettreguleringer i saksfremlegget fremstår som en mangel for Helse og velferd, utfra kommunelovens krav - hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

Datagrunnlaget viser store avvik mellom rapporterte årsprognoser i tertialrapportene og tallene som avdelingene og kommunalsjefen har meldt til ledelsen for Helse og velferd:

- 2. tertialrapport: Tertialrapporten viser 24,4 mill. i merforbruk, mens avdelingene og kommunalsjefen rapporterte 40,2 mill.
- Saldering av budsjettet: Rapporten viser 35,6 mill., mens avdelingene og kommunalsjefen meldte 62 mill.

Flere utsagn peker på at justeringer av tallgrunnlaget, særlig i forbindelse med salderingen i desember, ble gjort uten tydelig dokumentasjon. Det kommer frem fra flere vi har intervjuet at tidligere ledelsen sentralt hadde aktiv innflytelse på nedjusteringen av merforbruket innen Helse og velferd. Prognosene ble endret uten dokumentasjon i systemene. Revisor oppsummerer at manglende dokumentasjon og manglende samsvar mellom administrativ og politisk rapportering av merforbruket utgjør en vesentlig svakhet i rapporteringen til politisk nivå for Helse og velferd i 2024.

Saksframlegget etter revisors oppsummering ga kommunestyret manglende grunnlag for å vurdere alternative løsninger, som enten å tilføre budsjettmidler eller alternativt å redusere aktiviteten innen Helse og velferd. Det fremgår i stedet at Rådmannen selv skulle arbeide for å oppnå budsjettbalanse. Rådmannens tiltak var imidlertid ikke dokumentert med et tydelig grunnlag som viste hvordan budsjettbalansen skulle oppnås. Manglende dokumentasjon for å oppnå budsjettbalanse svekker kommunestyrets mulighet til å vurdere realismen i tiltakene og de mulige konsekvensene disse hadde for tjenestene i Helse og velferd.

Datagrunnlaget viser at det var mer enighet og konsistens i rapporteringen fra enhetene til kommunalsjefen for Helse og velferd, og videre at disse var mer i tråd med den faktiske økonomiske situasjonen, enn saksfremleggene i tertialrapportene. Det var uenighet og utfordringer i rapporteringen fra kommunalsjefen til Rådmannen, særlig knyttet til justeringer av økonomiske prognoser og manglende dokumentasjon med begrunnelse.

3 LEDEROPPFØLGING OG LEDERAVTALER

Dette kapitelet besvarer problemstillingen: Er lovkrav og kommunens rutiner for budsjettoppfølging fulgt innen Helse og velferd i 2024. I denne delen beskriver vi hvordan lederoppfølging og lederavtaler internt ble praktisert i administrative lederledd.

Revisor har gjennomført en gjennomgang av rapporteringen innen Helse og velferd for 2024 i Framsikt, med særlig fokus på systematiske forhold knyttet til dokumentasjon av lederoppfølging i økonomirapporteringen. Følgende forhold kommer frem på bakgrunn av revisors gjennomgang:

Rapporteringen i Framsikt ble tatt i bruk fra mars 2024. Det kommer frem av intervjudata at kommunalsjef, enhetsledere, økonomirådgiver og avdelingsledere har hatt dialog ved rapporteringstidspunktene. Det finnes imidlertid i liten grad spor av dokumentert lederstyring eller lederoppfølging i den interne økonomiske rapporteringen i Framsikt gjennom året. Fra august til desember er det registrert flere kommentarer i Framsikt, men hoveddelen av disse er forfattet av økonomirådgivere og kommunalsjefen. I systemet fremgår den økonomiske statusen måned for måned, samt årsprognoser som gjennom året har pekt mot et merforbruk for hele året.

3.1 Lederoppfølging og lederavtaler kommunalsjef

Kommunalsjefen oppgir at det ikke var noen formell dialog med tidligere Rådmann etter rapporteringen i første og andre tertial som gikk til politisk behandling. Det ble ikke av Rådmannen stilt dokumenterbare krav til hvordan sektoren skulle komme i budsjettbalanse. Økonomisk oppfølging ble ikke dokumentert i referater, og dialogen fant sted uformelt i Strategisk ledergruppe, ifølge kommunalsjef. Konstituert rådmann bekrefter at den strategiske ledergruppen ikke vurderte merforbruket i Helse og velferd og heller ikke stilte krav om innsparing i tertialrapportene for 2024.

Siden tiltredelsen har kommunalsjefen gitt uttrykk for at budsjettet ikke var tilstrekkelig, særlig innen rettighetsstyrte områder som sosialhjelp og brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Både tidligere økonomisjef og tidligere Rådmann ble gjort kjent med at budsjettet ikke var tilstrekkelig fra kommunalsjef, men dette ble verken korrigert eller løftet som en egen sak til politisk behandling i kommunestyret. Dette har ført til at ledere har forsøkt å tilpasse driften til en ramme som i realiteten var for lav.

Økonomirådgiver opplyser at vedkommende selv, tidligere økonomisjef og enkelte ledere gjentatte ganger orienterte internt om merforbruk og økt bemanning, uten at dette ble fulgt opp med saksfremlegg om budsjettjusteringer. Økonomirådgiver beskriver en situasjon med vedvarende og økende merforbruk i helse- og velferdssektoren, hovedsakelig drevet av flere årsverk, økte oppgaver, utvidede brukergrupper, økte lønns- og driftskostnader og manglende budsjettregulering. Økonomirådgiver uttrykkes bekymring for prosessen med manglende dokumentasjon av enkelte nedjusteringer, og for manglende politisk behandling og oppfølging av merforbruket.

Rapporteringslinjen fra avdelingsleder til enhetsleder og videre til kommunalsjef fungerte i prinsippet, men kommunalsjefen peker på at prognosene fra avdelingsledere ofte bar preg av optimisme. Avdelingsledere unnlot gjerne å ta høyde for usikkerhetsfaktorer, som nye barneverntiltak eller uforutsette kostnader, av frykt for å bomme i rapporteringen.

Kommunalsjefen har en oppfatning av at tidligere rapportering var preget av en kultur for å holde prognosene optimistiske, og at innsparingstiltak ble vurdert som mer effektive enn de faktisk var. I 2025 er det ifølge kommunalsjefen blitt en mer nyansert tilnærming, med økt bevissthet rundt behovet for realisme i økonomiarbeidet.

Kommunalsjefen beskriver en krevende balanse mellom forsvarlig drift og økonomiske rammer. Videre at flere ledere har rapportert at tjenestene ikke kan gjennomføres forsvarlig med tilgjengelige ressurser – særlig innen sykehjem, barnevern og sosialtjeneste. Det oppgis at bemanningen ofte ikke er tilstrekkelig finansiert. Tidligere hadde enhetsledere full ansettelsesmyndighet uten at kravet om budsjettmessig dekning ble fulgt opp. Dette er endret i 2025, hvor nye stillinger skal drøftes med kommunalsjefen, og finansiering må vurderes før ansettelser skjer.

Innsparingstiltak

Kommunalsjefen understreker at vakante stillinger ikke nødvendigvis gir innsparing, da arbeidet må utføres uansett – ofte til høyere kostnader gjennom overtid, vikarbruk eller innleie.

Videre peker kommunalsjefen på behov for samlokalisering av tjenester og avvikling av små enheter, hvor det er mulig å spare ressurser. Et ønske om å opprettholde aktivitet i alle bygder har imidlertid gjort slike tiltak vanskelig å gjennomføre. Det finnes likevel enkelte eksempler på iverksatte tiltak ved konkrete innsparingskrav, som nedleggelse av fastlegekontor og sammenslåing av institusjoner.

Lederavtaler

- Kommunalsjefen bekrefter at det foreligger lederavtaler mellom Rådmannen og kommunalsjefen, og mellom kommunalsjefen og enhetslederne. Disse avtalene beskriver det økonomiske ansvaret.

3.2 Lederoppfølging og lederavtaler enhetsledere

Enhetslederne opplyser at rapporteringsprosessen har blitt mer omfattende i 2025 enn tidligere. Som tidligere vist bekrefter enhetsledere at fristene for innlevering av rapporter har vært korte, og avdelingslederne må ofte levere tall og analyser på kort varsel. Det etterlyses mer tid til kvalitetssikring, særlig fordi regnskapstallene ofte kommer sent inn i systemet. For å sikre at tallene er fullstendige før innsending, benyttes både Framsikt og manuelle oversikter.

Enhetslederne forteller at det tidligere var behov for å styrke kompetansen på økonomistyring blant avdelingsledere, men at det i 2025 er etablert rutiner for mer aktiv deltakelse i rapporteringsarbeidet, med støtte fra økonomirådgivere.

Rapporteringen fra avdelingsleder til enhetsleder skjer gjennom faste møter som følger kommunens økonomirapporteringsrutiner. Disse møtene er strukturerte og omfatter gjennomgang av både tallgrunnlag og forklarende tekst. Avdelingslederne har ansvar for å rapportere økonomiske data for egne avdelinger i Framsikt, mens enhetslederne samordner rapportene før de sendes videre til kommunalsjefen.

Økonomirådgiverne deltar i møtene i 2025 og bidrar til kvalitetssikring av tallmaterialet. I møtene gjennomgås lønnsarter, avdelingsregnskap og eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk ressursbruk. Rapporteringen omfatter både løpende driftsstatus og prognoser for forventet årsresultat.

Kommunalsjefen opplyser at det i 2025 er innført en systematisk rapporteringspraksis med faste frister og individuelle gjennomganger mellom kommunalsjef, økonomirådgivere og enhetsledere. Dette har bidratt til bedre kvalitetssikring og økt realisme i tallmaterialet. I tillegg har hyppigere rapportering gitt bedre oversikt og kortere responstid.

Kommunalsjefen fremhever at organisasjonen har tatt læring av svakhetene i 2024. Det er nå bedre kontroll med prognoser, særlig knyttet til inntekter fra ressurskrevende brukere. Ansvaret for beregninger av refusjonsinntekter er flyttet fra enhetsledere til økonomirådgivere for å sikre kvalitet og oversikt.

Lederavtaler

Enhetslederne bekrefter at det foreligger lederavtaler mellom kommunalsjef og enhetsledere som beskriver økonomisk ansvar. Det foreligger imidlertid ikke tilsvarende lederavtaler mellom enhetsledere og avdelingsledere som tydeliggjør det økonomiske ansvaret på dette nivået.

Innsparingstiltak

Enhetslederne opplyser at de har hatt vedvarende utfordringer med å tilpasse driften til budsjettrammene, og at innsparingskravene de siste årene har vært krevende å oppfylle. Flere enheter rapporterte merforbruk tidlig i 2024, og det ble iverksatt mindre tiltak gjennom høsten, som ble videreført i 2025, for å redusere kostnadene.

Flere av tiltakene beskrives som krevende å gjennomføre. Driften har i stor grad vært styrt etter brukernes behov, og ikke tilpasset budsjettrammene. Det pekes også på at ferieavvikling har medført ekstra kostnader knyttet til innleie av vikarer for å sikre tilstrekkelig bemanning.

Videre opplyses det at budsjettene ikke har vært helt realistisk, blant annet fordi det ikke har vært avsatt midler til overtid eller sykefravær. I tillegg trekkes det frem at økte kostnader som følge av lønnsoppgjør og sentrale avtaler ikke kompenseres i budsjettrammene, noe som ytterligere bidrar til merforbruk.

Enhetslederne forteller at det har vært nødvendig å gjennomføre nedbemanningstiltak for å møte innsparingskravene. Dette har blant annet ført til økt arbeidsbelastning for de ansatte. Enkelte enhetsledere peker også på at nye tiltak og utvidelser, som etablering av nye tjenestetilbud, har medført økte kostnader uten tilsvarende økning i budsjettet.

De beskriver det som vanskelig å finne ytterligere innsparingsmuligheter uten at det gjøres strukturelle endringer i tjenestetilbudet.

3.3 Lederoppfølging og lederavtaler avdelingsledere

Avdelingslederne opplyser at rapportering og dialog med enhetsleder i hovedsak skjer i ledermøter og tertialrapporteringer. Rapporteringen foregår ofte i samarbeid med ledergruppen på enheten, og dialogen mellom kolleger beskrives som viktig i dette arbeidet.

De forteller at det har blitt gjennomført ledersamtaler, men uten fastsatt agenda knyttet til budsjettstyring eller resultatmål. Det ble planlagt månedlige økonomigjennomganger, men disse er ikke blitt gjennomført.

Avdelingslederne sier at oppfølgingen fra enhetsleder varierer, og at det er ulik praksis i rapporteringen mellom avdelingene. Noen peker på at informasjonsflyten mellom avdelingsledere er ujevn, og at enkelte får tilgang til informasjon som ikke deles med alle. Samtidig opplyses det at flere opplever å få støtte i økonomiarbeidet fra nærmeste leder og økonomikonsulenter ved behov.

Lederavtaler

Avdelingsledere sier at det ikke er etablert formelle lederavtaler som konkretiserer økonomiske krav eller forventninger til avdelingslederne.

Innsparingstiltak

Avdelingslederne opplyser at de møter innsparingskrav og forventninger om økonomisk tilbakeholdenhet fra ledelsen, men at effekten av disse varierer. Tiltakene består hovedsakelig av endringer i bemanningsplaner, reduksjon i vaktlengder, bruk av velferdsteknologi og en mer restriktiv praksis ved innleie. Avdelingslederne opplyser at dette innsparingsarbeidet ofte medfører krevende dialoger med ansatte, brukere og pårørende.

Videre forteller de at avdelingene hadde merforbruk i 2024, noe som var kjent fra starten av året. Budsjetten fremstår som urealistiske, da de ikke tok høyde for sykefravær eller behov for vikarbruk. I tillegg ble nattevakter ikke budsjettet. Økte kostnader til overtid, lønnsoppgjør ble heller ikke fullt ut kompensert.

Det er ikke gitt konkrete pålegg om innsparingstiltak, men det har vært føringer om generell tilbakeholdenhet – særlig knyttet til innleie. Det pekes også på at innføringen av Helseplattformen førte til økte kostnader til opplæring og bemanning i 2024. En avdelingsleder opplyser at de fikk tilført to stillinger i 2024, men ikke budsjettmidler til å finansiere disse.

3.4 Revisors oppsummering

Lederavtaler

Revisor oppsummer med at det i 2024 forelå lederavtaler mellom Rådmannen, kommunalsjef og enhetsledere, og at disse regulerer det økonomiske ansvar. Videre er det ikke etablert lederavtaler til avdelingsledere som regulerer det økonomiske ansvaret.

Lederoppfølging

Kommunalsjefen opplyser at det ikke ble gjennomført formell dialog med Rådmannen etter rapporteringene i første og andre tertial, og at økonomisk oppfølging ikke ble dokumentert. Dialogen synes derfor i hovedsak å ha vært uformell.

Framsikt ble førstegang brukt i mars 2024 i rapporteringsarbeidet i Helse og velferd. Der finnes det noe dokumentasjon av dialog og oppfølging internt i rapporteringsarbeidet, men hovedsakelig i form av kommentarer fra økonomirådgivere og kommunalsjef. Det er i begrenset grad spor av lederoppfølging mellom nivåene i organisasjonen. Rapporteringen i 2024 reflekterer derfor i liten grad systematisk lederstyring.

Videre viser datagrunnlaget at det var utfordringer knyttet til å nå økonomisk balanse. Kommunalsjef og økonomirådgivere varslet gjentatte ganger om merforbruk og økende kostnadspress som vist i kapittel to, uten at dette ble fulgt opp med saker om budsjettregulering eller politisk behandling. Dette kan ha påvirket forutsetningene for reell økonomistyring og systematisk oppfølging av lederavtaler innen Helse og velferd.

På enhetsledernivå fremgår det at lederavtaler mellom kommunalsjef og enhetsledere forelå, men at tilsvarende avtaler mellom enhetsledere og avdelingsledere ikke var etablert. Dette kan ha bidratt til uklarhet om økonomisk ansvar på lavere ledernivå. Samtidig er det tegn til forbedring i 2025, ved at rapporteringen er blitt mer strukturert og at økonomirådgivere deltar aktivt i kvalitetssikringen. Kommunalsjefen viser til at praksisen nå er mer systematisk, med økt realisme i prognosene og hyppigere dialogmøter. Avdelingslederne bekrefter også at rapportering og oppfølging har variert mellom enheter, og at det ikke har vært faste lederavtaler som tydeliggjør økonomiske mål. Oppfølgingen synes å ha vært preget av ulik praksis og manglende kontinuitet. Det fremgår likevel intervjudata som viser at støtten fra nærmeste leder og økonomifunksjonen har økt over tid, og at deltakelsen i rapporteringsarbeidet er styrket i 2025.

4 LIKVIDITET, ÅRSVERK OG VIKAR /OVERTID

Dette kapitelet besvarer følgende forhold ut fra kontrollutvalgets siste del av bestillingen:

- kommunens system for å sikre likviditet til å dekke løpende utgifter i 2024
- utvikling i årsverk innen Helse og velferd i 2024
 - herunder bruk av vikarinnleie og overtid i 2023 og 2024

I første delkapittel gir vi en beskrivelse av kommunens system for å sikre likviditet i 2024.

4.1 Kommunens system for å sikre likviditet

4.1.1 Kommunens bestemmelser for å sikre likviditet

Kommuneloven gir føringer for at kommuner skal forvalte sine finansielle midler og sin gjeld på en måte som ikke innebærer finansiell risiko. Dette omfatter blant annet krav om at betalingsforpliktelser skal kunne innfris ved forfall (§ 14-1 tredje ledd).

I Melhus kommunes finansreglement, sist revidert og vedtatt av kommunestyret i sak 135/24, heter det i punkt 1.1 at kommunen til enhver tid skal ha tilstrekkelig likviditet til å dekke løpende forpliktelser. Under rutiner (punkt 5) vises det til at det skal utarbeides likviditetsbudsjett og -prognose for året.

Finansreglementet regulerer også metode og rutiner for opptak av lån (punkt 3.4). Det kommer frem at låneopptak skal skje på bakgrunn av vedtatt lånefinansiering i kommunestyret. Rådmannen har fullmakt til å gjennomføre låneopptak, inkludert refinansiering av eksisterende gjeld og godkjenning av lånevilkår. Tidspunktet for låneopptak vurderes i lys av kommunens likviditetsbehov og det vedtatte investeringsbudsjettet. Kommunens gjeldsbrev skal signeres av ordfører eller Rådmann. Ved fornyelse av lån med løpetid under 12 måneder kan signeringen også utføres av økonomisjefen.

4.1.2 System for likviditet i 2024

Regnskapsleder opplyser at det oppstod betydelige likviditetsutfordringer i kommunen, særlig mot slutten av 2024. Enkelte utbetalinger til leverandører og en ekstraordinær nedbetaling til Husbanken ble utsatt på grunn av lav kontantbeholdning.

En spesiell hendelse var at kommunen måtte låne midler fra en kirkekonto tilhørende kirkelig fellesråd, for å sikre lønnsutbetalingene i desember 2024. Dette ble gjort etter dialog mellom

daværende økonomisjef og kirkevergen, og pengene ble tilbakebetalt kort tid etter. Beslutningen ble imidlertid på dette tidspunktet ikke rapportert til politisk nivå, noe regnskapsleder mener burde vært gjort. Situasjonen ble i stedet håndtert administrativt, trolig for å unngå unødvendig politisk uro i en allerede presset økonomisk situasjon.

Videre forklarer regnskapsleder at det ved årsskiftet var usikkerhet om Melhus kommune hadde tilstrekkelig innestående på bankkontoen per 31.12.2024 til å dekke forpliktelsene i starten av det nye året. Ved årsskiftet påløpte flere automatiske utbetalinger fra kontoen, som regnskapsleder ikke hadde full oversikt over. Selv om økonomiavdelinga hadde kontroll på øvrige forpliktelser tidlig i 2025, ønsket de å ikke ta risikoen for at likviditeten skulle vise seg å være utilstrekkelig.

Likviditet ble omtalt i tertialrapportene, men kun med fokus på historiske tall – ikke med prognoser eller vurderinger av fremtidig utvikling.

Ny økonomisjef tiltrådte i januar 2025 og tok tidlig initiativ til å rette søkelyset mot kommunens likviditet. Dette skjedde i dialog med daværende Rådmann. Bakgrunnen for fokusskiftet var både nasjonale signaler fra departementet og lokale erfaringer med svak likviditet i kommuner.

I 2025 er det etablert rutiner for månedlig oppfølging av balanse og prognoser for netto driftsresultat, med mål om å få bedre kontroll over fremtidig likviditetsutvikling.

Økonomienheten har utarbeidet en modell for likviditetsbudsjett basert på balanse, fordringer, lån og resultatprognoser.

Konstituert Rådmann har gitt økonomisjefen i oppgave å revidere økonomireglementet, med tydeligere krav til hva som skal rapporteres politisk – og hvor ofte.

Revisor har i sin gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon ikke funnet holdepunkter for at Kirkelig fellesråd formelt har fungert som långiver til kommunen ved likviditetsmangelen i 2024.

4.1.3 Revisors oppsummering

Kommunen har fastsatt bestemmelser for likviditetsstyring i sitt finansreglement.

Datagrunnlaget viser at kommunen i 2024 opplevde betydelige utfordringer med likviditeten, særlig mot slutten av året. Enkelte betalinger ble utsatt, og kommunen lånte midler midlertidig fra en kirkekonto for å sikre lønnsutbetalinger. Dette låneopptaket ble ikke rapportert politisk. Omtale av likviditet i tertialrapportene var videre hovedsakelig basert på historiske tall, uten vurderinger av fremtidig utvikling.

Data tyder på at kommunen i 2024 ikke arbeidet systematisk med å følge opp og vurdere likviditeten løpende, til tross for føringer i finansreglementet. Datagrunnlaget viser at det ved inngangen til 2025 ble tatt initiativ til å styrke dette området gjennom etablering av rutiner for månedlig oppfølging og utvikling av en modell for likviditetsbudsjett. Det er også varslet at økonomireglementet skal vedtas på nytt og at det skal etableres tydeligere rapporteringsrutiner.

Samlet sett indikerer datagrunnlaget at kommunen hadde enkelte elementer av system for likviditetsstyring i 2024, men at arbeidet i praksis gjennom året ikke var verken helhetlig eller planmessig.

4.2 Utvikling av årsverk i 2024

I andre delkapittel gir vi en beskrivelse av utvikling i årsverk

Følgende informasjon om Årsverksutvikling i perioden 1.1.2024 – 31.12.2024 er innhentet for Helse og velferd. Tabellen viser informasjon om årsverk totalt i Helse og velferd og på avdelingsnivå.

Tabell 2. Årsverk i Helse og velferd – HV fra 1.1.24 til 31.12.24.

	01.01.2024	30.06.2024	31.12.2024
Totalt Helse og velferd	553,28	550,29	566,4
HV Administrasjon	3	3	2
HV Kontoret	16	16,6	17,93
Arbeid og helse administrasjon	1	1	2
Idrettsveien bofellesskap	14,3	19,3	17,32
Psykisk helse og rus	13	12,6	12,8
NAV Sosial	17,3	1,8	2,65
Legetjenester	7,98	8,77	10,01
BOA Administrasjon	1	1	1
Lenavegen bofellesskap	13,5	13,1	13,38
Skrivarbakken bofellesskap	6,51	7,9	7,74
Martin Tranmælsveg bofellesskap	12,6	13,1	12,3
Moesgrinda bofellesskap	19	20,2	20,17
Rådhusvegen bofellesskap	14,8	14,7	15,4
Sørtun bofellesskap	23,4	24,4	24,95
Melhus arbeidssenter	12	11,6	11,79
FAFOM (Prosjekt)	1	1,4	1,5
Barnevernstjenesten	16	16	16,4
Helsestasjon og skolehelsetjenesten	22,2	21,4	26,11
Avlastningstjenesten	20,6	24,5	27,59
Ergo- og fysioterapi	13,7	12,9	14,6
Barnevernstjenesten	7,8	9,1	8,3

Brukerstyrt personlig assistanse	2,11	2,21	2,21
Hjemmetjenestes administrasjon	2	3	3
Nedre Melhus HJTJ	34,6	33,8	34,36
Horg Flå HJTJ	23,3	23	21,98
Hølonda HJTJ	14,7	13,9	13,34
Bortistu bofellesskap	6,42	7,42	7,42
Kregnesbu bofellesskap	22,9	25,6	26,46
Flå bofellesskap	10,9	10	11,9
Skogly og Bergheim bofellesskap	1	1	0,8
Hølonda vaskeri	0,5	0,5	0,35
Utistu avlastning	3,6	5,38	5,88
Buen dag og aktivitet	6,4	6,4	6,6
Horg dag og aktivitet	2,29	1,89	3,29
Hølonda dag og aktivitet	1	0,4	0,65
Institusjonstjenesten administrasjon	1	1	1
Rimolstun og Sagatun	25,1	23,2	24,06
Øyåstun og Kvålsbu langtidsavdeling	32,3	34,3	36,95
Horg langtidsavdeling	31,4	19,6	21,03
Midttun langtidsavdeling	11,8	19,9	17,53
Gimsebu og Jarlsbu langtidsavdeling	15,7	15,3	15,15
Kjøkkentjeneste sk	0,14	0	0
Merkantil	5,6	5,44	6,44
Buen vaskeri	0,64	0,69	0,54
Horg vaskeri	0,99	0,99	0,99
Buen kjøkken	7,66	8,17	8,13
Horg kjøkken	4,71	4,57	4,57
Hølonda kjøkken	2,33	2,76	2,33
Flyktningetjenesten	12,5	11,5	10,5
Voksenopplæring	13	14	13

Kilde: Melhus kommune

Årsverkene i tabellen inkluderer faste ansatte, vikarer og midlertidige engasjementer i Melhus kommune.

Totalt viser tabellen en nedgang i årsverk innen Helse og velferd fra 553,28 ved inngangen av 2024 til 550,29 ved utgangen av juni, før det øker til 566,4 årsverk ved utgangen av året. Dette tilsvarer en samlet økning på om lag 13,1 årsverk i løpet av 2024. Tallene viser en markant nedgang i årsverk ved NAV Sosial i 2024. Ved inngangen til året, 1. januar 2024, var det registrert 17,3 årsverk. Ved halvår, 30. juni 2024, var antallet redusert til 1,8 årsverk, og ved utgangen av året, 31. desember 2024, var det 2,65 årsverk. NAV sine tjenester ytes fra august 2024 ved kjøp av tjenester fra Skaun kommune og ikke i årsverk hos Melhus kommune.

Kommunalsjefen sier at endringene i årsverk innen Helse og velferd i 2024 i hovedsak skyldes organisatoriske tilpasninger, ressurskrevende brukere, omstillingsprosesser og eksternt finansierte tiltak. Kommunalsjefen viser blant annet til økning i årsverk ved Idrettsveien bofellesskap, Kregnesbu bofellesskap, Øyåstun og Kvålsbu langtidsavdeling og avlastningstjenesten som følge av dette.

Videre sier kommunalsjef at det har vært omstilling og reduksjon i bemanning i 2025, blant annet ved Lenavegen, Martin Tranmælsveg, Moesgrinda og Rådhusvegen bofellesskap, Melhus arbeidssenter, og Gimsebu og Jarlsbu langtidsavdelinger. Reduksjon i bemanning blir forklart med planlagte omstillingsprosesser og organisatoriske endringer.

Kommunalsjefen peker på enkelte økninger i årsverk som følge av nye oppgaver eller eksterne midler. Blant annet skyldes økningen i helsestasjon og skolehelsetjenesten eksternt finansiering og bruk av flyktningefond, mens økt årsverk i legetjenesten er forklart med driftsavtale med Lundamo legesenter og etablering av et sykepleieteam. Det samme gjelder prosjektmidler i FAFOM og styrking av merkantil funksjon knyttet til personaladministrasjon.

Flere enheter viser ingen eller små endringer, ofte begrunnet med stabile forhold eller midlertidige vakanser. For eksempel gjelder dette Helse og velferdsadministrasjonen, institusjonstjenestens administrasjon, vaskertjenestene og flere kjøkkenavdelinger.

Kommunalsjefen opplyser at NAV Sosial ble flyttet til Skaun kommune fra juli 2024, og at de resterende årsverkene dette året skyldes tiltaket Mersmak, som ble overført til flyktningtjenesten i 2025.

Samlet viser kommentarene at endringene i årsverk i Helse og velferd i 2024 i stor grad er styrt av brukerbehov, prosjekter og organisatoriske endringer, og at økning og reduksjon fordeler seg ulikt mellom tjenestene.

4.3 Vikar og overtid i 2023 og 2024

I tredje delkapittel gir vi en beskrivelse av vikar og overtid

Revisor har hentet ut informasjon fra regnskapet 2023 og 2024 om utgifter til vikar, kjøp av private tjenester og overtid. Utgiftene totalt og per enhet er gjengitt i tabellene under. Vikarer omfatter artene i regnskapet til lønn vikarer ved fødselspermisjon, sykevikarer, ferievikarer, andre vikarer og ekstrahjelp. Kjøp av tjenester omfatter artene vikarbyrå innleie, kjøp av private tjenester og tolketjenester. Overtid er egen art i regnskapet.

Tabell 3. Vikar- og overtid i Helse og velferd for 2023 og 2024 (kroner)

Helse og velferd totalt		
	2024	2023
Utgifter til vikar	52 835 460	46 906 552
Kjøp av private tjenester	27 442 146	32 217 280
Utgifter til overtid	9 964 404	9 740 612
Sum utgifter til vikar, private tjenester og overtid	90 242 010	88 864 444

Kilde: Regnskap Melhus kommune 2023 og 2024

Tabellen viser at utgifter til vikar innen Helse og velferd var 52,8 millioner kroner i 2024, mot 46,9 millioner kroner i 2023. Dette tilsvarer en økning på om lag 5,9 millioner kroner fra året før. Utgiften til kjøp av private tjenester utgjorde 27,4 millioner kroner i 2024, mot 32,2 millioner kroner i 2023, noe som viser en reduksjon på 4,8 millioner kroner i utgifter til private leverandører. Utgiftene til overtid var 9,9 millioner kroner i 2024, mot 9,7 millioner kroner i 2023, en økning på om lag 0,2 millioner kroner.

De totale utgifter for vikar, kjøp av private tjeneste og overtid økte fra 2023 til 2024 med 1,3 millioner kroner.

Tabell 4. Vikar- og overtid i enheter Helse og velferd for 2023 og 2024 (kroner)

Administrasjon	År 2024	År 2023
Utgift til vikar	1 599 717	2 269 204
Av vikarutgiften utgjør kjøp av private tjenester	0	0
Utgift til overtid	66 900	0
Arbeid og helse	År 2024	År 2023
Utgift til vikar	6 043 236	2 821 892
Av vikarutgiften utgjør kjøp av private tjenester	60 019	1 045 356
Utgift til overtid	767 026	431 489
Bo og aktivitet	År 2024	År 2023
Utgift til vikar	32 998 486	30 853 947
Av vikarutgiften utgjør kjøp av private tjenester	21 821 161	19 675 602
Utgift til overtid	1 667 373	2 053 297
Familie	År 2024	År 2023
Utgift til vikar	5 182 824	6 284 634
Av vikarutgiften utgjør kjøp av private tjenester	1 589 712	3 036 152
Utgift til overtid	2 902 599	2 053 297
Hjemmetjeneste	År 2024	År 2023
Utgift til vikar	15 620 802	16 281 463
Av vikarutgiften utgjør kjøp av private tjenester	1 936 687	3 769 892
Utgift til overtid	2 371 986	1 526 879
Institusjon	År 2024	År 2023
Utgift til vikar	17 125 038	18 525 736
Av vikarutgiften utgjør kjøp av private tjenester	660 243	3 119 028
Utgift til overtid	3 399 412	3 270 039

Flyktningetjenesten	År 2024	År 2023
Utgift til vikar	1 707 503	2 086 957
Av vikarutgiften utgjør kjøp av private tjenester	1 374 324	1 571 251
Utgift til overtid	369 364	535 289

Kilde: Regnskap Melhus kommune 2023 og 2024

Tabellen viser at Bo og aktivitet hadde de klart høyeste vikarutgiftene både i 2023 og 2024. I 2024 var vikarutgiftene på 32,99 millioner kroner, mot 30,85 millioner kroner i 2023. Av dette utgjorde kjøp av private tjenester 21,82 millioner kroner i 2024, og 19,68 millioner kroner i 2023, noe som gjør Bo og aktivitet til den enheten med størst bruk av private vikartjenester.

Deretter følger Institusjonstjenesten, med vikarutgifter på 17,13 millioner kroner i 2024 og 18,53 millioner kroner i 2023, og Hjemmetjenesten, med henholdsvis 15,62 millioner kroner i 2024 og 16,28 millioner kroner i 2023.

Når det gjelder overtidsutgifter, hadde Institusjonstjenesten det høyeste nivået i begge år, med 3,40 millioner kroner i 2024 og 3,27 millioner kroner i 2023. Deretter følger Familieenheten (2,90 millioner kroner i 2024) og Hjemmetjenesten (2,37 millioner kroner i 2024).

Andre enheter, som Arbeid og helse, Administrasjon og Flyktningetjenesten, hadde vesentlig lavere utgifter til både vikar og overtid.

Samlet viser tallene at Bo og aktivitet, Institusjonstjenesten og Hjemmetjenesten står for den største delen av kommunens totale vikarutgifter, mens Institusjonstjenesten, Familieenheten og Hjemmetjenesten har de høyeste overtidsutgiftene i 2023 og 2024.

Øvrig informasjon

Enhetslederne opplyser at vikarbruk og overtid har vært en årsak til merforbruk i 2024. Høyt sykefravær og behov for kontinuitet i tjenestene trekkes fram som hovedårsaker til at det har vært nødvendig å benytte ekstra personell. Flere enhetsledere beskriver at vikarbehovet er vedvarende, fordi grunnbemanningen er fastsatt slik at fravær må dekkes for å opprettholde forsvarlig drift.

Det fremgår at ferieavvikling og korttidsfravær ofte har medført økt bruk av innleie og overtid. I enkelte tilfeller har avdelingsledere tidligere kunnet bestille vikarer uten forhåndsgodkjenning, noe som førte til høye kostnader. Det er derfor innført nye rutiner i 2025 der innleie skal godkjennes av enhetsleder, og økonomiske konsekvenser skal vurderes før det bestilles, ifølge kommunalsjef.

Flere enhetsledere viser til at tilgangen på kvalifiserte vikarer er begrenset, og at enhetene derfor ofte må bruke egne ansatte på overtid for å dekke vakter. Det opplyses at enkelte

ansatte har hatt et høyt antall overtidstimer, og at dette følges opp særskilt. I tillegg skaper mange små deltidstillinger behov for ekstra vakter, som ofte dekkes med overtid. Enkelte ansatte har også stillinger som gir rett til tillegg for flere arbeidshelger, noe som øker lønnskostnadene.

Flere enhetsledere peker på at budsjettene ikke har hatt tilstrekkelige midler til overtid eller sykefravær. Dette har ført til merforbruk og behov for manuell kontroll av lønnsdata for å følge utviklingen. Det finnes ikke et eget system for oppfølging av overtid, og kontrollen skjer hovedsakelig gjennom lønnsrapporter.

Det fremgår videre at bemanningsreduksjoner og innstramminger i 2025 har gjort det nødvendig å følge bruken av overtid og vikarer tettere. Tiltak for å redusere kostnadene omfatter blant annet krav om forhåndsgodkjenning av ekstrahjelp og tettere kontroll av vikarbruk i ferieperioder.

Avdelingslederne sier at bemanning og vikarbruk er en gjennomgående utfordring, og at fravær ofte krever innleie som medfører økte kostnader. De opplyser at kommunen ikke har en felles vikarpool, og at avdelingene derfor selv må finne vikarer ved fravær. Det benyttes faste tilkallingsvikarer, men ved fravær på natt og helg, der bemanningen allerede er lav, må det i enkelte tilfeller leies inn personell fra bemanningsbyrå.

Avdelingslederne sier at innleie styres strengt, men at det likevel er nødvendig for å sikre forsvarlig drift. Under koronapandemien ble det benyttet vikarbyrå i betydelig omfang, noe som medførte høye kostnader. De beskriver at høyt sykefravær, særlig langtidsfravær blant sykepleiere, bidrar til behov for vikarer og overtid, og at enkelte vakter må dekkes flere ganger.

Avdelingslederne sier at planlegging av tilstrekkelig bemanning innenfor budsjetttrammene er tidskrevende. Turnus og bemanningsplaner utarbeides i samarbeid med tillitsvalgte. For å redusere behovet for ekstern innleie er det drøftet muligheter for intern hospitering og rotasjon mellom avdelinger. Det opplyses også at kommunen har etablert et felles natt-team bestående av sykepleiere fra ulike enheter, noe som har bidratt til å redusere behovet for vikarer.

4.3.1 Revisors oppsummering

Datagrunnlaget viser at bruk av vikarer og overtid er en av flere årsaker til merforbruk i 2024. Høyt sykefravær, behov for kontinuitet i tjenestene og lav grunnbemanning har bidratt til et vedvarende vikarbehov. Tilgangen på kvalifiserte vikarer har vært begrenset, og enhetene har derfor ofte brukt egne ansatte på overtid.

Det fremgår at kommunen manglet systematisk oppfølging av vikar- og overtidsbruk i 2024, men at det ifølge intervjudata er innført rutiner for forhåndsgodkjenning og tettere økonomikontroll i 2025. Intervjudata sier også at tiltak som felles natt-team og vurdering av intern bemanning er satt i verk for å redusere kostnadene.

Datagrunnlaget viser at kommunen står overfor flere utfordringer knyttet til styring og kontroll av vikar- og overtidsbruk. Det gjelder særlig behovet for bedre oversikt over samlet ressursbruk, samt sikrere rutiner for godkjenning og oppfølging av å leie inn og overtid. Mangelen på et felles system for registrering og analyse av overtidsbruk gjør det krevende å følge utviklingen og vurdere effekten av tiltak.

5 HOVEDOPPSUMMERING

Revisor har undersøkt om lovkrav og kommunens rutiner for budsjettoppfølging er fulgt innen Helse og velferd i 2024. Følgende områder er oppsummert i rapporten:

Innføring av økonomisystemet Framsikt

Kommunens økonomisystem Framsikt gir gode muligheter for økonomisk styring og rapportering, dette baseres på revisors erfaringer fra andre kommuner. Nyten av systemet i kommunen ble imidlertid redusert av flere utfordringer i innføringsfasen i 2024 og samtidig innføring av andre digitale systemer innen Helse og velferd.

Rapportering etter kommunelovens krav

Revisjonen oppsummerer med at Melhus kommune har oppfylt kommunelovens krav om rapportering om utvikling i inntekter og utgifter minst to ganger i året til kommunestyret i 2024.

Håndtering av avvik i budsjettet for 2024 etter kommunelovens krav

Revisjon oppsummerer med at til tross for vesentlige avvik fra budsjettet, ble det ikke lagt fram konkrete forslag til budsjettreguleringer i saksframlegget til første og andre tertialrapport. Kommuneloven krever at slike budsjettreguleringer skal fremmes når det oppstår vesentlige avvik. Det er videre manglende samsvar i merforbruket referert i saksframlegget og sakens vedlagte rapporter fra Helse og velferd. Datagrunnlaget viser at enhetene rapporterte den økonomiske situasjonen mer i samsvar med virkeligheten til kommunalsjefen enn det som ble lagt frem i saksframlegget fra kommunens ledelse til kommunestyret i andre tertialrapport og ved saldering av budsjettet. Revisor oppsummerer med at manglende dokumentasjon og ulik rapportering av merforbruk – både internt i administrasjonen og til det politiske nivået – utgjorde vesentlige svakheter i kommunens økonomiske styring i 2024.

Bruken av Framsikt

Den økonomiske oppfølgingen av merforbruket var i liten grad dokumentert i internt rapporteringssystem i Framsikt. Varsler om merforbruk innen Helse og velferd ble i liten grad fulgt opp med dokumenterte innsparingstiltak eller forslag til budsjettjusteringer for politisk behandling.

Lederavtaler og økonomisk ansvar

Det forelå lederavtaler mellom rådmannen, kommunalsjef og enhetsledere i Helse og velferd, som regulerer det økonomiske ansvaret. Det var ikke etablert lederavtaler med

avdelingsledere, noe som kan bidra til klarhet om det økonomiske ansvaret i det lavere ledernivået.

Kommunens system for likviditetsstyring i 2024

Revisor oppsummerer med at Melhus kommune i 2024 bare delvis hadde et fungerende system for likviditetsstyring. Kommunen opplevde perioder med svak likviditet og mangel på løpende oppfølging. Enkelte betalinger ble utsatt, og midlertidig likviditetslån fra kirkelig fellesråd ble ikke rapportert politisk. Det er fra 2025 igangsatt tiltak for å styrke rutiner og praksis for likviditetsstyring. Politisk rapportering bør vies oppmerksomhet ved behov, etter revisors oppsummering.

Årsverksutvikling Helse og velferd i 2024

Totalt for Helse og velferd var det en samlet økning på om lag 13,1 årsverk. Ved inngangen til året var det 553,28 årsverk, som ble redusert til 550,29 ved utgangen av juni, før det økte til 566,4 ved utgangen av året. Tallene inkluderer en overføring av årsverk fra NAV sosial til Skaun kommune sommeren 2024.

Vikar og overtid i Helse og velferd

Revisor oppsummerer med at Melhus kommune i 2024 hadde utilstrekkelig styring og kontroll med bruk av vikarer og overtid innen Helse og velferd. Høyt sykefravær, lav grunnbemanning og begrenset tilgang på kvalifiserte vikarer førte til omfattende overtidsbruk og merforbruk. Kommunen har ikke etablert systematisk oppfølging eller felles rutiner for godkjenning og analyse av bruk av vikarer og overtid. Det er ifølge intervjudata iverksatt tiltak i 2025 som kan styrke kontrollen ved bruk av vikar og overtid.

KILDELISTE

Reglement i Melhus kommune:

- Delegeringsreglement for Melhus kommune, vedtatt i kommunestyret, sak 64, 2021.
- Økonomireglement for Melhus kommune, vedtatt i kommunestyret, sak 67, 2021.
- Finansreglement for Melhus kommune, revidert i kommunestyret, sak 135, 2024.

Saker til vedtak i Melhus kommune:

- Tertialrapport nummer 1, vedtatt i kommunestyret i juni 2024, sak 65.
- Tertialrapport nummer 2, vedtatt i kommunestyret i oktober 2024, sak 113.
- Saldering av budsjettet for 2024, vedtatt i kommunestyret i desember 2024, sak 136.
- Orientering om økonomisk kontroll og styring, vedtatt i formannskapet, sak 01, 2025.

Øvrig informasjon fra Melhus kommune:

- Lønnsstatistikk for Helse og velferd i 2024 og 2025
- Lederavtaler kommunalsjef og enhetsledere – Helse og velferd
- Økonomi- og lønnsdata for 2024 for Helse og velferd

Tidligere økonomisjefs presentasjoner i strategisk ledergruppe

- 22.01.2024 – Skatteinngang 2023
- 26.02.2024 – Orientering om foreløpig årsresultat 2023
- 04.03.2024 – Befolkningsutvikling
- 15.04.2024 – Månedsrapporing februar i Framsikt
- 15.04.2024 – Status fond per 31.12.2023
- 27.05.2024 – Regnskap april 2024
- 19.08.2024 – Revidering av finansielle måltall
- 30.09.2024 – Regnskap august 2024
- 04.11.2024 – Sentral tilleggsbevilgning 2024–2025
- 11.03.2024 – Orientering om foreløpig årsresultat 2023
- 02.09.2024 – Økonomi og ØHP 2025–2028

Tidligere økonomisjefs presentasjoner i Kontrollutvalget

- 25.04.2024 – Orientering om årsresultat 2023
- 06.06.2024 – Orientering om produksjonsindeks
- 03.10.2024 – Orientering om KOSTRA-120
- 14.11.2024 – Regnskap august 2024
- 12.12.2024 – Kostnadsrammer investeringer

Tidligere økonomisjefs presentasjoner i Kommunestyret

- 21.05.2024 – Orientering om årsresultat 2023
- 17.06.2024 – Regnskap april 2024
- 12.11.2024 – Orientering om frie inntekter 2024

Tidligere økonomisjefs presentasjoner i Formannskapet

- 14.05.2024 – Orientering om årsresultat 2023
- 11.06.2024 – Regnskap april 2024
- 01.10.2024 – Orientering om ØHP 2025–2028
- 22.10.2024 – Regnskap august 2024
- 03.12.2024 – Orientering om saldert budsjett 2024
- 09.12.2024 – Orientering om ØHP 2025–2028

Tidligere økonomisjefs presentasjoner i Utvalg for helse, oppvekst og kultur

- 07.05.2024 – Orientering om årsresultat 2023
- 16.10.2024 – Regnskap august 2024

Tidligere økonomisjefs presentasjoner i Utvalg for teknikk og miljø

- 05.01.2024 – Orientering om årsresultat 2023
- 17.10.2024 – Regnskap august 2024

Tidligere økonomisjefs presentasjoner i Ungdomsrådet

- 06.01.2024 – Regnskap april 2024
- 29.04.2024 – Orientering om årsresultat 2023



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no