

Økonomistyring og produktivitet

Hattfjelldal kommune
Rapport fra forvaltningsrevisjon



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Hattfjelldal kommunes kontrollutvalg i perioden oktober 2023 til januar 2024.

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

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

Oppdal, 11.01.2024

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

Marie Husøy Sæther

Prosjektmedarbeider

R **M** **Revisjon**
Midt-Norge

Bidrar til forbedring

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Hattfjelldal kommune. Temaet for undersøkelsen er økonomistyring og produktivitet.

I **første problemstilling** undersøker vi kommunens overordnede system for budsjett- og økonomistyring. Vi konkluderer med at Hattfjelldal kommune har et styringssystem som er egnet til å legge til rette god budsjett- og økonomistyring, men at det er potensial for forbedring på flere punkter for at systemet skal fungere hensiktsmessig. Flere av kommunens styrende dokumenter er ikke oppdatert, det er svak kobling mellom strategisk kommuneplan, årsbudsjett og økonomiplan, og informasjon til kommunestyret i beslutningsgrunnlag og økonomirapporter er noe mangelfull.

I **andre problemstilling** undersøker vi om budsjettprosessen sikrer realistisk budsjettering. Vi konkluderer med at det på kort sikt (i årsbudsjettet) budsjetteres realistisk, men at det ikke tas tilstrekkelig høyde for usikkerhet. Vi finner imidlertid ikke at kommunens økonomiplan tar hensyn til endringer i tjenestebehov som forventes over tid, eller at den viser hvordan langsiktige utfordringer i kommunen skal følges opp.

I **tredje problemstilling** undersøker vi hva sammenliknende data kan fortelle om produktiviteten innen oppvekstsektoren og helse- og omsorgssektoren i Hattfjelldal kommune. Dette er en beskrivende problemstilling som ikke er vurdert opp mot noen revisjonskriterier, men hvor tallene er satt i sammenheng med relevante sammenlikningsgrunnlag, som «beste praksis» og landsgjennomsnitt. Sammenliknende data viser høy ressursbruk og høy tjenesteproduksjon innen flere av tjenestemrådene sammenliknet med andre kommuner. Samtidig indikerer noen av datakildene lav effektivitet og lav til middels kvalitet i tjenestene.

Revisjonen har følgende anbefalinger til kommunen:

- Oppdatere kommunens økonomireglement og finansreglement.
- Påse at det blir tydelige koblinger mellom kommuneplanen og økonomiplanen.
- Påse at møtevirksomhet i folkevalgte organ under budsjettprosessen skjer for åpne dører og protokollføres.
- Vurdere om arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan bør starte tidligere enn hva praksis har vært de siste årene.
- Sørge for at endringer i tjenestebehovene utover årsbudsjettet blir reflektert i økonomiplanen.

INNHALDSFORTEGNELSE

| | |
|--|-----------|
| Forord | 3 |
| Sammendrag..... | 4 |
| Innholdsfortegnelse | 5 |
| 1 Innledning..... | 8 |
| 1.1 Bestilling..... | 8 |
| 1.2 Problemstillinger..... | 8 |
| 1.3 Metode | 8 |
| 1.4 Uttalelse om rapport | 11 |
| 1.5 Om temaet | 11 |
| 1.6 Kommunens organisering..... | 12 |
| 2 Kommunens system for budsjett- og økonomistyring..... | 13 |
| 2.1 Problemstilling | 13 |
| 2.2 Revisjonskriterier | 13 |
| 2.3 Funn..... | 14 |
| 2.3.1 Styrende dokumenter..... | 14 |
| 2.3.2 Økonomiplan og årsbudsjett | 16 |
| 2.3.3 Rapportering | 21 |
| 2.3.4 Internkontroll..... | 23 |
| 2.4 Revisjonens vurdering | 24 |
| 2.4.1 Styrende dokumenter..... | 24 |
| 2.4.2 Økonomiplan og årsbudsjett | 24 |
| 2.4.3 Rapportering | 25 |
| 2.4.4 Internkontroll | 26 |
| 2.5 Konklusjon..... | 27 |
| 3 Realistisk budsjettering..... | 28 |
| 3.1 Problemstilling | 28 |
| 3.2 Revisjonskriterier..... | 28 |
| 3.3 Funn..... | 28 |
| 3.3.1 Styrende dokumenter..... | 29 |
| 3.3.2 Budsjettering..... | 29 |
| 3.3.3 Økonomiplan..... | 30 |
| 3.4 Revisjonens vurdering | 32 |
| 3.4.1 Styrende dokumenter..... | 32 |
| 3.4.2 Budsjettering..... | 32 |
| 3.4.3 Økonomiplan..... | 33 |
| 3.5 Konklusjon..... | 34 |
| 4 Produktivitet innen oppvekst og helse og omsorg | 35 |
| 4.1 Problemstilling | 35 |
| 4.2 Sammenliknende data for 2021 og 2022 | 36 |
| 4.2.1 Produksjonsindeksen..... | 37 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4.2.2 | Effektivitetsindeksen | 40 |
| 4.2.3 | KS´ modell for analyse av regnskapstall | 42 |
| 4.2.4 | Kommunebarometeret | 43 |
| 4.2.5 | Sammendrag | 45 |
| 4.3 | Hattfjelldal kommune 2018-2022 | 46 |
| 4.3.1 | Produksjonsindeksen | 46 |
| 4.3.2 | Effektivitetsindeksen | 47 |
| 4.3.3 | KS` modell for analyse av regnskapstall | 47 |
| 4.3.4 | Kommunebarometeret | 48 |
| 4.3.5 | Sammendrag | 49 |
| 4.4 | Oppsummering | 49 |
| 5 | Anbefalinger | 51 |
| | Kilder | 52 |
| | Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier | 54 |
| | Vedlegg 2 – Uttalelse | 60 |
| | Vedlegg 3 – Datakilder for budsjettering | 61 |

Tabell

| | | |
|-----------|--|----|
| Tabell 1. | Rammefordeling Hattfjelldal kommune 2023-2026. | 31 |
| Tabell 2. | Hva datakildene forteller noe om | 36 |
| Tabell 3. | Kommuner for sammenlikning | 37 |
| Tabell 4. | Oversikt over indikatorer og vektorer i delindekser og samlet produksjonsindeks, 2022. | 38 |
| Tabell 5. | Produksjonsindeks 2022. | 39 |
| Tabell 6. | Innsatsfaktorer og produkter i effektivitetsindeksen for 2020-2021 | 41 |
| Tabell 7. | Rangering i totaltabellen 2023 | 44 |
| Tabell 8. | Sektorrangering i Kommunebarometeret 2023. Sektorer innen tjenestoområdene oppvekst og helse og omsorg. | 45 |
| Tabell 9. | Sektorrangering i Kommunebarometeret 2019-23. Totalrangering, og rangering per sektor innen tjenestoområdene oppvekst og helse og omsorg. | 49 |

Figurer

| | | |
|----------|--|----|
| Figur 1. | Organisasjonskart Hattfjelldal kommune | 12 |
| Figur 2. | Effektivitetsindekser for de enkelte sektorer 2021. | 42 |

| | | |
|----------|---|----|
| Figur 3. | Ressursbruk 2022 sammenliknet med landsgjennomsnittet per innbygger, hensyntatt inntektsnivå og utgiftsbehov | 43 |
| Figur 4. | Produksjonsindeksen for Hattfjelldal kommune, tall fra 2018-2022..... | 46 |
| Figur 5. | Effektivitetsindeks for Hattfjelldal kommune 2018-2021..... | 47 |
| Figur 6. | Ressursbruk i Hattfjelldal kommune for 2020-2022 sammenliknet med landsgjennomsnittet per innbygger, hensyntatt inntektsnivå og utgiftsbehov..... | 48 |

1 INNLEDNING

I dette kapittelet går vi igjennom bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Hattfjelldal kommune bestilte i sak 12/23 den 8. mai 2023 en forvaltningsrevisjon med tema økonomistyring og produktivitet. Bestillingen var forankret i kommunens plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2024.

I bestillingen ble det skissert tre forslag til problemstillinger:

- Har kommunen et godt overordnet system for budsjett- og økonomistyring?
- Er kommunens budsjettering realistisk?
- Kan KOSTRA-tallene si noe om kommunen har en produktiv drift sammenlignet med andre sammenlignbare kommuner innenfor områdene oppvekst og helse/omsorg?

En prosjektplan med utgangspunkt i de foreslåtte problemstillingene ble presentert for kontrollutvalget den 21. september 2023. Forslag til prosjektplan ble enstemmig vedtatt i kontrollutvalgets sak 19/23.

1.2 Problemstillinger

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke om kommunen har et styringssystem som legger til rette for god økonomistyring, og å sammenlikne produktiviteten innen de to største sektorene med liknende kommuner.

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- Har kommunen et godt overordnet system for budsjett- og økonomistyring?
- Sikrer budsjettprosessen en realistisk budsjettering?
- Hva forteller sammenliknende data om produktiviteten innen oppvekstsektoren og helse- og omsorgssektoren?

Siste problemstilling er beskrivende, og vil ikke bli vurdert opp mot noen revisjonskriterier.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunenes standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001¹. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor

¹ [RSK 001 \(nkrf.no\)](https://www.nkrf.no/RSK001)

Hattfjelldal kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

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

Intervju

Forvaltningsrevisjonen begynte med et oppstartsmøte med kommunedirektør og økonomisjef. Det ble videre gjennomført fire individuelle intervjuer med følgende administrative ledere i kommunen: Kommunedirektør, økonomisjef, kommunalsjef oppvekst og kultur, og kommunalsjef næring og tekniske tjenester. Det er fra november 2023 ansatt ny kommunalsjef for helse og omsorg. Grunnet kort tid i rollen som kommunalsjef og noe begrenset erfaring med budsjettarbeid, er spørsmål om budsjettering og rapportering innen helse og omsorg besvart av kommunalsjefen og personalsjef i et felles intervju. Personalsjefen har de siste årene vært deltakende i budsjettarbeidet innen helse og omsorg.

Kommunedirektør, kommunalsjef oppvekst og kultur og kommunalsjef helse og omsorg er alle nye i stillingene siden oktober 2022. Det er derfor begrenset hva de kan si om hvordan systemene for økonomistyring i kommunen har fungert de siste årene. Flere av vurderingene vil derfor i hovedsak baseres på informasjon fra økonomisjef.

Alle intervju er gjennomført digitalt. Det er benyttet semi-strukturerte intervjuguider og det er skrevet referat fra intervjuene. All informasjon som grunnlag for vurderingene i revisjonen er verifisert av intervjuobjektene.

Skriftlige spørsmål

Økonomisjefen og kommunalsjefene fikk i etterkant av intervjuene tilsendt et skjema for å fylle ut opplysninger om hvilke datakilder de benytter som grunnlag for budsjettering innen sine områder. For å få en så komplett og korrekt oversikt over datagrunnlagene som mulig, anså vi det som hensiktsmessig å gi intervjuobjektene tid utover det som var avsatt til intervjuene til å besvare dette. Skjemaet ble gjennomgått og forklart i intervjuene.

Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått:

- Reglement, rutiner og rundskriv relatert til budsjettprosess, rapportering og økonomistyring
- Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2030
- Budsjett, tertialrapporter, årsmelding og årsregnskap for 2022 og 2023, der dokumentene foreligger pr. november 2023

En fullstendig liste over de aktuelle dokumentene, er lagt til i kildehenvisningene bakerst i rapporten. I tillegg, har vi gjennomgått protokoller etter møter i kommunestyret og formannskapet fra 2022 og 2023, og juni 2018², samt saksfremlegg for enkelte saker til behandling her.

Sammenliknende statistikk

For å kunne si noe om produktivitet innen oppvekstsektoren og helse- og omsorgssektoren i kommunen har vi benyttet sammenliknende statistikk. Vi har hentet data fra offisielle og pålitelige kilder, som er presentert på en slik måte at de er egnet til å si noe om produksjon og effektivitet sammenliknet med andre kommuner.³

Vurdering av metode

Gjennomgang av styrende dokument gir en beskrivelse av kommunens systemer for budsjettprosess, rapportering og økonomistyring. I intervju, vil vi i tillegg få et innblikk i intervjuobjektene vurderinger om hvordan prosessene foregår i praksis.

Skjema sendt til informantene for utfylling, er en god metode for innsamling av fakta, siden intervjuobjektet da får anledning til å kvalitetssikre informasjonen og ikke er begrenset av den tidsrammen som er satt av til intervju.

Flere enheter og aktører er involvert i budsjettprosessene, og av ressurs hensyn har vi foretatt et utvalg ved gjennomføring av intervjuer. For eksempel er ikke enhetsledere intervjuet. At ikke alle nivå i prosessen er representert, kan være en svakhet, siden intervju gir informantene subjektive oppfatning av hvordan rutinene fungerer. Vår oppfatning er likevel at vi har et tilstrekkelig grunnlag for våre vurderinger etter å ha snakket med de som innehar de mest sentrale funksjonene i prosessene.

Et viktig element i en kommunes system for økonomistyring, er samspillet mellom administrativt og politisk nivå. Intervju er kun gjennomført med administrativ side, noe som kan være en svakhet. For å undersøke dialogen mellom administrasjon og kommunestyret og formannskapet har vi gjennomgått protokoller fra møter i disse fora.

Vi vurderer at disse metodene for innsamling av informasjon til sammen gir et relevant og pålitelig faktagrunnlag som bakgrunn for vurderingene i rapporten.

² Gjennomgangen av protokoll fra juni 2018 gjelder sak 37/18, vedtak i kommunestyret om innsparende tiltak gjennom organisatoriske endringer i kommunen. Se kapittel 2.3.2 for nærmere beskrivelse.

³ Data er hentet fra Produksjonsindeksen, Effektivitetsindeksen, KS´ modell for analyse av regnskapstall og Kommunebarometeret. Datakildene presenteres i kapittel 4.

1.4 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse den 20. desember 2023. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar den 9. januar 2024. Høringssvaret har ikke medført endringer i rapporten. Uttalelsen er vedlagt rapporten (vedlegg 2).

1.5 Om temaet

Kommuneloven sier at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid⁴. Ansvar for å leve opp til dette kravet hviler på kommunestyret. For å utøve ansvaret er kommunestyret avhengig av relevant og pålitelig beslutningsgrunnlag og rapportering fra kommunedirektøren.

Kommunal økonomistyring har både en politisk og en administrativ funksjon. Samtidig med at prosessene skal vise den politiske viljen og handlingsevnen overfor innbyggerne, skal kommunen ha rutiner, styringssystem og verktøy som sikrer realistisk budsjettering og administrativ styring over bevilgningene. Det kan være utfordrende å forene disse funksjonene i praksis.

Innenfor rammen av kommuneloven er det opp til kommunene selv å innrette plan- og rapporteringsprosessene slik at økonomistyringen ivaretas på en hensiktsmessig og betryggende måte. Hvordan dette gjøres i den enkelte kommune er vanligvis beskrevet i økonomireglement, delegeringsreglement og andre styrende dokument for internkontrollen. Å ha de styrende dokumentene på plass, er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for god økonomistyring. Like viktig er det å ha en praksis som samsvarer med beskrivelsene.

Budsjettet er en bindende plan for disponering av påregnelige inntekter⁵. Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp⁶. Økonomiplanen er ikke bindende, slik som årsbudsjettet. I årsbudsjettet skal kommunestyret fastsette budsjetttrammer som administrasjonen blir pålagt å holde seg innenfor, angi hva som er målene for bevilgningene, og presisere betingelsene for pengebruken⁷. Kommunal virksomhet er bevilgningsstyrt, noe som betyr at aktiviteten må tilpasses utgiftsrammene, og ikke omvendt. Samtidig skal budsjettet være realistisk. På kort sikt er de fleste kostnader bundne, og det kan oppstå konflikt mellom kravet til realisme og kravet til balanse innenfor knappe budsjetttrammer. På lengre sikt er det viktig at ressursene

⁴ Kommuneloven § 14-1.

⁵ Kommuneloven § 14-5 første ledd første punktum.

⁶ Kommuneloven § 14-4 første ledd.

⁷ Kommuneloven § 14-4 andre ledd første punktum.

avspeiler endringer i utgiftsbehov, og at dette underbygges med data for kostnadsdrivende faktorer. Framskrivning av antall eldre og antall elever i skolene er eksempler på slike data. Økonomiplanen bør dermed ta hensyn til kostnadsdrivende faktorer, som befolkningsprognoser.

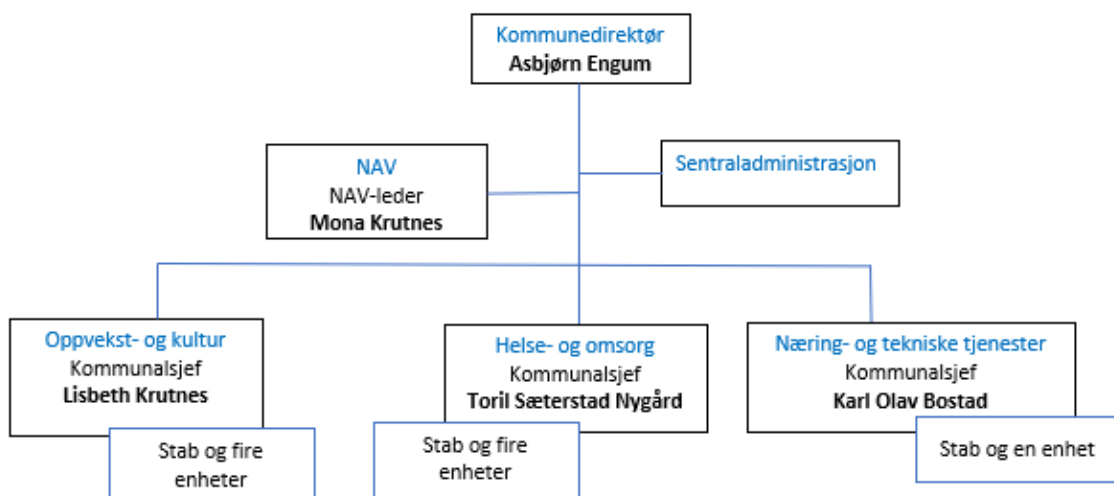
Budsjetttrammene skal overholdes for året som helhet. Kommunen må dermed ha et system som sikrer at vesentlige avvik for året som helhet blir avdekket tidligst mulig. For å sikre seg at budsjettavvik blir fanget opp tidsnok, må kommunedirektøren ha på plass gode internkontrollrutiner.

De fleste kommunale tjenester omsettes ikke i et fritt marked, hvor konkurranse mellom flere tilbydere bidrar til å holde kostnadene nede. For å bøte på dette er det utviklet en del verktøy for å måle produktivitet og kostnadseffektivitet i kommunesektoren. Den mest brukte metoden er å sammenligne den enkelte kommune med *beste praksis* i andre kommuner gjennom målestokkonkurranse (benchmarking). Gjennom bruk og offentlighet rundt slike data kan det skapes bevissthet om hvor det er potensial for forbedring.

1.6 Kommunens organisering

Øverste administrative leder i Hattfjelldal kommune er kommunedirektør. Kommunen har videre tre kommunalsjefer, som administrerer tjenesteområdene oppvekst og kultur, helse og omsorg, og næring og tekniske tjenester. Enhetene organisert under oppvekst og kultur, og helse og omsorg er beskrevet nærmere i innledningen i kapittel 4. NAV og sentraladministrasjonen ligger direkte under kommunedirektør.

Figur 1. Organisasjonskart Hattfjelldal kommune



Kilde: Hattfjelldal kommune

2 KOMMUNENS SYSTEM FOR BUDSJETT- OG ØKONOMISTYRING

Dette kapittelet handler om kommunens overordnede system for budsjett og økonomistyring. Vi vil undersøke om forutsetningene for at kommunestyret skal kunne utøve sitt overordnede ansvar for økonomistyringen er på plass. Dette avhenger både av egenskaper ved budsjettprosessen, kvaliteten på beslutningsgrunnlaget og rapporteringen fra kommunedirektøren. Vi vil også undersøke om det innad i administrasjonen er etablert system og rutiner for den løpende økonomistyringen, og om disse fungerer hensiktsmessig.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- Har kommunen et godt overordnet system for budsjett- og økonomistyring?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunestyret skal vedta finansielle måltall, økonomireglement og finansreglement.
- Organiseringen av budsjettprosessen bør være beskrevet og politisk forankret.
- Økonomiplan og årsbudsjett skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger. Mål og betingelser for bruken av bevilgningene skal være angitt.
- Økonomiplan og årsbudsjett skal vise utviklingen i kommunens økonomiske handleevne.
- Budsjettforutsetningene og usikkerheten for disse skal være kartlagt, vurdert og synliggjort i beslutningsgrunnlaget.
- Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet.
- Vesentlige avvik fra budsjett skal kommenteres særskilt, og prognoser for resten av året skal beskrives i økonomirapportene.
- Internkontrollen for å sikre budsjettoverholdelse bør være basert på risikovurderinger.
- Ledelsen skal gjennomføre nødvendige kontrolltiltak for å forebygge og avdekke budsjettavvik.

Kriteriene er utledet fra kommuneloven, veilederen «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner» utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet, Hattfjelldal kommunes

økonomireglement, og veileder om internkontroll fra KS «*Orden i eget hus*». Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Funn

I dette delkapitlet presenteres innhentet data som er relevant for å vurdere oppfyllelse av kriteriene over. Faktaene presentert i det følgende er hentet fra dokumentgjennomgang og intervju.

2.3.1 Styrende dokumenter

Finansielle måltall

Ifølge kommuneloven § 14-2 skal kommunestyret vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Kommunaløkonomisk bærekraftmodell (KØB-modellen) er et hjelpemiddel for å få dette på plass. Modellen er utarbeidet av NORD universitet, Statsforvalteren i Nordland og Rana kommune⁸. I modellen er det antydnet hvilke nivå på netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad som kan ansees som bærekraftige i en kommuneøkonomi. Netto driftsresultat er en indikator for økonomisk bærekraft over budsjettåret, disposisjonsfond for bærekraft over en 4-årsperiode (økonomiplanperioden), og gjeldsgraden for et 40-årsperspektiv. I KØB-modellen er det foreslått at netto driftsresultat ikke bør komme under 2%, disposisjonsfond ikke under 5% og gjeldsgraden ikke over 75%.

Følgende finansielle måltall er vedtatt i kommunestyret i Hattfjelldal kommune desember 2019⁹:

- Netto driftsresultat 1,75% eller høyere.
- Disposisjonsfond 8% eller høyere.
- Gjeldsgrad 60% eller lavere.

Det er vedtatt at måltallene skal innarbeides i kommunens budsjett, økonomiplan og årsmelding fra og med budsjettår/regnskapsår 2020. De konkrete måltallene gjelder til nye blir vedtatt.

Innstillingen fra rådmann og formannskap var netto driftsresultat 2% eller høyere, disposisjonsfond 8% eller høyere, og gjeldsgrad 75% eller lavere. Innstillingen fra daværende rådmann og formannskapet var i tråd med anbefalingene i KØB-modellen, med unntak av måltall for disposisjonsfond, som lå 3 prosentpoeng over KØB-modellens foreslåtte minimum.

⁸ [Kommunaløkonomisk bærekraft - Rana kommune](#)

⁹ Sak 098/19 den 18. desember 2019.

Økonomisjef forteller i intervju at kommunen er godt innenfor måltallene for lån og fond. For netto driftsresultat, lå kommunen langt utenfor i fjor, og det samme vil skje i år. Kommunen har kommet i en situasjon over flere år hvor driftsutgiftene er for store i forhold til driftsinntektene. Kommunen vil ikke greie å snu dette i løpet av noen måneder, men økonomisjefen håper å være «innenfor» til neste år, og tror de skal greie det i løpet av de siste tre årene i økonomiplanperioden.

På spørsmål om de folkevalgte i kommunen er opptatt av de finansielle måltallene, svarer økonomisjefen at hun ikke har inntrykk av at det har vært tilfellet tidligere. I kommunestyret valgt inn fra 2023, virker det å være mer oppmerksomhet rundt økonomi.

Økonomireglement

Hattfjelldal kommunes økonomireglement består av 9 delreglement, som ble vedtatt april 2016¹⁰. Reglementet har ikke vært oppdatert etter ny kommunelov, men arbeid med revidering er, ifølge kommunedirektør og økonomisjef, igangsatt.

Finansreglement

Ifølge kommuneloven § 14-2 skal kommunestyret vedta regler for finans- og gjeldsforvaltningen. Kommunens finansreglement ble sist revidert i september 2017. Ifølge Hattfjelldal kommunes eget reglement, skal finansreglementet vedtas minst en gang i hver kommunestyreperiode¹¹. Dette er ikke gjort i valgperioden 2019-23.

Organisering av budsjettprosessen

Budsjettprosessen følger samme prosedyre fra år til år, og de skriftlige retningslinjene for arbeidet som sendes ut, er «skåret over samme lest».

Det ble i juli 2023 sendt ut et budsjetttrundskriv for prosessen høsten 2023 fra økonomisjef til deltakere i budsjettprosessen. Som vedlegg til rundskrivet ligger fremdriftsplan for utarbeidelse av budsjett 2024 og økonomiplan 2024-2027. Planen gir en oversikt over oppgaver, tidsfrister og ansvar i forbindelse med prosessen. Fremdriftsplanen henviser til ansvar fordelt både til administrativt og politisk nivå. Fremdriftsplanen er, ifølge kommunedirektør, ikke vedtatt politisk, men administrativt.

I fremdriftsplanen for 2023 er følgende oppgaver tildelt politisk nivå:

- Budsjettkonferanse i kommunestyret 13. september

¹⁰ Vedtatt av Kommunestyret i Hattfjelldal kommune 20.04.2016.

¹¹ Reglement for finans- og gjeldsforvaltning Hattfjelldal kommune, punkt 2.2.

- Drøfting av forslag til budsjett og økonomiplan i formannskapet 26. oktober
- Behandling av budsjett og økonomiplan i formannskapet 29. november
- Behandling av budsjett og økonomiplan i kommunestyret 13. desember

Ifølge kommunedirektør og økonomisjef, ble budsjettkonferansen for kommunestyret avholdt den 26. oktober, etter at nytt kommunestyret var konstituert.

Vi har søkt i formannskapets og kommunestyrets møteprotokoller for 2023 og 2022 for å finne dokumentasjon på orienteringssaker relatert til budsjett og økonomiplan, og dokumentasjon på at oppgavene i overnevnte fremdriftsplan er gjennomført i kommunestyret og formannskapet.

Revisjonen finner ikke at budsjettkonferansen i kommunestyret er protokollført, verken i 2022 eller 2023. Det samme gjelder for den planlagte drøftingen av forslag til budsjett og økonomiplan i formannskapet forut for behandlingen i november og desember. I møteplanen for 2022, er det protokollført behandling av budsjett og økonomiplan i formannskapet den 30. november 2022 og i kommunestyret den 14. desember 2022.

Kommunedirektøren ble i intervju spurt om manglende protokollføring av budsjettkonferanse og drøftingsmøte i formannskapet betyr at dette skjer i lukkede møter, eller at møtene ikke er holdt. Kommunedirektør bekreftet at det var formannskapsmøte i forkant av budsjettkonferansen høsten 2023 med drøfting av budsjettet. Han sa videre at budsjettkonferansen var lukket, men ikke formannskapsmøtet. Ingen av møtene er protokollført under kommunens møteplaner.

2.3.2 Økonomiplan og årsbudsjett

Arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett

I Hattfjelldal kommunes økonomireglement står arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett beskrevet som en todelt prosess. Arbeidet med økonomiplan skal skje om våren, og planen skal vedtas innen juni måned. Årsbudsjettet skal bygge på den vedtatte økonomiplanen.

«Økonomiplan utarbeides årlig og omfatter siste årsregnskap, inneværende års budsjett og de fire neste budsjettår. Planen utarbeides i første halvår hvert år og vedtas av kommunestyret innen utgangen av juni måned. Vedtatt økonomiplan er styrende for kommunens interne forhold ved utarbeidelsen av budsjett for planens første år.»¹²

¹² Reglement for økonomiplan Hattfjelldal kommune, punkt 3.1.

«På grunnlag av vedtatt økonomiplan og eventuelt nødvendige justeringer i bundne utgifter/inntekter, utarbeider rådmannen foreløpig utkast til årsbudsjett (talldel) for neste år bestående av investeringsbudsjett og driftsbudsjett.»¹³

I juni 2018 ble en rekke innsparende tiltak gjennom organisatoriske endringer i kommunen vedtatt i kommunestyret¹⁴. I sak 37/18 ble det vedtatt å inndra stillingen som økonomisjef¹⁵. Samtidig med dette ble det vedtatt å integrere økonomiplanen i budsjettdokumentet¹⁷. Økonomireglementet er ikke oppdatert etter denne endringen. Kommunedirektør, økonomisjef og kommunalsjefene bekrefter i intervju at arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett de siste årene har skjedd i én samlet prosess, om høsten.

Økonomisjefen forteller i intervju at

«En felles prosess går på bekostning av langsiktig tenkning. Endringer de siste tre årene i perioden dreier seg stort sett om konsekvensjusteringer, slik som renter og avdrag og pensjonsutgifter. Avdelingene gjør ikke andre endringer enn helårseffekten av tiltakene som legges inn det første året.»

Kommunalsjef for næring og tekniske tjenester sier dette om arbeid med økonomiplan og årsbudsjett for hans område:

«Vi taper på å begynne sent med prosessen, og burde ha begynt allerede etter påske for å få en bedre involvering. Det er behov for at tanker bør modnes over litt tid... Det hadde vært en fordel om økonomiplanen ble behandlet på våren. Da kunne vi fått fanget opp politiske signal om hvilken retning de ønsker å gå i. Det blir for lite fokus på det langsiktige og hva det bør satses på i forhold til kommuneplanen for de kommende 10 årene.»

Mål og premisser for økonomiplan og årsbudsjett

Ifølge kommuneloven skal økonomiplanen og årsbudsjettet vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.¹⁸ Økonomiplanen kan integreres med kommuneplanens 4-årige handlingsdel, som skal angi hvordan målene i kommuneplanen skal følges opp.¹⁹

¹³ Reglement for årsbudsjett Hattfjelldal kommune, punkt 3.1.

¹⁴ Sak 037/18 den 21. juni 2018.

¹⁵ Punkt 2 i vedtaket i sak 073/18.

¹⁶ Stillingen som økonomisjef i Hattfjelldal kommune er gjenopprettet og er i dag besatt.

¹⁷ Punkt 40 i vedtaket i sak 037/18.

¹⁸ Kommuneloven § 14-4 andre ledd første punktum.

¹⁹ Plan og bygningsloven § 11-1.

Kommuneplanens samfunnsdel for Hattfjelldal kommune er sammenfattet i dokumentet *Strategisk kommuneplan 2020-2030*. I planen drøftes kommunens langsiktige utfordringer og muligheter, og mål og strategier for utvikling av kommunesamfunnet.

I planen er det beskrevet et «målbylde», som skal nås gjennom definerte strategier og «gjennomgående grep». Hattfjelldal kommune har mål om å bli «*et nyskapende og attraktivt bygdesamfunn*» og «*en nyskapende kommuneorganisasjon*». Målene er utdypet i fire-fem underpunkt som viser hva som kjennetegner kommunen i målsettingene. Hovedmålene er i seg selv ikke formulert som konkrete målsettinger, men noen av underpunktene refererer til konkrete målbare utfall, eksempelvis befolknings sammensetning og antall bosatt i kommunen. Det er definert 4 strategier og 2 «gjennomgående grep» for å nå vedtatte mål.

Videre er det seks måleparametere, som skal brukes som indikatorer for å evaluere om utviklingen går i retning av de vedtatte målsettingene. Måleparameterne er konkrete størrelser, som befolknings sammensetning, sysselsetting og ledighetstall, sammensetning av arbeids- og næringsliv, og skolerestulter.

Revisjonen har gått igjennom årsbudsjettet og økonomiplanen for å undersøke om kommunens målsettinger fra samfunnsplanen er synlig i de økonomiske prioriteringene. I økonomiplanen for 2023-2026 er premissene og målene for prioriteringer i budsjett og økonomiplan kommentert under hvert rammeområde. Budsjettpremissene for de fleste av rammeområdene lyder omtrent slik: «å opprettholde tjenester og tilbud på samme nivå som i 2022»²⁰.

Hovedmålsettinger for kommende års drift er kommentert under hvert rammeområde. Det er ikke referert til målsettingene i samfunnsplanen i disse avsnittene. Målsettingene for de enkelte rammeområdene er i stor grad mål om aktiviteter og tiltak. Det er ikke satt mål om hvilken effekt eller nytte brukerne skal ha av tjenestene. Eksempel på målsettinger for rammeområdene:

- Fortsette med å utprøve nye modeller for fremtidens skole i Hattfjelldal kommune
- Gjennomføre introduksjonsprogrammet for bosatte flyktninger iht. plan
- Tilrettelegge for raskere og enklere saksbehandling gjennom digitalisering

Skolerestulter er brukt som måleparameter i kommuneplanens samfunnsdel, men er ikke nevnt som endepunkt blant hovedmålsettingene for kommende års drift for rammeområde oppvekst og kultur.

²⁰ Helse og omsorg, NAV, oppvekst og kultur, næring og teknisk.

Hvorvidt kommunen har en «rød tråd» mellom kommuneplan, delplaner og budsjett, har vært tema i intervjuene. På spørsmål om det refereres til målene i kommuneplanens samfunnsdel i økonomiplan og årsbudsjett sier økonomisjefen dette:

«Nei, vi har ingen rød tråd mellom dokumentene. Intensjonen er å få en kommuneplan med få mål, koblinger mellom målene og helhetlig tenkning. De temaplaner og delplaner vi har nå er løsrevet fra økonomi. Dette er feil måte å gjøre det på, det bør være sammenheng mellom planer og økonomi (...) Utover i planperioden oppstår det store sprik mellom kommuneplanen og prioriteringene, noe som oppleves som problematisk.»»

Samme inntrykk ble formidlet fra kommunalsjef oppvekst og kultur.

Kommunalsjef næring og teknisk forteller også at det frem til nå har manglet sammenheng mellom kommuneplan, økonomiplan og årsbudsjett, men legger til at de nå har kommet mer «på sporet». Økte behov for eldre- og demensomsorg og flere flyktninger til kommunen i senere tid, har skapt større bevissthet rundt behovet for å planlegge og styre etter konkrete mål.

Synliggjøring av utvikling i kommunens økonomiske handleevne

Revisjonen har gått gjennom kommunens budsjett for 2023 og økonomiplan for 2023-2026. I dokumentet blir et knippe hovedtall i økonomien presentert og kommentert, herunder:

- Frie inntekter (skatt og rammetilskudd) og inntekter fra salg av konsesjonskraft
- Renter, avdrag og lånegjeld
- Fond – bruk og avsetning
- Utvikling i kommunens vedtatte finansielle måltall

Dokumentet henviser i tillegg til prognoser for befolkningsutvikling i kommunen, hentet fra SSB.

I innledningskapittelet kommenterer kommunedirektøren hovedtrekkene i kommunes økonomi. Det trekkes frem at det vil være utfordrende for kommunen å opprettholde en stabil drift fremover, gitt prognosene for befolkningsutvikling, med et økende antall eldre og reduksjon i barnetallene. Det kommenteres at det i revidert budsjett for 2022 brukes ca. 16 mill av generelt driftsfond for å saldere driften. Med totalt fond på ca. 40 mill, er ikke dette en bærekraftig kurs for kommunen.

I avsnittet om finansielle måltall i budsjettdokumentet presenteres forventet utvikling i netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad. Tallene er samlet i én tabell, som viser de budsjetterte størrelsene i perioden 2022-2026, sammenholdt med vedtatte måltall. I tilknytning

til tabellen, er det forklart hvordan begrepene netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad skal forstås. For netto driftsresultat, er i det tillegg vist til faglig anbefaling om ønsket nivå.

Det kommenteres, videre, på utviklingen vist i tabellen. Det er lagt vekt på å formidle at det i økonomiplanen er lagt opp til et netto driftsresultat som ikke er bærekraftig over tid, og at kommunen bør etterstrebe og redusere driftsutgiftene til et nivå der netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene er innen målkravet for økonomien. Det kommenteres at budsjett og økonomiplan er innenfor måltallene når det gjelder gjeldsgrad og disposisjonsfond.

Utvikling i lånegjeld for perioden 2022-2026 presenteres i egen tabell. Det vises i tillegg hvordan utviklingen i lånegjeld som har vært i perioden 2019-2021. Det er budsjettert med låneopptak i økonomiplanperioden, samt nedbetaling på eksisterende lån. «*Totalt for økonomiplanperioden vil det derfor være en liten reduksjon i gjeldsnivået. Hattfjelldal kommune ligger godt innenfor rammene for akseptabel lånegjeld.*»

Budsjettforutsetninger og usikkerhet

Flere av inntektene og utgiftene i årsbudsjettet og økonomiplanen er uforutsigbare og avhenger av forhold som kommunen selv ikke kan påvirke. Vi har undersøkt budsjett og økonomiplan-dokumentet, for å se om det er presisert hvilke forutsetninger anslagene bygger på og hvor stor usikkerheten er rundt disse.

Anslag på kommunens inntekter er samlet under overskriften *Hovedtall*. Kommunens frie inntekter består av skatteinntekter, herunder skatt på inntekt, formue og eiendom, og rammetilskudd. Det er tydelig forklart hvordan inntekter fra skatt og rammetilskudd er beregnet og hvilke kilder som ligger til grunn. Videre, er inntekter fra salg av konsesjonskraft drøftet. Det er lagt vekt på å forklare at det kan være store variasjoner i denne inntektsposten fra år til år, og hvilke årsaker som kan bidra til dette.

Under avsnittet *Renter, avdrag og lånegjeld* er det opplyst at det er tegnet fastrenteavtaler på ca. 28% av kommunens lån. Rentenivået er lagt i henhold til forventet renteutvikling i perioden. Det opplyses videre at det er lagt til grunn et forsiktig avkastningsnivå på kommunens kapital.

Som en del av kommentarene til hovedtallene, er det viet et eget avsnitt til inntekter og utgifter i forbindelse med bosetting av flyktninger.. Kommunen får et fast integreringstilskudd, i tillegg kan det utbetales særskilte tilskudd knyttet mot den enkelte bosattes personlige forhold. Disse tilskuddene er uforutsigbare, siden forholdene ikke alltid er kjent før flyktningene ankommer kommunen. Videre, vil utgiftene kommunen har for å yte tjenester til de bosatte, også avhenge av hvem som kommer.

Anslag på utgifter er angitt for hvert rammeområde i eget kapittel i budsjett- og økonomiplan-dokumentet. Det er beskrevet hva som ligger til grunn for estimatene, men usikkerheten i anslagene er i liten grad drøftet. Unntaket er for helse og omsorg. Innledningsvis i budsjett- og økonomiplandokumentet er det kommentert at situasjonen innen helse og omsorgsavdelingen er utfordrende som følge av mangel på personell, og at kommunen i 2023 sannsynligvis må ty til betydelig innleie av personell via eksterne firma for å sørge for nødvendige vikarressurser. I kommentar til budsjettet er det presisert at rekruttering til vakante stillinger er nødvendig for å kunne overholde budsjettrammen, da innleie gjennom vikarbyrå er kostnadskrevenende. Usikkerheten rundt lønnskostnader på dette området er forklart, men ikke tallfestet.

2.3.3 Rapportering

I kommunens økonomireglement er dette vedtatt om kommunedirektørs rapportering til politisk nivå:

«Kommunestyret skal pr. 31.04. og 31.08. få seg forelagt tilstandsrapport så langt i året som viser avvik sett i forhold til de mål og premisser som er vedtatt i årsbudsjettet. Vesentlige avvik skal kommenteres særskilt. Prognoser for resten av året beskrives i rapporten.»²¹

Vi har gjennomgått protokoller fra møter i formannskapet og kommunestyret fra 2022 og 2023. Regnskapsrapporter (tertialrapporter) for første og andre tertial er presentert i begge fora. Rapport for tredje tertial er årsrapporten. Regnskapsrapportene for 2022 er datert 30. april og 31. august, og er lagt frem for kommunestyret den 22. juni 2022 og den 12. oktober 2022²². Regnskapsrapportene for 2023, er datert 30. april og 31. august, og er lagt frem for kommunestyret den 15. juni og den 8. november²³. Årsregnskap for 2022 er datert 21. februar 2023, og behandlet i kommunestyret den 15. juni²⁴.

Regnskapsrapportene viser utviklingen i kostander og inntekter sammenholdt med periodisert årsbudsjett. Økonomisjefen har forklart at med unntak av faste lønnsutgifter, blir inntekter og utgifter periodisert til månedstall med 1/12. Tidsforskyvinger i forhold til dette blir kommentert i rapportene.

Ved periodisering etter 1/12, er det ifølge økonomisjefen viktig å sammenlikne med status for samme periode foregående år for å få et godt bilde av situasjonen sammenliknet med budsjett, særlig når det gjelder store utgifter som er ujevnt fordelt over året. Hun oppfordrer

²¹ Reglement for budsjettoppfølging og rapportering, punkt 4.

²² Sak 026/22 den 22. juni 2022 og sak 042/22 den 12. oktober 2022.

²³ Sak 023/23 den 15. juni 2023 og sak 051/23 den 8. november 2023.

²⁴ Sak 021/23 den 15. juni 2023.

kommunalsjefene til å sjekke hvor stort forbruket var på samme tidspunkt i fjor, og vurdere utfra dette. Kommunalsjef for næring og tekniske tjenester sier det slik:

«Årsbudsjettet periodiseres til månedstall. Men den tar ikke hensyn til spesielle utgiftsforløp, for eksempel for vintervedlikehold. Dette er det ikke mulig å lese utfra periodiseringen av budsjettet. Men vintervedlikehold er på fastkontrakter, så de er stort sett forutsigbart likevel.»

Ifølge kommunens økonomireglement, skal vesentlige avvik fra budsjett kommenteres særskilt, og prognoser for resten av året skal beskrives i rapporten. Ettersom det fra regnskapsrapportene i seg selv er vanskelig å vurdere status i forhold til budsjett, grunnet periodiseringsmetodikk, har revisjonen gått igjennom saksfremleggene til kommunestyret i forbindelse med behandling av tertialrapportene for å undersøke hvordan dette formidles til kommunestyret. Vi har sett på saksfremlegg for første og andre tertial 2022.

Saksfremleggene begynner med en kommentar om hvordan forsinkelser i kompensasjoner for merutgifter som følge av koronapandemien påvirker kommunens økonomi. Kommunen har hatt betydelige kostnader i forbindelse med pandemien. Dersom disse kostnadene ikke dekkes inn, vil det være flere rammeområder som ikke greier å holde seg innen budsjettet ved utgangen av året. Videre, er det kommentert at kommunen har hatt utgifter i forbindelse med klargjøring for mottak av flyktninger. Tilskudd for å dekke kostnadene kommer ved bosetting, og antall flykninger som bosettes vil ha innvirkning på hvor mye av utgiftene som dekkes inn. Dersom kostnadene ikke dekkes inn, vil det trolig være flere av rammeområdene som ikke greier å holde seg innen budsjettet ved utgangen av året.

Deretter kommenteres status for de enkelte rammeområdene. Under flere av områdene, er det lagt inn tekst som forklarer hvordan status per dato for rapportene gir et ukorrekt bilde av den økonomiske situasjonen, fordi store utgifter til områdene er ujevnt fordelt over året. Det samme gjelder for tilfeller hvor det forventes eksterne tilskudd.

Noen større avvik fra budsjett er viet egne kommentarer i saksfremlegget. For området finans, for eksempel, er det for første tertial lagt vekt på å formidle at det er usikkert hvor mye kommunen vil tjene på salg av konsesjonskraft. Ved utgangen av andre tertial er konsesjonskraften solgt for hele 2022, og det opplyses at inntektene ble lavere enn budsjettet. I fremlegget for andre tertial kommenteres det også at rentenivået er høyere enn budsjettet. For området oppvekst og kultur, kommenteres det at det er store overskridelser i regnskapet, grunnet vikarinneleie ved flere enheter og bytte av leder i en av barnehagene. Det informeres deretter om tiltak som er iverksatt for å bøte på dette. Innen helse og omsorg, har det vært

særlig store utgifter direkte relatert til korona-pandemien, samt utfordringer med å rekruttere til vakante stillinger med behov for bruk av vikarbyrå som konsekvens.

Saksfremleggene og kommentarene har ingen henvisning til premisser og mål i årsbudsjettet, eller kommunens vedtatte målsettinger i kommuneplanen.

For hvert rammeområde kommenteres det hvordan økonomien forventes å være ved budsjettårets slutt. Prognosene er ikke tallfestet. For alle rammeområdene, unntatt helse og omsorg, er det oppgitt at det forventes (eller er krav om) at området holder seg innenfor budsjett ved utgangen av året. For helse og omsorg står det i rapport for andre tertial at økonomien må følges nøye fremover, og at det svært sannsynlig må gjennomføres en budsjettregulering av rammen. I budsjettregulering 2, vedtatt av kommunestyret den 23. november 2022²⁵, foreslås det at rammeområdet får 1,8 mill til inndekking av kostnader, resten må dekkes inn over rammen.

2.3.4 Internkontroll

Alle intervjuede sier de har god kjennskap til hvor det er størst risiko for budsjettavvik innen deres ansvarsområder, og sier videre at de følger særlig med på disse. Budsjettavvik blir som regel oppdaget raskt. Innen helse og omsorg og oppvekst og kultur trekkes vikarutgifter frem som en post hvor det er vanskelig å forutse kostnadsnivå.

Økonomisjefen formulerer seg slik:

«Vi vet hvem som kan budsjettarbeid, og hvor det er nye medarbeidere. Sammen med regnskapsrapporter gir dette grunnlag for å peile seg inn mot problemområdene. Jeg bruker mest energi der jeg ser det er størst risiko for avvik og feil.»

Kommunalsjefene rapporterer til økonomisjefen annen hver måned. Økonomisjef sier videre at hun følger med på enhetenes budsjettstyring utover de fastlagte rapporteringspunktene, og tar ut rapporter av og til, i alle fall månedlig.

²⁵ Sak 056/22 den 23. november 2022.

2.4 Revisjonens vurdering

I dette delkapittelet sammenfattes revisjonens vurderinger av hvordan kommunen oppfyller de utledede revisjonskriteriene.

2.4.1 Styrende dokumenter

Kommunestyret har vedtatt finansielle måltall, økonomireglement og finansreglement. Reglementene er etter revisjonens vurdering imidlertid ikke tilstrekkelig oppdaterte.

Det er mer enn syv år siden økonomireglementet ble behandlet, og reglementet er etter revisjonens vurdering modent for revidering. Dette synliggjøres eksempelvis ved at vedtaket om å samle arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett til én prosess ikke er tatt inn i reglementet. Finansreglementet ble ikke oppdatert i løpet av forrige kommunestyreperiode, slik kommunestyret selv har vedtatt.

Organiseringen av budsjettprosessen er beskrevet i budsjetttrundskriv og fremdriftsplan. Budsjettprosessen later ikke til å være tilstrekkelig politisk forankret.

Organiseringen av budsjettprosessen er beskrevet i budsjetttrundskrivet som sendes ut til deltakere i budsjettprosessen hvert år. Fremdriftsplanen viser ansvar, roller og frister i prosessen både for administrativt og politisk nivå. Vi kan imidlertid ikke se at planen har blitt behandlet av politisk nivå. Prosessen er forutsigbar, siden den er likt oppbygd fra år til år. Men etter revisjonens vurdering er ikke dette tilstrekkelig for å sikre den politiske forankringen av prosessen.

2.4.2 Økonomiplan og årsbudsjett

Økonomiplan og årsbudsjett viser til en viss grad kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger. Mål og betingelser for bruken av bevilgningene er angitt for hvert rammeområde. Disse er imidlertid lite spesifikt formulert, og har ingen referanse til målsettinger vedtatt i kommuneplanens samfunnsdel.

Det er etter revisjonens vurdering svak sammenheng mellom kommunens målsettinger i kommuneplanens samfunnsdel, økonomiplan og årsbudsjett. Budsjettpremisses og målsettinger for de enkelte rammeområdene er angitt i økonomiplanen, men er lite konkrete og har ingen referanse til kommuneplanen. Målsettingene er videre i stor grad aktivitetsmål, og ikke effektmål. Budsjettpremissene knyttet til rammeområdene er lite konkret formulert

utover å opprettholde tjenester og tilbud på samme nivå som i 2022. Utsagn fra intervjuer tyder på at kommunen vil arbeide for en mer målrettet økonomistyring fremover.

Ifølge kommunenes økonomireglement, skal økonomiplan vedtas i forkant av arbeidet med neste års budsjett og være styrende for budsjettprosessen. De siste årene har arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett skjedd i en og samme prosess, noe som har ført til mindre oppmerksomhet rundt langsiktig planlegging. Kommende års budsjett blir dermed retningsgivende for økonomiplanen, fremfor det motsatte.

Økonomiplan og årsbudsjett viser utviklingen i kommunens økonomiske handleevne.

Sentrale økonomiske størrelser er drøftet i dokumentet for årsbudsjett og økonomiplan. Forventet utvikling i netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad er sammenholdt med vedtatte måltall, og kommentert. Det understrekes særlig at budsjettert nivå på netto driftsresultat ligger under det faglige anbefalte minimum og kommunens egne vedtatte måltall. Fremstillingene viser at dette tapper kommunenes generelle driftsfond i en slik grad at det ikke er bærekraftig over tid.

Budsjettforutsetningene og usikkerheten for disse er kartlagt, vurdert og synliggjort i beslutningsgrunnlaget for kommunens inntekter og lånegjeld. Det samme er ikke tilfellet for budsjetterte utgifter for flere av kommunenes tjenesteområder.

I budsjett- og økonomiplandokumentet, er anslag på inntekter og utgifter for kommende år begrunnet. For kommunens inntekter, samt utgifter i forbindelse med lånegjeld, er også usikkerheten i anslagene poengtert i teksten. Når det gjelder utgiftene for de ulike rammeområdene, ser vi ikke at usikkerheten knyttet til disse er synliggjort. Unntaket er for helse og omsorg, hvor det er forklart hvordan bruk av eksterne vikarer i stor grad vil påvirke utgiftene på området. Usikkerhet knyttet til tilskudd og utgifter i forbindelse med bosetting av flyktninger, er også drøftet.

2.4.3 Rapportering

Kommunedirektøren rapporterer to ganger i løpet av budsjettåret til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter. Tallene er sammenholdt med årsbudsjettet.

Sammenlikningen har imidlertid begrenset verdi, da det i fremstillingen ikke tas hensyn til at store utgifter kommer ujevnt gjennom året.

Det utarbeides regnskapsrapporter for første og andre tertial, samt årsrapport, som formidles til kommunestyret. Utviklingen i inntekter og utgifter sammenliknes med periodisert budsjett.

Med unntak av for faste lønnsutgifter, blir inntekter og utgifter periodisert til månedstall med 1/12. Denne metodikken tar ikke hensyn til at mange av de store utgiftene kommunen står overfor kommer med ujevne mellomrom, selv om disse er forutsigbare. Sammenlikningen som presenteres i regnskapsrapportene av forbruk så langt i året med periodisert budsjett, gir dermed ikke et korrekt bilde av den økonomiske situasjonen, og rapportene blir noe uoversiktlige og mindre egnet som politisk styringsverktøy. For å kunne evaluere status, kreves det at man sammenlikner tallene med status i kommunen på samme tid forrige år.

Tertialrapportene for 2022 og 2023 ble lagt frem for behandling for kommunestyret tidligst syv uker etter utløpet av tertialene. Revisjonen mener at dette er noe sent for å tjene sin primære hensikt.

Vesentlige avvik fra budsjett kommenteres særskilt og prognoser for resten av året beskrives i rapporten. Prognosene er ikke tallfestet.

I saksfremleggene i forbindelse med tertialrapportene til kommunestyret, er det kommentert på avvik fra budsjett innen rammeområdene. Dette gir supplerende informasjon om status, i tillegg til regnskapsrapportene. Særlige overskridelser eller avvik fra budsjett kommenteres spesifikt. For de fleste områdene er det presisert at det forventes at rammeområdet holder seg innenfor budsjett ved årets slutt. Det vises ikke til tallfestede prognoser.

2.4.4 Internkontroll

Internkontrollen for å sikre budsjettoverholdelse er basert på risikovurderinger.

Revisjonens vurdering er at ledelsen i kommunen har god oversikt over på hvilke områder i kommunen det er størst risiko for budsjettavvik, og at de følger særlig med på disse.

Ledelsen gjennomfører nødvendige kontrolltiltak for å forebygge og avdekke budsjettavvik.

Kommunalsjefene rapporterer til økonomisjef annenhver måned. I tillegg følger økonomisjef fortløpende med på enhetenes budsjettstyring, særlig på områder hvor det er størst risiko for avvik og feil. Etter revisjonens vurdering, er dette en tilnærming som tjener til å forebygge og avdekke budsjettavvik på en tilfredsstillende måte.

2.5 Konklusjon

Hattfjelldal kommune har et styringssystem som legger til rette for god budsjett- og økonomistyring. Etter revisjonens vurderinger, er det imidlertid potensial for forbedring på enkelte punkter for at systemet skal fungere hensiktsmessig.

Flere av kommunens styrende dokumenter er ikke tilstrekkelig oppdatert, og organiseringen av budsjettprosessen later ikke til å være tilstrekkelig politisk forankret. Det er svak kobling mellom kommunens målsettinger vedtatt i samfunnsplanen og de økonomiske prioriteringene.

Arbeidet med økonomiplanen kommer i stor grad i skyggen av budsjettet for det kommende året. Det vies dermed lite fokus på å planlegge hvordan kommunen skal løse utfordringer på lengre sikt.

For å kunne utøve sitt ansvar for å forvalte økonomien i kommunen, er kommunestyret avhengig av relevant og pålitelig beslutningsgrunnlag og rapportering fra kommunedirektøren. Økonomiplanen og årsbudsjettet viser utviklingen i kommunens økonomiske handleevne, og bakgrunn og usikkerhet for anslag i kommunens inntekter og lånegjeld er synliggjort i beslutningsgrunnlaget. Dette er imidlertid ikke tilfellet for forventede utgifter innen de ulike rammeområdene. Kommunedirektør rapporterer til kommunestyret om budsjettutviklingen i tråd med kommunens egne reglement. Forståelsen av budsjettstatus er imidlertid i stor grad avhengig av kommentarer i saksfremlegg til kommunestyret, og angitte prognoser for året som helhet er lite spesifikke.

I tillegg, vil revisjonen understreke at kommunen bør påse at møter i formannskapet og kommunestyret og andre folkevalgte organer skjer for åpne dører og protokollføres²⁶, dersom det ikke er forhold som tilsier at møtet skal lukkes²⁷.

²⁶ Kommuneloven § 11-3 og § 11-5.

²⁷ Kommuneloven § 11-5.

3 REALISTISK BUDSJETTERING

I dette kapitlet drøftes problemstilling 2, om hvorvidt budsjettprosessen sikrer en realistisk budsjettering. En viktig faktor for realistisk budsjettering er at tallgrunnlaget er tilfredsstillende koblet og kvalitetssikret mot data for hvilke inntekter og kostnader som må forventes både på kort og lang sikt. Det er også undersøkt hvordan budsjetteringen foregår, hva som finnes av styrende dokument og skriftlige rutiner for budsjettarbeidet, og om disse etterleves.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- Sikrer budsjettprosessen en realistisk budsjettering?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha styrende dokumenter som beskriver administrativt ansvar, roller og frister under budsjettarbeidet.
- Det økonomiske handlingsrommet skal være realistisk anslått. Forsiktighetsprinsippet bør etterleves dersom anslagene er usikre.
- Enhetenes årsbudsjett skal være kvalitetssikret.
- Utgiftsanslagene i økonomiplanen bør avspeile utviklingen i kostnadsdrivende faktorer for tjenestene.
- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer skal følges opp.

Kriteriene er utledet fra kommuneloven, fagboka «Økonomistyring i offentlig sektor» av Leiv Opstad, og en tolkningsuttalelse av 2015 om lovkrav om realistisk budsjettering fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Funn

I dette delkapitlet presenteres innhentet data som er relevant for å vurdere oppfyllelse av kriteriene over. Faktaene presentert i det følgende er hentet fra dokumentgjennomgang, intervju og skriftlig besvarte spørsmål. Siste kategori omfatter skjema om hvilke datakilder som benyttes i anslag for inntekter og utgifter i årsbudsjett, økonomiplan og prognoser i tertialrapporter, utfyllt av økonomisjef og de tre kommunalsjefene.

3.3.1 Styrende dokumenter

Et budsjetttrundskriv med beskrivelse av organiseringen av arbeidet med budsjett og økonomiplan ble sendt ut fra økonomisjef til kommunalsjefer og virksomhetsledere juli 2023. Fremdriftsplan for arbeid med budsjett 2024 og økonomiplan 2024-2027 lå med som vedlegg til rundskrivet.

Rundskrivet er en kortfattet beskrivelse av arbeidet med budsjettet etter inkrementell metode, dvs. en framskrivning av inneværende års budsjett, med justering for kjente endringer. Det henvises i rundskrivet til systemet *Arena* for bruk i budsjettprosessen. Fremdriftsplanen er et skjematisk oppsett av ansvar, rolle og frister under budsjettprosessen. Dokumentene er, ifølge informantene, like i form og innhold fra år til år.

På spørsmål om budsjetttrundskrivet er lett å forstå, svarer kommunalsjefene bekreftende. Samtidig forteller alle tre at de i startfasen hadde behov for å få veiledning i hvordan oppgavene skulle løses. Med erfaring blir de mer selvstendige i arbeidet. Alle bekrefter at det legges til rette for at deltakerne i budsjettprosessen får den veiledning og opplæring de trenger.

Flere av informantene forteller at det kan være utfordrende å holde budsjettarbeidet innenfor tidsplanen, og at tidsfristene som er satt for de enkelte oppgavene ikke alltid overholdes. Kommunedirektør, økonomisjef og to av kommunalsjefene forteller at det er ønskelig at arbeidet med budsjett og økonomiplan starter tidligere. Flere trekker frem at budsjettprosessen i 2023 preges av at det er mange nye i kommunens ledelse. De forventer at budsjettarbeidet vil skje mer effektivt fremover, etter hvert som alle får erfaring med å delta i en slik budsjettprosess.

3.3.2 Budsjettering

Økonomisjef og kommunalsjefene forteller at de forsøker å budsjettere så korrekt som mulig. Ved usikkerhet i anslagene forsøker de, ifølge økonomisjefen, «å gjøre en så realistisk vurdering som mulig... [De] prøver samtidig å ikke gå for høyt på inntektsanslagene, og å ligge i nedre sjikt av utfallsrommet.» Flere av informantene forteller at de ved usikkerhet, ofte legger seg på et gjennomsnitt basert på de siste årene.

På spørsmål om det er kommunisert en felles strategi til kommunalsjefene om hvordan det bør budsjetteres ved usikkerhet, svarer økonomisjefen at det er «prøvd å formidle at det skal være så realistisk som mulig, og at vi ikke vil ha noen skjulte reserver. Dersom hver avdeling legger inn en reserve for hver budsjettpost, blir det til sammen store beløp. Men det betyr samtidig at vi må tåle å bomme feil vei. Der blir feil dersom vi er for pessimistiske, og kan ha som konsekvens at vi går til unødvendige oppsigelser. Noen enheter går i pluss år etter år, og jeg bruker tid hvert år på å fortelle om hvordan det budsjetteres.» Videre, forteller økonomisjefen

at kommunen har en liten pott for tilleggsbevilgning etter formannskapetets vedtak på ca. 150.000.

En oversikt over hvilke datakilder som brukes for å anslå inntekter og utgifter i årsbudsjett, økonomiplan og prognoser i tertialrapporter ligger vedlagt rapporten i vedlegg 3. Skjemaet er fylt ut av økonomisjefen. Hun baserer seg på egne erfaringstall, sammen med data eller prognoser fra KS, statsbudsjettet, KBN (Kommunalbanken), SPK (Statens pensjonskasse) og KLP (Kommunal landspensjonskasse) for å anslå inntekter og utgifter.

Revisjonen har også mottatt tilsvarende oversikt fra kommunalsjefene for tallgrunnlaget for årsbudsjettet.

Økonomisjefen og kommunalsjefene forteller alle at budsjettene for enhetene, rammeområdene og for kommunen kvalitetssikres. Budsjettforslagene går igjennom mange ledd, og de som har erfaring med budsjettering for de enkelte områdene eller for virksomheten som helhet, fanger opp hvis det er gjort feil. Økonomisjefen forteller at *«kommunalsjefene gjør så godt de kan [med å kvalitetssikre enhetenes budsjett]... Det kreves noen års erfaring, og for de nye kommunalsjefene er det ikke lett. I praksis er det jeg som gjør jobben med å kvalitetssikre tallene»*.

3.3.3 Økonomiplan

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp²⁸. Økonomiplanen er ikke bindende, slik som årsbudsjettet, men bør ta hensyn til kostnadsdrivende faktorer, som befolkningsprognoser. Videre, er det vedtatt i kommunens økonomireglement at *«gjennom økonomiplanen skal kommunen oppfylle de mål og strategier som er vedtatt i kommuneplanens langsiktige del.»*²⁹

Økonomisjefen og kommunalsjefene forteller alle at de aktivt bruker prognoser for befolkningsutvikling i arbeidet med budsjett og økonomiplan. Befolkningsprognoser er sentralt i planleggingen av driften innen alle tjenesteområdene. Innen oppvekst og kultur brukes prognoser for elevtall og framskrivninger av barnehagetall fra SSB. Innen næring og teknisk benyttes befolkningsprognoser for å estimere fremtidige behov for omsorgsboliger, *«der vi ser på hvor veksten kommer og hvilken type boliger det er behov for.»*

Kommunalsjef helse og omsorg forteller at de *«ser på hvor mange brukere kan forventes i årene fremover utfra befolknings- og aldersprognoser. Disse brukes når vi diskuterer*

²⁸ Kommuneloven § 14-4 første ledd.

²⁹ Reglement for økonomiplan Hattfjelldal kommune, punkt 2.

økonomiplanen og når vi presenterer utfordringer for politikerne. Slike prognosene ble for eksempel utarbeidet i forarbeidet til det nye omsorgsbygget.»

I økonomiplanen for 2023-2026 er følgende rammefordeling for områdene helse og omsorg, NAV, oppvekst og kultur, og næring og tekniske tjenester foreslått for økonomiplanperioden³⁰:

Tabell 1. Rammefordeling Hattfjelldal kommune 2023-2026.

Alle tall i hele 1000

| | R 2021 | B 2022 | B 2023 | B 2024 | B 2025 | B 2026 |
|---------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Helse og omsorg | | | | | | |
| Inntekter | - 21 785 | - 17 730 | - 20 920 | - 20 920 | - 20 920 | - 20 920 |
| Utgifter | 77 879 | 70 382 | 80 506 | 80 506 | 80 506 | 80 506 |
| Nettoramme | 56 094 | 52 652 | 59 587 | 59 587 | 59 587 | 59 587 |
| Nav | | | | | | |
| Inntekter | - 140 | - 1 145 | - 1 575 | - 1 575 | - 1 575 | - 1 575 |
| Utgifter | 2 097 | 3 876 | 8 072 | 8 072 | 8 072 | 8 072 |
| Nettoramme | 1 957 | 2 731 | 6 497 | 6 497 | 6 497 | 6 497 |
| Oppvekst og kultur | | | | | | |
| Inntekter | - 9 695 | - 8 173 | - 6 916 | - 6 916 | - 6 916 | - 6 916 |
| Utgifter | 46 779 | 44 246 | 46 571 | 46 571 | 46 571 | 46 571 |
| Nettoramme | 37 084 | 36 073 | 39 655 | 39 655 | 39 655 | 39 655 |
| Næring og teknisk | | | | | | |
| Inntekter | - 32 324 | - 26 994 | - 23 409 | - 23 595 | - 22 845 | - 22 345 |
| Utgifter | 59 552 | 57 415 | 57 732 | 53 363 | 49 613 | 47 113 |
| Nettoramme | 27 228 | 30 421 | 29 323 | 29 768 | 26 768 | 24 768 |

Kilde: Kommuneplan for Hattfjelldal kommune, budsjett 2023 og økonomiplan 2023-2026, kapittel 3, punkt 3.1

Tabellen oppsummerer inntekter og utgifter forventet for de ulike rammeområdene for økonomiplanperioden. Økonomiplanen er datert den 19. november 2022. For de neste fire årene (2023-2026) ligger anslag på inntekter og utgifter konstant for rammeområdene helse og omsorg, NAV, og oppvekst og kultur. For området næring og tekniske tjenester er det lagt inn unike tall for inntekter og utgifter for hvert år.

Tabellen med bevilgningsoversikt drift under punkt 3.4 i økonomiplanen³¹, viser samme mønster. For de tre rammeområdene nevnt over, er det budsjettet med samme netto bevilgning for årene 2023-2026. For rammeområdet næring og tekniske tjenester, er det variasjon i budsjetterte bevilgninger fra år til år.

³⁰ Tabellen inneholder et utdrag fra tabellen i budsjett- og økonomiplandokumentet *Kommuneplan for Hattfjelldal kommune - Budsjett 2023 og Økonomiplan 2023-2026*, s.7.

³¹ *Kommuneplan for Hattfjelldal kommune - Budsjett 2023 og Økonomiplan 2023-2026*, s.10.

Som vist til i avsnittet om økonomiplan og årsbudsjett i forrige kapittel, er det ingen synlig referanse i økonomiplanen til kommunens målsettinger og hovedutfordringer formulert i kommuneplanens samfunnsdel. Innledningsvis i dokumentet er det kommentert at endringer i befolknings sammensetning på lang sikt, vil gjøre det utfordrende for kommunen å opprettholde en stabil drift, og at det fremover vil kreves at kommunestyret tar tøffe beslutninger i omrokering av midler mellom rammene. I det følgende, vies et slikt langsiktig perspektiv mindre plass. Kommentarer til kommende års drift, dreier seg i det store og hele om utfordringer ventet på kort sikt.

3.4 Revisjonens vurdering

I dette delkapitlet sammenfattes revisjonens vurderinger av hvordan kommunen oppfyller de utledede revisjonskriteriene.

3.4.1 Styrende dokumenter

Kommunen har styrende dokumenter som beskriver administrativt ansvar, roller og frister under budsjettarbeidet.

Ansvar, roller og frister i budsjettprosessen er sammenfattet i budsjetttrundskriv og fremdriftsplan. Etter revisjonens vurdering, er dokumentene hensiktsmessige og tilstrekkelige. Flere av informantene forteller imidlertid at tidsfristene ikke alltid overholdes, og de fleste ønsker en tidligere start på arbeidet. Nye deltakere i budsjettprosessen trenger veiledning for å forstå innholdet i rundskrivet og hvordan de skal gå frem i arbeidet. Nødvendig bistand blir gitt.

3.4.2 Budsjettering

Det økonomiske handlingsrommet anslås realistisk. Forsiktighetsprinsippet etterleves i noen grad ved usikre anslag.

Økonomisjefen og kommunalsjefene benytter seg etter revisjonen vurdering av pålitelige kilder og relevante grunnlag for å anslå inntekter og utgifter i årsbudsjett, økonomiplan og prognoser i tertialrapport.

Forsiktighetsprinsippet etterleves i noen grad. Kommunen budsjetterer så realistisk som mulig, men prøver samtidig å ikke gå for høyt på inntektsanslagene, og å ligge i nedre sjikt av utfallsrommet. I praksis er ofte gjennomsnitt av foregående år lagt til grunn for anslag av inntekter og utgifter. Det arbeides for å lage et så realistisk budsjett som mulig, uten skjulte

reserver. Dette begrunnes med at forsiktige anslag på flere områder til sammen utgjør store beløp. Kommunen har en pott for tilleggsbevilgninger på 150.000 å støtte seg på ved overskridelser.

Revisjonen finner økonomisjefens argumentasjon for hvorfor det oppfordres til realisme fremfor forsiktighet i budsjetteringen forståelig. Samtidig, er vår vurdering at reserve-potten på 150.000 er for liten til å kunne fungere som buffer ved budsjettavvik. Innledningsvis i budsjett- og økonomiplandokumentet vises det til at situasjonen innen helse og omsorgsavdelingen er utfordrende som følge av mangel på personell, og at kommunen i 2023 sannsynligvis må ty til betydelig innleie av personell via eksterne firma for å sørge for nødvendige vikarressurser. Videre i dokumentet, kommenteres det at kommunens inntekter fra salg av konsesjonskraft er svært uforutsigbare. Tilsvarende gjelder for statstilskudd for flyktninger. Dette er eksempler på usikkerhetsmomenter kommunen står overfor, hvor en buffer på 150 000 er svært liten.

Enhetenes årsbudsjett kvalitetssikres.

Budsjettforslagene går igjennom mange ledd, noe som øker sjansen for at feil avdekkes av medarbeidere med erfaring med budsjettarbeid innen rammeområdene. Ifølge økonomisjefen, skjer hoveddelen av kvalitetssikringen i praksis gjennom henne, og hennes erfaring med de relevante størrelsene for kommunen er svært viktig for å fange opp feil som er gjort. Økonomisjefen har kunnskap om hvor det historisk sett har vært budsjettert med for store reserver, og har et ekstra blikk på budsjetteringen som gjøres her. Men at kvalitetssikringen av enhetenes budsjett i så stor grad avhenger av en person, er etter revisjonens vurdering sårbart.

3.4.3 Økonomiplan

Utgiftsanslagene i økonomiplanen avspeiler ikke utviklingen i kostnadsdrivende faktorer for tjenestene.

Det er etter revisjonens vurdering lite synlig i økonomiplandokumentet at det er prognoser for fremtidig befolkningssammensetning som benyttes i den langsiktige planleggingen i kommunen og for rammeområdene, da anslag på inntekter og utgifter for de fleste av rammeområdene ligger konstant for de kommende årene.

Økonomiplanen viser i liten grad hvordan langsiktige utfordringer skal følges opp.

Det er etter revisjonens inntrykk få referanser mellom økonomiplanen og kommunens vedtatte målsettinger og hovedutfordringer beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel. Innledningsvis i budsjett- og økonomiplandokumentet, er det drøftet hvordan den forventede endringen i befolkningssammensetning i kommunen vil kunne påvirke økonomien. I det følgende, er det etter revisjonens vurdering et mer kortsiktig perspektiv i drøftingene rundt kommende års drift.

Utviklingen i kommunenes finansielle størrelser, er imidlertid beskrevet i lengre linjer.

3.5 Konklusjon

På bakgrunn av vurderingene over, konkluderer vi med at budsjettprosessen i Hattfjelldal kommune i stor grad sikrer realistisk budsjettering for det kommende året, men at dette ikke er tilfelle for de siste tre årene i økonomiplanperioden.

Anslag i årsbudsjettet bygger på pålitelige kilder og relevante grunnlag, og det er fungerende rutiner for å kvalitetssikre detaljbudsjettene for det kommende året. Det legges vekt på å budsjettere realistisk, fremfor å planlegge etter forsiktighetsprinsippet. Men årsbudsjettet tar, etter revisjonens vurdering, ikke tilstrekkelig høyde for usikkerhet og uforutsette hendelser.

Revisjonen savner en tilsvarende realisme i den langsiktige planleggingen av kommunens økonomi. Utgiftsanslagene i økonomiplanen avspeiler ikke forventede endringer i befolkningssammensetning eller tjenestebehov. Anslag på inntekter og utgifter for rammeområdene ligger i det store og hele konstant over økonomiplanperioden. Det gjøres heller ikke synlig hvordan det planlegges for å følge opp de langsiktige utfordringene som er nevnt i kommuneplanen.

Det forventes merkbare endringer i befolkningssammensetning i Hattfjelldal de kommende årene, med en økende andel eldre, og reduksjon i barnetallene. Dette bør prege den langsiktige planleggingen av tjenestetilbudet i kommunen.

Knapp tid avsatt til arbeidet med årsbudsjett og økonomiplanen, fører etter revisjonens vurdering til lite oppmerksomhet på langsiktig planlegging i kommunen.

4 PRODUKTIVITET INNEN OPPVEKST OG HELSE OG OMSORG

I dette kapitlet presenteres data som kan si noe om produktiviteten i de to største sektorene i Hattfjelldal kommune, oppvekst og helse og omsorg. Først presenteres statistikk til sammenlikning mellom Hattfjelldal og noen utvalgte kommuner, deretter data som kan si noe om utviklingen i Hattfjelldal over tid.

Organisasjonsstrukturen presentert på Hattfjelldal kommunes hjemmeside³² og vist i forkortet versjon innledningsvis i rapporten, danner grunnlaget for hvilke tjenesteområder revisjonen har valgt å definere som del av sektorene oppvekst og helse og omsorg. Området oppvekst, er i Hattfjelldal kommune organisert under «Oppvekst og kultur», som favner følgende tjenesteområder: Grunnskoler, barnehager, kulturskole, bibliotek og annet innen kultur. Helse og omsorg favner tjenesteområdene institusjonsbaserte tjenester, hjemmebaserte tjenester, helsetjenester, barnevern, og NAV³³. I det følgende blir sammenliknende statistikk for alle disse tjenesteområdene presentert.

4.1 Problemstilling

- Hva forteller sammenliknende data om produktiviteten innen oppvekstsektoren og helse- og omsorgssektoren?

Dette er en beskrivende problemstilling som ikke vil bli vurdert opp mot noen revisjonskriterier.

Datagrunnlaget som presenteres i det følgende sier noe om ressursbruk, produksjon, effektivitet og målbar kvalitet i kommunens tjenester relativt til andre kommuner. Eksempelvis, «beste praksis» blant norske kommuner eller landsgjennomsnitt. Som en del av presentasjonen av tallmaterialet, har vi valgt å inkludere noen oppsummerende setninger for å forklare hvordan de ulike verdiene kan forstås. Dette er med tanke på å øke leservennligheten. Eksempel på dette kan være kommentarer om grad av ressursutnyttelse, eller høy eller lav effektivitet. Dette skal ikke forstås som revisors vurderinger, men som en verbal oppsummering av hvordan tallverdiene i modellene det refereres til skal forstås.

³² [organisasjonskart-pr-01022023.pdf \(hattfjelldal.kommune.no\)](#)

³³ Siden dette kapitlet ble skrevet har organisasjonsstrukturen i Hattfjelldal kommune gjennomgått noen endringer. NAV ligger pr 01.11.23 ikke lenger under helse og omsorg, men direkte under kommunedirektør.

4.2 Sammenliknende data for 2021 og 2022

Vi har valgt å presentere sammenliknende data fra fire ulike kilder:

- Produksjonsindeksen
- Effektivitetsindeksen
- KS` modell for analyse av regnskapstall
- Kommunebarometeret

Produksjonsindeksen er den av disse datakildene som er best egnet til å si noe om produktivitet, som det er spurt om i problemstillingen. Som supplement til denne, gir de andre datakildene informasjon om økonomisk effektivitet, ressursbruk og målbar kvalitet i tjenesteproduksjon i kommunen.

Felles for disse kildene er at grunnlagsdata for den enkelte kommune har blitt bearbeidet og presentert i en form som gjør det mulig å gjøre sammenlikninger med andre kommuner. Metodebruken, sektorinndelingen og hva som måles er noe forskjellig, men sammenlikningene har et felles formål; å gi kommunene styringsinformasjon som kan bidra til bevissthet om egen ressursbruk og resultat. Vi presenterer data for kommunens to største sektorer, oppvekst og kultur og helse og omsorg, og tjenesteområdene som ligger under disse. Produksjonsindeksen, KS-modellen og Kommunebarometeret bygger på data fra 2022. Effektivitetsindeksen bygger på data fra 2021.

Tabell 2. Hva datakildene forteller noe om

| | Ressursbruk | Produksjons- mengde | Økonomisk effektivitet | Målbar kvalitet |
|-----------------------|-------------|------------------------|---------------------------|--------------------|
| Produksjonsindeksen | | X | | (X) |
| Effektivitetsindeksen | | | X | (X) |
| KS-modellen | X | | | |
| Kommunebarometeret | | (X) | (X) | X |

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Vi vil sammenlikne Hattfjelldal med andre Helgelandskommuner med omtrent samme befolkningsstørrelse, og med relativt likt nivå på bundne kostnader og frie disponible inntekter (KOSTRA-grupper 14 og 15). Kommunedirektør og økonomisjef i Hattfjelldal kommune oppgir nabokommunen Grane, samt Beiarn som også er en kraftkommune, som kommuner de bruker å sammenlikne seg med.

I tillegg vil vi rapportere data som sier noe om de relevante størrelsene for landet eller fylket der dette er tilgjengelig. Noe av data rapporteres også relativt til landsgjennomsnittet.

Tabell 3. Kommuner for sammenlikning

| | Innbyggere 2.kvartal 2023 | Innbyggere per km ² | Andel som bor i tettsted | Driftsinntekter per innbygger i 2022 | KOSTRA- gruppe ³⁴ 2023 |
|--------------|---------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|--|---|
| Hattfjelldal | 1 287 | 1 | 40% | 180 523 | 15 |
| Grane | 1 459 | 1 | 57% | 142 564 | 14 |
| Beiarn | 1 034 | 1 | Ikke tilgjengelig | 177 815 | 15 |
| Nesna | 1 808 | 9 | 74% | 168 162 | 15 |
| Sømna | 1 976 | 10 | 47% | 137 018 | 15 |

Kilde: www.ssb.no/kommunefakta

4.2.1 Produksjonsindeksen

Produksjonsindeksen er et samle mål for kommunens tjenesteproduksjon basert på indikatorer for tjenestetilbudet for utvalgte sektorer. Indeksen forteller noe om produksjonsmengden i forhold til andre kommuner, hvor det er justert for ulikheter i størrelsen på målgruppene. Den sier i seg selv ikke noe om produktivitet, ettersom produksjonen ikke sammenstilles med kostnadene. Sammen med produksjonsindeksen er det i stedet presentert data for kommunens nivå på frie inntekter og netto driftsmargin. Dermed får man en pekepinn på det behovskorrigerede produksjonsnivået i forhold til de økonomiske forutsetningene, hensyntatt hvor flink kommunen er til å tilpasse forbruk etter tilgjengelige midler.

Data for produksjonsindeksen er tilgjengelig på regjeringens nettside www.kommunedata.no og i Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi fra november 2023.

Produksjonsindeksen er basert på vektete delindekser for barnehage (14,9%), grunnskole (24,3%), primærhelsetjeneste (7,5%), pleie og omsorg (37,9%), barnevern (3,9%), sosialkontortjenester (6,1%) og kultur (5,4%). Tabellen under gir en oversikt over kriterier og vektorer i delindeksene og hvilken vekt de enkelte delindeksene har i totalindeksen. Alle sektorene i indeksen er i Hattfjelldal kommune organisert under *oppvekst og kultur* eller *helse og omsorg*. Øvrige tjenester er utelatt fordi det har vært vanskelig å finne gode indikatorer for tjenesteproduksjonen for disse.

³⁴ KOSTRA-grupper:

15: Kommuner med 600-1,999 innbyggere med middels bundne kostnader og høye frie disponible inntekter.

14: Kommuner med 600-1,999 innbyggere med middels bundne kostnader og lave eller middels frie disponible inntekter.

6: Kommuner med 2,000-9,999 innbyggere med høye bundne kostnader og høye frie disponible inntekter.

Tabell 4. Oversikt over indikatorer og vekter i delindekser og samlet produksjonsindeks, 2022.

| Sektor | Indikator | Vekt |
|---|--|--------------|
| Barnehage | | 0,149 |
| | Korrigerte oppholdstimer i forhold til behovskorrigert innbyggertall | 0,800 |
| | Ansatte med barnehagelærerutdanning i forhold til oppholdstimer | 0,200 |
| Grunnskole | | 0,243 |
| | Skolebidrag småskoletrinnet | 0,251 |
| | Skolebidrag mellomtrinnet | 0,251 |
| | Korrigerte grunnskolepoeng | 0,250 |
| | Læringsmiljø | 0,188 |
| | Andel innbyggere i alder 6-9 år med plass i kommunal SFO | 0,030 |
| Andel brukere av kommunal SFO med fulltidsplass | 0,030 | |
| Primærhelsetjeneste | | 0,075 |
| | Antall fastlegekonsultasjoner i forhold til behovskorrigert innbyggertall | 0,456 |
| | Fysioterapiårsverk i forhold til behovskorrigert innbyggertall | 0,355 |
| | Antall helseundersøkelser barn og svangerskapskontroller i forhold til behovskorrigert innbyggertall | 0,189 |
| Pleie og omsorg | | 0,379 |
| | Timer hj.sykepleie og praktisk bistand i forhold til behovskorrigert. Innbyggertall | 0,467 |
| | Timer til andre tjenester i forhold til behovskorrigert innbyggertall | 0,117 |
| | Oppholdsdøgn i institusjon i forhold til behovskorrigert innbyggertall | 0,333 |
| Andel av institusjonstjenester som er i enerom | 0,083 | |
| Barnevern | | 0,039 |
| | Barn omfattet av undersøkelser i forhold til behovskorrigert innbyggertall | 0,297 |
| | Barn 0-17 år omfattet av tiltak i forhold til behovskorrigert innbyggertall | 0,503 |
| Andel ansatte med fagutdanning | 0,200 | |
| Sosialkontortjenester | | 0,061 |
| | Antall sosialhjelpstilfeller i forhold til behovskorrigert innbyggertall | 0,464 |
| | Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned | 0,464 |
| Nettoutgifter til kvalifiseringsordningen i forhold til behovskorrigert innbyggertall | 0,072 | |
| Kultur | | 0,054 |
| | Bokbestand ved bibliotekene per innbygger | 0,147 |
| | Utlån av bøker per innbygger | 0,147 |
| | Antall kinoforestillinger per innbygger | 0,034 |
| | Besøk kino per innbygger | 0,034 |
| | Støtte til aktivitetstilbud til barn og unge per innbygger 6-18 år | 0,145 |
| | Kommunale fritidssenter, timer åpen årlig per 1.000 innbyggere 6-18 år | 0,145 |
| Barn 6-15 år i kommunal kulturskole (prosent) | 0,348 | |

Kilde: Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, nov 2023, vedlegg 14.

Både sektorverdier og samlet produksjonsindeks er normalisert slik at innbyggerveid gjennomsnitt er 100. Indeksverdi over 100 indikerer at tjenestetilbudet er bedre enn gjennomsnittet, mens en verdi under 100 indikerer et dårligere tilbud. Tilsvarende normalisering er gjort for kommunens korrigerte inntektsnivå.

Tabellen under presenterer totalindeksen for Hattfjelldal, kommuner til sammenlikning og Nordland fylke. Tabellen viser dessuten korrigert inntektsnivå og netto driftsmargin i prosent av driftsinntekter.

Tabell 5. Produksjonsindeks 2022.

| | Hattfjelldal | Grane | Sømna | Nesna | Beiarn | Nordland fylke |
|--|--------------|-------|-------|-------|---------------|----------------|
| Totalindeks | 120,3 | 89,7 | 109,7 | 114,2 | Ikke beregnet | 103,5 |
| Korrigert inntekt. | 118 | 115 | 111 | 109 | 133 | 107 |
| Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter. | - 3,8% | 2,8% | 4,6% | -0,5% | -9,3% | 3,2% |

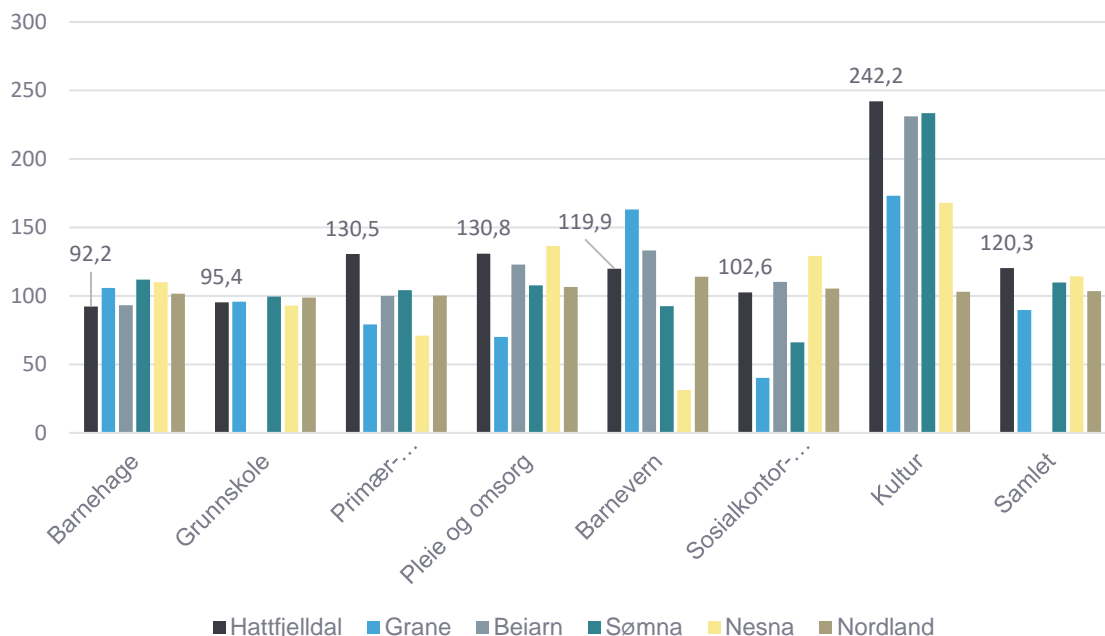
Kilder: Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, nov 2023, vedlegg 14. og www.kommunedata.no

I 2022 hadde Hattfjelldal en samlet produksjonsindeks på 120,3. Det betyr at kommunen produserte 20,3% flere tjenester enn hva gjennomsnittet av kommuner med tilsvarende utgiftsbehov gjorde. Samtidig var de frie inntektene, - også korrigert for ulikheter i utgiftsbehov, 18% høyere enn gjennomsnittet. Dette betyr at kommunen hadde forutsetninger for å produsere 18% mer enn gjennomsnittet. Man kan dermed si at kommunen produserte litt mer enn forutsetningene tilsa. Netto driftsresultat på -3,8% viser imidlertid at det samlede utgiftsnivået ikke var tilpasset inntektene på en bærekraftig måte³⁵.

Alle kommunene det sammenlignes med, samt gjennomsnittet i Nordland fylke, hadde lavere totalindeks enn Hattfjelldal kommune. Hattfjelldal hadde nest høyeste korrigerte inntektsnivå, etter Beiarn kommune.

³⁵ Anbefalingen fra TBU er at netto driftsresultat over tid bør ligge på minst 1,75% av driftsinntektene for å være bærekraftig.

Produksjonsindeksen 2022. Tjenester.



Kilder: Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, nov 2023, vedlegg 14. www.kommunedata.no

Fem av delindeksene for Hattfjelldal har verdier over 100 (gjennomsnittet). Indeksverdiene for primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, og barnevern antyder tjenesteproduksjon på 20-30% mer enn andre kommuner med tilsvarende utgiftsbehov. Delindeksen for kultur utmerker seg som særlig høy, med en indeksverdi på 242,2. Kommunene Grane, Beiarn, Sømna og Nesna ligger også høyt for denne. Indeksverdiene for barnehage og grunnskole ligger noe under 100, indeksverdien for sosialkontortjenester ligger tett på gjennomsnittet (102,6).

4.2.2 Effektivitetsindeksen

Data fra effektivitetsindeksen er tilgjengelig på regjeringens nettside www.kommunedata.no. Beregningene er gjort av Senter for økonomisk forskning (SØF), og sier noe om den enkelte kommunes effektivitet i forhold til «beste praksis». Dette måles ved å sammenstille sektorvis ressursbruk med tjenesteproduksjon på området etter metodikken for DEA-analyser³⁶. Det benyttes data for kommunens ressursbruk innen sektorene barnehage, grunnskole, og pleie og omsorg.

³⁶ Data Envelopment Analysis. Beregning av relativ effektivitet der produksjonsprosessen inkluderer flere innsatsfaktorer og flere produkter. Den mest effektive enheten utgjør et referansesett som enhetene måles mot.

Høy produksjon i forhold til innsatsfaktorene gir høy score. Kommunene kan maksimalt få en effektivitetsscore på 100. Dersom en kommune får verdien 70 innenfor et tjenesteområde, tilsier dette at kommunen er 30 prosentpoeng mindre effektiv enn det som teoretisk sett er mulig³⁷.

Innsatsfaktorer og produkter som grunnlag for effektivitetsindeksen presenteres i tabellen under. Data for produkter og innsatsfaktorer i SØFs DEA-analyser er hentet fra KOSTRA, GSI, elevundersøkelsen og skolebidragsindikatorer, som alle er offentlig tilgjengelige kilder³⁸.

Tabell 6. Innsatsfaktorer og produkter i effektivitetsindeksen for 2020-2021

| Sektor | Innsatsfaktorer | Produkter |
|--------------------------|---|---|
| Barnehage | Korrigerte brutto driftsutgifter (faste priser) fratrukket arbeidsgiveravgift og avskrivninger | Oppholdstimer 0-2 år i kommunale barnehager Oppholdstimer 3-5 år i kommunale barnehager |
| Grunnskole ³⁹ | Korrigerte brutto driftsutgifter fratrukket arbeidsgiveravgift og avskrivninger. (Utgiftene er i faste priser og deflatert og korrigert for bosettingsmønster.) | Skolebidrag ⁴⁰ småskoletrinnet Skolebidrag mellomtrinnet Grunnskolepoeng ⁴¹ Læringsmiljø |
| Pleie og omsorg | Brutto driftsutgifter fratrukket arbeidsgiveravgift og avskrivninger. (Utgiftene er i faste priser og korrigert for bosettingsmønster.) | Liggedøgn i institusjoner Institusjonsbeboere med omfattende bistandsbehov Enerom i institusjon Timer til hjemmesykepleie Timer til bistand |

Kilde: Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, nov 2022.

Effektivitetsscorene er presentert i delindekser for de enkelte sektorområdene og som en samlet totalindeks. Totalindeksen for en kommune er et veid gjennomsnitt av sektorindeksene.

³⁷ www.kommunedata.no

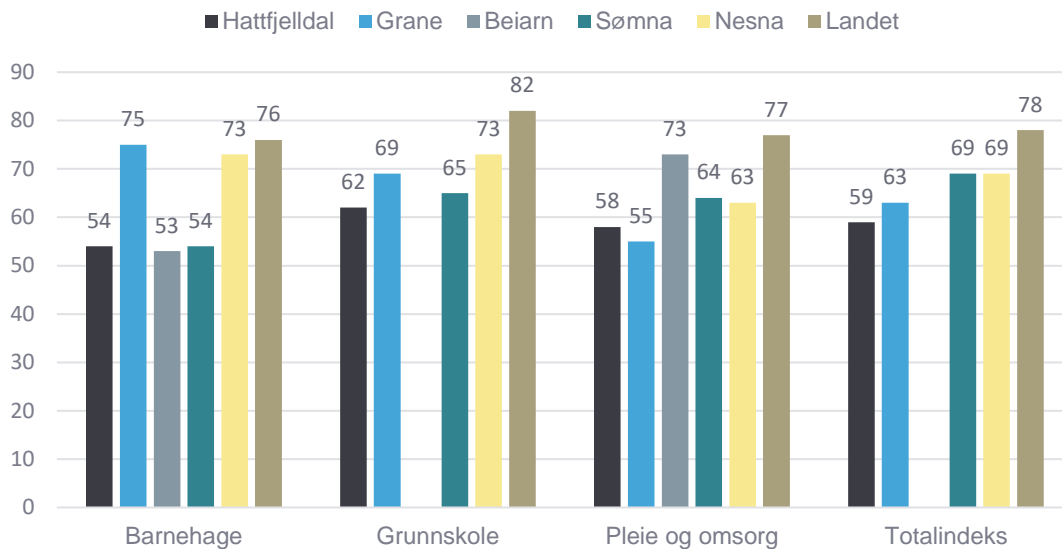
³⁸ Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, nov 2022.

³⁹ Alle produkter er multiplisert med elevtall i kommunale grunnskoler.

⁴⁰ Den delen av læringsresultatet som skolen bidrar til. Resultatene er korrigert for sosioøkonomiske variabler.

⁴¹ Korrigert for sosioøkonomiske variabler.

Figur 2. Effektivitetsindekser for de enkelte sektorer 2021.



Kilde: www.kommunedata.no

Hattfjelldal kommunes samlede effektivitetsindeks for de tre sektorene er for 2021 beregnet til 59. Dette kan tolkes som at kommunen er omtrent 40 prosentpoeng mindre effektiv enn den mest effektive kommunen. Hattfjelldal ligger under (er mindre effektiv enn) kommunene Grane (63), Sømna (69) og Nesna (69). Indeksverdi for grunnskole mangler for Beiarn kommune, følgelig er heller ikke totalindeksen beregnet. Totalindeksen for veid gjennomsnitt for landet er beregnet til 78.

Figuren over viser score på delindeksene for Hattfjelldal, de utvalgte kommunene, og som veid gjennomsnitt for landet. Det er noe variasjon i score på delindeksene. Sammenliknet med de andre kommunene, ligger Hattfjelldal i nedre sjikt på alle delindeksene. Sammenlignet med «beste praksis» for alle landets kommuner, viser tallverdiene at potensialet for effektivisering er størst for barnehager.

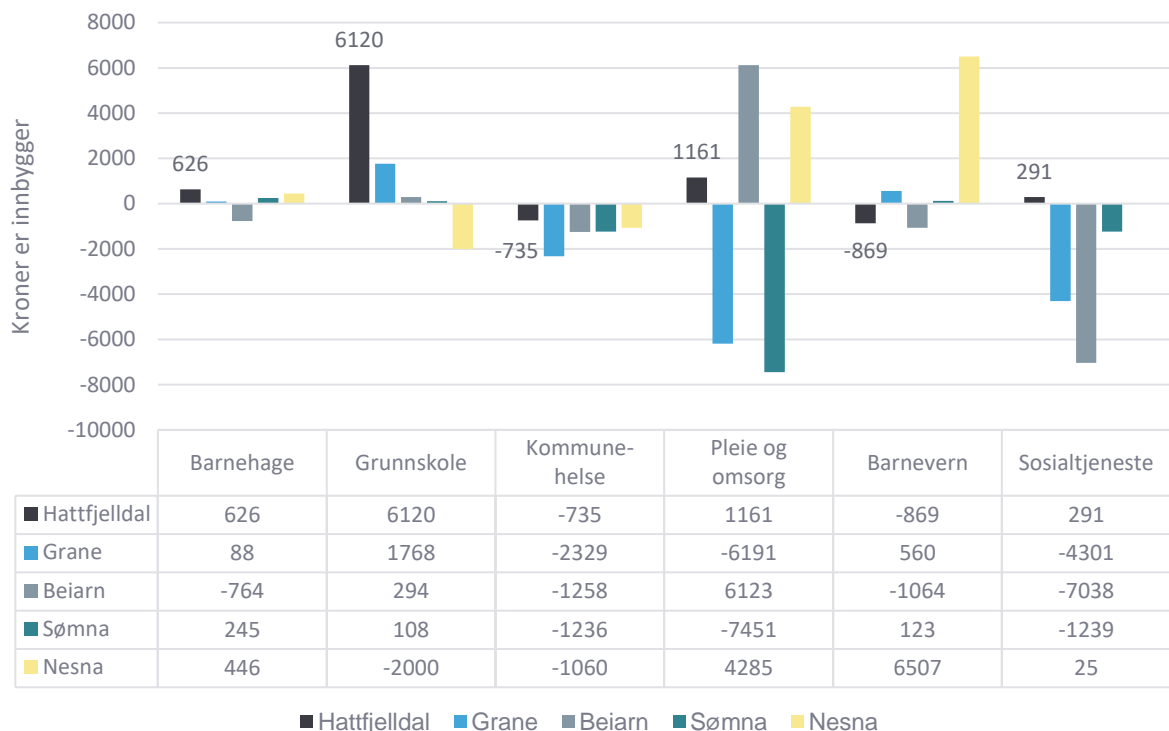
4.2.3 KS´ modell for analyse av regnskapstall

Modellen er utviklet for å synliggjøre kommunenes ressursbruk, hvor det er tatt hensyn til kommunevise forskjeller i utgiftsbehov og nivå på frie disponible inntekter. Modellen gir dermed et bilde av hvor mye penger som brukes på et område, hensyntatt utgiftsbehovene og hvor mye kommunen har å rutte med. Modellen forteller dermed utelukkende om ressursbruken, og ikke hvor mange eller hvor gode tjenester som produseres. Høy ressursbruk kan både handle om bevisst prioritering og om svak effektivitet.

I modellen blir resultatene presentert sektorvis i form av avvik mellom kommunenes ressursbruk per innbygger og landsgjennomsnittet. Data er hentet fra KOSTRA og

kostnadsnøkklene i inntektssystemet. En kommune med høyt nivå på frie inntekter kan tillate seg å bruke mer penger enn en kommune med lavt inntektsnivå. I modellen korrigeres kommunens frie inntekter slik at dette lukes bort. Demografiske og sosioøkonomiske faktorer innebærer at kommunene har ulike utgiftsbehov. Også dette blir hensyntatt i modellen. Forskjellige satser for arbeidsgiveravgift og pensjonsutgifter er et forstyrrende element ved slike sammenlikninger, og er derfor trukket ut.

Figur 3. Ressursbruk 2022 sammenliknet med landsgjennomsnittet per innbygger, hensyntatt inntektsnivå og utgiftsbehov



Kilde: www.ks.no Modell for analyse av regnskapstall

Hattfjelldal kommune skiller seg fra landsgjennomsnittet når det gjelder ressursbruk per innbygger, avhengig av sektor, både i positiv og negativ retning. Det er store forskjeller i ressursbruk mellom tjenesteområdene. Grunnskole skiller seg særlig ut, hvor det er brukt mye mer penger enn hva inntektsnivå og utgiftsbehov skulle tilsa. Det er også brukt mer enn landsgjennomsnittet innen barnehage, pleie og omsorg og sosialtjeneste. Innen kommunehelse og barnevern er det brukt mindre enn landsgjennomsnittet.

4.2.4 Kommunebarometeret

Kommunebarometeret er en måling som publiseres av Kommunal Rapport hvert år. Her rangeres kommunene etter 155 nøkkeltall, på tvers av 12 ulike sektorer. Tallmaterialet som

ligger til grunn for Kommunebarometeret 2023 er i hovedsak hentet fra SSBs KOSTRA-database, med tall for 2022. Det er i tillegg hentet statistikk fra Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og Norsk kulturindeks fra Telemarksforskning.

Kommunebarometeret bruker fire typer tall for å målsette kommunenes prestasjoner innenfor de ulike sektorene: nøkkeltall, karakterer, poengsum og rangering. For hver sektor benyttes et knippe av resultatindikatorer med ulik vekt, hvor det fastsettes en karakter på skalaen 1-6, der 6 er beste karakter. Utfra enkeltkarakterene beregnes det poengsummer for rangering av kommunene innen den enkelte sektoren, og dette vektet til slutt opp i en totalrangering. I totalrangeringen justeres det for kommunenes inntektsnivå, dette er ikke tilfellet for sektorrangeringene.

I Kommunebarometeret er resultatene presentert med fargekoder, fra grønn farge, til nyanser av gul, oransje og til slutt rød. Grønn indikerer at kommunen er rangert høyt på tabellen (lav verdi, 1 er beste kommune), rødt indikerer at kommunen ligger lavt på tabellen, med høy verdi (356 er siste kommune).

Tabell 7. Rangering i totaltabellen 2023

| | Hattfjelldal | Grane | Beiarn | Sømna | Nesna |
|---|--------------|-------|--------|-------|-------|
| Totalt i landet blant 356 kommuner (1=høyest) | 316 | 308 | 339 | 160 | 293 |

Hattfjelldal ble i Kommunebarometeret 2023 rangert som nummer 316 blant 356 kommuner, og ble gitt rød farge. De fleste kommunene vi har valgt til sammenlikning ble også rangert langt ned på tabellen med rød farge, unntaket er Sømna som er rangert som 160. Hattfjelldal ble rangert nest lavest av kommunene i vår sammenlikning.

Av sektorrangeringene i neste tabell ser vi at barnehage, grunnskole, helse og sosialtjenesten er rangert omtrent på nivå med kommunens totale «score». Pleie og omsorg og barnevern er også gitt rød verdi i sektorrangeringen, men ligger likevel merkbart høyere enn overnevnte sektorer med rangering 267 og 257. Indikator for kultur utmerker seg med grønn farge, og drar følgelig opp totalen.

Kultur utmerker seg som høyt rangert sammenliknet med de andre kommunene. Hattfjelldal er videre rangert relativt lavt for barnehage, grunnskole og sosialtjenesten, og kun Beiarn kommer lavere ut blant kommunene valgt til sammenlikning. Hattfjelldal ligger på plassen foran Grane innen helse, og disse noe foran Sømna. I forhold til landet totalt, er Hattfjelldal lavt rangert for området pleie og omsorg, men har nest beste rangering blant kommunene i vår sammenlikning.

Tabell 8. Sektorrangering i Kommunebarometeret 2023. Sektorer innen tjenesteområdene oppvekst og helse og omsorg.

| | Vekt i totaltabellen | Antall indikatorer | Hattfjelldal | Grane | Beiarn | Sømna | Nesna |
|-----------------|----------------------|--------------------|--------------|-------|--------|-------|-------|
| Barnehage | 10% | 13 | 318 | 135 | 334 | 12 | 13 |
| Grunnskole | 20% | 19 | 313 | 265 | 328 | 165 | 297 |
| Kultur | 2,5% | 11 | 111 | 285 | 143 | 326 | 226 |
| Helse | 7,5% | 14 | 315 | 316 | 196 | 323 | 273 |
| Pleie og omsorg | 20% | 28 | 267 | 308 | 341 | 154 | 335 |
| Sosialtjenesten | 7,5% | 11 | 311 | 345 | 290 | 140 | 126 |
| Barnevern | 5% | 13 | 257 | 303 | 282 | 39 | 334 |

Kilde: www.kommunebarometeret.no og rapport fra Kommunebarometeret for 1826 Hattfjelldal kommune, aug 2023.

Tabellen over sektorrangeringene er begrenset til å vise data for sektorene innen tjenesteområdene *oppvekst og helse og omsorg*.

Totalrangeringen er i tillegg et produkt av sektorrangeringer innen klima og natur (5%, 15 nøkkeltall), Saksbehandling (2,5%, 8n), vann, avløp og renovasjon (2,5%, 14n), økonomi (10%, 11n), kostnadsnivå (5%, 7n).

4.2.5 Sammendrag

Produksjonsindeksen er den av de overnevnte kildene til sammenliknende statistikk som er best egnet til å si noe om produktivitet. Indeksen forteller noe om produksjonsmengde, og til dels målbar kvalitet. Indeksverdiene indikerer en relativt høy tjenesteproduksjon i kommunen. Tjenesteproduksjonen lå 20-30% over landsgjennomsnittet innen områdene primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, og barnevern. Området kultur utmerker seg med særlig høy indeks. Samtidig er de frie inntektene i kommunen relativt høye, og Hattfjelldal har dermed bedre økonomiske forutsetninger enn gjennomsnittet til å yte tjenester. I tillegg er det verdt å merke seg at det samlede utgiftsnivået i 2022 ikke var økonomisk bærekraftig.

Hovedpunktene fra de øvrige datakildene kan vi kort oppsummere slik: Score for Hattfjelldal kommune på effektivitetsindeksen tyder på at det er mulig å oppnå en bedre ressursutnyttelse enn hva kommunen gjør i dag. Dette gjelder både innen barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Tall fra KS´ modell for analyse av regnskapstall viser svært høy ressursbruk innen grunnskole i kommunen sammenliknet med landsgjennomsnittet, og nabokommunene vi har valgt til sammenlikning. Kommunebarometeret rangerer kommunen lavt, som nummer 316 av

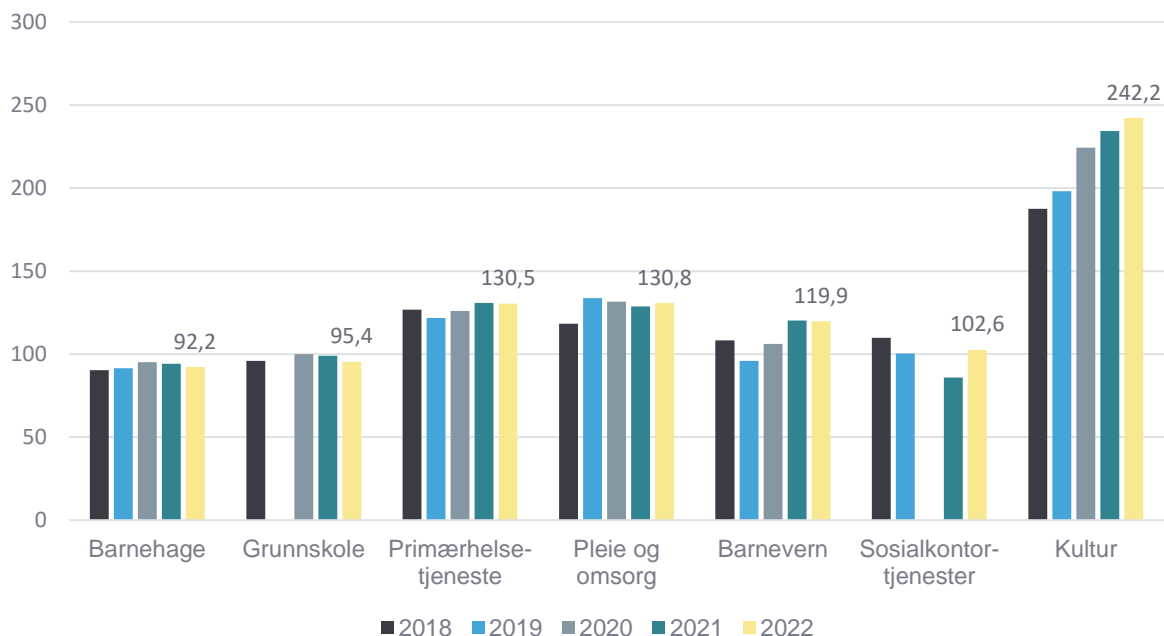
256. Sektorområdet kultur utmerker seg som et område som bidrar til å dra opp totalscoren for kommunen.

4.3 Hattfjelldal kommune 2018-2022

I dette delkapittelet benytter vi data fra kildene presentert i forrige avsnitt til å si noe om utviklingen i disse indikatorene for Hattfjelldal over tid.

4.3.1 Produksjonsindeksen

Figur 4. Produksjonsindeksen for Hattfjelldal kommune, tall fra 2018-2022



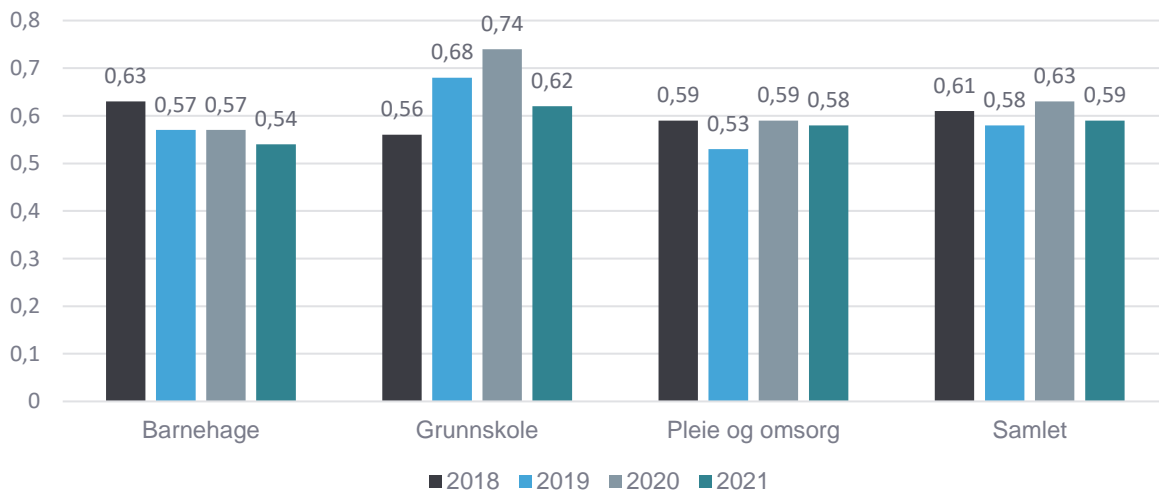
Kilder: Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi nov 2023, vedlegg 14. Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi nov 2022, vedlegg 16. Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi nov 2021, vedlegg 15. Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi nov 2020, vedlegg 14. Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi nov 2019, vedlegg 15.

Figuren over viser beregnet produksjonsindeks for kommunen basert på tall fra 2018-2022. Indeksverdiene innen de ulike områdene varierer moderat over årene, men de sektorvise forskjellene synes å være relativt stabile. Primærhelse og pleie og omsorg ligger jevnt på rundt 120-130, mens barnehage og grunnskole i perioden ligger mellom 90 og 100. Det er noe forskjeller over årene innen barnevern og sosial. Kultur utmerker seg med høye indeksverdier for alle årene. For to av årene mangler delindeks for henholdsvis grunnskole og sosialkontortjenester.

4.3.2 Effektivitetsindeksen

Figuren under presenterer effektivitetsindekser, - samlet indeks og delindekser, for Hattfjelldal kommune for årene 2018-2021⁴². Verdi for totalindeksen og delindeksen for pleie og omsorg ligger relativt stabilt. Delindeksen for barnehage synker noe fra 2018 til 2021, mens delindeksen for grunnskole stiger med nesten 0,20 fra 2018 til 2020, for så å falle en del i 2021. Det er i det store og hele relativt lav effektivitet i alle sektorene og for alle årene sammenlignet med beste praksis.

Figur 5. Effektivitetsindeks for Hattfjelldal kommune 2018-2021.



Kilder: Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi nov 2022, vedlegg 17. Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi nov 2020, vedlegg 15.

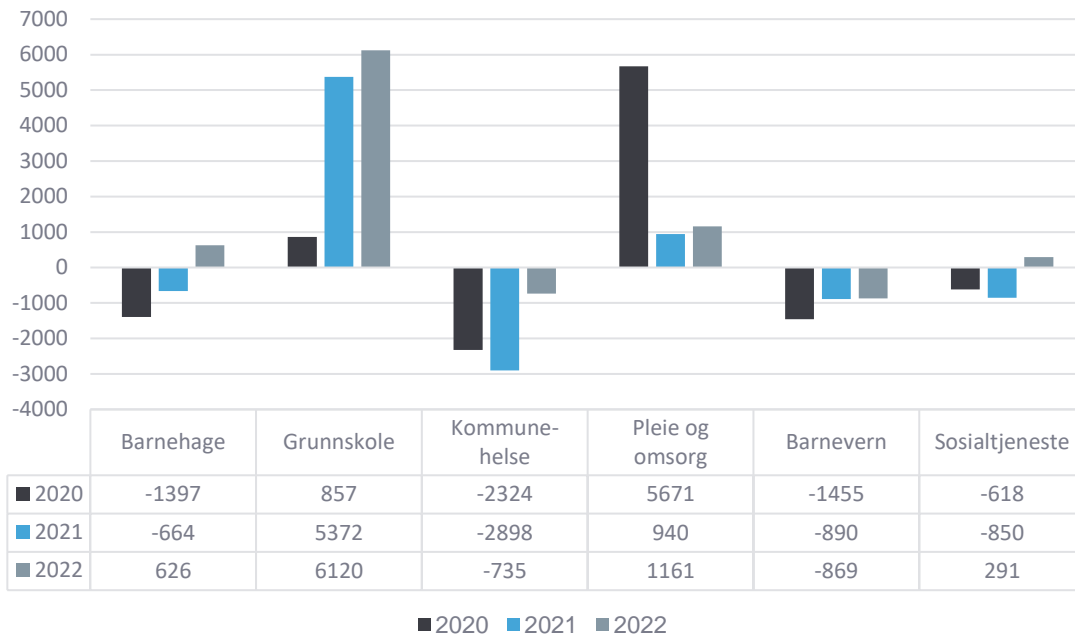
4.3.3 KS` modell for analyse av regnskapstall

Figuren under viser ressursbruk i Hattfjelldal kommune for årene 2020-2022 sammenliknet med landsgjennomsnittet, etter at det er korrigert for ulikheter i utgiftsbehov og inntektsnivå. Figuren synliggjør at det er stor variasjon i ressursbruk innen de ulike sektorene fra år til år. Dette gjelder for de fleste av tjenesteområdene. Det er for eksempel for 2020 registrert høy ressursbruk innen pleie og omsorg, mens tilsvarende størrelse for 2021 og 2022 er synlig

⁴² For effektivitetsindeksen, har vi ikke benyttet siste publiserte tall fordi effektivitetsindeksen ikke er beregnet for grunnskole, og slik er svært mangelfull. Indeksene blir beregnet med data for to år av gangen. Tall publisert i 2022 er basert på data fra 2020 og 2021, tall publisert i 2023 er basert på tall fra 2021 og 2022. Som følge av dette, vil indeksverdiene beregnet for hvert enkelt år, være noe forskjellig i to påfølgende rapporter. I vårt tilfelle, har dette betydning for indeks for barnehage. I 2023-rapporten fra TBU, er indeksverdi for barnehage beregnet til 0,72 for 2021 og 0,80 for 2022, altså betydelig høyere enn 2021-indeksen fra rapporten fra 2022, som ligger på 0,54.

mindre. Tall for grunnskole, viser svært høy bruk av ressurser i 2021 og 2022, men mye lavere ressursbruk for 2020.

Figur 6. Ressursbruk i Hattfjelldal kommune for 2020-2022 sammenliknet med landsgjennomsnittet per innbygger, hensyntatt inntektsnivå og utgiftsbehov.



Kilde: www.ks.no Modell for analyse av regnskapstall

4.3.4 Kommunebarometeret

Vi har tatt med tall fra Kommunebarometeret for årene 2019-2023. Rangeringen utgitt i 2023, bygger på data fra 2022, mv. Totalt antall kommuner i landet varierer, fra 422 i 2019-2020 til 356 fra 2021. Fargekodene knyttet til rangeringene i Kommunebarometeret har noe nyansevariasjon, og er i denne rapporten gjengitt omtrentlig.

Hattfjelldal kommune er alle årene rangert relativt langt ned på Kommunebarometeret. Særlig gjelder dette for de siste tre årene, hvor kommunen er rangert omtrent blant bunn 50. Totalrangeringen er for alle årene merket med mørk oransje til rød farge. Sektorområdet kultur skiller seg ut med relativt høy rangering i hele perioden. Helse, sosialtjenesten og barnevern ligger på middels nivå i perioden 2019-2020. Barnehage og grunnskole er sektorer med gjennomgående lav rangering.

Tabell 9. Sektorrangering i Kommunebarometeret 2019-23. Totalrangering, og rangering per sektor innen tjenesteområdene oppvekst og helse og omsorg.

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Totalt i landet | 294 av 422 | 304 av 422 | 322 av 356 | 302 av 356 | 316 av 356 |
| Barnehage | 359 | 355 | 317 | 303 | 318 |
| Grunnskole | 331 | 396 | 305 | 313 | 313 |
| Kultur | 47 | 161 | 106 | 10 | 111 |
| Helse | 22 | 3 | 296 | 324 | 315 |
| Pleie og omsorg | 270 | 224 | 140 | 279 | 267 |
| Sosialtjenesten | 138 | 130 | 348 | 217 | 311 |
| Barnevern | 179 | 190 | 237 | 251 | 257 |

Kilde: www.kommunebarometeret.no

4.3.5 Sammendrag

Produksjonsindeksverdier for Hattfjelldal over de siste årene viser at forskjellene mellom sektorene ligger relativt stabilt over perioden. Produksjonsindeksen viser kommunens tjenesteproduksjon innen sektorer knyttet til tjenesteområdene «oppvekst og kultur» og «helse og omsorg». Det er heller ikke store svingninger i effektivitetsindeksen, som sier noe om kommunenes effektivitet, sammenliknet med «beste praksis». KS´ modell for analyse og regnskapstall viser svært store forskjeller i ressursbruk innen og mellom sektorer fra år til år. Kommunebarometeret viser at kommunens rangering innen de ulike tjenesteområdene varierer over år. Ser man på total rangering, ligger kommunen jevnt langt ned på lista, merket med rød farge.

4.4 Oppsummering

Sammenliknende statistikk tegner et bilde av produktivitet, økonomisk effektivitet, ressursbruk og målbar kvalitet i tjenesteproduksjon i kommunen relativt til ulike sammenlikningsgrunnlag. På bakgrunn av presenterte data, gjør vi følgende oppsummering:

Hattfjelldal har høye frie inntekter, høy tjenesteproduksjon og, innen enkelte områder, høy bruk av ressurser.

Tall fra produksjonsindeksen tyder på at Hattfjelldal har relativt høy tjenesteproduksjon innen flere tjenesteområder, over tid og sammenliknet med andre Helgelandkommuner. Beregnet effektivitetsindeks antyder imidlertid at kommunen har mye å hente når det gjelder å oppnå

effektiv ressursutnyttelse. Dette kan leses ut ifra indeksverdi beregnet for kommunen, sammenliknet med «beste praksis». Dette gjelder både for Hattfjelldal de siste årene, og for kommunene som er valgt til sammenlikning. Tall fra KS´ modell for analyse av regnskapstall tyder på store svingninger i ressursbruk innen de ulike tjenesteområdene over de siste årene. Mye ressurser har gått til grunnskole og pleie og omsorg. Tall fra Kommunebarometeret antyder likevel at dette er tjenesteområder hvor kommunen scorer relativt lavt.

Samtidig tyder data på lav effektivitet og middels til lav kvalitet i produserte tjenester. Noen av indikatorene for sammenlikning svinger imidlertid en del fra år til år, og data som presenteres i denne rapporten vil slik være et øyeblikksbilde. Høy ressursbruk kan også handle om bevisst prioritering så vel som svak effektivitet.

5 ANBEFALINGER

På bakgrunn av vurderingene over anbefaler vi Hattfjelldal kommune å:

- Oppdatere kommunens økonomireglement og finansreglement.
- Påse at det blir tydelige koblinger mellom kommuneplanen og økonomiplanen.
- Påse at møtevirksomhet i folkevalgte organ under budsjettprosessen skjer for åpne dører og protokollføres.
- Vurdere om arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan bør starte tidligere enn hva praksis har vært de siste årene.
- Sørge for at endringer i tjenestebehovene utover årsbudsjettet blir reflektert i økonomiplanen.

KILDER

[RSK 001 \(nkrf.no\)](#)

www.hattfjelldal.kommune.no

[Prop. 46 L \(2017–2018\) - regjeringen.no](#), pkt 20.3.

www.ssb.no/kommunefakta

www.kommunedata.no

www.ks.no

www.kommunebarometeret.no

[Kommunaløkonomisk bærekraft - Rana kommune](#)

Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2023.

Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2022.

Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2021.

Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2020.

Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2019.

Rapport fra Kommunebarometeret for 1826 Hattfjelldal kommune, august 2023.

Dokumenter fra Hattfjelldal kommune: Reglement, rundskriv og rutiner

- Budsjett Rundskriv – Budsjett 2024
- Delegeringsreglement 2020
- Finansielle måltall (vedtak) 2019
- Finansreglement 2017
- Fremdriftsplan budsjett 2024 – økonomiplan 2014-2017
- Mal regnskapsrapportering
- Rutinebeskrivelse for regnskapsrapportering
- Vedtaksbrev – Revidering av reglement for finans og gjeldsforvaltning
- Økonomireglement 2016, i 9 deler:
 - Reglement for attestasjon og anvisning
 - Reglement for budsjettoppfølging og rapportering
 - Reglement for delegering av budsjettmyndighet
 - Reglement for innkjøp
 - Reglement for investeringsprosjekt
 - Reglement for tap på fordringer
 - Reglement for økonomiplan
 - Reglement for årsavslutning
 - Reglement for årsbudsjett

Dokumenter fra Hattfjelldal kommune: Budsjett, regnskap, tertialrapporter, årsmelding mm

- Budsjett 2023 – Økonomiplan 2023-2026
- Strategisk kommuneplan 2020-2023 – Kommuneplanens samfunnsdel
- Årsmelding Hattfjelldal 2022
- Årsregnskap Hattfjelldal 2022
- Tertialrapporter (regnskapsrapporter) Hattfjelldal 30.04.22, 31.08.22, 30.04.23 og 31.08.23
- Saksfremlegg til kommunestyret i forbindelse med tertialrapporter for 2022

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 står kommunelovens bestemmelser om budsjett, internkontroll og kommunedirektørens ansvar sentralt. Vi har benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83
- Veileder «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner.» Kommunal- og regionaldepartementet 2013.
- Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. Veileder fra KS, versjon 3, april 2020.
- Hattfjelldal kommunes økonomireglement – Reglement for budsjettoppfølging og rapportering.
- Opstad, Leiv (2016) Økonomistyring i offentlig sektor
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Tolkingsuttalelse av 07.07.15 om kravet til realistisk budsjett.

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 1: Har kommunen et godt overordnet system for budsjett- og økonomistyring?

Kommuneloven § 14-1 første ledd sier at

Kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid.

Ansvar for å leve opp til dette kravet hviler på kommunestyret. Et godt overordnet system for budsjett- og økonomistyring legger til rette for god forvaltning.

Noen av de viktigste verktøyene for politisk styring og kontroll er å behandle og vedta årsbudsjett og økonomiplan. Kommunestyret plikter, etter § 14-2, å vedta følgende:

Kommunestyret og fylkestinget skal selv vedta

- a. økonomiplanen og årsbudsjettet*
- b. årsregnskapene og årsberetningene*
- c. finansielle måltall for utviklingen av kommunens eller fylkeskommunens økonomi⁴³*
- d. regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement)*
- e. regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement).*

Følgende krav til økonomiplan og årsbudsjett er beskrevet i § 14-4 andre ledd.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret.

Veilederen «Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner» fra Kommunal- og regionaldepartementet anbefaler å utarbeide en plan for økonomiplan- og årsbudsjettprosessen. Planen bør være forankret politisk, og ha tydelige skiller mellom administrativt og politisk ansvar og roller, samt realistiske og klare tidsfrister. I veilederen ble det også anbefalt å synliggjøre og kommentere ulike indikatorer for kommunens økonomiske handleevne.

Kommunestyret har ansvar for å forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. For å utøve dette ansvaret er kommunestyret avhengig av relevant og pålitelig beslutningsgrunnlag og rapportering fra kommunedirektør.

Kommunedirektørens ansvar for å påse at saker som legges frem for politiske organer er forsvarlig utredet er nedfelt i kommuneloven § 13-1 tredje ledd, hvor det heter:

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Av kravet til en forsvarlig utredning utleder revisjonen at usikkerhet i budsjettforutsetningene skal være kartlagt, vurdert og synliggjort i beslutningsgrunnlaget.

At det er rettslige grunnlag for å treffe vedtak innebærer at kommunelovens krav til dokumentenes innhold må være tilfredsstillt. Disse er angitt i § 14-4. Det er et lovkrav at

⁴³ Med finansielle måltall menes politiske mål for økonomisk utvikling, for eksempel utvikling i netto driftsresultat, gjeldsgrad og driftsreserver. [Prop. 46 L \(2017–2018\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no), pkt 20.3.

dokumentene skal være satt opp på en oversiktlig måte, og at mål og premisser knyttet til bevilgningene skal være angitt.

Kommuneloven § 14-5 tredje ledd sier at

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet.

I kommunens økonomireglement, reglement for budsjettoppfølging og rapportering, punkt 4, er dette vedtatt om kommunedirektørs rapportering til politisk nivå:

Kommunestyret skal pr. 31.04. og 31.08. få seg forelagt tilstandsrapport så langt i året som viser avvik sett i forhold til de mål og premisser som er vedtatt i årsbudsjettet. Vesentlige avvik skal kommenteres særskilt. Prognoser for resten av året beskrives i rapporten.

Budsjettrammene skal overholdes for året som helhet. Kommunen må dermed ha et system som sikrer at vesentlige avvik for året som helhet blir avdekket tidligst mulig. For å sikre seg at budsjettavvik blir fanget opp tidsnok, må kommunedirektøren ha på plass gode internkontrollrutiner. Vi vil støtte oss på KS-veilederen om kommunedirektørens internkontroll når kriteriene skal operasjonaliseres.

Rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp budsjettavvik faller inn under kommunens internkontrollsystem, beskrevet i kommuneloven § 25-1. Ifølge kommuneloven § 25-1 skal internkontrollen være dokumentert i den formen og det omfanget som er nødvendig, og være egnet til å kunne avdekke og følge opp avvik. Dette omfatter beskrivelser av organisering, rutiner og prosedyrer.

KS-veilederen «*Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll*» peker på at det er tre vilkår som må være til stede for å ha betryggende kontroll.

- En risikobasert tilnærming. Internkontroll skal være basert på kommunens risikoforhold. Risiko kan forstås som produktet av sannsynlighet og konsekvens av en hendelse. I arbeidet med internkontrollen bør det fokuseres mest på de hendelsene som har de alvorligste negative konsekvensene.
- Internkontrollen må være formalisert. Organisering, ansvar og rutiner må være nedfelt i styrende dokumenter. Dette gjelder både oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommunedirektøren og enhetene, og enhetene imellom. Ansvar må være fastsatt og dokumentert, og være kjent i organisasjonen. For en kommune er lederkontrakter, organisasjonsbeskrivelser og delegeringsreglement eksempler på dokumenter som beskriver roller og ansvar.

- Kontrollaktiviteter må gjennomføres. Kontroll og avvikshåndtering må følges opp gjennom handlinger som kan forbedre svakhetene. Kontrollaktiviteter kan enten ha preg av å være forebyggende eller avdekkende, og kan løses både ved hjelp av automatiserte og manuelle rutiner.

Fra overnevnte kilder utledes følgende revisjonskriterier for problemstilling 1:

- Kommunestyret skal vedta finansielle måltall, økonomireglement og finansreglement.
- Organiseringen av budsjettprosessen bør være beskrevet og politisk forankret.
- Økonomiplan og årsbudsjett skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger. Mål og betingelser for bruken av bevilgningene skal være angitt.
- Økonomiplan og årsbudsjett skal vise utviklingen i kommunens økonomiske handleevne.
- Budsjettforutsetningene og usikkerheten for disse skal være kartlagt, vurdert og synliggjort i beslutningsgrunnlaget.
- Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet.
- Vesentlige avvik fra budsjett skal kommenteres særskilt, og prognoser for resten av året skal beskrives i økonomirapportene.
- Internkontrollen for å sikre budsjettoverholdelse bør være basert på risikovurderinger.
- Ledelsen skal gjennomføre nødvendige kontrolltiltak for å forebygge og avdekke budsjettavvik.

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 2: Sikrer budsjettprosessen en realistisk budsjettering?

Kommuneloven § 14-1 første ledd sier at

Kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

For at budsjettene skal fungere som politiske styringsverktøy må beslutningsgrunnlaget holde tilfredsstillende kvalitet. Kvalitetssikring av budsjett- og økonomiplanforslaget faller inn under kommunedirektørens ansvar for internkontroll, som henvist til over.

Kommuneloven § 14-4 tredje ledd sier at

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

I en tolkningsuttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 07.07.2015 om tilsvarende lovkrav i den forrige kommuneloven heter det:

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

Formålet med økonomiplanen er angitt i kommuneloven § 14-4 første ledd:

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

Av dette følger det at økonomiplanen må være underbygd med data om tjenestebehov på lengre sikt (prognoser), og at den må vise at kommunen styrer ressursene i tråd med de mål og strategier som er fastsatt.

Opstad (2016:198) trekker frem tre prinsipper som et årsbudsjett må etterleve:

- *Fullstendig og samlet oversikt.* Årsbudsjettet skal gi en samlet oversikt over de planlagte utgifter og inntekter.
- *Budsjettbalanse.* Med budsjettbalanse mener vi at de samlede utgiftene ikke skal være større enn de samlede inntektene.
- *Realistisk budsjettering.* En må bygge på tidligere erfaringer og realistiske prognoser for utviklingen. Dersom en er for ambisiøs på utgiftssiden eller har for høye anslag på inntektssiden, kan ikke oppgavene eller målene som er satt opp gjennomføres uten tilleggsbevilgning.

Budsjett og økonomiplan er framoverskuende. Realistisk og fullstendig budsjettering innebærer at kommunen må ta stilling til hvilke inntekter og kostnader som forventes å påløpe fremover i tid. Dette skjer ofte under usikkerhet. Utgifter kan være betinget av bestemte forhold, eksempelvis hvor mange tjenestemottakere som blir omfattet av lovpålagte tilbud. Fra dette kan det for det første utledes at kommunen må basere seg på relevante datakilder, og for det andre at det skal tas tilstrekkelig høyde for usikre forhold; *forsiktighetsprinsippet* må ivaretas.

Datakildene må være hensiktsmessige i forhold til hvilket tidsperspektiv og hvilke innsatsfaktorer det dreier seg om. På kort sikt er de fleste kostnader bundne gjennom arbeidsavtaler, kontrakter og avtaler. For årsbudsjettet innebærer en realistisk og fullstendig budsjettering at tallbudsjettet må være avstemt mot ulike datakilder for disse kostnadene hos den enkelte enhet, eksempelvis data for lønnskostnader i kommunens lønns- og

personalsystem. De enhetsvise inntektene må være koblet mot betalingssetser, antall brukere og innretningen for ulike øremerkede tilskudd. Anslagene for kommunens generelle inntekter må samsvare med opplegget i statsbudsjettet og andre avgjørende faktorer.

I økonomiplansammenheng vil de bundne kostnadene avta utover i perioden, men reiser andre utfordringer. Flerårig planlegging skjer under økende usikkerhet. Samtidig krever usikkerhet at det tas høyde for uforutsette hendelser, skiftende rammebetingelser og behov. Realistisk budsjettering i et lengre perspektiv vil henge sammen med prognoser for forventet utvikling i etterspørsel etter tjenestene, eksempelvis slik som antall elever i grunnskolen og antall eldre.

Av overnevnte kilder utleder vi følgende kriterier for vurdering av problemstilling 2:

- Kommunen bør ha styrende dokumenter som beskriver administrative ansvar, roller og frister under budsjettarbeidet.
- Det økonomiske handlingsrommet skal være realistisk anslått. Forsiktighetsprinsippet bør etterleves dersom anslagene er usikre.
- Enhetenes årsbudsjett skal være kvalitetssikret.
- Utgiftsanslagene i økonomiplanen bør avspeile utviklingen i kostnadsdrivende faktorer for tjenestene.
- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer skal følges opp.

Problemstilling 3 er en beskrivende problemstilling, og vil ikke vurderes opp mot noen revisjonskriterier.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Hattfjelldal kommune
Kommunedirektør

Revisjon Midt Norge

| | | | | |
|-------------|-----------|----------------|------------|------------|
| Deres ref.: | Vår ref.: | Saksbehandler: | Arkivkode: | Dato: |
| | 24/156 | Asbjørn Engum | FE-217 | 09.01.2024 |

Svar på foreløpig forvaltningsrapport - økonomistyring og produktivitet

Viser til tilsendte foreløpige rapport for forvaltningsrevisjon av økonomistyring og produktivitet.

Kommunedirektøren ønsker å komme med følgende uttalelse til rapporten:

- *Oppdatere kommunens økonomireglement og finansreglement.*

Prosessen med revidering av økonomi- og finansreglement ble startet før revisjonen ble gjennomført.

- *Påse at det blir tydelige koblinger mellom kommuneplanen og økonomiplanen.*

Kommunedirektøren vil sørge for at det blir tettere koblinger mellom kommuneplanen og økonomiplanen. Dette er har også blitt tatt opp i strategisk ledergruppe før revisjonen ble gjennomført.

- *Påse at møtevirksomhet i folkevalgte organ under budsjettprosessen skjer for åpne dører og protokollføres.*

Dette temaet vil kommunedirektøren ta opp med ordfører og kommunestyret for øvrig.

- *Vurdere om arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan bør starte tidligere enn hva praksis har vært de siste årene.*

Som ny kommunedirektør var dette den første budsjettprosessen. Det var enighet om at vi skulle kjøre prosessen slik som den har blitt kjørt de foregående år, slik at kommunedirektøren fikk oversikt over den praksisen som var etablert. Vi erfarer at praksisen må endres, og at vi iverksetter arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan medio mars.

- *Sørge for at endringer i tjenestebehovene utover årsbudsjettet blir reflektert i økonomiplanen.*

Vi ønsker fokus og et mer langsiktig perspektiv, og dette vil bli reflektert i økonomiplanen. Dette har ikke blitt gjort før.

Med hilsen

Asbjørn Engum
kommunedirektør

| | | | | | |
|--------------|---|------------|-----------------------------|----------|---------------|
| Postadresse: | O. T. Olsens vei 3 a 8692 HATTFJELLDAL | Telefon: | 75 18 48 00 | Bank: | 4530.05.00629 |
| E-post: | post@hattfjelldal.kommune.no | Internett: | www.hattfjelldal.kommune.no | Org.nr.: | 944716904 |

VEDLEGG 3 – DATAKILDER FOR BUDSJETTERING

| Datakilder som brukes som grunnlag for å anslå inntekter og utgifter | | | |
|--|--|---|---|
| | Årsbudsjett | Økonomiplan (3 siste år) | Tertialrapporter |
| Rammetilskudd | KS prognosemodell | KS prognosemodell | KS prognosemodell |
| Skatt på inntekt og formue | KS prognosemodell | KS prognosemodell | KS prognosemodell og regnskapstall |
| Eiendomsskatt | Erfaringstall. Taksten står i 10 år | Erfaringstall. Taksten står i 10 år | Etter 1. termin er fakturert beregnes korrekt beløp |
| Konsesjonskraft | Hvis vi har solgt: kontrakt Hvis vi ikke har solgt: Erfaringstall, ser på prisnivået | Erfaringstall, ser på prisnivået | Erfaringstall. Ser i regnskapet |
| Rente- og avdragskompensasjon | Beregning ut fra siste år med korr ut fra rentenivå | Beregning ut fra siste år med korr ut fra rentenivå | Beregning ut fra siste år med korr ut fra rentenivå |
| Integreringstilskudd | IMDI sine satser. Antall innhentes fra NAV | IMDI sine satser. Antall innhentes fra NAV | IMDI sine satser. Antall innhentes fra NAV Pluss ser i regnskapet |
| Renteutgifter | KBN-finans | KBN-finans | KBN-finans |
| Avdragsutgifter | KBN-finans | KBN-finans | KBN-finans |
| Renteinntekter | Nettbanken. Rentekurver på KBN-finans | Nettbanken. Rentekurver på KBN-finans | Nettbanken. Rentekurver på KBN-finans |
| Aksjeutbytte | Erfaringstall. Pressemeldinger om økonomi fra Helgelandskraft | Erfaringstall. | Utbytte utbetales i juni. Resten av året har vi korrekt tall |
| Kalkulatoriske inntekter | Erfaringstall | Erfaringstall | Erfaringstall |
| Lønnsvekst | KS og statsbudsjettet | KS og statsbudsjettet | KS og statsbudsjettet |

| | | | |
|---|-------------------------|-------------------------|--|
| Prisvekst | Statsbudsjettet | Statsbudsjettet | Statsbudsjettet |
| Pensjonspremie | KLP og SPKs beregninger | KLP og SPKs beregninger | KLP og SPKs beregninger pluss egne kalkulasjoner ut fra regnskap hittil i år |
| Premieavvik og amortisering av premieavvik | KLP og SPKs beregninger | KLP og SPKs beregninger | KLP og SPKs beregninger |



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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