

# FORVALTNINGSREVISJON

## GJENNOMGANG AV OVERORDNET PLANVERK

## Gjennomgang av overordnet planverk

### **Forord**

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Lavangen kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon vedrørende kommunens overordnede planverk. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 første ledd bokstav c.<sup>1</sup> Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger, jf. kommuneloven § 23-3 første ledd.<sup>2</sup>

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet ovenfor Lavangen kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19.<sup>3</sup> Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi vil takke Lavangen kommune for samarbeidet i gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen.

Tromsø 15.12.2020

**Margrete Mjølhus Kleiven**  
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

**Ida Lejon**  
*Prosjektleder, forvaltningsrevisor*

**Knut Teppan Vik**  
*Ansvarlig for kvalitetssikring, forvaltningsrevisor*

---

<sup>1</sup> § 77 nr. 4 i tidligere kommunelov (av 1992)

<sup>2</sup> Tidligere fulgte dette av forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. (revisjonsforskriften) § 7

<sup>3</sup> Tidligere fulgte dette av kommuneloven (av 1992) § 79 og revisjonsforskriften § 6

## Gjennomgang av overordnet planverk

## Innholdsfortegnelse

<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>6</b>
<b>1</b> <b>INNLEDNING</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b> <b>PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER</b> .....	<b>10</b>
2.1      Problemstilling .....	10
2.2      Revisjonskriteriekilder' .....	11
2.3      Utledning av revisjonskriterier - Problemstilling 1 .....	13
2.3.1 <i>Kommunal planstrategi</i> .....	13
2.3.2 <i>Kommuneplan</i> .....	14
2.3.3 <i>Økonomiplan</i> .....	19
2.4      Utledning av revisjonskriterier - Problemstilling 2.....	23
2.5      Utledning av revisjonskriterier - Problemstilling 3.....	24
2.6      Utledning av revisjonskriterier - Problemstilling 4.....	25
<b>3</b> <b>MEDTODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSNING</b> .....	<b>26</b>
3.1      Metode og datamateriale .....	26
<b>4</b> <b>PLANSTRATEGI – KOMMUNEPLAN – ØKONOMIPLAN</b> .....	<b>28</b>
4.1      Kommunal planstrategi .....	28
4.1.1 <i>Revisors funn</i> .....	28
4.1.2 <i>Revisors vurderinger</i> .....	29
4.2      Kommuneplan .....	30
4.2.1 <i>Revisors funn</i> .....	30
4.2.2 <i>Revisors vurderinger</i> .....	32
4.3      Økonomiplan .....	33
4.3.1 <i>Revisors funn</i> .....	33
4.3.2 <i>Revisors vurderinger</i> .....	44
<b>5</b> <b>REGULERINGSPLANER</b> .....	<b>49</b>
5.1      Revisors funn.....	49
5.2      Revisors vurderinger .....	49
<b>6</b> <b>KOMMUNEDELPLANER – HANDLINGSDEL</b> .....	<b>50</b>
6.1      Revisors funn.....	50
6.2      Revisors vurderinger .....	51
<b>7</b> <b>OVERSIKT - PLANER OG REGLEMENTER 2015 - 2019</b> .....	<b>52</b>
7.1      Planer.....	52
7.2      Reglementer.....	54
<b>8</b> <b>ANDRE FUNN</b> .....	<b>55</b>
<b>9</b> <b>SAMLET KONKLUSJON</b> .....	<b>56</b>
<b>10</b> <b>ANBEFALINGER</b> .....	<b>57</b>
<b>11</b> <b>UTTALELSE TIL RAPPORTEN</b> .....	<b>58</b>
<b>12</b> <b>REFERANSER</b> .....	<b>59</b>

## SAMMENDRAG

---

På oppdrag fra kontrollutvalget i Lavangen kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjonen «Gjennomgang av overordnet planverk» hvor vi besvarer følgende problemstillinger:

***Problemstilling 1:***

Har Lavangen kommune for valgperioden 2015-2019 utarbeidet kommunal planstrategi, kommuneplan og økonomiplan i tråd med gjeldende regelverk?

***Problemstilling 2:***

Er det for nevnte valgperiode utarbeidet reguleringsplan for de områder i Lavangen kommune hvor dette følger av kommuneplanens arealdel?

***Problemstilling 3:***

Er det i kommunedelplaner for nevnte valgperiode utarbeidet en handlingsdel i tråd med gjeldende regelverk?

***Problemstilling 4:***

Er kommuneplan, kommunedelplaner og økonomiplan revidert i tråd med gjeldende regelverk?

***Problemstilling 5:***

Hvilke vedtatte planer og reglementer forelå hos kommunen ved utgangen av valgperioden 2015-2019? Det bes om en oversikt hvor det fremgår angivelse av når de eventuelt sist var revidert og når de eventuelt planlegges revidert (på nytt).

**Problemstilling 1 - Kommunal planstrategi, kommuneplan og økonomiplan**

Revisors **konklusjon** på problemstilling 1 er at Lavangen kommune, for valgperioden 2015-2019, *ikke* har utarbeidet kommunal planstrategi og kommuneplan i tråd med gjeldende regelverk. Videre konkluderer vi med at Lavangen kommune *til dels* har utarbeidet økonomiplan i tråd med gjeldende regelverk i aktuell periode.

***Konklusjonen bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:***

Revisor vurderer at Lavangen kommune, for valgperioden 2015-2019, *ikke oppfylte* revisjonskriteriet om utarbeidelse av kommunal planstrategi. Når kommunal planstrategi fullt ut mangler, følger det av dette at kommunen heller ikke har tilfredsstilt kriteriene knyttet til tidsfrist for vedtakelse av eller det nærmere innholdet i en planstrategi. Etter plan- og bygningsloven skal vurdering av spørsmålet om revisjon eller videreføring av gjeldende kommuneplan og eventuelle kommunedelplaner, inngå i kommunens behandling av kommunal planstrategi. Som følge av at det ikke er utarbeidet noen planstrategi, må det videre legges til grunn at spørsmålet om revisjon av overordnet planverk heller ikke har vært tematisert i tråd med regelverket i aktuell valgperiode.

Revisor vurderer videre at Lavangen kommune, for valgperioden 2015-2019, *ikke oppfylte* revisjonskriteriet om å ha en kommuneplan bestående av *samfunnsdel* med *handlingsdel* og *arealdel*. Etersom nevnte planverk ikke var utarbeidet, hadde ikke revisor grunnlag for å foreta en nærmere vurdering av regelverkets krav til kommuneplanens utforming eller innhold.

Revisor vurderer at Lavangen kommune, for hvert år i valgperioden 2015-2019, *oppfylte* revisjonskriteriet om ha en rullerende økonomiplan som omfattet minst de fire neste budsjettår. Kriteriet om at økonomiplanen skal være satt opp på en oversiktlig måte, vurderes av revisor samlet som *i noen grad oppfylt*. Ved den samlede vurderingen har revisor blant annet vektlagt manglende redegjørelse for prinsippene som lå til grunn for budsjettframstillingen, samt mangel på tekst knyttet til konkrete beløp som ble presentert i plandokumentene som forklarte hva som lå til grunn for tallene og/eller hva de var ment å vise. I særlig grad manglet forklarende tekst til konkrete beløp oppført i budsjettskjema for de tre siste årene av økonomiplanperioden. Videre har revisor lagt vekt på uoverensstemmelser mellom beløp presentert i ulike tabeller på ulike steder i plandokumentene, selv om tallene skulle vise det samme, og uten at avvikene ble nærmere forklart. Revisor har ved vurderingen også sett hen til manglende samsvar mellom årstall oppgitt i overskrifter og innholdet i tilhørende tekst. Etter revisors vurdering varierte graden av oversiktlighet i aktuelle plandokumenter fra år til år i aktuell periode. Revisor vurderer økonomiplanen som mer oversiktlig utformet for periodene 2017-2020 og 2018-2021 enn for 2016-2019, mens utformingen vurderes som særlig uoversiktlig for perioden 2019-2022. For sistnevnte periode hadde ikke kommunen sørget for å oppdatere plandokumentene i henhold til kommunestyrets vedtak. På denne bakgrunn vurderer revisor oversiktskravet som *ikke oppfylt* i 2019.

### ***Problemstilling 2 – Reguleringsplan***

Da det ikke foreligger noen kommuneplan med arealdel gjeldende for perioden 2015-2019, mangler også det planverket som eventuelt skulle gi føringer om utarbeiding av reguleringsplan(er). Revisor vurderer at dette medfører at vi *ikke har grunnlag for å vurdere* om det i nevnte valgperiode var utarbeidet slik(e) plan(er) i henhold til kommuneplanens arealdel.

### ***Problemstilling 3 - Kommunedelplaner***

Revisors konklusjon på problemstilling 3 er at det i kommunedelplaner for nevnte valgperiode *i noen grad* var utarbeidet en handlingsdel i tråd med gjeldende regelverk. Revisor undersøkte tre kommunedelplaner i forbindelse med forvaltningsrevisjonen; Delplan for idrettsanlegg, friluftsliv og fysisk aktivitet 2017-2021 (2028), Energi- og klimaplan for Lavangen kommune (2009-2020) og Boligsosial handlingsplan for Lavangen kommune (2006-2010). Den nevnte konklusjonen bygger på at de undersøkte kommunedelplanene riktignok inneholdt en handlingsdel som gjaldt i minst et fireårig perspektiv, men at disse handlingsdelene *ikke* var blitt revidert/rullert etter vedtakelsen. For de to sistnevnte planene medførte dette at handlingsdelen var knyttet til en periode som lå mange år tilbake i tid, og dermed at den ikke kunne tjene lovgivers tiltenkte funksjon, jf. lovens forarbeider.

### ***Problemstilling 4 – Revisjon av overordnet planverk***

Problemstilling 4, som går på om kommuneplan, kommunedelplaner og økonomiplan er revidert i tråd med gjeldende regelverk, er i rapporten behandlet i forbindelse med problemstilling 1-3. Når det gjelder revisjon av kommunens overordnede planverk, vil revisor vise til at det ikke var utarbeidet en kommuneplan for aktuell valgperiode og at det dermed heller ikke forelå en handlingsdel å revidere. Som nevnt ovenfor vurderer revisor for øvrig at undersøkte kommunedelplaner ikke var revidert i tråd med regelverket, men at kommunen rullerte økonomiplanen i samsvar med kommuneloven<sup>4</sup> i de fire årene vi undersøkte.

### ***Problemstilling 5 – Oversikt over planer og reglementer***

For å besvare problemstilling 5 har revisor i rapportens kapittel 7 presentert en oversikt over planer og reglementer som forelå hos kommunen ved utgangen av valgperioden 2015-2019. Oversikten er

---

<sup>4</sup> Henvisningen gjelder kommuneloven av 1992, som gjaldt i den perioden som revisor undersøkte.

basert på opplysninger hentet fra hjemmesiden til Lavangen kommune, som etter det opplyste skal være gjennomgått og oppdatert for kort tid siden. I tilknytning til hvert plandokument og reglement som inngår i oversikten, er det også angitt tidspunkt for vedtakelse og/eller revisjon. Kommunen har ikke opplyst revisor om gjennomførte eller planlagte revisjoner som ikke fremgår av oversikten.

Rapportens kapittel 7 tar utgangspunkt i samme oppstilling som fremgår av kommunens hjemmeside, dog med den forskjellen at revisor har skilt mellom «Planer» (kapittel 7.1) og «Reglementer» (kapittel 7.2). I begge de nevnte kapitlene er imidlertid planer og reglementer sortert etter samme tema som kommunen opererer med på sin nettside.

Første underoverskrift under kapittel 7.1 «Planer» er *Overordnet planverk*. Her fremgår økonomiplan for 2020-2023 og arealdel for 1994-2005. Planperioden i sistnevnte plan er utløpt, og arealplanen har ikke vært revidert etter 1994. Kommunen har erkjent at planen ikke tilfredsstillere kravene til innhold og utforming i gjeldende regelverk, men har opplyst at den likevel har vært benyttet i senere tid som plangrunnlag i enkeltsaker i mangel på oppdatert planverk. Kommunedirektøren legger imidlertid til grunn at kommunen per i dag i realiteten står uten arealplan. Det kan i denne forbindelse bemerkes at arealplanen inntil nylig heller ikke var tilgjengelig på kommunens nettsider, men at den ble lagt inn der først etter at revisor anmodet om å få den oversendt.

Øvrige tema under kapittel 7.1 «Planer» er *Barn og oppvekst* (tre planer), *Beredskap* (to planer), *Bolig og eiendom* (syv planer), *Helse og omsorg* (seks planer), *Kultur og fritid* (fem planer) og *Miljø og næring* (én plan).

Under kapittel 7.2 «Reglementer» ser vi at disse sorterer under temaene *Beredskap* (ett reglement), *Helse og omsorg* (ett reglement) og *Politikk og administrasjon* (tre reglementer). I tillegg til de reglementene som fremgår av hjemmesiden, har revisor ført opp *kommunens delegasjonsreglement* i oversikten, som sist ble redigert og vedtatt den 15. desember 2011.

For nærmere informasjon om kommunens planer og reglementer, vises det til rapportens kapittel 7.

### **Anbefaling**

Med bakgrunn i revisors funn, vurderinger og samlede konklusjon anbefaler vi at Lavangen kommune viderefører det igangsatte arbeidet for å få på plass et overordnet planverk som tilfredsstillere plan- og bygningslovens krav til kommunal planlegging. Videre anbefaler vi at kommunen samordner planlegging etter plan- og bygningsloven og økonomiplanlegging etter den nye kommuneloven. Endelig anbefaler vi at kommunen overholder krav gitt i og i medhold av den nye kommuneloven hva gjelder økonomiplanens innhold og utforming, herunder kravet om en oversiktlig utforming. En nærmere redegjørelse for revisors anbefalinger fremgår i rapportens kapittel 10.

## 1 INNLEDNING

---

Forvaltningsrevisjonen «*Gjennomgang av overordnet planverk*» i Lavangen kommune ble opprinnelig bestilt av kontrollutvalget i 2018. Bakgrunnen for bestillingen var at forvaltningsrevisjon på nevnte område var prioritert som prosjekt nummer to i *Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019*, vedtatt av kommunestyret den 8.12.2016 under sak 60/16. I møte den 8. januar 2018 i sak 3/18 vedtok kontrollutvalget å få utarbeidet en overordnet projektskisse for nevnte prosjekt, og i møte den 25. mai 2018 i sak 13/18 fattet kontrollutvalget vedtak som fulgte opp tidligere vedtak. Utvalget besluttet i samme møte at forvaltningsrevisjon om gjennomgang av overordnet planverk skulle avvendes til et annet prosjekt var ferdigstilt. I sak 29/19 fattet kontrollutvalget så vedtak om å iverksette bestillingen av den aktuelle forvaltningsrevisjonen, og i møte i kontrollutvalget den 18.05.2020 i sak 17/20 ble endret ordlyd i prosjektets problemstillinger vedtatt.

Kontrollutvalgets formål med denne forvaltningsrevisjonen er å få undersøkt om Lavangen kommune har et overordnet planverk som er utarbeidet og revidert i tråd med gjeldende regelverk.



---

## 2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

---

### 2.1 Problemstilling

Problemstillingene for denne forvaltningsrevisjonen er som følger:

*Problemstilling 1:*

**Har Lavangen kommune for valgperioden 2015-2019 utarbeidet kommunal planstrategi, kommuneplan og økonomiplan i tråd med gjeldende regelverk?**

*Problemstilling 2:*

**Er det for nevnte valgperiode utarbeidet reguleringsplan for de områder i Lavangen kommune hvor dette følger av kommuneplanens arealdel?**

*Problemstilling 3:*

**Er det i kommunedelplaner for nevnte valgperiode utarbeidet en handlingsdel i tråd med gjeldende regelverk?**

*Problemstilling 4:*

**Er kommuneplan, kommunedelplaner og økonomiplan revidert i tråd med gjeldende regelverk?**

*Problemstilling 5:*

**Hvilke vedtatte planer og reglementer forelå hos kommunen ved utgangen av valgperioden 2015-2019? Det bes om en oversikt hvor det fremgår angivelse av når de eventuelt sist var revidert og når de eventuelt planlegges revidert (på nytt).**

Problemstilling én til fire er *normativt* utformet. For å besvare normative problemstillinger i en forvaltningsrevisjon må vi utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autorative kilder innenfor det reviderte området.

Problemstilling fem er *deskriptivt* formulert og besvares ved en beskrivelse av innsamlet datamateriale. For problemstillinger som skal besvares beskrivende er det ikke relevant å utlede revisjonskriterier, og vi gjør heller ikke noen vurderinger under besvarelsen av denne problemstillingen.

## 2.2 Revisjonskriteriekilder'

For det aktuelle forvaltningsrevisjonsprosjektet er følgende kilder relevante for utledning av revisjonskriterier:

- Lov av 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lov av 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)<sup>5</sup>
- Forskrift av 15. desember 2000 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)
- Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Ot.prp.nr. 43 (1999-2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.
- Rundskriv T 2/09, «Ikraftsetting av ny plandel i plan – og bygningsloven», Kommunal- og moderniseringsdepartementet, opprinnelig utgitt av Miljødepartementet den 23.06.2009
- Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven (2020), Brosjyre/ veiledning, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Kommuneloven med kommentarer, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave 2014

**Plan- og bygningsloven** gjelder for hele landet og skal fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner, jf. pbl. §§ 1-1 første ledd og 1-2 første ledd. Plan- og bygningsmyndighetene skal påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen, jf. pbl. § 1-4.

Planlegging etter plan- og bygningsloven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, jf. lovens § 1-1 annet ledd. Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives, jf. pbl. § 1-1 tredje ledd.

Andre del av plan- og bygningsloven utgjør *plandelen*, som igjen er inndelt i fem deler:

*I. Innledende bestemmelser, II. Nasjonale planoppgaver, III. Regional planlegging, IV. Kommunal planlegging og V. Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk.*

De *innledende bestemmelsene* i plandelen utgjør lovens kapittel 3 til 5 og omhandler blant annet oppgaver og myndighet i planleggingen (kapittel 3). Bestemmelsen i § 3-1 omhandler oppgaver og hensyn i planlegging etter loven, og herunder fremgår det at planer innenfor rammen av § 1-1 skal sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses, jf. første ledd, bokstav a).

---

<sup>5</sup> Ny lov og kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juni 2018 nr. 83 erstatter lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107. Kongen bestemmer fra hvilket tidspunkt ny lov skal gjelde, og fra samme tidspunkt oppheves tidligere lov. Kongen har bestemt at ulike bestemmelser skal settes i kraft og oppheves til forskjellig tid. Fortsatt er ikke alle bestemmelser i ny kommunelov tredd i kraft, men den nye kommunelovens femte del om økonomi (herunder kapittel 14 om økonomiforvaltning) trådte i kraft 01.01.2020. Det er imidlertid kommuneloven av 1992 som gjelder for valgperioden 2015-2019, som denne forvaltningsrevisjonen omhandler.

I plan- og bygningslovens § 3-2 om ansvar og bistand i planleggingen fremgår det av første ledd at *ansvaret* for kommunal planlegging etter loven ligger til *kommunestyrene*, og bestemmelsen i § 3-3 regulerer kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet nærmere. Av sistnevnte bestemmelse følger det at kommunal planlegging har til formål å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet, jf. første ledd. Videre presiseres det at *kommunestyret selv har ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningsloven følges i kommunen*, jf. annet ledd. Kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Kommunen organiserer arbeidet med den kommunale planleggingen etter *lovens kapittel 10 til 12* og oppretter de utvalg og treffer tiltak som finnes nødvendig for gjennomføring av planleggingen.

Revisjonskriteriene som i denne forvaltningsrevisjonen blir utledet fra plan- og bygningsloven, er utledet fra *IV. Kommunal planlegging* i lovens plandel, nærmere bestemt fra kapitlene om kommunal planstrategi (kapittel 10), kommuneplan (kapittel 11), Reguleringsplan (kapittel 12).

**Kommuneloven** (1992)<sup>6</sup> gjelder for kommuners virksomhet og har blant annet som formål å legge forholdene til rette for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteresser med sikte på en bærekraftig utvikling, jf. §§ 1 og 2. Kommunal planlegging omhandles i kommuneloven § 5. Av bestemmelsen følger det at kommunen skal utarbeide en samordnet plan for kommunal virksomhet, jf. nr. 1, og videre at kommuneplanleggingen skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen og av de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet, slik dette fremgår av økonomiplanen, jf. nr. 2. Lovens kapittel 8 omhandler økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering.

Krav til økonomiplan på kommunalt nivå reguleres i § 44, og denne bestemmelsen vil derfor være sentral for vår utledning av revisjonskriterier. Av bestemmelsen fremgår det at det er *kommunestyret selv som vedtar økonomiplanen og endringer i denne*, jf. nr. 5. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet, jf. nr. 5.

Det første budsjettåret som skal inngå i økonomiplanen, er *årsbudsjettet*. Kommuneloven §§ 45 til 47 inneholder særskilt regulering av dette budsjettet. Etter kommuneloven § 45 nr. 2 er det også kommunestyret selv som vedtar årsbudsjettet og endringer i dette. Det følger av lovens § 46 nr. 8 at departementet kan gi nærmere regler om årsbudsjettet, der det kan stilles strengere krav om oversikter over inntekter og utgifter for kommunes samlede virksomhet. *Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)* er vedtatt i medhold av denne bestemmelsen.

I kapitlene 2.3 til 2.6 nedenfor følger vår utledning av revisjonskriterier for å besvare de fire normative problemstillingene som inngår i forvaltningsrevisjonen.

---

<sup>6</sup> Ny lov og kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juni 2018 nr. 83 erstatter lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107. Det er imidlertid kommuneloven av 25. september 1992 nr. 107 som gjelder for valgperioden 2015-2019, som denne forvaltningsrevisjonen omhandler.

## 2.3 Utledning av revisjonskriterier - Problemstilling 1

*Har Lavangen kommune for valgperioden 2015-2019 utarbeidet kommunal planstrategi, kommuneplan og økonomiplan i tråd med gjeldende regelverk?*

### 2.3.1 Kommunal planstrategi

Som redegjort for i kapittel 2.2 ovenfor, har kommunestyret ansvaret for kommunal planlegging og skal sørge for at plan- og bygningsloven følges i kommunen. Herunder skal kommunestyret vedta en såkalt kommunal planstrategi i henhold til lovens kapittel 10, jf. § 3-3 annet ledd. Dette er ikke en plantype, men et hjelpemiddel for kommunen til å fastlegge det videre planarbeidet ved at planstrategien gir føringer for dette. Formålet med en kommunal planstrategi er å sette fokus på de planoppgaver kommunen bør starte opp eller videreføre for å legge til rette for en positiv utvikling i kommunen.<sup>7</sup>

Det følger av plan- og bygningsloven § 10-1 første ledd at en kommunal planstrategi skal utarbeides og vedtas *minst én gang hver valgperiode og senest innen ett år etter kommunestyrets konstituering*, jf. første punktum. Det fremheves i lovforarbeidene at det er viktig at dette arbeidet starter tidlig etter at kommunestyret er konstituert, da det gir det nye kommunestyret mulighet for å vurdere og ta stilling til hvilke planoppgaver som er viktige å arbeide med i kommunestyreperioden.<sup>8</sup>

Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens *strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling*, herunder *langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden*, jf. plan- og bygningsloven § 10-1 første ledd, annet punktum. I rundskriv fra Miljøverndepartementet<sup>9</sup> legges det til grunn at strategien bør inneholde

- redegjørelse for utviklingstrekk og utfordringer knyttet til samfunnsutvikling og miljø,
- drøfting av hovedtrekkene i en langsiktig arealstrategi,
- vurdering av sektorenes planbehov,
- og vurdering av prioriterte planoppgaver og behovet for revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.

Videre følger det av nevnte lovforarbeider og rundskriv at *retningslinjer* for langsiktig arealbruk skal inngå som en del av strategien og danne basis for det mer konkrete arbeidet med kommuneplanens arealdel. Den langsiktige arealstrategien skal vise *sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk*, samt angi langsiktige utviklingsretninger i kommunen og områder for særlig utvikling og vern for å ivareta arealhensynene som fremgår av plan- og bygningsloven § 3-1. Beskrivelsen av miljøutfordringene skal vise hva som er status og hva som er utviklingen de neste fire år, samt drøfte kommunens miljøutfordringer i dette perspektivet.

Det er i hovedsak opp til den enkelte kommune å bestemme hvor omfattende og detaljert planstrategien skal være, ut fra de behov som foreligger. Et vedtak om kommunal planstrategi bør omfatte kommunens eget planarbeid. Vedtaket kan gjelde igangsetting av en fullstendig kommuneplanrevisjon eller begrense seg til revisjon av arealdelen og revidering/utarbeiding av kommunedelplaner for bestemte sektorer eller tema. Vedtaket kan også gjelde igangsetting av viktige reguleringsplaner som oppfølging til strategien. Innholdet i strategien vil være forskjellig fra kommune til kommune, avhengig av forholdene på stedet og hva som er gjort av planarbeid

<sup>7</sup> Jf. Rundskriv T 2/09, «Ikraftsetting av ny plandel i plan – og bygningsloven»

<sup>8</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 10-1 *Kommunal planstrategi*

<sup>9</sup> Jf. Rundskriv T 2/09, «Ikraftsetting av ny plandel i plan – og bygningsloven»

tidligere. I praksis vil derfor vedtaket om planstrategien måtte angi hovedrammer og viktigste satsinger, og det må legges opp til en fleksibilitet i forhold til endrede behov og forutsetninger underveis.<sup>10</sup>

- Av det ovennevnte utleder vi at Lavangen kommune, for valgperioden 2015-2019, skal ha utarbeidet en *kommunal planstrategi*.
- Videre at en kommunal planstrategi gjeldende for valgperioden 2015-2019
  - skal foreligge senest ett år etter konstituering av nytt kommunestyre
  - bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder
    - langsiktig arealbruk
    - miljøutfordringer
    - sektorenes virksomhet
    - en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden

### 2.3.2 Kommuneplan

Av plan- og bygningsloven § 3-3 annet ledd fremgår det videre at kommunestyret, som en del av den kommunale planleggingen, skal vedta en *kommuneplan* i henhold til lovens kapittel 11. Alle kommuner skal ha en kommuneplan. Kommuneplanen skal være kommunens overordnede styringsdokument og brukes strategisk som en oversiktsplan. Grunnlaget for beslutninger som gjelder fremtidig utvikling i kommunen, skal skje med utgangspunkt i retningslinjer som er resultat av en samordnet avveining der hensyn til den langsiktige miljø- og samfunnsutviklingen er vurdert.<sup>11</sup> Kommuneplanen skal gi rammer for virksomhetenes planer og tiltak samt planer for bruk og vern av arealer i kommunen.<sup>12</sup>

Det følger av plan- og bygningsloven § 11-1 første ledd at kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter en *samfunnsdel* med *handlingsdel* og en *arealdel*. Kommuneplanen kan utarbeides samlet eller for samfunnsdel og arealdel hver for seg, jf. § 11-12 første ledd. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn, jf. annet ledd.

Kommuneplanens *samfunnsdel* innebærer langsiktig kommuneplanlegging med bred samfunnsmessig tilnærming og er en sentral premiss-setter for annen kommunal planlegging.<sup>13</sup> Etter plan- og bygningsloven § 11-2 første ledd, første punktum skal kommuneplanens samfunnsdel ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Av annet punktum følger det at samfunnsdelen også bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen. Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen og gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres, jf. annet ledd. Samfunnsdelen skal «legges til grunn» for kommunens egen virksomhet og for statens og regionale myndigheters virksomhet i kommunen, jf. § 11-3 første ledd. Med dette menes at planen skal være

<sup>10</sup> Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven (2020).

<sup>11</sup> Jf. Rundskriv T 2/09, «Ikraftsetting av ny plandel i plan – og bygningsloven»

<sup>12</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), pkt. 5.5.4.

<sup>13</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 11-1 *Kommuneplan* og Rundskriv T 2/09, «Ikraftsetting av ny plandel i plan – og bygningsloven».

en hovedpremiss for senere vedtak på de områdene planen omfatter. Vedtakene skal som hovedregel være i samsvar med planen eller bidra til å oppnå planens mål. Hva dette konkret innebærer vil i hovedsak fremgå av planen selv.<sup>14</sup> All kommunal sektorplanlegging bør være forankret i kommuneplanens samfunnsdel, evt. som kommunedelplanlegging på grunnlag av samfunnsdelen. Kommuneplanens samfunnsdel vil være en viktig arena for samordning mellom den enkelte sektors utfordringer og prioriteringer og kommunens samlede utvikling.<sup>15</sup>

Etter plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd skal kommuneplanen ha en **handlingsdel**. Denne skal angi hvordan kommuneplanens samfunnsdel skal følges opp (gjennomføres) de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggingsoppgaver og samarbeidsoppgaver og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer, jf. § 11-3 annet ledd. Med *planleggingsoppgaver* menes detaljering av rammene i kommunal planstrategi i form av en konkret gjennomgang av hvilke planoppgaver som skal prioriteres i kommunen i perioden. Med *samarbeidsoppgaver* menes oppgaver kommunen skal løse i samarbeid med andre offentlige eller private organer.<sup>16</sup> Økonomiplanen etter kommuneloven kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen. Bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd pålegger årlig revisjon av handlingsdelen, det vil si et årlig vedtak om oppdatering av kommuneplanens handlingsdel. Dette er i tråd med plikten etter kommuneloven § 44 til å utarbeide en økonomiplan. Etter kommuneloven § 5 skal kommuneplanleggingen ses i sammenheng med tilgjengelige økonomiske ressurser og økonomiplanen.<sup>17</sup>

Formålet med planer er at de skal påvirke de beslutninger som fattes til daglig i en retning som er i samsvar med langsiktige retningslinjer for samfunnsutviklingen. Det er derfor nødvendig å ha et system for hvordan planene kan fange opp nye eller endrede behov, slik at planene ikke blir uaktuelle som styringsdokumenter. Det er obligatorisk for kommunen å se over og vurdere endringer i styringsdokumentene minst en gang hvert fjerde år når et nytt kommunestyre skal ta stilling til den kommunale planstrategien, jf. § 10-1. I de tilfeller det kommer opp forhold som gjør det nødvendig å vurdere deler av samfunnsdelen eller en kommunedelplan på ny fordi forutsetningene har endret seg, skal endringene behandles etter prosessbestemmelsene i §§ 11-12 til 11-15. I § 11-4 andre ledd omhandles prosessen i forkant av den årlige rulleringen (oppdateringen) av kommuneplanens handlingsdel.<sup>18</sup>

I forarbeidene til plan- og bygningsloven fremheves det at en samlet arealplan for kommunens område er nødvendig for å sikre en planmessig og forsvarlig arealutnytting, og for å beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep og uhensiktsmessig bygge- og anleggsvirksomhet.<sup>19</sup> Plan- og bygningsloven §§ 11-5 flg. omhandler kommuneplanens **arealdel**.

Av plan- og bygningsloven § 11-5 første ledd, første punktum følger det at kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen som viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og

---

<sup>14</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 11-3 *Virkninger av kommuneplanens samfunnsdel*.

<sup>15</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 11-2 *Kommuneplanens samfunnsdel*.

<sup>16</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 11-3 *Virkninger av kommuneplanens samfunnsdel*.

<sup>17</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 11-1 *Kommuneplan*.

<sup>18</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 11-4 *Revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan og rullering av handlingsdel*.

<sup>19</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknad til § 11-5 *Kommuneplanens arealdel*.

arealbruk. Denne arealplanen utgjør en del av kommuneplanen, og i forarbeidene fremgår det at kommuneplanens arealdel skal vise sammenhengen mellom det som behandles i samfunnsdelen og hvilke utslag og behov dette gir for arealbruken, samt hvordan arealene samlet sett bør disponeres for å løse oppgaver og behov som avklares i samfunnsdelen. Arealdelen er således et verktøy for å gjennomføre samfunnsdelen. Samtidig skal arealdelen være utformet i et langsiktig perspektiv, og i forarbeidene fremheves at den derfor må være tilstrekkelig fleksibel til at det er mulig å innpasse nye behov og muligheter. Kommuneplanens arealdel bør derfor holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer.<sup>20</sup>

Ved revisjon av kommuneplanens arealdel kan planarbeidet begrenses til de delene av kommunen hvor det er revisjonsbehov eller behov for noe mer detaljering. Det kan utarbeides planer for delområder i tillegg til arealplanen for hele kommunen, jf. plan- og bygningslovens § 11-5 første ledd, annet punktum.

Plan- og bygningsloven § 11-5 andre ledd regulerer hva planen *innholdsmessig* skal omfatte. Av første punktum følger det at kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak som skal settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Elementene som arealdisponeringen skal komme til uttrykk gjennom, fremgår av bestemmelsens annet punktum. Dette er plankart, bestemmelser som skal gjelde i planområdet og planbeskrivelse hvor det fremgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, samt overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.

Plan- og bygningsloven § 4-2 inneholder en nærmere regulering av planbeskrivelse og konsekvensutredning. Bestemmelsens første ledd omhandler kravet om *planbeskrivelse*. I bestemmelsen fastslås det at alle planer, uansett omfang og betydning, skal beskrive planens formål, hovedinnhold og virkninger. I forarbeidene fremheves det at en slik planbeskrivelse tydelig må fremkomme i dokumentene som fremlegges til behandling når den aktuelle planen skal vedtas.<sup>21</sup> Videre at planbeskrivelsen skal gi et dekkende bilde av hensynene bak planen og at den må vise hva planen vil medføre for berørte parter, interesser og hensyn, jf. bestemmelsens ordlyd («virkninger»). Etter bestemmelsen i § 4-2 skal planbeskrivelsen skal også beskrive planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området, som blant annet vil omfatte andre planer. Det skal være sammenheng i plansystemet, og i forarbeidene fremheves særlig viktigheten av å klargjøre om planen er i samsvar med, eller innebærer endringer av, overordnet planverk.<sup>22</sup>

Plan- og bygningsloven § 4-2 andre ledd omhandler krav til *konsekvensutredning*. Av bestemmelsen følger det at for kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging, samt for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse (konsekvensutredning) av planens virkninger for miljø og samfunn. Behandlingen av konsekvensutredningen inngår som en integrert del av planbehandlingen og er nærmere beskrevet under bestemmelsene for den enkelte plantype. Det er et generelt lovkrav at det i saksfremlegget som skal følge planforslaget ved kommunestyrets behandling, skal fremgå hvordan virkningene (konsekvensene) av planforslaget (med konsekvensutredning) og innkomne uttalelser er vurdert og hvilken betydning disse er tillagt ved det endelige planforslaget, jf. lovens §

---

<sup>20</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknad til § 11-5 *Kommuneplanens arealdel*.

<sup>21</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 4-2 *Planbeskrivelse og konsekvensutredning*.

<sup>22</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 4-2 *Planbeskrivelse og konsekvensutredning*.

11-14 annet ledd.<sup>23</sup> Saksfremlegget skal også inneholde en beskrivelse av hvordan nasjonale og regionale hensyn av betydning for planområdet er ivarettatt. I forarbeidene forutsettes det at aktuelle alternativene som har vært utredet må inngå i beskrivelse og vurdering av planens konsekvenser for relevante miljø- og samfunnstema.<sup>24</sup> Også i nevnte lovkommentar legges det til grunn at et viktig arbeid med konsekvensutredningen vil være å utrede relevante og realistiske alternativer.

Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av et *planprogram* i henhold til plan- og bygningsloven § 4-1. Hvilke alternativer som skal utredes, og på hvilket nivå, fastsettes gjennom planprogrammet. Det følger av forarbeidene at hensikten med bestemmelsen om konsekvensutredning er at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planen, og når det tas stilling til om, og evt. på hvilke vilkår, planen kan gjennomføres. Konsekvensutredningens innhold, omfang og detaljeringsgrad må tilpasses den aktuelle plantype og behov for avklaring. For kommuneplanens arealdel og områderegulering med lav detaljeringsgrad vil det særlig være virkningene av foreslåtte utbyggingsstrategier og arealdisponering (den samlede virkning av planens arealendringer) som vil måtte utredes, mens fokuset i konsekvensutredninger for detaljregulering vil være på virkningene av det konkrete utbyggingstiltak det reguleres for innenfor planområdet. Det er likevel planen som helhet som skal konsekvensutredes. Dersom det er foretatt konsekvensutredning av tidligere eller overordnede planer for samme område, må dette tas i betraktning ved den konkrete vurderingen av utredningsbehovet for den aktuelle planen.<sup>25</sup> I medhold av § 4-2 tredje ledd er det vedtatt forskrift om konsekvensutredning som trådte i kraft den 1. juli 2017. Her gis det blant annet utfyllende bestemmelser om hvilke reguleringsplaner som omfattes av krav til innhold i planprogram og konsekvensutredning, samt nærmere bestemmelser om ansvar og kostnadsdekning. Videre er det gitt supplerende bestemmelser knyttet til arbeidet med konsekvensutredninger for å ivareta internasjonale forpliktelser på området.

I plan- og bygningsloven § 11-6 reguleres *rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel*. Av første ledd fremgår det at kommuneplanens arealdel fastsetter fremtidig arealbruk for området. Formålet med arealdelen er å bestemme hvordan arealene skal anvendes i fremtiden. Dette oppnås bare dersom de mange etterfølgende vedtak av betydning for arealbruken respekterer planen og bidrar til at den gjennomføres.<sup>26</sup> Ved kommunestyrets vedtak er arealplanen gjeldende og bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak, jf. § 1-6. Kommuneplanens arealdel skal således legges til grunn for kommunens, statens og fylkeskommunens planlegging, forvaltning, virksomhet og utbygging i kommunen. Den legger også rammen for privat utbygging og annen arealbruk. Arealrestriksjoner i planen innebærer konkret at et tiltak eller en virksomhet i strid med planen ikke kan gis tillatelse etter kapittel 20 om søknadsplikt, med mindre det gis dispensasjon. Videre vil tiltak og virksomhet i strid med planen kunne sanksjoneres etter nærmere bestemmelser.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven (2020).

<sup>24</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 4-2 *Planbeskrivelse og konsekvensutredning*.

<sup>25</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 4-2 *Planbeskrivelse og konsekvensutredning*.

<sup>26</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 11-6 *Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel*.

<sup>27</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 11-6 *Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel*.



Det følger av plan- og bygningsloven § 11-6 tredje ledd at arealdelen vil være plangrunnlag for vurdering av søknad om tillatelse eller melding om tiltak. Krav om reguleringsplan jf. lovens § 12-1 følger av loven eller bestemmelser til arealdelen.

Plan- og bygningsloven § 11-17 fastslår at for endring eller oppheving av kommuneplanens arealdel, gjelder de samme bestemmelsene som for utarbeiding av ny plan, jf. pbl. §§ 11-12 til 11-14. Når det foretas en fullstendig kommuneplanrevisjon, innebærer dette samtidig en endring eller oppheving av kommuneplanens arealdel på de områder der planen har en annen arealbruk enn den eldre kommuneplanen.<sup>28</sup>

- Av det ovennevnte utleder vi at Lavangen kommune, for valgperioden 2015-2019, *skal* ha en kommuneplan.
- Videre at en kommuneplan gjeldende for valgperioden 2015-2019
  - *skal* ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien
  - *bør* omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen.
  - *skal* omfatte samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.
  - *skal* ha en samfunnsdel som
    - tar stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunen
    - gir retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres.
    - *bør* inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen
    - *skal* ha en handlingsdel som
      - angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer.
      - *skal* revideres årlig.
  - *skal* ha en arealdel som
    - viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk
    - angir hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak som skal settes i verk
    - angir hvilke hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene
    - omfatter plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det fremgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.

*Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis også i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.*

---

<sup>28</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 11-17 *Endring og oppheving av kommuneplanens arealdel*.

### 2.3.3 Økonomiplan

Det følger av kommuneloven (1992)<sup>29</sup> § 44 at kommunestyret selv én gang i året, på grunnlag av innstilling fra formannskapet, skal vedta en *rullerende økonomiplan*, jf. nr. 1 og 6. Innstillingen til kommunestyret fra formannskapet vil måtte ta utgangspunkt i et saksforelegg fra administrasjonssjefen, og hvilken form dette dokumentet skal ha vil i stor grad være opp til kommunestyret å fastsette.<sup>30</sup> Økonomiplanen skal gjelde for minst de fire neste budsjettår, jf. nr. 2. Det at planen skal være *rullerende* vil si at kommunen hvert år skal fastsette en fireårig kommuneplan. Det er kommunestyret selv som vedtar endringer i økonomiplanen, jf. nr. 6.

Økonomiplanen utgjør et obligatorisk langtidsbudsjett. I lovkommentaren fremheves det at denne planen innebærer en konkretisering og utdyping av den bredere forpliktelse som følger av plan- og bygningsloven § 11-1 om at kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.<sup>31</sup> I forarbeidene presiseres det at *økonomiplanen er rettslig bindende for årsbudsjettet og annen planleggingsvirksomhet, slik at de rammer og hovedpremisser som kommer til uttrykk i planen ikke kan fravikes uten at det tas opp sak om endring i planen.*<sup>32</sup>

Av kommuneloven § 44 nr. 3 følger det at økonomiplanen skal omfatte *hele kommunens virksomhet*, altså det som omfattes av kommunen som eget rettssubjekt. I § 44 nr. 5 fastslås de at planer som omfatter avgrensede deler av kommunens virksomhet skal integreres i økonomiplanleggingen og bruken av midler innarbeides i planen.

Av § 44 nr. 3 følger det videre at økonomiplanen skal være satt opp på en *oversiktlig* måte og gi en *realistisk* oversikt over alle sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. I lovforarbeidene presiseres det at kravet om at økonomiplanen skal være *«realistisk»*, er et rettslig krav. Dersom den ordinære behandlingen av planen ikke skjer samtidig med behandlingen av årsbudsjettet, og budsjettbehandlingen medfører avvik fra planen, må kommunestyret derfor sørge for at de nødvendige konsekvensjusteringer i planen foretas for at lovens krav ivaretas.<sup>33</sup> Kravet om at økonomiplanen skal være *«oversiktlig»* innebærer at dokumentet ikke bare skal være fagøkonomisk stringent og korrekt, men at det også må være rimelig lett å forstå for en person uten økonomisk eller regnskapsfaglig bakgrunn. Oversiktlighetskravet må anses som viktig, da plandokumentet skal tjene som grunnlag for beslutningsprosesser i folkevalgte organer og for en kritisk debatt i allmennheten.<sup>34</sup>

Etter kommuneloven § 44 nr. 4 skal det i økonomiplanen, *for hvert enkelt år* planen omfatter, anvises dekning for de utgifter og oppgaver som er ført opp. Bestemmelsen fastslår at kravet til balanse mellom utgifter og inntekter også gjelder for økonomiplanen. Det vil si at det i hvert enkelt budsjettår i økonomiplanen skal angis et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.<sup>35</sup> I lovkommentaren påpekes at dette *«er et krav om at man må*

---

<sup>29</sup>Ny lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juni 2018 nr. 83 erstatter lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107. Økonomibestemmelsene i ny kommunelov trådte i kraft 01.01.2020, og § 44 i tidligere kommunelov ble samtidig opphevet. Det er imidlertid kommuneloven av 25. september 1992 nr. 107 som gjelder for valgperioden 2015-2019, som denne forvaltningsrevisjonen omhandler.

<sup>30</sup> «Kommuneloven med kommentarer» av Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave 2014, s. 414.

<sup>31</sup> «Kommuneloven med kommentarer» av Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave 2014, s. 408 flg.

<sup>32</sup> Ot.prp.nr.42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), Kapittel 18 Merknader [...], Kapittel 8 *Økonomiplan-årsbudsjett*.

<sup>33</sup> Ot.prp.nr.43 (1999-2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m., kapittel 16.

<sup>34</sup> «Kommuneloven med kommentarer» av Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave 2014, s. 412-413.

<sup>35</sup> Ot.prp.nr.43 (1999-2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m., kapittel 16.

*påse spesielt at de utgiftene som påløper, kan dekkes inn på årsbudsjettet for det samme kalenderåret, slik at man unngår at det oppstår underskudd som må fremføres til de følgende år.»<sup>36</sup>*

*De fire neste budsjettår som økonomiplanen minst skal gjelde for, vil blant annet omfatte budsjett for det kommende kalenderår, altså årsbudsjettet. I forskrift om årsbudsjett er dette definert som «oppstillingen av forventede inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger, og utgifter, utbetalinger og avsetninger for kommunen samlet, som ikke inngår i særbudsjett»<sup>37</sup> jf. § 2 bokstav b).*

Årsbudsjettet skal vedtas av kommunestyret selv innen årets utgang, det gjelder fra 1. januar til 31. desember i det år budsjettet gjelder for og det skal omfatte *hele kommunens virksomhet*, jf. kommuneloven §§ 45 nr. 1 og 46 nr. 2 og forskrift om årsbudsjett § 8. Etter forskriftens § 4 skal årsbudsjettet fremstilles i *et samlet dokument, eventuelt sammen med kommunens økonomiplan*, når det er vedtatt av kommunestyret. Av forskriftens § 5 syvende ledd følger det at årsbudsjettet *minst skal vise beløp for det år budsjettet gjelder for, det foregående budsjettår og det sist vedtatte årsregnskap*.

Kommuneloven § 46 nr. 3 inneholder en egen bestemmelse om at årsbudsjettet skal være *realistisk* og fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret. De enkelte bevilgninger og de inntektsrammer budsjettet bygger på, skal således være ført opp ut fra hva som kan påregnes. I forarbeidene understrekes det at bestemmelsen innebærer at både anslag over inntekter og utgifter skal være realistiske. Det er av stor betydning at det er sammenheng mellom de forutsetninger som ligger til grunn mellom inntekter og utgifter, for eksempel må det være konsistens mellom anslag for skatteinntekter og lønnsutgifter i budsjettet.<sup>38</sup>

Av kommuneloven § 46 nr. 4 følger det videre at årsbudsjettet skal være stilt opp på en *oversiktlig* måte. Bestemmelsen stiller altså krav til årsbudsjettets utforming. Det følger av forarbeidene at kravet om oversiktighet skal bidra til å sikre at budsjettets ulike brukere, som særlig vil være underordnede organer inkludert administrasjonen, kommunens innbyggere og statlige myndigheter, får tilgang til relevant informasjon.<sup>39</sup> Av annet punktum i bestemmelsen fremgår det at det stilles et særlig krav om at *de målsettinger og premisser som årsbudsjettet (inntektsrammer og bevilgninger) bygger på, skal komme tydelig frem*.

Årsbudsjettet skal være inndelt i en *driftsdel* og en *investeringsdel*, jf. kommuneloven § 46 nr. 5. I forskrift om årsbudsjett § 4 annet ledd presiseres det at dokumentet skal inneholde *driftsbudsjett* og *investeringsbudsjett* med beløp og tekst, jf. §§ 5 og 6.

Når det gjelder årsbudsjettets *driftsdel*, følger det av forskrift om årsbudsjett § 5 andre ledd at driftsbudsjettet<sup>40</sup> skal omfatte:

---

<sup>36</sup> «Kommuneloven med kommentarer» av Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave 2014, s. 413.

<sup>37</sup> Med «særbudsjett» menes oppstillingen av egne inntekter og innbetalinger for kommunale foretak, samt disponeringen av inntektene og innbetalingene som bestemt av disse virksomhetenes organer, jf. forskrift om årsbudsjett § 2 a).

<sup>38</sup> Ot.prp.nr.43(1999-2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m., kapittel 16.

<sup>39</sup> Ot.prp.nr.43(1999-2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m., kapittel 16.

<sup>40</sup> Av forskrift om årsbudsjett § 2 bokstav c) følger at med *driftsbudsjett* menes «oppstillingen av forventede løpende inntekter og innbetalinger i det år budsjettet gjelder for, tillagt planlagt bruk av løpende inntekter og innbetalinger avsatt tidligere år samt oppstilling over kommunestyrets bevilgninger som er innekket ved inntekter innbetalinger og avsetninger som nevnt.».

1. Alle løpende inntekter og innbetalinger i året,
2. Løpende inntekter og innbetalinger avsatt i tidligere budsjettperioder som planlegges anvendt i årsbudsjettet og
3. Anvendelsen av midler som nevnt i nr. 1 og 2 i driftsbudsjettet, herunder avsetninger av slike midler for anvendelse i senere budsjettperioder og til finansiering av investeringer ført opp i årets investeringsbudsjett.

Når det gjelder årsbudsjettets investeringsdel, følger det av forskriftens § 5 femte ledd at investeringsbudsjettet<sup>41</sup> skal omfatte:

1. Bruk av lånemidler,
2. Inntekter og innbetalinger knyttet til investeringsprosjekter,
3. Øvrige inntekter og innbetalinger som ikke er løpende,
4. Inntekter og innbetalinger som nevnt under 1 – 3 avsatt i tidligere budsjettperioder som planlegges anvendt i årsbudsjettet,
5. Inntekter i driftsbudsjettet planlagt anvendt for investeringer ført opp i årets investeringsbudsjett,
6. Rammer for utlån, forskutteringer og tiltak av investeringsmessig karakter dekket inn ved inntekter og innbetalinger som nevnt under nr. 1 – 5, herunder avsetninger og
7. Øvrige finansieringstransaksjoner knyttet til utlån og forskutteringer.

Av forarbeidene følger det at investeringsdelen vil omfatte anskaffelse av bygninger, anlegg og andre større kapitalgjenstander, samt finansieringen av anskaffelsene. Videre at denne delen kan omfatte inntekter og utgifter knyttet til salg av større kapitalgjenstander, samt eventuelle avsetninger av slike inntekter.

Bestemmelsen i kommuneloven § 46 nr. 6 fastslår at det skal budsjetteres med et driftsresultat som er minst tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. Av forskrift til årsbudsjett § 5 fjerde ledd, første punktum fremgår det at *driftsbudsjettet* skal settes opp i *balanse*, slik at alle inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger er endelig disponert eller ført opp til avsetning for bruk i senere budsjettperioder. Av sjette ledd i bestemmelsen fremgår at også *investeringsbudsjettet* skal settes opp i balanse slik at alle utgifter, utbetalinger og avsetninger bevilgningsmessig er dekket inn.

Forskrift om årsbudsjett § 6 inneholder en nærmere regulering av årsbudsjettets innhold og inndeling. I tilknytning til årsbudsjettet skal det gjøres rede for *de grunnleggende prinsipper kommunen har nyttet ved framstilling av årsbudsjettet*. En beskrivelse av *organiseringen av arbeidet med årsbudsjettet* skal inngå i redegjørelsen, jf. første ledd. *Den enkelte bevilgning* skal føres opp med *beløp* og en *tekst som angir hva bevilgningen gjelder*, og i tilknytning til bevilgningen skal kommunestyret angi *mål og premisser knyttet til bruken av bevilgningen*. Slik angivelse kan likevel utelates dersom anvendelsen åpenbart følger av bevilgningens tekst og beløp, jf. annet ledd. De anslag over inntekter og innbetalinger som er ført opp i årsbudsjettet skal angis med beløp og en tekst som angir hva inntekten eller innbetalingen gjelder. Når dette må anses nødvendig for at årsbudsjettet skal være fullstendig og oversiktlig, skal anslaget ledsages av en nærmere redegjørelse, jf. tredje ledd. Årsbudsjettet skal stilles opp slik at *alle* forventede inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger samt utgifter, utbetalinger og avsetninger i året skal tas med uavhengig av om de kan påregnes å være betalt eller ikke ved budsjettårets utgang, jf. fjerde ledd.

---

<sup>41</sup> Av forskrift om årsbudsjett § 2 bokstav d) fremgår at det med *investeringsbudsjett* menes «oppstillingen over forventet bruk av lånemidler, forventede inntekter og innbetalinger i det år budsjettet gjelder for som ikke er å anse som løpende, samt planlagt bruk av slike inntekter og innbetalinger avsatt i tidligere år. I tillegg kommer oppstilling over rammer for utlån, forskutteringer og tiltak av investeringsmessig karakter som kommunestyret har vedtatt skal inndeckes ved inntekter, innbetalinger og avsetninger som nevnt».

Av § 6 siste ledd fremheves det at årsbudsjettet skal inndeles på en slik måte at det tilfredsstillende krav som er stilt i medhold av kommuneloven, samt at nærmere krav til årsbudsjettets inndeling er gitt i vedlegg 1 og 2 til forskriften.

I vedlegg 1 fremgår mal for «*Budsjettskjema 1A – Driftsbudsjettet*». Her legges det i opp til at det for året budsjettet gjelder for, det foregående budsjettåret og det sist vedtatte årsregnskapet skal fylles inn beløp under nærmere angitte eksterne inntekter, finansinntekter- og utgifter og avsetninger. I de siste tre punktene i malen skal følgende fylles inn: «Til fordeling drift», «Sum fordelt til drift (fra skjema 1B)» og «Merforbruk/mindreforbruk = 0».

Det fremgår i vedlegget også en liste over hva det *skal* redegjøres nærmere for i *noter til driftsbudsjettet*. I tilknytning til skjemaets punkt 1 «Skatt på inntekt og formue» og punkt 2 «Ordinært rammetilskudd» skal det blant annet i note redegjøres nærmere for grunnlaget for skatteanslaget og anslått beløp for inntektsutjevningen, i tilknytning til skjemaets punkt 5 «Andre generelle statstilskudd» skal det i note redegjøres nærmere for forventede generelle statstilskudd og til skjemaets punkt 16 «Bruk av bundne avsetninger» skal det i note redegjøres nærmere for bundne avsetninger og bruk av slike avsetninger. Videre følger det av det aktuelle vedlegget at det i tilknytning til «Andre indirekte eller direkte skatter» skal fremgå av fotnote andre forventede fiskale inntekter, for eksempel konsesjonsavgifter, samt at det i fotnote til «Renteinntekter og utbytte» skal opplyses om forventet utbytte fra kommunalt eide selskaper.

I vedlegg 1 fremgår videre følgende føringer for hva som skal føres opp i «*Budsjettskjema 1B – Driftsbudsjettet*»: «Til fordeling drift (fra budsjettskjema 1A)», «Fordelt slik: Her føres opp fordelingen spesifisert i henhold til kommunestyrets vedtak».

Vedlegg 2 omhandler mal for «*Budsjettskjema 2A – Investeringsbudsjett*» hvor det, for året budsjettet gjelder for, det foregående budsjettåret og det sist vedtatte årsregnskapet, skal fylles inn beløp under nærmere angitte punkter som skal vise kommunens utgifter knyttet til investeringer. Under overskriften «*finansieres slik*» fremgår så ulike finansieringsmåter. Skjemaet legges opp til at eksterne finansiering summeres først, deretter føres det opp to punkter med interne finansieringsmåter (overført fra driftsbudsjettet og bruk av avsetninger) før den totale finansieringen fremgår av «*Sum finansiering*». Siste punkt i skjemaet er «Udekket/udisponert = 0».

Av vedlegg 2 fremgår det også følgende føringer for hva som skal føres opp i «*Budsjettskjema 2B – Investeringsbudsjett*»: «Til investeringer i anleggsmidler (fra budsjettskjema 2A)», «Fordelt slik: Her føres opp den nærmere fordeling av «Investeringer i anleggsmidler» på de ulike investeringsrammene/prosjektene spesifisert i henhold til kommunestyrets vedtak.

Etter forskrift om årsbudsjett § 12 skal kommunen utarbeide *økonomiske oversikter* over typer av inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger, samt utgifter, utbetalinger og avsetninger. De økonomiske oversiktene skal bygge på de samme forutsetningene som det vedtatte årsbudsjett og stilles opp i henhold til vedlegg 3 («*Økonomisk oversikt – Drift*») og vedlegg 4 («*Økonomisk oversikt – Investering*»).

- Av det ovennevnte utleder vi at Lavangen kommune, for hvert år i valgperioden 2015-2019, skal ha en *rullerende økonomiplan* som
  - skal omfatte minst de fire neste budsjettår
  - skal være satt opp på en *oversiktlig* måte

*Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis også i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.*

## 2.4 Utleddning av revisjonskriterier - Problemstilling 2

*Er det for nevnte valgperiode utarbeidet reguleringsplan for de områder i Lavangen kommune hvor dette følger av kommuneplanens arealdel?*

**Reguleringsplan** er arealplaner på nivået under kommuneplanens arealdel. Det følger av plan- og bygningsloven § 12-1 at en reguleringsplan er *et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser*, jf. første ledd. Planen gir grunnlag for avklaring av hvilke bygge- og anleggstiltak som kan gjennomføres i planområdet. Slik plan kan utarbeides i sammenheng med kommuneplanens arealdel eller som egen planprosess i etterkant av arbeidet med kommuneplanens arealdel, jf. femte ledd.

Det følger av plan og bygningsloven § 12-1 at kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser. For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak, kreves det reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd. Av lovens § 11-9 nr. 1 fremgår det at kommunen kan vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om krav til reguleringsplan for visse arealer/tiltak, herunder at det skal foreligge områderegulering før detaljregulering vedtas.

Etter plan- og bygningsloven § 12-1 fjerde ledd kan reguleringsplan utarbeides som såkalt områderegulering (for flere eiendommer eller et større område), jf. § 12-2 eller detaljregulering (for enkelttiltak og enkelteiendommer) jf. § 12-3. Kommunen skal vurdere behovet for områderegulering i forbindelse med vedtak av kommunal planstrategi, jf. pbl. § 10-1.

En reguleringsplan gjelder fra den er vedtatt av kommunestyret og er fra dette tidspunktet *bindende* for fremtidig arealbruk i området, jf. pbl. § 12-14. Reguleringsplanen innebærer et forbud mot iverksettelse av tiltak i strid med planen. Planens arealrestriksjoner innebærer konkret at et tiltak eller en virksomhet i strid med planen ikke kan gis tillatelse etter kapittel 20 om søknadsplikt med mindre det gis dispensasjon, samt at tiltak/virksomhet i strid med planen kan sanksjoneres etter egne bestemmelser i loven. Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det frem for kommunestyret til vedtak. Av saksfremlegget skal det fremgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, samt hvilken betydning disse er tillagt. Kommunestyret kan delegere myndighet til å vedta mindre reguleringsplaner i samsvar med kommuneloven når planen er i samsvar med rammer i kommuneplanens arealdel og det er mindre enn fire år siden den ble vedtatt av kommunestyret, jf. pbl. § 12-2.

For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan, gjelder i utgangspunktet samme bestemmelse som for utarbeiding av ny plan. Fra lovendring 1. juli 2017 ble det imidlertid åpnet for betydelige unntak fra prinsippet om full planbehandling.

- Av dette utleder vi at Lavangen kommune, i valgperioden 2015-2019, *skal* ha utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av kommuneplanens arealdel.

*Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis også i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.*

## 2.5 Utledning av revisjonskriterier - Problemstilling 3

*Er det i kommunedelplaner for nevnte valgperiode utarbeidet en handlingsdel i tråd med gjeldende regelverk?*

Kommunen kan utarbeide *kommunedelplaner* som følger prosessreglene for kommuneplanlegging i plan- og bygningsloven. Det er kommunestyret som avgjør om det skal settes i gang arbeid med en separat kommunedelplan eller om det aktuelle temaet i stedet skal tas opp som et tema innenfor en samlet kommuneplan.<sup>42</sup> En kommunedelplan er *en utdyping av kommuneplanen for samfunnstema/-områder eller for deler av kommunens arealer*. Loven åpner for at det kan utarbeides kommunedelplan for ethvert tema eller virksomhetsområde hvor dette er hensiktsmessig. Det følger således av plan- og bygningsloven § 11-1 tredje ledd at det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder (sektorer). Av § 11-5 første ledd, annet punktum fremgår det at det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område, som kommer i tillegg til arealplanen for hele kommunen (kommuneplanens arealdel).

Når det gjelder kommunedelplaner *for temaer eller virksomhetsområder*, følger det av plan- og bygningsloven § 11-2 tredje ledd, første punktum at disse skal ha en *handlingsdel* som angir *hvordan planen skal følges opp de fire følgende år eller mer*. Handlingsdelen skal altså gi anvisning på tiltak for gjennomføringen av planens målsettinger innenfor kommuneplanperioden. Bestemmelsen forutsetter videre en årlig rullering av handlingsplanen.

- Av dette utleder vi at eventuelle *kommunedelplaner* for temaer eller virksomhetsområder i Lavangen kommune gjeldende i valgperioden 2015-2019 *skal* ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer.

*Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis også i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.*

---

<sup>42</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), Merknader til § 11-1 *Kommuneplan*.

## 2.6 Utledning av revisjonskriterier - Problemstilling 4

*Er kommuneplan, kommunedelplaner og økonomiplan revidert i tråd med gjeldende regelverk?*

Det følger av plan- og bygningsloven § 10-1 tredje ledd at ved behandlingen av kommunal planstrategi, skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret kan herunder ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

- Av dette utleder vi at vurdering av spørsmålet om *revisjon* eller videreføring av gjeldende kommuneplan og eventuelle kommunedelplaner *skal* inngå i Lavangen kommunes behandling av *kommunal planstrategi* for valgperioden 2015-2019.

Det følger av plan og bygningsloven § 11-1 fjerde ledd at kommuneplanens handlingsdel skal revideres årlig. Det samme følger av § 11-2 tredje ledd når det gjelder eventuelle kommunedelplaner. Når det gjelder økonomiplanen følger det av kommuneloven (1992)<sup>43</sup> § 44 nr. 1 at kommunestyret én gang i året skal vedta en rullerende økonomiplan.

- Av dette utleder vi at
  - *kommuneplanens handlingsdel skal* revideres årlig.
  - eventuelle *kommunedelplaners handlingsdel skal* revideres årlig.
  - kommunens *økonomiplan skal* rulleres årlig.

Revisjonskriterier gjeldende revisjon av planverk som er behandlet under dette kapitlet i rapporten (kapittel 2.6), vil i det videre i rapporten inntas i tilknytning behandling av øvrige revisjonskriterier utledet for aktuell plantype.

*Revisjonskriteriene fremgår av i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.*

---

<sup>43</sup> Ny lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juni 2018 nr. 83 erstatter lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107. Økonomibestemmelsene i ny kommunelov trådte i kraft 01.01.2020, og § 44 i tidligere kommunelov ble samtidig opphevet. Det er imidlertid kommuneloven av 25. september 1992 nr. 107 som gjelder for valgperioden 2015-2019, som denne forvaltningsrevisjonen omhandler.



## 3 MEDTODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSNING

---

### 3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon<sup>44</sup>.

Datainnsamlingen i forbindelse med den aktuelle forvaltningsrevisjonen har i stor grad foregått ved at revisor har anmodet kommunen om å oversende informasjon/dokumentasjon per e-post. Kommunedirektør<sup>45</sup> Erling Hanssen har fungert som kommunens kontaktperson og er den som har besvart/koordinert besvarelse av revisors anmodninger. Prosjektleder har også hatt noe telefonisk kontakt med Hanssen. I tillegg baserer vi våre beskrivelser på informasjon/dokumentasjon som KomRev NORD, som kommunens revisor, har fått tilgang til gjennom revisjon av årsregnskap og løpende revisjon, samt selvstendige undersøkelser ved søk etter offentlige tilgjengelige dokumenter på internett.

Som ordlyden i problemstillingen fra kontrollutvalget impliserer, består det skriftlige materialet vi har gjennomgått av kommunale plandokumenter. I tillegg omfatter datamaterialet opplysninger mottatt fra kommunen, samt informasjon som vi besitter i kraft av å være kommunens revisor, relatert til kommunens plansituasjon.

#### Gyldighet og pålitelighet

Med **gyldige data** menes at dataene som samles inn ved undersøkelsen, skal utgjøre et *relevant og tilstrekkelig grunnlag* for å vurdere den reviderte virksomheten opp mot revisjonskriteriene og problemstillingene.

Revisor vurderer at nevnte gyldighetskrav er oppfylt. Det innsamlede datamaterialet, i form av mottatt informasjon og dokumentasjon som er presentert som *revisors funn* i rapporten, vurderes altså å utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for revisors kartlegginger, vurderinger og konklusjoner relatert til forvaltningsrevisjonens problemstillinger.

Med *pålitelige data* menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi ser ingen grunn til å anta at den informasjonen/dokumentasjonen vi har blitt forelagt, er beheftet med vesentlige feil. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi fremlagt de faktiske beskrivelsene i rapporten for kommunen for gjennomgang og på bakgrunn av kommunens tilbakemelding inntatt noen supplerende opplysninger.

På bakgrunn av forannevnte vurderinger, sammenlikninger og verifiseringer, forutsetter revisor at det ikke er vesentlige feil i datamaterialet som presenteres i rapporten.

På et overordnet nivå er påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

---

<sup>44</sup> *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* har nylig blitt revidert og foreligger i ny utgave. Da den aktuelle forvaltningsrevisjonen ble igangsatt før nevnte revidering, er det imidlertid ved gjennomføring av denne tatt utgangspunkt i tidligere revisjonsstandard fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011.

<sup>45</sup> «Rådmann» er tidligere tittel

### 3.2 Presiseringer og avgrensninger

Revisor presiserer at det er kommunens administrasjon vi vurderer. For at kommunestyret skal kunne behandle og vedta planverk i samsvar med krav fastsatt i lov og i medhold av lov, må administrasjonen forberede og fremlegge sak(er) om hver plantype. Det er dette denne forvaltningsrevisjonen omhandler.

## 4 PLANSTRATEGI – KOMMUNEPLAN – ØKONOMIPLAN

### 4.1 Kommunal planstrategi

#### Revisjonskriterier:

- Lavangen kommune skal, for valgperioden 2015-2019, ha utarbeidet en kommunal planstrategi.
- En kommunal planstrategi for valgperioden 2015-2019
  - skal foreligge senest ett år etter konstituering av nytt kommunestyre
  - bør omfatte en drøfting av kommunens valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder
    - langsiktig arealbruk
    - miljøutfordringer
    - sektorens virksomhet
    - en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden
- Vurdering av spørsmålet om revisjon eller videreføring av gjeldende kommuneplan og eventuelle kommunedelplaner skal inngå i Lavangen kommunes behandling av kommunal planstrategi for valgperioden 2015-2019.

Kilde for utledning av revisjonskriterier: Plan- og bygningsloven

#### 4.1.1 Revisors funn

På anmodning fra revisor om kommunal planstrategi for valgperioden 2015-2019, opplyste først kommunedirektøren i Lavangen kommune at kommunestyret i 2015 hadde vedtatt en planstrategi i tråd med regelverket. Han oversendte samtidig dokumentet «*Planstrategi for Lavangen kommune 2017-2019*».

Ut fra tittelen på det oversendte dokumentet syntes det å omhandle en mer begrenset periode enn de årene som omfattes av forvaltningsrevisjonen. Dokumentet fremstod også som ufullstendig ved at det inneholdt gulmarkerte felt og overskrifter uten tekst under. Revisor registrerte videre at flere opplysninger som ble lagt til grunn i dokumentet ikke syntes å være oppdaterte. Enkelte opplysninger var hentet fra årene 2008-2012, og året 2011 ble i dokumentet opplyst å være antatt tidspunkt for ferdigstilling av ny arealdel.

På bakgrunn av det ovennevnte rettet revisor flere henvendelser til kommunen med oppfølgingsspørsmål og anmodninger om ytterligere dokumentasjon, herunder om vedtatt planstrategi for hele den aktuelle valgperioden samt saksnummer og protokoll relatert til kommunestyrets behandling og vedtakelse av planstrategien. Nevnte dokumentasjon ble også etterspurt i forbindelse med oversendelse av rapportutkast til kommunen for gjennomgang av revisors faktiske beskrivelser. Kommunedirektøren ga da tilbakemelding om at revisor ved en feil hadde fått oversendt et arbeidsdokument, men at kommunestyret hadde vedtatt planstrategi for 2015-2019 som han ville sørge for at ble sendt til revisor. Noen dager etter dette ga imidlertid kommunedirektøren tilbakemelding om at en nærmere gjennomgang hadde avdekket at arbeidet med planstrategi for perioden 2015-2019 aldri hadde blitt fullført. Lavangen kommune hadde altså likevel ikke en kommunal planstrategi for aktuell periode.

Det kan imidlertid nevnes at kommunen har oversendt et forslag til kommunal planstrategi for 2021-2024 til revisor, som etter det opplyste skal behandles i kommunestyret i desember d.å. Kommunens pågående arbeid for oppdatering av overordnet planverk er nærmere omtalt under kapittel 4.2.1 nedenfor.

#### 4.1.2 Revisors vurderinger

Revisor vurderer at Lavangen kommune, for valgperioden 2015-2019, *ikke oppfylte* revisjonskriteriet om utarbeidelse av kommunal planstrategi.

Heller ikke øvrige revisjonskriterier utledet fra lovens krav angående innholdet i kommunal planstrategi, kan anses oppfylte i aktuell periode. Når kommunal planstrategi fullt ut mangler, følger det av dette at kommunen heller ikke har tilfredsstilt kriteriene knyttet til tidsfrist for vedtakelse av eller det nærmere innholdet i en planstrategi. Som følge av at det ikke er utarbeidet noen planstrategi, må det legges til grunn at spørsmålet om revisjon av overordnet planverk heller ikke har vært tematisert i tråd med regelverket.

Revisor registrerer at kommuneadministrasjonen har iverksatt arbeid for å få på plass en kommunal planstrategi fra 2021.

## 4.2 Kommuneplan

### Revisjonskriterier:

- Lavangen kommune skal, for valgperioden 2015-2019, ha en kommuneplan.
  
- En kommuneplan gjeldende for valgperioden 2015-2019
  - skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien
  - bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen.
  - skal omfatte samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.
  - skal ha en samfunnsdel som
    - tar stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunen
    - gir retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres.
    - bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen
    - skal ha en handlingsdel som
      - angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer.
      - skal revideres årlig.
  - skal ha en arealdel som
    - viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk
    - angir hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak som skal settes i verk
    - angir hvilke hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene
    - omfatter plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det fremgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivarettatt.

Kilde for utledning av revisjonskriterier: Plan- og bygningsloven

### 4.2.1 Revisors funn

Lavangen kommune har til revisor opplyst at kommunen over år har manglet et fullstendig og oppdatert planverk på overordnet nivå. Dette gjelder også for valgperioden 2015-2019. Verken når det gjelder kommuneplanens samfunnsdel eller arealdel, har revisor mottatt opplysninger om at dette er planer som er eller har vært vedtatt som gjeldende for Lavangen kommune i revidert periode. I aktuell valgperiode hadde kommunen dermed ikke en samlet kommuneplan i tråd med gjeldende regelverk. Ifølge kommunedirektøren skyldes mangelen på overordnet planverk at kommunen har manglet ressurser i sentral ledelse og kompetanse på området.

Etter det opplyste ble det i samarbeid med Troms fylkeskommune og Fylkesmannen i Troms jobbet med en oppdatering av kommunens overordnede planverk i perioden 2012-2014. Arbeidet var langt på vei ferdigstilt, men ble likevel av ulike grunner ikke slutført, blant annet på grunn av endrede krav i regelverket og mangel på personell med nødvendig kompetanse til å gjennomføre arbeid som måtte gjøres på nytt. Det materialet som var utarbeidet, ble derfor aldri lagt frem for politisk behandling.

Revisor har ingen opplysninger om at det foreligger en eldre samfunnsdel som det kan ses hen til i mangel på et oppdatert styringsdokument. Kommunedirektøren har imidlertid ovenfor revisor bekreftet at en arealdel gjeldende for perioden 1994 – 2006, som ikke har vært revidert etter 1994, likevel har vært benyttet i senere tid som plangrunnlag i enkeltsaker. Blant annet viser søk på

internett at kommunestyret de senere år har behandlet søknader om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel fra 1994. Ifølge kommunedirektøren er det ikke snakk om mange slike dispensasjonssaker per år på grunn av lav byggeaktivitet i kommunen, og søknadene om dispensasjon er stort sett blitt innvilget. Kommunedirektøren har imidlertid til revisor fremhevet at planperioden oppgitt i nevnte arealdel for lengst er utløpt og at planen ikke tilfredsstillende gjeldende regelverk knyttet til utforming eller innhold. Han legger til grunn at kommunen per i dag i realiteten står uten arealplan. Arealdelen var inntil nylig heller ikke tilgjengelig på kommunens nettsider, men ble lagt inn der etter at revisor anmodet om å få den oversendt.

Når det for øvrig gjelder plansituasjon i Lavangen kommune, har kommunedirektøren til revisor opplyst at kommunen i 2019 gjenopptok arbeidet med overordnet planverk.<sup>46</sup> Selskapet Bedriftskompetanse AS er etter det opplyste engasjert for å bistå kommunen i en organisasjonsutviklingsprosess som skal resultere i en oppdatert planstrategi, en ny samfunnsdel og en ny arealdel som delvis er basert på tidligere gjennomført arbeid. Opprinnelig var planlagt oppstart av planprosessen medio mars 2020, men korona-pandemien førte til at oppstart ble utsatt til høsten 2020. Kommunedirektøren har til revisor oversendt dokumentet «*Forslag til planprogram for Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2032 og Kommunal planstrategi 2021-2024*», som etter det opplyste ble gjennomgått i et prosessmøte i administrasjonens ledergruppe den 4. november 2020 og skal presenteres til politisk behandling i kommunestyrets møte den 10. desember 2020. Ifølge kommunedirektøren er det, i henhold til foreslått planstrategi for perioden 2020-2024, et mål at samfunnsdelen skal fremlegges til politisk behandling i løpet av første halvdel av 2021. Arbeidet med ferdigstilling av ny arealdel er ikke påbegynt, og oppstart vil etter det opplyste ikke skje før etter vedtakelse av samfunnsdel. Det tas sikte på å ferdigstille kommuneplanens arealdel i løpet av siste halvdel av 2022, og den skal gjelde for perioden 2023-2035.

I forbindelse med det påstartede arbeidet for å få på plass et overordnet planverk, har kommunen etter det opplyste også søkt om OU-midler<sup>47</sup> for å kunne gjennomføre planprosessen knyttet til samfunnsdelen som en læringsprosess. I tillegg har kommunen sammen med Gratangen og Salangen kommune inngitt felles søknad om prosjektmidler til Fylkesmannen i Troms og Finnmark til oppdatering og ferdigstilling av overordnet planverk gjennom et interkommunalt samarbeid, hvor det tas særlig sikte på samarbeid i tilknytning til kommuneplanens arealdel. Av dokument med overskriften «*Utfordringer det skal tas tak i*» oversendt revisor fra kommunedirektøren i Lavangen, fremheves det som en målsetning at de nevnte kommunene skal oppnå felles kompetanseheving og felles møteplass gjennom samskaping i kommuneplanarbeidet, og at de fleste planer og kartlegginger skal kunne utarbeides i samarbeid. Som målsetning fremheves videre etablering av en interkommunal tjeneste som kan ha en overordnet rolle med prosjektstyring i planprosesser som er felles for kommunene, herunder å opprette et interkommunalt plankontor med kompetanse til å gjennomføre hovedtyngden av kommunens planarbeid. Kommunedirektøren i Lavangen har opplyst at nevnte kommuner i 2020 har fått innvilget et tilskudd fra fylkesmannen på kr 500 000 til dette arbeidet. Som vertskommune skal Salangen kommune ansette en person med kompetanse på området, og 50 % av denne ressursen skal benyttes til å jobbe med planverket for nevnte kommuner. Det legges opp til at dette arbeidet skal foregå parallelt med ovennevnte OU-prosess<sup>48</sup> i Lavangen kommune.

---

<sup>46</sup> I kommunestyrets sak 66/20 i møte den 03.09.2020 ble det vedtatt utvidelse av oppdraget til Bedriftskompetanse AS med inntil kr 150 000 og samtidig presisert at utvidelsen av oppdraget innebar at arbeidet med egen planstrategi ble en del av arbeidet med samfunnsplan.

<sup>47</sup> OU står for Opplysning og Utdanning. Søknad om OU-midler rettes til KS, som administrerer det såkalte OU-fondet. Midler som tildeles fra dette fondet skal gå til arbeidsgiveropplæring/arbeidsgiverrelatert ledelsesutvikling.

<sup>48</sup> Se forrige fotnote.

#### 4.2.2 Revisors vurderinger

Revisor vurderer at Lavangen kommune, for valgperioden 2015-2019, *ikke oppfylte* revisjonskriteriet om å ha en kommuneplan bestående av samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Ettersom nevnte planverk ikke er utarbeidet, har revisor ikke hatt grunnlag for å foreta en nærmere vurdering av regelverkets krav til kommuneplanens utforming eller innhold. Det er utvilsomt at Lavangen kommune *ikke* tilfredsstillende noen av de krav som plan- og bygningsloven oppstiller relatert til kommuneplan eller revisjon av denne.

Revisor har ikke funnet grunn til å foreta en nærmere vurdering av innholdet i kommunens arealdel som uttrykkelig var gjeldende for perioden 1994-2006. Kommunen har erkjent at planen ikke er i tråd med gjeldende regelverk for aktuell periode, og det foreligger konkrete planer om å få utarbeidet en ny arealplan for kommunen.

### 4.3 Økonomiplan

**Revisjonskriterier:**

- Lavangen kommune skal, for hvert år i valgperioden 2015-2019, ha en rullerende økonomiplan som
  - skal omfatte minst de fire neste budsjettår
  - skal være satt opp på en oversiktlig måte

*Kilde for utledning av revisjonskriterier: kommuneloven (1992)*

#### 4.3.1 Revisors funn

Lavangen kommune har opplyst å ha utfordringer med å skape balanse i økonomiplanen for de fire neste årene (2021-2024). Kommunedirektøren har til revisor fremhevet at kommunen over år har hatt god økonomistyring, men at kommunens økonomiske situasjon seg i tiden etter 2015/2016. En stor enkeltsak førte til betydelige utgifter for kommunen, som igjen bidro til utfordringer med å klare å drifte i balanse. Kommunedirektøren har ovenfor revisor trukket frem det nevnte som en del av bakgrunnen for at kommunen for driftsåret 2019 presenterte et regnskap med et underskudd på i overkant av to millioner kr.

Revisors gjennomgang av overordnet planverk i forbindelse med forvaltningsrevisjonen har vært konsentrert om forrige valgperiode (2015-2019). Kommunestyret valgt i 2015 har ansvar for budsjettet fra og med året etter. 2016 er derfor det første året vi har inkludert i våre undersøkelser.

Lavangen kommune har ikke ett dokument som utgjør kommunens samlede økonomiplan. For å få oversikt over kommunens økonomiplan, må man ta for seg og sammenholde følgende to dokumenttyper:

- 1) Kommunens fireårige budsjett. I tillegg til årsbudsjettet inneholder dette dokumentet også økonomiplan for de kommende år innenfor en nærmere angitt fireårsperiode. Økonomiplanen følger samme oppsett som årsbudsjettet.
- 2) En kommentardel til budsjettet/økonomiplanen for de fire kommende år.

Ved revisors undersøkelser i tilknytning til kommunens økonomiplanverk, har vi på bakgrunn av det ovennevnte tatt utgangspunkt i dokumentene «*Budsjett 2016 Økonomiplan 2016-2019 Tallbudsjett*» (heretter kalt **Tallbudsjett for 2016-2019**) og «*Formannskapetets forslag til Budsjett/økonomiplan for 2016-2019 Kommentardel*», vedtatt av kommunestyret i den 11. desember 2015 i sak 65/15 (heretter kalt **Kommentardel for 2016-2019**). Videre har vi gjennomført undersøkelser av tilsvarende dokumenttyper for periodene **2017-2020, 2018-2021 og 2019-2022**, og da med fokus på årene 2017 – 2019 ettersom det er disse som inngår i den valgperioden som omfattes av forvaltningsrevisjonen. De nevnte dokumentene er nærmere beskrevet nedenfor ved at revisor presenterer og sammenligner informasjon i tallbudsjett og kommentardel, innenfor samme år eller mellom ulike år i aktuell valgperiode.



### Tallbudsjett og kommentardel for perioden 2016-2019

**Tallbudsjett for 2016-2019** var inndelt i to hovedtemaer; *drift* og *investeringer*. Under hvert hovedtema fulgte flere budsjettskjema med økende detaljnivå. Til slutt i dokumentet fulgte såkalte økonomiske oversikter for drift og investering.

Under hovedtemaet *drift* fremgikk det tre ulike budsjettskjema; **1) Budsjettskjema 1A – Driftsbudsjett**, **2) Budsjettskjema 1B – Driftsbudsjett på hovedkapittel** og **3) Budsjettskjema 1B – Driftsbudsjett på ansvarsområder**. Samtlige budsjettskjema var satt opp som tabeller der det i første kolonne fremkom en kort beskrivelse av hva beløpene videre i tabellen var uttrykk for, altså inntekter og utgifter. I skjemaenes øvrige kolonner var det oppført konkrete beløp under overskriftene *regnskap 2014*, *budsjett 2015*, *økonomiplan 2017*, *økonomiplan 2018* og *økonomiplan 2019*.

*Budsjettskjema 1A – Driftsbudsjett*, som er et overordnet budsjett over kommunens totale eksterne inntekter og finansielle transaksjoner, syntes satt opp i henhold til malen som følger som vedlegg 1 til forskrift om årsbudsjett. Det aktuelle budsjettskjemaet skal vise hva kommunen har til disposisjon for å dekke inn utgifter til drift i årene som inngår i økonomiplanperioden. Ved revisors gjennomgang av skjemaet registrerte vi en økning i «*Andre generelle statstilskudd*» på rundt kr 11 millioner fra budsjett 2015 til budsjett 2016 (fra rundt kr 6 millioner til i overkant av 17 millioner). Det var ikke i fotnote eller på annen måte gjort nærmere rede for hva denne økningen knyttet seg til. Dette var heller ikke gjort for andre punkter i budsjettskjemaet. Nederst i nevnte skjema fremgikk så følgende summeringer i relasjon til hvert år i planperioden; «*Til fordeling drift*», «*Sum fordelt til drift fra skjema 1B*» og «*Merforbruk/mindreforbruk*». På denne måten ble beløp oppført i det aktuelle budsjettskjemaet satt i sammenheng budsjettskjema 1B nedenfor. Under gjennomgangen av tallene i budsjettskjema 1A, registrerte revisor for øvrig at det under «*Til fordeling drift*» fremgikk en forventet inntekts- og utgiftsøkning fra 2015 til 2016 på rundt kr 10 millioner (fra i underkant 78 millioner til i overkant av 88 millioner). Inntekts- og utgiftsøkninger på rundt samme nivå var lagt til grunn i økonomiplan for årene 2017-2019. Det var ikke nærmere opplyst hva som konkret lå til grunn for denne store endringen.

I *Budsjettskjema 1B – Driftsbudsjett på hovedkapittel* ga første kolonne informasjon om at de konkrete beløpene som fremgikk videre i tabellen viste «*Sum utgifter*», «*Sum inntekter*» og «*Netto utgift*» totalt for kommunen og i tilknytning til hovedkapittel (rammeområder). Det samme ble gjort for hvert år i planperioden. Revisor registrerte at tall i dette budsjettskjemaet ikke eksplisitt ble satt i sammenheng med beløp i budsjettskjemaet over. Første hovedkapittel i det aktuelle budsjettskjemaet var «*1. Totalt Lavangen kommune*». Revisor registrerte videre at beløp som fremgikk her, ikke samsvarte med totalbeløp oppført i budsjettskjemaet over. Årsaken til denne forskjellen var ikke forklart verken i tallbudsjettet eller kommentardelen. Øvrige hovedkapitler i det aktuelle budsjettskjemaet var «*1.0 Politiske styringsorgan*», «*1.1 Sentraladministrasjonen*», «*1.2 Oppvekstetaten*», «*1.3 Helse- og sosialetaten*», «*1.4 Særregnskaper*», «*1.5 Kulturetaten*», «*1.6 Teknisk etat*», «*1.7 Bygg/eiendommer*», «*1.8 Skatter og rammetilskudd*» og «*1.9 Renter/avdrag anv. av res.*» Revisor registrerte at punkt 1.8 og 1.9 ikke omhandlet inntekter eller utgifter knyttet til drift på rammeområder. Plasseringen av disse postene i det aktuelle budsjettskjemaet ble ikke forklart.

Som ledd i revisors undersøkelser gikk vi gjennom de konkrete beløpene som var oppført under hvert av de ti hovedkapitlene i ovennevnte budsjettskjema. I denne forbindelse fant revisor under punkt «*1.3 Helse- og sosialetaten*» en stor inntekts- og utgiftsøkning på rundt kr 15 millioner fra 2015-2016 (fra i underkant av 38 millioner til rundt 53 millioner i 2016). Noenlunde tilsvarende inntekts- og utgiftsøkning var lagt til grunn i økonomiplan for 2017-2019. Det fremkom heller ikke

i tilknytning til dette skjemaet noen nærmere forklaring på hva denne endringen konkret knyttet seg til, heller ikke i kommentardelen.

Det tredje budsjettskjemaet i tallbudsjettet som omhandlet drift, var Budsjettskjema 1B – Driftsbudsjett på ansvarsområder, som utgjorde en tabell som strakk seg over elleve sider. Denne tabellen inneholdt ikke noen oppsummering av kommunens totale inntekter og/eller utgifter. Under hvert av hovedkapitlene nevnt ovenfor (som utgjorde rammeområder), hadde kommunen i denne tabellen gått ned på ansvarsområder, og i tilknytning til hvert ansvarsområde var det ført opp «Sum utgifter», «Sum inntekter» og «Netto utgift» for hvert år i planperioden. Kommunens regnskap har ikke vært fremlagt til politisk behandling på samme nivå i aktuell valgperiode. Antall ansvarsområder som i nevnte skjema var ført opp under det enkelte hovedkapitlet varierte fra et fåtall til over tjue. Verken tallbudsjett eller kommentardel ga noen nærmere forklaring på hva utgiftene oppført i relasjon til det enkelte ansvarsområdet, konkret knyttet seg til.

Punkt 1.8. og 1.9 i driftsbudsjettet på ansvarsområder omhandlet, som i driftsbudsjett på hovedkapittel, «Skatter og rammetilskudd» og «Renter/avdrag anv. av res.». Revisor legger til grunn at førstnevnte punkt omhandlet inntekter til kommunen, og videre at sistnevnte punkt var forkortelse for «anvendelse av resultat», som igjen betydde overskudd fra tidligere år. Dette var imidlertid ikke nærmere forklart i dokumentet. Revisor gjenfant heller ikke aktuelle beløp i *Budsjettskjema 1A - driftsbudsjett*. Det er uklart for revisor hvorfor disse postene er inntatt i det aktuelle budsjettskjemaet, som ellers fordeler driftsutgifter på ansvarsområder.

Under hovedkapittel 1.3 «Helse- og sosialetaten» i ovennevnte budsjettskjema var det oppført inntekter og utgifter knyttet til 19 ulike ansvarsområder, og ved revisors gjennomgang av disse så vi at det på ansvar «1.340 Flyktningetjeneste» fremkom en stor inntekts- og utgiftsøkning fra rundt kr 1,3 millioner i budsjett 2015 til rundt kr 14 millioner i budsjett 2016. I økonomiplan for dette ansvarsområdet for årene 2017-2019 var det lagt til grunn noenlunde tilsvarende inntekts- og utgiftsøkning. Ved denne øvelsen kom revisor således nærmere et mer konkret svar på hvilket tjenesteområde som inntekts- og utgiftsøkningene vi hadde sett i de to første budsjettskjemaene, var knyttet til. Revisor kunne ikke av tallbudsjettet eller kommentardelen lese at kommunen hadde tatt høyde for økte utgifter på andre ramme- og ansvarsområder som følge av en endret flyktningsituasjon i kommunen.

I tilknytning til ovennevnte budsjettskjema, hvor inntekter og utgifter ble oppgitt i tilknytning til det enkelte ansvarsområdet, gjorde revisor også øvrige sammenligninger mellom beløp oppført i budsjett 2015 med beløp oppført i budsjett 2016. I denne forbindelse registrerte revisor justeringer fra det ene året til det andre, noe som kunne tyde på at kommunen ved utarbeidelse av budsjett 2016 tok i betraktning foreløpige regnskapstall for 2015, men uten at dette kunne leses direkte ut fra tallbudsjettet. Ved revisors sammenligning mellom oppførte tall i budsjett 2016 og økonomiplan 2017, fremkom også en del mindre justeringer. Grunnlaget for disse var heller ikke forklart, verken i tallbudsjettet eller kommentardelen. Når det gjelder økonomiplandelen har revisor for øvrig merket seg at oppførte tall (med noen få unntak) var identiske for 2017, 2018 og 2019. Det var imidlertid ikke mulig å lese ut fra verken tallbudsjett eller kommentardel hva som lå til grunn for at kommunen ikke forventet noen endringer i inntekter og/eller utgifter fra ett år til et annet.

På s. 13 i tallbudsjettet fremkom så overskriften «Kommunestyrets vedtatte tiltak for å bringe driftsbudsjettet 2016 og økonomiplan 2016-2019 i balanse» etterfulgt av tre tabeller. Den første tabellen viste «Over-/underskudd konsekvensj. budsjett», «Sum alle valgte driftstiltak» og «Over-/underskudd budsjettversjon» for årene 2016-2019. Her ble det blant annet presentert en ubalanse for 2016 på kr 974 704. Budsjettskjemaene i samme dokument var imidlertid presentert i balanse,

og den nevnte ubalansen ble ikke nærmere forklart. Av den første tabellen fremgikk det også at kr 743 872 måtte dekkes inn gjennom kostnadsreducerende tiltak for å bringe økonomiplan for 2017-2019 i balanse, noe som heller ikke ble forklart. Den andre tabellen på s. 13 i tallbudsjettet ga en oversikt over *valgte* tiltak i driftsbudsjettet, og den siste tabellen viste tiltak som *ikke* var valgt i budsjettversjonen. Revisor registrerte at det under «*valgte tiltak*» i driftsbudsjettet var oppgitt «*flatt kutt*» og deretter hvilket beløp som skulle kuttes knyttet til de sektorene som utgjorde hovedkapitler i budsjettskjemaene ovenfor, men uten at det var nærmere oppgitt hvor eller hvordan oppførte innsparinger konkret skulle skje. Andre tiltak i tabellen var mer spesifisert, så som økning av barnehagesatser til makspris, reduksjon av sosialhjelpspost og vedlikehold av offentlige bygg. Det var imidlertid ikke nærmere spesifisert hvordan de to sistnevnte kostnadsreduksjonene konkret skulle skje. Det var også uklart for revisor hva som lå til grunn for at det i oppstillingen ble budsjettert med kr 240 000 mindre i sykepengerefusjon, da det ikke i dokumentet var presentert hva det totalt var budsjettert med når det gjaldt inntekter og utgifter relatert til sykemeldinger. For å forsøke å finne svar på hva oversikten på s. 13 i tallbudsjettet egentlig viste, var revisor henvist til kommentardelen. Under punkt 1.1 i kommentardelen fremkom det at «*[d]ifferansen mellom inntekter og utgifter er for budsjettåret 2015 på kr 973 704. Denne ubalansen mellom inntekter og utgifter er dekket inn ved endringer i inntekter og utgifter for kommende budsjettår og fremgår av utredede og valgte tiltak.*» Opplysningene i dette avsnittet i kommentardelen syntes ikke å samsvare med opplysningene på s. 13 i tallbudsjettet, hvor overskrift og beløp i den aktuelle tabellen var knyttet til budsjettåret 2016. Det var også uklart for revisor om den omtalte ubalansen som skulle dekkes inn gjennom valgte tiltak i budsjettet for 2016, var knyttet til merforbruk i 2015 og dermed måtte ha fremkommet av kommunens foreløpige regnskapstall, eller om det var tale om en ubalanse i formannskapetets forslag til budsjett for 2016 som kommunestyret så brakte i balanse ved valgte tiltak og som deretter ble innarbeidet i budsjettskjema før endelig vedtakelse av tallbudsjettet. Dersom det siste er tilfelle, som revisor anser mest nærliggende, er det imidlertid fortsatt uklart for revisor hvorfor det aktuelle avsnittet er inntatt i vedtatt budsjett eller i kommentardelen til dette.

Når det gjelder *investering* - det andre hovedtemaet i tallbudsjettet – var dette omhandlet i følgende to budsjettskjemaer: 1) *Budsjettskjema 2A – Investeringsbudsjett* og 2) *Budsjettskjema 2B – investeringsbudsjett totalt og på ansvarsområder*.

*Budsjettskjema 2A – Investeringsbudsjett* var en tabell hvor kommunens finansieringsbehov og finansieringsmåter ble beskrevet og summert. Revisor registrerte at to av punktene inntatt i Lavangens kommunes skjema, ikke fremkom av malen inntatt i vedlegg 2 til forskrift om årsbudsjett. I tilknytning til finansieringsbehov var dette «Kjøp av aksjer og andeler» og «Dekning av tidligere års udekket» og under finansieringsmåter var dette «Bruk av tidligere års udisponert». I Lavangen kommunes budsjettskjema manglet videre overskriften «Finansiert slik» etter at finansieringsbehovet var summert og før punktene med ulike finansieringsmåter ble presentert. Det var ikke på annen måte tydeliggjort i budsjettskjemaet hva punktene under «Årets finansieringsbehov» beskrev. Videre ble det i skjemaet heller ikke klargjort hva som var ekstern finansiering og hva som var intern finansiering, slik som i malen vedlagt forskrift til årsbudsjett.

*Budsjettskjema 2B – Investeringsbudsjett totalt og på ansvarsområder* var en tabell som inneholdt totalt investeringsbudsjett etterfulgt av totale inntekter og utgifter knyttet til ulike ansvarsområder. Ved å sammenholde de to tabellene/budsjettskjemaene registrerte revisor at «*Sum finansiering*» i førstnevnte skjema tilsvarte «*Sum inntekter*» og «*Sum utgifter*» oppgitt under «*Totalt investeringsbudsjett*» i sistnevnte skjema. Tallene oppført under «*udekket/udisponert*» i de to tabellene var også i overensstemmelse.

Ut fra budsjettskjemaene som gjaldt investeringer registrerte revisor at investeringskostnadene var forventet redusert fra rundt kr 42 millioner i budsjett for 2015 og rundt kr 31 millioner i 2016 til rundt kr 5 millioner i økonomiplan for 2017 – 2019. I «*Budsjettskjema 2A – Investeringsbudsjett*» så revisor at disse endringene i stor grad var knyttet til reduserte investeringer i anleggsmidler fra i overkant av kr 37 og kr 26 millioner i budsjett for 2015 og 2016 til kr 400 000 i økonomiplan for 2017 – 2019. I «*Budsjettskjema 2B – Investeringsbudsjett totalt og på ansvarsområder*» så vi videre at investeringene i hovedsak var knyttet til *Lavangen kommune – flerbrukshus*. Revisor kunne imidlertid ikke ut fra tallbudsjettet se hva som lå til grunn for beløpet på kr 400 000 som var satt opp i økonomiplanen for 2017-2019. Svar på dette måtte derfor eventuelt søkes ved en gjennomgang av kommentardelen, men revisor kunne ikke se at investeringer i økonomiplanperioden var nærmere omtalt der.

Til sist i tallbudsjettet fulgte tabellene *Økonomisk oversikt - Drift og Økonomisk oversikt – Investering*. Punktene i disse tabellene samsvarte i stor grad med malen som følger av vedlegg 3 og 4 til forskrift om årsbudsjett, men noen forskjeller var det. I førstnevnte oversikt vedrørende *drift* var eneste forskjell fra nevnte mal at tap og gevinster på finansielle instrumenter også var inntatt som punkter. I sistnevnte oversikt vedrørende *investering* var kompensasjon for merverdiavgift, dekning av tidligere års udekket og bruk av tidligere års overskudd tatt med som punkter i tillegg til det som fremgår av nevnte mal. For øvrig kunne revisor heller ikke i de økonomiske oversiktene på slutten av tallbudsjettet, gjenfinne totalbeløpet oppført i hovedkapittel 1 i *Budsjettskjema 1B – driftsbudsjett på hovedkapittel*.

Når det gjelder **Kommentardel for 2016 – 2019** er denne inndelt i fire hoveddeler; *1.0 Innledning, 2.0 Budsjettets hovedtall, 3.0 Etatens forslag til tiltak utenfor rammen og 4.0 Strategi og prioriteringer for budsjettperioden*.

Under revisors gjennomgang så vi at det under punkt «*1.1 Økonomi/investeringer*» i kommentardelen fremkom opplysninger om at kommunen i løpet av en periode på i underkant av ett år hadde mottatt 60 flyktninger, men uten at oppførte beløp i tallbudsjettet knyttet til flyktningetjenesten ble nærmere kommentert i denne forbindelse.

Under det aktuelle punktet i kommentardelen ble det opplyst at mottak av flyktninger hadde medført en økning i innbyggertallet i kommunen fra 1010 personer per 1. juli 2014 til 1053 personer per 1. desember 2015, men det fremkom ikke i denne sammenheng opplysninger om hvorvidt og eventuelt hvor og i hvilken grad kommunen forventet at befolkningsveksten ville ha innvirkning på kommunens drift. Her ble det kun lagt til grunn at «*[B]udsjett for 2016 og økonomiplanen fra 2017 – 2019 bygger på en videreføring av eksisterende drift*».

Under kommentardelens punkt 1.5 «*Mottak av flyktninger*» ble det imidlertid fremhevet at mottaket av 60 flyktninger i løpet av ett år førte til et stort behov for oppfølging i skole og barnehage, samt at tilrettelegging for god integrering var viktig. Videre fremgikk det at administrasjonen hadde forutsatt at de inntektene som kom som en følge av mottak av flyktninger, skulle dekke de utgiftene dette medførte, samt at inntekter og utgifter til mottak av flyktninger ville bli ført på et eget ansvarsområde for å gjøre det mulig å kunne presentere en oversikt per år. Under punkt «*2.2 Utgiftsvekst fra 2015 – 2016 fordelt på kostra art*» fremgikk det også at forbruket til overtid og ekstrahjelp i 2015 var budsjettet med i overkant av kr 1,6 millioner, at disse utgiftspostene i 2016 var foreslått økt med samme beløp og at storparten av utgiftsøkningen var relatert til flyktningetjenesten.

Utover det nevnte var forventede inntekts- eller kostnadsendringer i økonomiplanperioden knyttet til ulike rammeområder som følge av den endrede flyktningssituasjonen, ikke nærmere omtalt i kommentardelen. Selv om kommunen ved mottak av nevnte antall flyktninger fikk ansvar for å følge opp og tilby offentlige tjenester av ulik art og fra ulike sektorer til en større gruppe mennesker med ulike behov, fremkom det altså ikke nærmere opplysninger om konkrete analyser relatert til betydningen av den endrede situasjonen for driften ved ulike sektorer. Det fremkom heller ikke opplysninger som indikerte økonomisk langtidsplanlegging basert på slike analyser.

En gjennomgang av kommentardelen viste generelt få holdepunkter for økonomiplanlegging fremover i tid. Revisors inntrykk var at kommunen planla for neste budsjettår, men i ingen eller liten grad utover i planperioden. Under del «2.0 Budsjettets hovedtall» var det blant annet kun budsjettåret 2016 som ble omtalt. Øvrige år i økonomiplanperioden ble ikke kommentert i denne sammenheng.

Når det gjaldt opplysningene under nevnte overskrift, fant revisor flere uoverensstemmelser med opplysninger i tallbudsjettet. Disse bestod blant annet i at tall relatert til *drift* oppført i tabellen «Oversikt over inntekter og utgifter fra budsjettåret 2016» under punkt 2.0 i kommentardelen, ikke stemte overens med beløp knyttet til drift oppført for samme budsjettår i tallbudsjettet. For budsjett 2015 gjenfant revisor samme nettotall i tallbudsjettet knyttet til ulike sektorer, men det samme gjaldt *ikke* for budsjett 2016. Når det så gjaldt totalbeløpet oppgitt i nevnte tabell i kommentardelen, samsvarte verken beløp for 2015 eller 2016 med totalbeløp oppført i tallbudsjettet. Ved videre gjennomgang av kommentardelen kunne revisor ikke finne noen nærmere forklaring på nevnte forskjeller.

Punkt 2.3 i kommentardelen omhandler «*Investeringer i 2016*». Her ble det blant annet nevnt midler som var avsatt og planlagte investeringer i kommende budsjettår, som også fremkom i budsjettskjema i tallbudsjettet. Som overskriften indikerte, ble ikke økonomiplan for årene 2017-2019 omtalt under det aktuelle punktet. Forventede inntekter og utgifter knyttet til investeringer videre i planperioden ble heller ikke omtalt andre steder i dokumentet. Kommentardelen ga dermed ikke forklaring på hva som lå til grunn for de beløp som fremgikk av økonomiplan for nevnte periode slik den var oppført i tallbudsjettet.

Under kommentardelens punkt «2.4 Konsekvenser for økonomiplanperioden 2016-2019» fremgikk en ytterligere tabell under overskriften «*Budsjett og økonomiplan for perioden 2016-2019 (formannskapets innstilling)*». I første kolonne var det oppgitt *Netto område 1.0, 1.1, 1.2 osv., Sum 1.0-1.7, 1.8 Rammet. og skatt og 1.9 Renter og avdrag*. I øvrige fire kolonner var det under årstallene 2016-2019 oppført konkrete beløp knyttet til områdene i første kolonne. Ved nærmere undersøkelser fant revisor at tallene for 2016 i denne tabellen *ikke* samsvarte med verken tallene for samme budsjettår i «*Oversikt over inntekter og utgifter fra budsjettåret 2016*» innledningsvis i kommentardelens punkt 2.0 eller med beløp for budsjettåret 2016 oppført i «*Budsjettskjema 1B – Driftsbudsjett på hovedkapittel*» i tallbudsjettet. For budsjettåret 2016 var det kun nettotall for område 1.4 *Særregnskaper*, 1.8, *Skatter og rammetilskudd* og område 1.9 *Renter og avdrag*, som samsvarte. Oppførte beløp for årene 2017-2019 var også i kommentardelens tabell identiske for de ulike hovedkapitlene hele perioden, og disse tallene samsvarte med beløpene som fremgår av økonomiplan for 2017-2019 i «*Budsjettskjema 1B – Driftsbudsjett på hovedkapittel*» i tallbudsjettet. Oppgitt totalsum i tabellen under punkt 2.4 i kommentardelen samsvarte imidlertid *ikke* med sum oppført i noen av budsjettskjemaene knyttet til drift i tallbudsjettet. Revisor kunne ikke se at bakgrunnen for at kommunen opererte med ulike tall i ulike tabeller, var nærmere forklart i kommentardelen.

Del 3.0 i kommentardelen har tittelen «*Etatenes forslag til tiltak utenfor rammen*». Det var uklart for revisor hva nærmere lå i formuleringen «*utenfor rammen*». Dette var ikke forklart i dokumentet. Revisor kunne ikke se en sammenheng mellom tiltakene som ble beskrevet under det aktuelle punktet og inntekter/utgifter knyttet til ulike ansvarsområder som fremgikk av «*Budsjettskjema 2B – Investeringsbudsjett totalt og på ansvarsområder*» i tallbudsjettet, og det gis heller ingen forklaring knyttet til dette i kommentardelen. I forbindelse med tiltaket *IKT drift skolen* fremgikk det blant annet at de midlene som det var budsjettet med, ikke dekket alle lisenser og avgifter på utstyr og programvare og at det var behov for årlig oppgraderinger på hardware på ca. kr 50.-60 000. Dette ble ikke satt i sammenheng med budsjett og økonomiplan for perioden 2016-2019. Dersom tiltakene som ble oppgitt under del 3.0 i kommentardelen er tiltak som var ønsket, men som ikke var innarbeidet i årets budsjett eller økonomiplan fordi det ikke var midler til det, så forstår revisor nevnte opplysning i kommentardelen slik at kommunen hadde kjente, faktiske utgifter som likevel ikke var tatt med i budsjett/økonomiplan.

Del 4.0 i kommentardelen inneholder «*Strategi og prioriteringer for budsjettperioden*». Det ble innledningsvis under dette punktet fremhevet at fokuset var på hele perioden og ikke bare på det første budsjettåret, samt viktigheten av å se hele perioden under ett for å gi forutsigbarhet og se konsekvensene av reduserte inntekter og effekten av tiltak over tid. I punkt «*4.1 Kommuneøkonomi*» ble kommunens økonomiske situasjon beskrevet som god. Det ble nevnt at gjennomførte investeringer knyttet til opprusting av infrastruktur førte til økte driftsutgifter som skulle innarbeides i de årlige budsjettene, men samtidig fremhevet at det ikke hadde ført til problemer med tanke på å balansere inntekter og utgifter. Videre fremgikk det at rådmannen<sup>49</sup> anbefalte at man over tid bygde opp større likviditetsreserver, men det ble ikke nærmere beskrevet strategier eller prioriterte tiltak for å oppnå dette i planperioden. Anbefalingen ble heller ikke satt i sammenheng med konkrete tall for planperioden.

Under punkt «*4.2 Kommunal tjenesteproduksjon*» fremkom en overordnet redegjørelse for status hva gjaldt skole, barnehage, pleie, - rehabiliterings- og omsorgstjenester, men det ble ikke redegjort for strategier eller prioriterte oppgaver fremover i tid. Under punkt «*4.3 Forvaltningsarbeidet i små kommuner*» ble det lagt til grunn at Lavangen kommunes innbyggere ikke hadde grunn til å klage på kommunens tjenestetilbud. Heller ikke her ble det uttalt noe om strategier eller prioriterte oppgaver relatert til forvaltningsarbeidet i planperioden. I punkt «*4.5 Oppsummering*» fremgikk det at arbeidet med budsjettprosessen for kommende år og kommende langtidsbudsjettperiode frem til 2019 ikke hadde vært preget av store utfordringer og at kommende budsjetter, slik situasjonen så ut på daværende tidspunkt, heller ikke ville føre til store endringer i det kommunale tjenestetilbudet.

### **Tallbudsjett og kommentardel for perioden 2017-2020**

I *tallbudsjettet for 2017-2020* har revisor merket seg at «*Budsjettskjema 1B – driftsbudsjett*» var satt opp på en annen måte enn i tallbudsjettet for 2016-2019. I «*Budsjettskjema 1B – driftsbudsjett*» i tallbudsjettet for 2017-2020 var det, i tilknytning til det enkelte rammeområde og hvert år i økonomiplanperioden, ført inn kun *ett beløp* uten at det var nærmere angitt hva dette beløpet ga uttrykk for. I «*Budsjettskjema 1B – driftsbudsjett på hovedkapittel*» i *tallbudsjettet for 2016-2019* var det imidlertid oppført tre beløp i tilknytning til hvert hovedkapittel og til en viss grad angitt hva disse er uttrykk for (*Sum inntekter, Sum utgifter og Netto utgift*). Selv om det ikke ble opplyst direkte i *førstnevnte tallbudsjett*, har revisor lagt til grunn at de beløp som fremgikk i punkt 1.0-1.7 i «*Budsjettskjema 1B – driftsbudsjett*» ga uttrykk for *netto utgifter* knyttet til det enkelte rammeområde. Når det gjelder det aktuelle budsjettskjemaet, registrerte revisor videre at det til slutt i tabellen stod «*Til fordeling drift fra 1A*», og i den forbindelse oppført beløp knyttet til hvert år i

<sup>49</sup> Nå «kommunedirektør».

økonomiplanperioden, mens dette *ikke* fremgikk av budsjettskjema for hovedkapittel i tallbudsjettet 2016-2019. Beløpene under «*Til fordeling drift fra 1A*» i «Budsjettskjema 1B – driftsbudsjett» samsvarer med beløpene under «*Sum fordelt til drift fra skjema 1B*» i «Budsjettskjema 1A – driftsbudsjett».

På s. 4 i tallbudsjettet for 2017-2020 fremgikk så «Driftsbudsjett på hovedkapittel», som har samme utforming som «Budsjettskjema 1B – driftsbudsjett på hovedkapittel» i tallbudsjettet fra 2016-2019. Da revisor sammenholdt tall som fremgikk under «Netto utgift» i tilknytning til det enkelte hovedkapittel i «Driftsbudsjett på Hovedkapittel» med beløpene som var oppført i tilknytning til de ulike rammeområder «Budsjettskjema 1B – driftsbudsjett», så vi at beløpene *ikke* samsvarte. Vi fant ingen forklaring på dette misforholdet. Revisor registrerte videre at totalbeløpene angitt under punkt 1 i «Driftsbudsjett på hovedkapittel» heller *ikke* samsvarte med summeringer gjort i verken Budsjettskjema 1A eller 1B. Årsaken til denne forskjellen var ikke forklart i dokumentet.

Fra s. 5 flg. i tallbudsjettet for 2017-2020 fremgikk «Driftsbudsjett på ansvarsområder», som strakk seg over tolv sider. Netto utgifter som var oppført i tilknytning til det enkelte rammeområde samsvarte med beløpene i «Driftsbudsjett på hovedkapittel», men følgelig *ikke* med tallene i «Budsjettskjema 1B-driftsbudsjett

Også på investeringssiden så revisor at det var ulikheter i utforming mellom tallbudsjettet for 2016-2019 og tallbudsjettet for 2017-2020. «Budsjettskjema 2B – investeringsbudsjett» hadde en annen utforming ved at det i tilknytning til det enkelte rammeområde oppgitt i punkt 0.0-0.7 kun var oppgitt *ett* beløp. Det var ikke angitt hva beløpene representerte, men basert på kjennskap til underliggende regelverk la revisor til grunn at de ga uttrykk for fordeling av investeringer i anleggsmidler. Til slutt i tabellen var det under «*Til inv. i anleggsmidler fra 2A*» oppført beløp knyttet til hvert år i økonomiplanperioden. Beløpene samsvarte med beløp oppgitt under «*Investeringer i anleggsmidler*» i «Budsjettskjema 2A – investeringsbudsjett». Revisor registrerte for øvrig at mens det i tallbudsjett for 2016-2019 under investeringer i anleggsmidler var registrert kr 400 000 i økonomiplan for 2017, var budsjettet for 2017 på i underkant av 12,2 millioner i tallbudsjettet for 2017-2020. Budsjettet for 2017 avvek således med i underkant av kr 11, 8 millioner fra samme års økonomiplan. Under «Investeringsbudsjett totalt og på ansvarsområder» så vi at de planlagte investeringene var knyttet til kommunale veier, Lavangen skole/kulturskole, nytt varmeanlegg på skole, Lavangsheimen, brannstasjon og vannbehandlingsanlegg. For øvrige år i økonomiplanperioden (2018-2020), var investeringer i anleggsmidler satt til kr 0. Revisor merket seg at det ut fra økonomiplan fra samme år så ut til at det ikke hadde vært mulig å forutse noen av de nevnte investeringsutgifter som var tatt med i årsbudsjettet. Dette er imidlertid ikke nærmere kommentert.

På s. 20 i tallbudsjettet for 2017-2020 fremkom en tabell som viste «Kommunestyrets investeringstiltak 2017». En tilsvarende oversikt over investeringstiltak fremgikk ikke av tallbudsjett for 2016-2019. I nevnte oversikt var ulike beløp oppført under «*Netto investering i konsekvensjustert budsjett*», «*Sum investeringer fra nye tiltak*», «*Sum fond*» og «*Netto finansiering*», men uten at betydningen av disse formuleringene eller de konkrete tallene ble nærmere forklart. Tabellen under viste videre «*valgte tiltak*» og «*ikke valgte tiltak*» i det aktuelle budsjettåret. Beløp oppført under «*Sum valgte tiltak*» samsvarte med «*Sum investeringer fra nye tiltak*» i tabellen over. Foruten investering knyttet til brannstasjon og skole/kulturskole, kunne revisor ikke se at opplysninger som fremkom her var nærmere omtalt i kommentardelen. Når det gjaldt «Investeringsbudsjett totalt og på ansvarsområder», så vi at *Sum inntekter* og *Sum utgifter* under *Totalt investeringsbudsjett* i punkt 0, samsvarte med beløp ført under *Finansieringsbehov* og *Sum finansiering* i «Budsjettskjema 2A – investeringsbudsjett».

**Kommentardelen for 2017-2020** har samme utforming som forutgående år. I punkt «1.1 Økonomi/investeringer» ble økning av utgifter til produksjon av tjenester til befolkningen påpekt, men uten at dette ble nevnt i relasjon til økt folketall i kommunen. Det var kun betydningen folketallet hadde for kommunens inntektssituasjon som ble fremhevet under det aktuelle punktet. Punkt 1.2 i kommentardelen omhandlet *kommunal tjenesteproduksjon*. Hvordan økning i folketall og mottak av flere flyktninger var forventet å påvirke tjenesteproduksjonen innen ulike kommunale sektorer, ble heller ikke omtalt i et økonomisk perspektiv under dette punktet. Innholdet i teksten under kommentardelens punkt «1.5 Mottak av flyktninger» var for øvrig uendret fra desember 2015. Konkrete erfaringer som var gjort som følge av den endrede befolknings-/flyktningsituasjonen ved de ulike sektorer i 2016, var således ikke omtalt eller eksplisitt lagt til grunn for økonomiplanlegging fremover i tid.

I punkt 1.1 ble det videre lagt til grunn at budsjett for 2017 og økonomiplan for 2018-2020 bygde på en «videreføring av eksisterende drift». Dette ble gjentatt under punkt «2.0 Budsjettets hovedtall», samtidig som det ble pekt på en positiv ubalanse på over tre millioner hvert år i planperioden 2016-2019 som skulle brukes til å dekke utgifter til nye tiltak. Disse tiltakene ble i kommentardelen benevnt som tiltak «ut over eksisterende drift». Det ble ikke i kommentardelen nevnt konkrete tiltak i denne forbindelse, men revisor forutsatte at det med «utredede og valgte tiltak» ble siktet til «Liste over kommunestyrets tiltak for å bringe driftsbudsjettet 2017 og økonomiplan 2017-2020 i balanse» som fremgikk på s. 3 i tallbudsjettet. I kommentardelen ble det opplyst at det for budsjettåret 2017 i tillegg var lagt opp til bruk av avsatte fondsmidler på i underkant av kr 600 000, som også fremgikk av nevnte side i tallbudsjettet.

Også i kommentardelen 2017-2020 var det kun tallene i årsbudsjettet som ble kommentert under punkt «2.0 Budsjettets hovedtall», og heller ikke i denne kommentardelen samsvarte summeringen av inntekter og utgifter med de tallene som fremgikk av «Budsjettskjema 1A-driftsbudsjett» eller «Budsjettskjema 1B- driftsbudsjett». Oppgitte beløp knyttet til det enkelte rammeområde så dog ut til å samsvare med oppgitte nettoutgifter i «Driftsbudsjett på hovedkapittel» og «Driftsbudsjett på ansvarsområder». Det fremkom ikke i plandokumentet noen forklaring på nevnte forskjeller.

Under punkt «2.1 Fordeling av budsjettmidlene på de ulike områdene», ble budsjettet for 2017 omtalt for noen av rammeområdene, og her var tall hentet fra de to sistnevnte tabellene. Beløpene samsvarte således ikke med tallene i «Budsjettskjema 1B-driftsbudsjett». Under det aktuelle punktet ble økt budsjett for områdene *Helse og sosial* og *Oppvekst* nevnt, men det ble ikke kommentert nærmere hva som var årsaken til dette, slik det ble gjort for områdene *Politiske styringsorganer* og *Teknisk etat*.

Under punkt «2.2 Utgiftsvekst fra 2015 – 2016 fordelt på kostra art» fremgikk det en tabell under overskriften «Endring i utgifter i perioden 2015-2017 fordelt på kostra art», som ifølge dokumentet viste utgiftsendringer i aktuell periode på sentrale områder relatert til kommunal drift, fordelt etter Kostra-nøkkelen. Revisor registrerte at perioden angitt i punktets overskrift ikke samsvarte med perioden angitt i tabellens overskrift. I tabellen fremkom det betydelige økninger fra 2015 til 2017, og årsak til utgiftsøkningen ble kommentert noe nærmere. En stor utgiftsøkning ble blant annet opplyst å være knyttet til overtid/ekstrahjelp, og det fremkom i denne forbindelse at den viktigste årsaken var ansett å være aktivitet relatert til flyktnings-tjenesten. Når det gjaldt økning i utgifter til lønn i aktuell periode, ble videre etableringen av flyktnings-tjenesten og oppretting av andre stillinger oppgitt som viktigste årsaker.

Hva gjelder investeringer, var omtalen i punkt 2.3 i kommentardelen for 2017-2020 også begrenset til budsjettåret. Revisor fikk dermed ikke ved en gjennomgang av den noen forklaring på hvorfor



det i tallbudsjettet for samme periode ikke var lagt opp til noen investeringer i anleggsmidler i økonomiplanperioden 2018-2020. I kommentardelens punkt 2.3 så vi at planlagte investeringer i 2017 var knyttet til å detaljtrrede etablering av nytt vannanlegg (kr 1 mill.), vedlikehold av kommunale veier (kr 3,5 millioner), inventar, utstyr og vannanlegg på Lavangen skole (ca. kr 2,7 millioner) og vedlikehold på Lavangsheimen (kr 1,3 millioner). Disse investeringsutgiftene fremgikk ikke av økonomiplanen for 2017 i tallbudsjettet/kommentardel for 2016-2019, og det fremkom altså heller ikke opplysninger i tallbudsjett/kommentardel for 2017-2020 som tilsa videreføring av investeringene i planperioden 2018-2020. Under *oppsummering* helt til slutt av kommentardelen 2017-2020 fulgte det om vannanlegg spesielt at administrasjonen noen år tilbake hadde fått i oppdrag å planlegge etablering av mer stabil vannkilde med bedre råvannskvalitet og at det, som følge av prøver av vannet i Hesjevikelva over tid, hadde kommet en klar anbefaling om å tilrettelegge for etablering av nytt vannverk i tilknytning til den. Etter det opplyste ville dette også eliminere utfordringer knyttet til eksisterende vannanlegg. Når dette ble leset i sammenheng med ovennevnte opplysninger, var det vanskelig å se både hvorfor forholdet ikke var hensyntatt i økonomiplan for 2017 og hvorfor videre fremdrift i etablering av dette vannanlegget, som skal utredes for én million kroner i 2017, ikke var budsjettet og hensyntatt i økonomiplan for 2018-2020. Forholdet var ikke nærmere forklart.

Ved videre gjennomgang av kommentardelen 2017-2020, registrerte revisor at overskriften til punkt 2.4 indikerte at punktet skulle omhandle forrige økonomiplanperiode, jf. ordlyden «*Konsekvenser for økonomiplanperioden 2016-2019*». Samme indikasjon ga tabellen under det aktuelle punktet, som hadde overskriften *Budsjett og økonomiplan for perioden 2016-2019 (formannskapets innstilling)*. Innholdet gjaldt imidlertid perioden 2017-2020. Tallene som fremgikk av tabellen, samsvarte imidlertid ikke med tallene som fremgikk av tallbudsjettet for samme periode.

Under punkt 3.0 i kommentardelen for 2017-2010 fremgikk så «*Strategi og prioriteringer for budsjettperioden*». Også her ble fokus på hele perioden og ikke bare første budsjettår fremhevet, samt viktigheten av å se hele perioden under ett. Teksten under det aktuelle punktet var imidlertid i stor grad den samme som i kommentardel for 2016-2019. Under «*Oppsummering*» fremgikk det at budsjettprosessen for 2017 og kommende langtidbudsjettperiode frem til 2020 ikke hadde vært preget av store utfordringer, noe som hovedsakelig skyldtes økt folketall og dermed økte inntekter. Det ble imidlertid påpekt at budsjettarbeidet for 2017 hadde vært unormalt ved at en videreføring av eksisterende drift ville bety en positiv differanse mellom inntekter og utgifter, som av politisk ledelse var benyttet til iverksetting av nye tiltak. Avslutningsvis fremgikk en understrekning fra administrasjonens side om at varige økninger i driftsutgiftene ved opprettelse av nye stillinger ville føre til et mulig begrenset handlingsrom og behov for utgiftsreduksjoner dersom folketallet ble redusert eller driftsinntekter/-utgifter betydelig endret.

### **Tallbudsjett og kommentardel for perioden 2018-2021**

***Tallbudsjettet for 2018-2021*** hadde samme utforming som for årene 2017-2020. Både punkter som samsvarte og som ikke samsvarte mellom ulike tabeller var de samme i dokumentene fra de to periodene. I «Budsjettskjema 1B – driftsbudsjett» i tallbudsjettet for 2018-2021 registrerte revisor for øvrig en økning av nettoutgiftene knyttet til *helse- og sosialetaten* på i overkant av kr 4,5 millioner. I «driftsbudsjett på hovedkapittel» viste tallene knyttet til samme rammeområde en økning på i overkant av kr 6 millioner, og under «driftsbudsjett på ansvarsområder» så vi en økning på i underkant av kr 6,8 millioner til *barneverntjeneste*.

I «Budsjettskjema 1A – investeringsbudsjett» så vi at det i økonomiplanen for 2018 (i tallbudsjett for 2017-2020) var lagt opp til kr 0 i investeringer i anleggsmidler, mens beløpet var satt til kr 5 095 000 i budsjettet for 2018 (i tallbudsjett for 2018-2021). I «Investeringsbudsjett totalt og på

ansvarsområder» så vi videre at investeringene i stor grad var knyttet til det samme i budsjettet for 2017 og 2018, dvs. til nytt varmeanlegg på Lavangen skole, Lavangsheimen, brannstasjon og vannbehandlingsanlegg. For påfølgende år av økonomiplanperioden (2019-2022) var imidlertid investeringer fortsatt satt til kr 0. Under punkt 2.3 i kommentardelen var det redegjort kort for hvilke beløp som var satt av til hvilke investeringer i budsjettet for 2018.

I **kommentardel for 2018-2021** punkt «1.1 Økonomi/investeringer» fremgikk det at folketallet, på grunn av annen tilflytting, hadde holdt seg rimelig stabilt til tross for at en betydelig andel av flyktningene ikke lenger var bosatt i kommunen. I kommentardelens punkt 1.5 *Mottak av flyktninger* fremgikk det at antall bosatte flyktninger i løpet av det siste året konkret var redusert med 22 personer, samt at det ikke var aktuelt å bosette nye flyktninger i 2018. Videre fulgte det, slik som av øvrige kommentardeler i aktuell periode, at administrasjonen forutsatte at de inntektene som kom som følge av mottak av flyktninger skulle dekke de utgifter mottak av flyktninger medførte.

Under punkt 1.1 fulgte det videre at budsjett for 2018 og økonomiplan fra 2019-2021 bygde på «en videreføring av eksisterende drift». Det fremgikk imidlertid samtidig at differansen mellom inntekter og utgifter ved innledningen av budsjettarbeidet var på over kr 6 millioner. Revisor legger til grunn at det her var tale om en negativ ubalanse, uten at dette fremgikk uttrykkelig av teksten. Avstand mellom inntekter og utgifter var etter det opplyste redusert ved at flere tiltak «utover videreføring av eksisterende drift», som var initiert av politisk ledelse og finansiert for budsjettåret 2017, var tatt ut. Videre fremgikk det at avstanden mellom inntekter og utgifter ved en videreføring av eksisterende drift for budsjettåret 2018, var på opp mot i underkant av 3,4 millioner, samt at avstanden kom på i underkant av 5,4 millioner hvis utgift til økt bemanning ved Lavangsheimen ble medtatt. I «*Liste over kommestyrets tiltak for å bringe driftsbudsjettet 2018 og økonomiplan 2018-2020 i balanse*» i tallbudsjettet for samme periode, registrerte revisor at det fremkom en rekke valgte og ikke valgte tiltak. Valgte tiltak var blant annet bemanningsreduksjon ved flere kommunale tjenester, herunder skole, barnehage og integreringstjeneste. Økt bemanning ved Lavangsheimen fremgikk blant ikke valgte tiltak. I kommentardelen fulgte det at den viktigste årsaken til den store avstanden mellom inntekter og utgifter, var stor utgiftsøkning i utgifter til tiltak i barnevernet.

I kommentardelens punkt 2.2 fremkom tabellen «*Oversikt over inntekter/utgifter for budsjettåret 2018 og økning i beløp og prosent fra 2017-2018*», og heller ikke her samsvarte tallene med beløp som skulle vise det samme i tallbudsjettet. Det fulgte under tabellen i kommentardelen at tallene i tabellen var netto utgift, men det ble ikke forklart hvorfor tallene var andre enn i tallbudsjettet. Under punkt 2.4 i kommentardelen fremgikk en ytterligere tabell under overskriften «*Budsjett og økonomiplan for perioden 2016-2019 (formannskapetets innstilling)*», men som gjaldt perioden 2018-2021. Heller ikke beløpene som fremkom her samsvarte med beløp oppført i tallbudsjettet.

Punkt 3.0 i kommentardelen gjelder «*Strategi og prioriteringer i budsjettperioden*». Under punkt 3.1 fremgikk det at den økonomiske situasjonen hadde endret seg og var sterkt forverret for budsjettet for 2018 og kommende langtidsperiode. Den viktigste årsaken til dette var ble oppgitt å være store utgiftsøkninger til tiltak i barnevernet. Under «*Oppsummering*» i punkt 3.5 fulgte det videre at arbeidet med budsjettprosessen for 2018 og den kommende langtidsbudsjettperiode frem til 2021, hadde vært preget av store utfordringer som følge av nevnte barneverntiltak. Videre fremgikk det at arbeidet med etablering av nytt vannanlegg var planlagt iverksatt sommeren 2018.

### **Tallbudsjett og kommentardel for perioden 2019-2022**

Når det gjelder tallbudsjett og kommentardel for perioden 2019-2022, ble innstilling fra formannskapet behandlet av kommunestyret i sak 64/18 den 13.12.2018. Av protokoll fra det aktuelle møtet fremgikk det blant annet at kommunestyret vedtok tiltak som ikke fremkom av

formannskapetets innstilling. Disse tiltakene skulle dekkes ved bruk av fond; Havbruksfondet og disposisjonsfond. Revisor kunne imidlertid ikke se at kommunen hadde utarbeidet en endelig versjon av tallbudsjettet med budsjettskjema som var oppdatert i henhold til kommunestyrets vedtak. Kommunen har ovenfor revisor bekreftet at et oppdatert tallbudsjett aldri ble produsert. Heller ikke kommentardelen synes å være oppdatert i henhold til kommunestyrets vedtatte endringer i formannskapetets innstilling til tallbudsjett.

Når det gjelder kommentardelen for 2019-2022 har revisor for øvrig merket seg at teksten i dette dokumentet fremstår som noe mer forklarende enn forutgående år i aktuell valgperiode. Blant annet ble utviklingen i kommuneøkonomien i større grad satt i sammenheng med samfunnsforhold, og det ble også knyttet mer informasjon til konkrete budsjettall og eventuelle endringer i inntekter/utgifter fra forrige årsbudsjett. Også i kommentardelen fra 2019 var det imidlertid fokus på kommende årsbudsjett, mens det fremkom lite informasjon om mer langsiktig økonomiplanlegging. Revisor merket seg at det totalt var avsatt i overkant av kr 37 millioner til investeringer i budsjettet for 2019, hvor det blant annet var satt av rundt kr 26,5 millioner til nytt vann- og ledningsanlegg, rundt kr 2,3 millioner til nytt varmeanlegg på skolen og rundt 1,1 millioner til utbedring av brannstasjon, mens det i økonomiplan for samme år var budsjettet med kr. 0 i investeringskostnader. I kommentardelens punkt 3.4 *Nødvendige investeringer* fremgikk videre administrasjonens oppfatning av hvilke områder som «gjenstår» og «som det bør gjøres noe med», men uten at det fremkom konkrete planer for gjennomføring av nevnte tiltak eller oppgitt forventede kostnader i økonomiplanperioden. Det ble heller ikke henvist til konkrete tall i tallbudsjett. Dette punktet bidro således lite til forståelsen av gjeldende økonomiplan fremover i tid.

Det at de konkrete beløpene i budsjett og økonomiplan for nevnte periode ikke var oppdaterte, skapte videre usikkerhet knyttet til hvilke av tallene som det faktisk ble vist til i kommentardelen som kunne legges til grunn som gjeldende. For å finne svar på hva som var gjeldende tall, er leser henvist til å sammenholde tall i formannskapetets innstilling til tallbudsjett/kommentardel med det som fremgår av protokoll fra kommunestyrets behandling. For at denne øvelsen skal virke oppklarende med hensyn til hvordan tiltakene påvirket budsjettallene, forutsetter det igjen at leser er kjent med hvilke tjenester som sorterer inn under hvilke rammeområder.

#### 4.3.2 *Revisors vurderinger*

Revisor vurderer at Lavangen kommune i årene 2016-2019 hadde en økonomiplan gjeldende for de fire påfølgende år, hvorav det første året av planperioden utgjorde neste årsbudsjett. Basert på gjennomgått planverk legger revisor til grunn at det har funnet sted en årlig rullering av økonomiplanen i tråd med kommuneloven (1992) § 44.

Revisor vurderer imidlertid at kommunens økonomiplanverk i aktuell valgperiode *ikke* var satt opp på en tilstrekkelig oversiktlig måte. Det er ikke ett element som alene har vært utslagsgivende for revisors vurdering på dette punktet. Det er flere ulike forhold ved utformingen av og fremstillingen i relevante plandokumenter som samlet ligger til grunn for revisors syn om at det aktuelle revisjonskriteriet bare *i noen grad* kan anses *oppfylt*.

De forholdende som etter revisors vurdering bidrar til manglende oversiktighet, kan oppsummeres slik:

- For de årene revisors undersøkelser var knyttet til, var det ikke i noen av plandokumentene beskrevet hvilke grunnleggende prinsipper som kommunen hadde benyttet ved fremstillingen av budsjettet. Herunder var det ikke redegjort for hvordan arbeidet med årsbudsjettet hadde vært organisert. Det fremgår av forskrift til årsbudsjett § 6 at det skal redegjøres for det nevnte i tilknytning til årsbudsjettet.
- Det fremkom det i liten grad tekst med opplysninger om hva som nærmere lå til grunn for beløpene som konkret var oppført i tallbudsjettet, noe som gjorde det krevende å forstå tallene og få oversikt over kommunens faktiske økonomiplan. Når det eksempelvis gjelder *Budsjettskjema 1A – Driftsbudsjett*, var det ikke i fotnoter redegjort nærmere for hva som lå til grunn for store inntekts- og utgiftsendringer fra ett år til et annet som fremkom av skjemaet. Revisor tolker vedlegg til forskrift om årsbudsjett dit hen at dette skulle vært gjort. En gjennomgang av opplysningene i *Budsjettskjema 1B – Driftsbudsjett på hovedkapittel* ga ikke nærmere svar på hva som lå til grunn for nevnte endringer, og heller ikke i tekstdelen til kommunens økonomiplan (kommentardelen) kunne revisor se at de konkrete beløpene var forklart.

Som redegjort for under kapittel 4.3 i rapporten var årsbudsjett og øvrig økonomiplan utformet på samme måte, men det felles oppsettet ble endret noe i løpet av den perioden som våre undersøkelser knyttet seg til. Nærmere bestemt er tallbudsjettet for 2016-2019 satt opp på en annen måte enn tallbudsjettene for 2017-2020 og 2018-2021. Når det gjelder tallbudsjettet for 2019-2022, er ikke dette presentert i et dokument med oppdaterte budsjettskjema. Vurderingene i det følgende blir derfor ulike.

- Når det gjelder **tallbudsjettet for perioden 2016-2019** er det revisors vurdering at *Budsjettskjema 1B – Driftsbudsjett på hovedkapittel* ikke var utformet i samsvar med mal som følger av vedlegg til forskrift om årsbudsjett. Det vises i denne forbindelse til at oppførte totalbeløp i nevnte budsjettskjema ikke var satt i sammenheng med *Budsjettskjema 1A - Driftsbudsjett*, slik forskrift om årsbudsjett forutsetter. Teksten i skjemaet var heller ikke forklarende med hensyn til hva de oppførte beløpene i budsjettskjemaet var ment å vise, noe som revisor mener ville vært tilfelle dersom om skjemaet var satt opp forskriftsmessig. Etter revisors vurdering var det også egnet til forvirring at *Budsjettskjema 1B – Driftsbudsjett på hovedkapittel* var fremstilt med inntekter og utgifter knyttet til drift fordelt på hovedkapittel (rammeområde), foruten punkt 1.8 og 1.9 som ut fra revisors forståelse syntes å omhandle inntekter til kommunen som sådan uten av disse var fordelt på rammeområder. Det fremkom ingen forklaring på hvorfor disse tallene på denne måten var inkludert i det aktuelle skjemaet. Fremstillingen av budsjettallene ble desto mer uoversiktlig ved at totalbeløp i *Budsjettskjema 1B - Driftsbudsjett på hovedkapittel* ikke samsvarte med beløp oppført under «Til fordeling drift» i *Budsjettskjema 1A – Driftsbudsjett*, uten at det fremkom noen forklaring på dette avviket.
- Det var i revidert tidsperiode ikke noe krav om å fremstille årsbudsjett eller øvrige deler av økonomiplan på ansvarsnivå. Etter gjeldende regelverk skulle imidlertid budsjett og regnskap fremstilles på samme nivå, og Lavangen kommune la ikke frem regnskap på ansvarsnivå for 2016. Etter revisors vurdering førte tilleggsskjemaet *Budsjettskjema 1B – Driftsbudsjett på ansvarsområder* i tallbudsjettet for 2016-2019 til at fremstillingen ble omfattende og detaljert, men uten at detaljnivået gjorde leser vesentlig mer opplyst om

kommunens disponering av fellesskapets midler de kommende fire år. Skjemaet viste inntekter og utgifter som kommunen hadde budsjettert med i form av tall oppgitt i relasjon til nærmere angitte tjenesteområder (innenfor de ulike hovedkapitlene), men det fremgikk ikke noen nærmere opplysninger i plandokumentene om hva som lå til grunn for de konkrete tallene. Herunder var det ikke knyttet noen oppklarende tekst til justeringer/mangel på sådanne som var gjort fra ett år til et annet i økonomiplanperioden. Gjennom det ytterligere budsjettskjemaet fikk leser dermed presentert mange tall, men uten samtidig å få informasjon om hva som lå til grunn for disse.

- Når det så gjelder den delen av tallbudsjettet for 2016-2019 som omhandlet *tiltak for å bringe driftsbudsjett og økonomiplan i balanse*, er det revisors vurdering at også denne fremstillingen var egnet til å forvirre en leser. Revisor vurderer at det av hensyn til oversiktighet i det minste burde vært nærmere forklart hvilken ubalanse det her var tale om, da årsbudsjett og økonomiplan i øvrige deler av dokumentet var presentert i balanse. Opplysningene i tallbudsjettet samsvarte heller ikke med opplysningene i kommentardelen hva gjelder hvilket årstall den omtalte ubalansen var knyttet til, noe som medførte enda mer uklarhet. Revisor antar at valgte tiltak var vedtatt av kommunestyret for å bringe *formannskapetets forslag* til budsjett/økonomiplan for kommende år i balanse, noe som altså etter vår vurdering i så fall burde fremkommet tydeligere. Revisor stiller for øvrig spørsmål ved opplysningsverdien av å inkludere den aktuelle oversikten i det vedtatte tallbudsjettet, holdt opp mot hensynet til oversiktighet. Tallbudsjettet skal fremstille endelig versjon av vedtatt budsjett/økonomiplan, og da i balanse. At formannskapetets planforslag ikke var i balanse, fremstår for revisor som mindre relevant for en leser som ønsker oversikt over gjeldende økonomiplan. Det var også begrenset hvilken oversikt man kunne få av å lese fremstillingen av kommunestyrets valgte tiltak for å oppnå innsparinger i forhold til formannskapetets forslag, da det verken i denne eller øvrige oppstillinger i plandokumentene fremgikk informasjon om hva det i utgangspunktet var budsjettert med for de konkrete postene.
- Med hensyn til *Budsjettskjema 2A – Investeringsbudsjett* manglet dette den klargjørende teksten i tilknytning til de oppførte beløpene som vedlegg 2 til forskrift om årsbudsjett gir anvisning på. En mer forklarende tekst kunne gitt leser en større forståelse av hva tallene i budsjettskjemaet viste. Nærmere beløpsforklaring manglet også for oppførte investeringskostnader i aktuell planperiode. Ut fra tallene fremgikk eksempelvis en stor reduksjon i forventede investeringskostnader i planperioden, men uten at dette var kommentert i tall- eller tekstdel av økonomiplanen.
- Når det så gjelder *kommentardelen for 2016-2019*, er det altså revisors vurdering at dokumentet i liten grad ga grunnlag for en videre forståelse for de faktiske forhold og vurderinger som lå til grunn for beløpene oppført i tallbudsjettet. Revisors vurderer at kommunens økonomiplan ville vært mer oversiktig dersom de konkrete tallene i større grad ble satt i sammenheng med forhold i kommunesamfunnet. Selv ikke der tallbudsjettet viste større endringer på inntekts- eller utgiftssiden i løpet av perioden, kom årsaken til dette tydelig frem. I særlig grad manglet informasjon om forventet utvikling og planlegging ut fra det *utover i økonomiplanperioden*, altså utover neste års budsjett.
- I kommentardelen for ovennevnte periode ble det videre gitt motstridende opplysninger ulike steder i samme dokument, noe som skapte uklarhet. I tillegg var det flere uoverensstemmelser mellom tall presentert i tallbudsjettet og tall presentert i kommentardelen, selv om beløpene gjaldt samme år og samme forhold. Begrunnelsen for

disse forskjellene kunne ikke leses ut fra dokumentet. Etter revisors syn bidro det nevnte til usikkerhet knyttet riktigheten av kommunens beregninger og hvilke tall man skulle legge til grunn

- Videre er det revisors syn at del 3.0 av kommentardelen for 2016-2019, som ut fra tittelen omhandlet forslag til tiltak «utenfor rammen», var egnet til forvirring. Betydningen av oppførte tiltak for økonomiplanleggingen i aktuell periode ble ikke forklart, herunder ble ikke opplysningene satt i sammenheng med det som fremgikk av tallbudsjettet.
- Endelig vurderer revisor at overskrift og innledning til ovennevnte dokumentets del 4.0, var lite dekkende for innholdet i teksten som fulgte under og av dokumentet for øvrig. Teksten bidro ikke til at leser fikk oversikt over strategier eller prioriterte oppgaver i økonomiplanperioden, og heller ikke denne ble direkte knyttet til oppførte tall i tallbudsjettet.
- Når det så gjelder **tallbudsjettene for 2017-2020 og 2018-2021**, er det grunn til å fremheve at dette vurderes som mer oversiktlig enn det for 2016-2019. Ut fra revisors gjennomgang legger vi blant annet til grunn at *Budsjettskjema 1B - Driftsbudsjett* langt på vei var utformet i samsvar med vedlegg til forskrift om årsbudsjett. Det at skjemaet var begrenset til en fremstilling at nettoutgifter per rammeområde, bidro til oversiktighet ved at det var færre tall å forholde seg til. Beløp i skjemaet ble videre satt i sammenheng med *Budsjettskjema 1A – driftsbudsjett*, noe som også gjorde fremstillingen mer forståelig og oversiktlig. Ved en enda mer forklarende tekst i skjemaet, slik det legges opp til i vedlegg til forskrift om årsbudsjett, hadde leser fått et enda bedre grunnlag for å forstå tallene. Det at kommunen i tallbudsjettet for 2017-2020 og 2018-2021 opererte med to ytterligere skjema knyttet til drift (på henholdsvis hovedkapittel og ansvarsområder), med beløp som avvek fra de som var oppført i ovennevnte budsjettskjema (Budsjettskjema 1B – Driftsbudsjett) og uten at avvikene ble forklart noe sted i planverket, gjorde imidlertid at den samlede fremstillingen ble vanskelig å forstå og uoversiktlig.
- Også i *Budsjettskjema 2B – investeringsbudsjett* var det kun oppgitt nettotall i tallbudsjettene for nevnte perioder. En tekst som anga hva beløpene representerte, hadde gjort skjemaet mer oversiktlig. Det hadde også bidratt til en større forståelse for kommunens økonomiplanlegging dersom investeringsdelen var nærmere forklart i kommentardelen. Herunder fremstod det som uklart hva som var bakgrunnen for at det i budsjettet for kommende år (2017) var planlagt investeringer på mange millioner kroner som ikke fremgikk av økonomiplan fra samme år. Av tallbudsjettet for 2017-2020 fremgikk det en oversikt over planlagte investeringstiltak for 2017, men betydningen av anvendte formuleringer og oppgitte tall ble ikke nærmere forklart. Revisor vurderer at det derfor er vanskelig for en leser uten fagekspertise og mer inngående kjennskap til underliggende vurderinger, å forstå den informasjonen som fremkommer av nevnte oversikt. Det var ikke i tallbudsjettet henvist til hvor i kommentardelen det eventuelt fremgikk nærmere informasjon om de aktuelle investeringene. Ved en gjennomgang av kommentardelen fant revisor riktignok at noen av investeringene var nevnt, men uten at disse var knyttet til opplysninger som fremkom av tallbudsjettet. Revisor vurderer at den aktuelle omtalen ikke var dekkende eller forklarende nok til at den var egnet til å gi leser den oversikten over temaet som man etter revisors syn kunne forventet.
- Generelt vurderer revisor at heller ikke **kommentardelen for 2017-2020** var utformet på en måte som ga leser tilstrekkelig oversikt over kommunens økonomiplanlegging for aktuell

periode. Forhold som utvilsomt var av stor samfunnsmessig betydning og som utvilsomt burde hensyntas i økonomiplanleggingen, var kun nevnt ved korte og spredte bemerkninger. Det ble i liten grad trukket opp linjer mellom befolkningsutvikling, befolkningssammensetning, tjenesteproduksjon innen ulike sektorer, infrastruktur og kommuneøkonomi for å gi leser en større forståelse for disse sammenhengene og betydningen for økonomiplanleggingen i planperioden. Det ble ikke på en tydelig måte vist til opplysninger som fremkom av tallbudsjettet, og tekst ett sted i kommentardelen syntes å stå i motsetning til beløp i talldel eller tekst et annet sted i kommentardelen. Etter revisors vurdering var det også flere eksempler i dokumentet på formuleringer med uklart meningsinnhold.

- Kommende årsbudsjett var nærmere behandlet i ovenfor nevnte kommentardeler, men det var det forvirrende at beløp som ble oppgitt og omtalt der ikke samsvarte med beløp i tallbudsjettet. Beløp i de to dokumentene var ulike selv om de skulle vise det samme. Det var også forvirrende at årstall i overskrifter ikke samsvarte med de som ble omtalt i tilhørende tekst. Videre ble ikke opplysninger under én overskrift satt i sammenheng med opplysninger under en annen, for slik å tilrettelegge for at en leser lettere kunne forstå betydningen av det som ble omtalt. Videre manglet kommentardelen en redegjørelse for hva som lå til grunn for utvidelse av budsjett knyttet til sentrale sektorer.
- Heller ikke i kommentardelen for 2017-2020 var de tre siste årene av økonomiplanperioden nærmere omtalt. Kommentardelen bidro dermed ikke til noen oppklaring av hva som lå bak oppførte beløp i tallbudsjettet.
- Når det gjelder perioden **2019-2022** er det revisors vurdering at mangelen på fremstilling av oppdaterte tall i *tallbudsjett/kommentardel* i henhold til kommunestyrets vedtak, gjør det unødvendig vanskelig å få oversikt over hva som egentlig er kommunens gjeldende økonomiplan i aktuell periode. Etter revisors syn tilsier lovens oversiktskrav at et så sentralt styringsdokument gjøres lettere tilgjengelig for underordnede organer, kontrollmyndigheter og allmennheten enn det som var situasjonen i 2019. Etter vår vurdering kan det ikke forventes at en vanlig leser skal ha så vidt inngående kjennskap til hvilke tjenester som sorterer under hvilke rammeområde, at det å sammenholde formannskapetets innstilling til tallbudsjett og protokollen fra kommunestyrets behandling av denne, vil være tilstrekkelig til å få oversikt over økonomiplanen. Det kan heller ikke med rimelighet forventes at de som ønsker eller trenger tilgang til kommunens økonomiplan, skal måtte gjøre egne beregninger for å få frem riktige tall. For dette året vurderes kommunelovens oversiktskrav som *ikke oppfylt*.

## 5 REGULERINGSPLANER

**Revisjonskriterium:**

- Lavangen kommune skal, i valgperioden 2015-2019, ha utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av kommuneplanens arealdel.

*Kilde for utledning av revisjonskriterium: Plan- og bygningsloven*

### 5.1 Revisors funn

Som redegjort for under kapittel 4.2.1, er det ikke utarbeidet kommuneplan for valgperioden 2015-2019. Herunder foreligger det ikke noen arealplan for nevnte periode som revisor har kunnet undersøke med tanke på eventuelle krav om reguleringsplan(er).

Kommunedirektøren har til revisor opplyst at det ikke foreligger egne reguleringsplaner utover det som fremgår av arealdel gjeldende for perioden 1994 – 2006. Revisor har forstått det slik at kommunen, i mangel på oppdatert planverk, forholder seg til arealplanen for 1994-2006 i arealspørsmål selv om denne er utdatert og ikke utarbeidet i tråd med dagens regelverk. Etter denne planen skulle det utarbeides reguleringsplan for område satt av til skytebane. I tillegg skulle et utvidet område reguleres til grustak. Revisor er ikke kjent med om disse reguleringsplanene faktisk ble utarbeidet. Av arealplanen fra 1994 følger det også hvilke eksisterende reguleringsplaner som fortsatt skulle være bindende for arealbruken i kommunen. Revisor er ikke kjent med om reguleringsplanene som her nevnes også var gjeldende i valgperioden 2015-2019, da vi ikke har gjort nærmere undersøkelser knyttet til vente planverk.

### 5.2 Revisors vurderinger

Da det ikke foreligger noen kommuneplan med arealdel gjeldende for perioden 2015-2019, mangler også det planverket som eventuelt skulle gi føringer om utarbeiding av reguleringsplan(er). Revisor vurderer at dette medfører at det aktuelle revisjonskriteriet ikke kan vurderes.

Revisor har ikke vurdert det som hensiktsmessig å foreta nærmere undersøkelser og vurderinger av hvorvidt og eventuelt i hvilken utstrekning kommunen har fulgt opp det som følger av den utdaterte arealplanen fra 1994 vedrørende reguleringsplaner.



## 6 KOMMUNEDELPLANER – HANDLINGSDEL

### Revisjonskriterier

- Eventuelle kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder i Lavangen kommune gjeldende i valgperioden 2015-2019 skal ha en handlingsdel som
  - angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer.
  - skal revideres årlig.

*Kilde for utledning av revisjonskriterier: Plan- og bygningsloven*

### 6.1 Revisors funn

Det presiseres at revisor ikke har gjort nærmere undersøkelser av innholdet i kommunedelplaner for temaer og virksomhetsområder i Lavangen kommune, heller ikke når det gjelder innholdet i handlingsdelen. Undersøkelsene knyttet til det aktuelle revisjonskriteriet har vært begrenset til gjeldende tidsrom for og eventuelle revisjoner av handlingsdelen i foreliggende kommunedelplaner.

Lavangen kommune har til revisor opplyst at kommunens nettside under «Planer, reglementer og høringer» er oppdatert og at alt av planverk gjeldende i valgperioden 2015-2019, skal fremgå her. Ut fra en gjennomgang av planverk tilgjengelig på nevnte nettside, har revisor lagt til grunn følgende som *kommunedelplaner for temaer og virksomhetsområder*:

- Delplan for idrettsanlegg, friluftsliv og fysisk aktivitet 2017-2021 (2028).
- Energi- og klimaplan for Lavangen kommune (2009-2020).
- Boligsosial handlingsplan for Lavangen kommune (2006-2010).

Revisors gjennomgang viser at kommunens Energi- og klimaplan inneholder en handlingsplan som er opplyst å gjelde for perioden 2008-2020. Det fremkommer ingen opplysninger om at handlingsdelen har vært revidert/rullert etter at den ble vedtatt. Når det gjelder Boligsosial handlingsplan har handlingsdelen riktignok et fireårig perspektiv, men planperioden er utløpt for over ti år siden. Det fremkommer ingen opplysninger om revisjon/rullering etter at planen ble vedtatt i 2007. Hva gjelder Delplan for idrettsanlegg, friluftsliv og fysisk aktivitet, har planens punkt 4 følgende overskrift: *Handlingsprogram 2017-2021 (2028)*. Under dette punktet fremgår blant annet handlingsdel for «*Idrettsanlegg 2018-2021 – prioriterte tiltak*» som ifølge planen skal rulleres årlig når søknadene om spillemidler som tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet, foreligger. Det er ikke mulig å lese ut fra tilgjengelig plandokument hvorvidt delplanen er revidert i tråd med forutsetningene. De eneste opplysningene som fremkommer knyttet til revisjon av den aktuelle planen, er kommunestyrets vedtak av 12.12.2019 (sak 19/19), som også er gjort tilgjengelig på kommunens nettsider. Av vedtaket fremgår at «*[s]øknad om spillemidler oversendes Troms fylkeskommune med følgende prioritering: 1. Erlingstua/sosialt rom i Lauvhallen, Lavangen kommune og 2. Anleggene rulleres inn i handlingsdel 2020 til kommunens delplan for idrett og fysisk aktivitet*». Revisor kan imidlertid ikke se at det foreligger et oppdatert plandokument i tråd med kommunestyrets vedtak.

Som tidligere redegjort for, pågår det i inneværende valgperiode en prosess i Lavangen kommune for å oppdatere og fornye det kommunale planverket. Revisor har forstått det slik at administrasjonen vil jobbe for en endring av planstrukturen slik at kommunen skal få færre planer som dekker flere tema. Ifølge kommunedirektøren vil den endrede planstrukturen innebære at flere planelementer slås sammen i kommunedelplaner, og det tas sikte på at gamle planer avløses etter

hvert som nye vedtas. Revisors oppfatning er at en viktig målsetning med nevnte endringer er å lette arbeidet med løpende oppdatering av planverket.

## 6.2 Revisors vurderinger

Revisor vurderer at Lavangen kommune, for de tre kommunedelplanene som ble undersøkt, *oppfylte* den delen av det aktuelle revisjonskriteriet som går på at slike delplaner skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følge opp de fire neste årene eller mer. Revisors vurdering er imidlertid at kommunedelplanene *ikke oppfylte* den delen av revisjonskriteriet som omhandler revisjon av handlingsdelen i planene. Ingen av kommunedelplanene vi undersøkte var revidert/rullert etter vedtakelsen, som for to av planene innebar de ikke var revidert på over ti år.

## 7 OVERSIKT - PLANER OG REGLEMENTER 2015 - 2019

Hvilke vedtatte planer og reglementer forelå hos kommunen ved utgangen av valgperioden 2015-2019? Det bes om en oversikt hvor det fremgår angivelse av når de (eventuelt) sist var revidert og når de planlegges revidert (på nytt).

For besvarelse av nevnte problemstilling har revisor bedt kommunen om å utarbeide en oversikt som inneholder de opplysningene som etterspørres. I tillegg er kommunen bedt om å dokumentere opplysningene. Revisors anmodning er imidlertid ikke fulgt opp av kommunen.

Kommunen har til revisor opplyst at kommunens nettside «Planer, reglementer og høringer» nylig er gjennomgått og at det som fremkommer her er «ferskvare». Revisor har imidlertid registrert at planperioden for flere av planene er utløpt. Revisor har derfor stilt spørsmål om hvorvidt kommunen likevel har forholdt seg til også disse planene som gjeldende planverk i aktuell valgperiode. Heller ikke dette spørsmålet er besvart fra kommunens side.

På bakgrunn av det ovennevnte har revisor satt opp en oversikt basert på opplysninger hentet fra kommunens nettside. Revisor vil bemerke at kommunen i undersøkelsesperioden endret navn på aktuell nettside fra «Planer, reglementer og høringer» til «Planer og høringer».

Kommunen har ikke selv opplyst om eller hitsendt et delegasjonsreglement i anledning forvaltningsrevisjonen, men som kommunens revisor har vi uansett dette lagret i våre systemer. Det aktuelle delegasjonsreglementet er fra 2011. Vi har ved gjennomgang av protokoller fra saker behandlet i kommunestyret fra 2015 og frem til i dag, ikke kunnet se at det er vedtatt et nytt delegasjonsreglement etter det nevnte tidspunktet. Det kan for øvrig nevnes at revisor har søkt etter, men ikke funnet, gjeldende delegasjonsreglement for kommunen tilgjengelig på nett.

Kommunen har fått anledning til å gjennomgå av rapportens faktiske sider for eventuelle korrigeringer eller suppleringer, men har i denne forbindelse ikke opplyst om gjeldende planer/reglementer som ikke fremgår av oversikten nedenfor eller som ikke lenger er gjeldende.

### 7.1 Planer

#### **Overordnede planer**

Økonomiplan 2020-23

Arealplan 1994-2005 – kart

Arealplan 1994-2006 – tekst til kartet

#### **Revidert**

*Se rapportens kapittel 4.3*

*Ikke revidert etter 1994*

*Ikke revidert etter 1994*

#### **Barn og oppvekst**

Den kulturelle skolesekken (DKS) 2017-2020

Kvalitetsplan for barnehagene i Midt-troms 2012-2016

Handlingsplan mot mobbing for Lavangen skole

*Vedtatt/sist revidert kst. 20.04.17*

*Vedtatt/sist revidert kst. 2012*

*(sak 72/12)*

*Vedtatt/sist revidert av kst. 2010*

*(sak 50/10)*

**Beredskap**

Beredskapsplan

*Vedtatt kst. 2010 (sak 43/04)  
Sist oppdatert av «EBH» 27.09.19  
Ukjent*

Beredskapsplan for Lavangen skole

**Bolig og eiendom**

Avfallsplan for småbåthavner

*Ikke revidert etter utarbeidelse  
03.08.14. Evt. tidspunkt for godkjenning  
av plan av kompetent myndighet er ikke  
oppgitt*

Boligsosial handlingsplan 2006-2010

*Vedtatt /sist revidert kst. 20.06.07(sak  
36/07)*

Energi- og klimaplan 2009-2020

*Vedtatt/sist revidert kst. 28.05.09 (sak  
26/09)*

Hovedplan vannforsyning

*Vedtatt/sist revidert kst. 1999  
(sak 17/99)*

Kystplan for Midt- og Sør-Troms

*Vedtatt/sist revidert kst 09.20.15  
(sak 44/15)*

Trafikksikkerhetsplan 2017-2020

*Vedtatt/sist revidert kst. 14.09.17  
(sak 31/17)*

Trygg og tilgjengelig – Handlingsplan for skadeforebygging, sikkerhet og universell utforming 2012-2016

*Vedtatt/sist revidert kst. 06.10.11  
(sak 37/11)*

**Helse og omsorg**

Helseberedskapsplan for Lavangen kommune

*Skrevet aug./sep. 2003, sist oppdatert 31.08.14  
Vedtatt/sist revidert kst. 2012 (sak 39/12)*

Kreftplan for kommunene: Målselv, Bardu, Salangen og Lavangen 2012-2016

Plan for kompetanseutvikling i PRO-avdelingen Lavangen kommune 2007-2011

*Vedtatt/sist revidert av adm.utvalg 12.06.08  
(sak 22/08)*

Interkommunal rehabiliteringsplan 2015-2018

*Vedtatt/sist revidert 19.09.14 (sak 38/14)*

Bardu, Salangen, Lavangen og Målselv

Samisk helseplan 2017-2021

*Vedtatt/sist revidert 01.11.18 (sak 40/18)*

Smittevernplan

*Sist oppdatert 07.01.07*

**Kultur og fritid**

Plan for Den kulturelle spaserstokken (DKSS) Salangen og Lavangen

*Vedtatt/sist revidert kst. 23.02.12 (sak 6/12)*

Kulturminneplan 2016-2022

*Vedtatt/sist revidert kst. 15.04.16  
(sak 16/16)*

Museumsplan for Lavangen kommune 2004-2008

*Sist revidert 09.11.06 (sak 0036/06)*

Delplan for idrettsanlegg, friluftsliv og fysisk aktivitet 2017-2021 (2028)

*Vedtatt kst. 14.09-17 (sak 29/17)  
Vedtatt kst. om prioritering av søknader om  
tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet*

Revidert handlingsdel for 2020 til ovennevnte plan (?)	<i>12.12.,9 (sak 19/19). I samme sak vedtok kst. at anleggene skulle rulleres inn i handlingsdel 2020 til kommunens delplan for idrett og fysisk aktivitet. Se rapportens kapittel 6.1. Oppdatert handlingsdel er <u>ikke dokumentert</u>.</i>
Regional bibliotekplan for Troms 2017-2028	<i>Vedtatt kst. 26.04.18 (sak 13/18)</i>
<b>Miljø og næring</b> Tiltaksstrategi for tilskudd til spesielle miljøtiltak i landbruket (SMIL) for perioden 2018-2021	<i>Vedtatt/sist revidert kst. 26.04.18 (sak 8/18)</i>
<b>7.2 Reglementer</b>	
<b>Beredskap</b> Samarbeidsavtale om beredskap mot akutt Forurensning i Sør-Troms	<i>Vedtatt kst. 1998 (sak 13/98)</i>
<b>Helse og omsorg</b> Forskrift om tildeling av langtidsplass på sykehjem	<i>Vedtatt kst. 07.12.2017</i>
<b>Politikk og administrasjon</b> Lønnspolitisk plan 2016	<i>Sist revidert kst. 08.12.2016 (sak 57/16) Vedtatt 05.11.2019</i>
Reglement for føring og godkjenning av møteprotokoll for folkevalgte organer	<i>Vedtatt kst, 01.11.2018 (sak 37/18)</i>
Forebygging og håndtering av vold og trusler mot ansatte – retningslinjer 2018	
<b>Delegasjonsreglement</b>	<i>Redigert og vedtatt kst. 15.12.11 (sak 53/11)</i>

---

## 8 ANDRE FUNN

---

I kommentardelen for perioden 2016-2019 (*Formannskapetets forslag til Budsjett/økonomiplan for 2016-2019 Kommentardel*, vedtatt av kommunestyret i den 11. desember 2015 i sak 65/15), under del 3.0 «*Etatenes forslag til tiltak utenfor rammen*», fremgår det i forbindelse med tiltaket «*IKT drift skolen*» at de midlene som det er budsjettert med, ikke dekker alle lisenser og avgifter på utstyr og programvare og at det trengs årlig oppgraderinger på hardware på ca. kr 50.-60 000. Dette settes ikke i sammenheng med budsjett og økonomiplan for perioden 2016-2019.

Dersom tiltakene som oppgis under del 3.0 i kommentardelen er tiltak som ønskes, men som ikke er innarbeidet i årets budsjett eller økonomiplan fordi det ikke er midler til det, så forstår revisor nevnte opplysning i kommentardelen slik at kommunen har kjente, faktiske utgifter som likevel ikke er tatt med i budsjett/økonomiplan. Revisor vurderer at dette ikke synes i tråd med kravet i kommuneloven (1992) § 44 nr. 2 og § 46 nr. 1 om at årsbudsjett og økonomiplan skal være «realistisk», som ifølge lovforarbeidene innebærer at *alle* sannsynlige utgifter i løpet av budsjettåret/planperioden skal tas med.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Ot.prp.nr.42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), kapittel 18 Merknader [...], Kapittel 8 Økonomi – årsbudsjett.

## 9 SAMLET KONKLUSJON

---

*Revisors konklusjon på prosjektets hovedproblemstillinger er som følger.*

*Problemstilling 1:*

**Lavangen kommune har, for valgperioden 2015-2019, ikke utarbeidet kommunal planstrategi og kommuneplan i tråd med gjeldende regelverk. Lavangen kommune har til dels utarbeidet økonomiplan i tråd med gjeldende regelverk i aktuell periode. Konklusjonen er basert på at kommunen fullstendig manglet planstrategi og kommuneplan i den undersøkte perioden. Når det gjelder økonomiplan, hadde kommunen en rullerende økonomiplan for alle de fire årene vi undersøkte. Revisor vurderer imidlertid at kommunen bare i noen grad oppfylte lovens krav om at økonomiplanen skal være satt opp på en oversiktlig måte. Særlig uoversiktlig var økonomiplanen for 2019-2022, da kommunen dette året ikke hadde sørget for å oppdatere plandokumentene, herunder skjemaene i tallbudsjettet, i henhold til kommunestyrets vedtak.**

*Problemstilling 2:*

**Revisor hadde ikke grunnlag for å vurdere om det i nevnte valgperiode var utarbeidet reguleringsplan for de områder i Lavangen kommune hvor dette fulgte av kommuneplanens arealdel. Bakgrunnen for dette er at Lavangen kommune ikke har utarbeidet noen kommuneplan med arealdel gjeldende i perioden som eventuelt kunne inneholde bestemmelser om utarbeiding av reguleringsplan(er).**

*Problemstilling 3:*

**I kommunedelplaner for nevnte valgperiode var det i noen grad utarbeidet en handlingsdel i tråd med gjeldende regelverk. Konklusjonen bygger på at de undersøkte kommunedelplanene riktignok inneholdt en handlingsdel som gjaldt i minst et fireårig perspektiv, men at disse handlingsdelene aldri var blitt revidert/rullert etter vedtakelsen. For to av planene medførte dette at handlingsdelen var knyttet til en periode som lå mange år tilbake i tid og dermed at den ikke kunne tjene lovgivers tiltenkte funksjon, jf. lovens forarbeider.**

*Problemstilling 4:*

**Problemstillingen som går på om kommuneplan, kommunedelplaner og økonomiplan er revidert i tråd med gjeldende regelverk, er behandlet i forbindelse med problemstilling 1-3 og har dermed også fått betydning for revisors konklusjon på disse problemstillingene. Det var ikke utarbeidet en kommuneplan for aktuell periode og det forelå dermed heller ikke en handlingsdel å revidere. Undersøkte kommunedelplaner var ikke revidert i tråd med regelverket. Kommunen hadde imidlertid en rullerende økonomiplan for alle de fire årene vi undersøkte.**

*Problemstilling 5:*

**Problemstillingen er deskriptivt formulert og besvart i rapportens kapittel 7. Ettersom det ikke er gjort vurderinger knyttet til denne problemstillingen, trekkes det heller ingen konklusjoner.**

## 10 ANBEFALINGER

---

Med bakgrunn i revisors funn, vurderinger og samlede konklusjon, har vi følgende anbefaling til Lavangen kommune:

Revisor anbefaler videreføring av kommunens igangsatte arbeid for å få på plass et overordnet planverk som tilfredsstillende plan- og bygningslovens krav til kommunal planlegging.

Fra 1. januar 2020 ble økonomibestemmelsene i femte del av den nye kommuneloven<sup>51</sup> gjort gjeldende. Lovens kapittel 14 gjelder økonomiforvaltning. Revisor anbefaler at Lavangen kommune samordner planlegging etter plan- og bygningsloven og økonomiplanlegging etter den nye kommuneloven, slik at økonomiplanleggingen tar utgangspunkt i den langsiktige kommunale og regionale planleggingen. Herunder anbefales det at økonomiplanen viser hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer etter plan- og bygningsloven skal følges opp, jf. ny kommunelovs §§ 14-2 annet ledd og 14-4 første ledd.<sup>52</sup>

Revisor anbefaler videre at Lavangen kommune sørger for at krav gitt i og i medhold av<sup>53</sup> den nye kommuneloven overholdes hva gjelder økonomiplanens og årsbudsjettets innhold og utforming, jf. § 14-4, herunder kravet om at økonomiplan og årsbudsjett skal være oversiktlig. Av lovforarbeidene fremgår det oversiktlighetskravet blant annet innebærer at det forklares hvilke premisser som er lagt til grunn, at inntekter og utgifter angis med beløp og tekst, og at mål og premisser for bevilgningene beskrives.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Lov-2018-06-22-83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

<sup>52</sup> Se også Prop.46 L (2017-2018) kapittel 14.

<sup>53</sup> Forskrift av 7. juni 2019 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. trådte i kraft 1. januar 2020. Fra samme tidspunkt ble forskrift av 15. desember 2000 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) opphevet.

<sup>54</sup> Jf. Prop.46 L (2017-2018) kapittel 14.



## 11 UTTALELSE TIL RAPPORTEN

---

KomRev NORD sendte den 27.11.2020 forvaltningsrevisjonsrapporten til Lavangen kommune v/kommunedirektør for uttalelse. Vi mottok uttalelse innen fristen vi hadde satt. Nedenfor har vi inntatt uttalelsen i sin helhet.

Det vises til mail datert 27. november med en endelig versjon av rapporten for "gjennomgang av overordnet planverk for Lavangen kommune".

Har lest rapporten og har ingen innvendinger mot det som fremgår av den.

*Med hilsen*

*Lavangen kommune/Loåbaga suohkan*

*Erling Hanssen  
Kommunedirektør*

*Nessveien 7 9357 Tennevoll*

*Mobiltelefon : 48 18 09 18*

---

## 12 REFERANSER

---

### Lover

- Lov av 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lov av 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) - opphevet
- Lov av 22. juni 2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

### Forskrifter

- Forskrift av 15. desember 2000 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) - opphevet
- Forskrift av 7. juni 2019 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.

### Forarbeider Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

- Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Ot.prp.nr. 43 (1999-2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.
- Prop.46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

### Rundskriv/veiledere

- Rundskriv T 2/09, «Ikraftsetting av ny plandel i plan – og bygningsloven», Kommunal- og moderniseringsdepartementet, opprinnelig utgitt av Miljødepartementet den 23.06.2009
- Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven (2020), Brosjyre/ veiledning, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

### Faglitteratur

- Kommuneloven med kommentarer, Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, 6. utgave 2014

### Kommunalt planverk

- Delplan for idrettsanlegg, friluftsliv og fysisk aktivitet 2017-2021 (2028).
- Energi- og klimaplan for Lavangen kommune (2009-2020).
- Boligsosial handlingsplan for Lavangen kommune (2006-2010).
- Budsjett 2016 Økonomiplan 2016-2019 Tallbudsjett, vedtatt i kommunestyret den 11.12.15 i sak 65/2015
- Formannskapetets forslag til Budsjett/økonomiplan for 2016-2019 Kommentardel, vedtatt i kommunestyret den 11.12.15 i sak 65/2015
- Budsjett 2017 Økonomiplan 2017-2020 Tallbudsjett, vedtatt av kommunestyret den 08.12.16 i sak 65/2016
- Formannskapetets forslag til Budsjett/økonomiplan for 2017-2020 Kommentardel, vedtatt i kommunestyret den 08.12.16 i sak 65/2016
- Budsjett 2018 Økonomiplan 2018-2021 Tallbudsjett, vedtatt av kommunestyret den 07.12.17 i sak 46/2017
- Formannskapetets forslag til Budsjett/økonomiplan for 2018-2021 Kommentardel, vedtatt i kommunestyret den 07.12.17 i sak 46/2017
- Formannskapetets innstilling til Budsjett 2019 Økonomiplan 2019-2022 vedtatt av formannskapet den 26.11.18 i sak 123/18
- Formannskapetets forslag til Budsjett/økonomiplan 2019-2022 Kommentardel, vedtatt i kommunestyret den 13.12.2018 i sak 64/18

Politiske dokumenter

- Protokoll fra møte i kommunestyret i Lavangen kommune den 13.12.2018 i sak 64/18

## Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, 26 kommuner i Troms og Finnmark og tolv kommuner i Nordland.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes, Sjøvegan, Leknes, Svolvær og Bodø.

Vi har 41 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av elleve medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Samfunnsøkonomi
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Økonomi

## KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Lavangen kommune:

<i>Offentlige anskaffelser</i>	2017
<i>Bosetting og integrering av flyktninger</i>	2019

