

FORVALTNINGSREVISJON

Økonomistyring og økonomisk internkontroll

Harstad kommune
Hársttáid suohkan



Rapport 2022

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Harstad kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens økonomistyring og økonomiske internkontroll. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Harstad kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Harstad kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 28. desember 2022

(En ny utgave av rapporten – med enkelte mindre korrigeringer – ble tilsendt K-Sekretariatet den 10. januar 2023.)

Knut Teppan Vik

*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor,
prosjektleder*

Margrete Mjølhus Kleiven

Ansvarlig for kvalitetssikring

Björg-Karin Steinhaug

Prosjektmedarbeider, revisor

SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har revisor undersøkt og vurdert Harstad kommunes økonomistyring og økonomiske internkontroll på et overordnet nivå. Problemstillingene som forvaltningsrevisjonen har tatt utgangspunkt i, er:

1. *Har Harstad kommune økonomistyring i henhold til gjeldende regelverk?*
2. *Har Harstad kommune i tilstrekkelig grad skriftliggjorte rutiner og retningslinjer for økonomisk internkontroll? Etterleves rutinene i praksis?*
3. *Hva gjør kommunen for å sikre at ansatte har kompetanse til å ivareta oppgaver innenfor økonomistyring og økonomisk internkontroll?*

For å besvare problemstilling 1 har revisor undersøkt og vurdert innhold i flere av kommunens plandokumenter (virksomhetsplaner, årsbudsjetter og økonomiplaner), økonomirapporteringer fra kommuneadministrasjonen til kommunestyret, årsmeldinger og lokale reglementer. Våre vurderinger bygger i tillegg på muntlig informasjon som revisor har innhentet gjennom både løpende revisjon av kommunen, og i anledning denne forvaltningsrevisjonen.

Vår konklusjon er at *Harstad kommune på et overordnet nivå har økonomistyring i tråd med gjeldende regelverk.*

Konklusjonen bygger på følgende vurderinger:

- Kommuneadministrasjonens forslag til årsbudsjett og økonomiplaner er på et overordnet nivå basert på realistiske forventninger om utviklingen i inntekter og utgifter.
- Kommuneadministrasjonen har minimum to ganger i året (i undersøkelsesperioden; f.o.m. 2019 t.o.m. 2022) rapportert til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter – sammenholdt med årsbudsjettet. Budsjettreguleringer har blitt foreslått i de tilfellene der det i tertialrapporter har blitt uttrykt usikkerhet rundt hvorvidt årsbudsjettet ville holde.
- I årsrapportene fra kommuneadministrasjonen har forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske utvikling, stilling og handleevne over tid, blitt redegjort for. Det samme gjelder vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjett og årsregnskap.
- Harstad kommune har skriftlige rutinebeskrivelser og delreglementer som samlet sett vil utgjøre relevante bestanddeler i et økonomireglement. Kommunen har imidlertid ikke et *samlet* økonomireglement.
- Harstad kommune har et reglement for finansforvaltning.

Revisor registrerer at det med hensyn til helse- og omsorgstjenester foreligger erkjente utfordringer i Harstad kommune med når det gjelder å drifte i balanse. I den løpende revisjonen av Harstad kommune har det også fremkommet funn som indikerer motstridende oppfatninger relatert til kvaliteten i kommunens budsjettprosess på tjenesteområdet. Denne forvaltningsrevisjonen er imidlertid rettet mot kommunens økonomistyring som helhet, og revisor har i tillegg sett grunn til å vektlegge at kommuneadministrasjonen har informert kommunestyret på en grundig måte om årsakene til merforbruk samt foreslått relevante tiltak for å bringe dette tjenesteområdets drift i balanse.

For å besvare problemstilling 2 har revisor undersøkt og vurdert innholdet i lokale reglementer for økonomiforvaltningen i Harstad kommune – for å få et overordnet inntrykk av kommunens *formaliserte* internkontroll på økonomiområdet. Herunder har vi undersøkt og vurdert blant annet kommunens anskaffelsesregelverk, delegeringsreglementer, etiske retningslinjer, reglementet for finansforvaltning og kommunens reglement for rekvirering, kontering, attestasjon og anvisning.

Vår konklusjon er at *Harstad kommune i stor grad har overordnede skriftliggjorte rutiner og retningslinjer for økonomisk internkontroll.*

Ovenstående konklusjon bygger på følgende vurderinger med henblikk på kommunens formaliserte internkontroll:

- Kommunen har i stor grad, men ikke fullt og helt, oppdaterte dokumenter som viser fordeling av roller og ansvar innenfor området økonomisk internkontroll
- Kommunen har ikke et *oppdatert* anskaffelsesreglement, men anskaffelsesreglementet skiller mellom ulike typer anskaffelser og definerer roller og ansvar i forbindelse med slike
- Kommunen har skriftlige, etiske retningslinjer for ansatte og ombud
- Kommunen har reglementer for både administrativ og politisk delegering
- Kommunen har skriftlige rutinebeskrivelser for avstemming av balansekonti samt avstemming mellom økonomisystemet og forsystemer
- Revisor legger til grunn at selv om det ikke foreligger noen overordnet skriftlig risikoanalyse for kommunen som sådan, er kommunens formaliserte (og for den saks skyld også den praktiserte) internkontroll nødvendigvis basert på vurderinger av virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Vi har ikke grunnlag for å ta stilling til kvaliteten i kommunens risikovurderinger all den tid disse ikke er skriftliggjorte

Undersøkelsene, vurderingene og konklusjonene vi fremsetter i denne rapporten, er underlagt visse avgrensninger. De ressursmessige rammene for en forvaltningsrevisjon tillater ikke detaljerte undersøkelser – på alle nivå i organisasjonen – av hvordan økonomistyring og økonomisk internkontroll praktiseres fra dag til dag. Som kommunens revisor utfører vi naturligvis også både løpende revisjon og årsoppgjørrevisjon av Harstad kommune. Vi viser til de forhold som i brevets form eller på annen måte forelegges kontrollutvalget i denne sammenheng. Enkelte slike forhold er nevnt i denne rapporten. Revisors undersøkelser i anledning denne forvaltningsrevisjonen har altså ikke avdekket vesentlige mangler i kommunens overordnede, formaliserte internkontroll for økonomiforvaltningen.

Det samme gjelder revisors undersøkelser og besvarelse under problemstilling 3 i rapporten. Våre funn gir grunn til å oppsummere med at Harstad kommune v/ Økonomitjenesten gjennom sin dialog med øvrige organisasjonsledd i praksis holder en løpende, overordnet oversikt over realkompetansen med henblikk på økonomistyring og økonomisk internkontroll blant ansatte som har oppgaver innenfor økonomistyring og økonomisk internkontroll. Tiltakene for å sikre at ansattes kompetanse på området er tilstrekkelig, fremstår i noen grad systematisert. Revisor oppfatter imidlertid at disse tiltakene i større grad basert på konkrete henvendelser som Økonomitjenesten mottar. I lys av at problemstilling 3 er deskriptivt orientert tar revisor ikke stilling til hvorvidt kommuneadministrasjonens innsats på dette området er tilstrekkelig.

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner i denne forvaltningsrevisjonen anbefaler vi Harstad kommune

- å vurdere å samle foreliggende, skriftlige prosedyrebeskrivelser for økonomistyring og økonomisk internkontroll til ett samlet økonomireglement for kommunen
- å vurdere behovet for å utarbeide *skriftlige* risiko- og sårbarhetsanalyser med henblikk på kommunens økonomiforvaltning
- å påse at kommunens anskaffelsesreglement oppdateres i tråd med endringer i anskaffelsesregelverkets terskelverdier
- å vurdere tiltak for å øke ansattes bevissthet rundt mulighetene for å rapportere avvik på økonomiområdet ved bruk av kommunens overordnede system for avviksrapportering

Sammendrag	0
1 Bakgrunn og bestilling.....	1
2 Problemstillinger og revisjonskriterier	1
2.1 <i>Problemstillinger.....</i>	<i>1</i>
2.2 <i>Revisjonskriterier</i>	<i>1</i>
2.2.1 <i>Økonomistyring</i>	<i>2</i>
2.2.3 <i>Økonomisk internkontroll</i>	<i>5</i>
2.2.3.1 <i>Formalisering av internkontroll.....</i>	<i>6</i>
3 Metode, datamateriale og avgrensning	11
3.1 <i>Metode og datamateriale</i>	<i>11</i>
3.1.1 <i>Problemstilling 1: Økonomistyring</i>	<i>11</i>
3.1.2 <i>Problemstilling 2: Økonomisk internkontroll</i>	<i>12</i>
3.1.3 <i>Problemstilling 3: Kompetanse innen økonomistyring og økonomisk internkontroll</i>	<i>12</i>
4 Harstad kommune - organisering.....	13
5 Økonomistyringen i Harstad kommune.....	15
5.1 <i>Harstad kommunes budsjett- og planprosess</i>	<i>15</i>
5.2 <i>Økonomistyring i perioden 2019-2022: Planer og rapporteringer</i>	<i>16</i>
5.3 <i>Økonomistyringen innen helse og omsorg</i>	<i>52</i>
5.4 <i>Økonomisjefens kommentar relatert til budsjettrealisme</i>	<i>55</i>
5.5 <i>Lokale reglementer.....</i>	<i>55</i>
5.5 <i>Løpende budsjettkontroller</i>	<i>59</i>
6 Økonomisk internkontroll	60
6.1 <i>Skriftlige internkontrollrutiner – formalisert internkontroll.....</i>	<i>60</i>
6.2 <i>Etterlevelse av skriftlige rutiner – praktisert internkontroll.....</i>	<i>67</i>
7 Kompetanse og kompetanseutvikling	72
8 Sammendrag, vurderinger og konklusjoner	73
<i>Økonomistyring – problemstilling 1</i>	<i>73</i>
<i>Økonomisk internkontroll – problemstilling 2</i>	<i>75</i>
9 Kommunedirektørens uttalelse	79
10 Anbefalinger	80
11 Referanser.....	81

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Kontrollutvalget i Harstad kommune bestilte i sak 25/21 forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens økonomistyring og økonomiske internkontroll. I møte den 4. august 2021 vedtok kontrollutvalget KomRev NORDs overordnede prosjektskisse. Om formålet med forvaltningsrevisjonen skriver kontrollutvalgets sekretariat følgende i bestillingsskjemaet datert 15.6.2021:

«Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet, slik sekretariatet vurderer det, er å bidra til å sikre at Harstad kommune har fokus på viktigheten av god økonomisk internkontroll, samt å bidra til styrking av internkontrollen ved å påvise områder for forbedring. En god økonomisk internkontroll både sikrer og synliggjør hvordan kommunens penger blir brukt og knytter bruken til politiske vedtak. Den ivaretar derigjennom den økonomiske internkontrollen ved bruken av kommunens midler. Den gir større oversikt og trygghet for kommunens ansatte, og kommunens innbyggere. En god økonomistyring i en kommune bidrar til forutsigbarhet, noe som gir kommunen trygge rammer for planlegging og strategisk tenkning for framtiden for kommunen og dens innbyggere. God økonomistyring med tilstrekkelige og korrekte rapporteringer, også for så vidt gjelder kommunekassens egne regnskaper, bidrar med nødvendige styringsverktøy til politisk nivå i forhold til utarbeidelse av økonomiplan og budsjett.»

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

Forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *Har Harstad kommune økonomistyring i henhold til gjeldende regelverk?*
2. *Har Harstad kommune i tilstrekkelig grad skriftliggjorte rutiner og retningslinjer for økonomisk internkontroll? Etterleves rutinene i praksis?*
3. *Hva gjør kommunen for å sikre at ansatte har kompetanse til å ivareta oppgaver innenfor økonomistyring og økonomisk internkontroll?*

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. For de to første av de tre problemstillingene ovenfor – som er normativt formulerte og dermed fordrer vurderinger fra revisors side – utleder vi revisjonskriterier fra følgende revisjonskriteriekilder:

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- 85 tilrådninger for styrkt egenkontroll i kommunane (Kommunal og regionaldepartementet, rapport 2009)
- *Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder.* Kommunesektorens organisasjon (KS)
- *Økonomiplanlegging i norske kommuner og fylkeskommuner.* Veileder fra (tidl.) Kommunal- og regionaldepartementet.

Problemstilling 3 er deskriptivt formulert og blir fra revisors side besvart i form av en beskrivelse – uten vurderinger av revisors funn.

2.2.1 Økonomistyring

«Økonomistyring» kan sies å omhandle flere ulike dimensjoner av kommunens drift, herunder:

- Prioriteringsevne
- Påvirkningsevne
- Oversikt
- Kontroll
- Evnen til å holde seg innenfor gitte rammer¹

Temaet *Økonomi* behandles i kommunelovens femte del. I § 14-1 oppstilles det noen grunnleggende krav til økonomiforvaltningen i en kommune. Kommunen skal

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

Når det gjelder samordnede og realistiske planer for kommunens virksomhet, er *årsbudsjettet* og *økonomiplanen* sentrale. Disse plandokumentene utarbeides av kommuneadministrasjonen og forelegges kommunestyret for behandling. Dermed er altså selve budsjettprosessen også en sentral del av kommunens økonomistyring. Budsjettene danner videre et sentralt utgangspunkt for styringen av virksomheten gjennom budsjettåret.

Årsbudsjett

Det følger av kommuneloven § 14-2 bokstav a at kommunestyret skal vedta *årsbudsjett*. Årsbudsjettet skal, jf. kommuneloven § 14-4 settes opp i balanse og være realistisk, oversiktlig og fullstendig. Det skal være delt inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett. Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer. I en uttalelse fra tidl. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* til «tilsvarende» bestemmelse i den tidligere gjeldende kommuneloven; § 46 nr. 3, ble realismekravet definert som at årsbudsjettet skal bygge på «*realistiske forventninger om utviklingen i inntekter og utgifter.*» Revisor ser ingen grunn til å anta at kravet om realistisk årsbudsjett har blitt lempet på i forbindelse med ny kommunelov.

Det er, jf. kommuneloven § 14-3 tredje ledd, *formannskapet* som innstiller til vedtak om årsbudsjett. Ansvar for *forsvarlig saksutredning* til formannskapet og andre folkevalgte organer, påligger kommunedirektøren, jf. kommuneloven § 13-1 tredje ledd. Årsbudsjettene som er gjenstand for presentasjon og vurdering i denne rapporten, har i første omgang foreligget som forslag fra kommuneadministrasjonen i Harstad kommune.

Vi utleder på bakgrunn av ovenstående som et revisjonskriterium at **kommuneadministrasjonens forslag til årsbudsjett skal være basert på realistiske forventninger om utviklingen i inntekter og utgifter.**

¹ Opstad, Leiv, 2006: «Økonomistyring i offentlig sektor.»

Økonomiplan

I veilederen *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner* viser (tidl.) Kommunal- og regionaldepartementet til «sentrale elementer i økonomiplanen». Det vises til at befolkningsprognoser, prognoser for lønns- og prisvekst, anslåtte driftsinntekter og driftsutgifter, og langsiktig informasjon om investering og gjeld er sentrale deler av en god økonomiplan.

Av kommuneloven § 14-2 bokstav a følger det at kommunestyret også skal vedta *økonomiplan*. Økonomiplanen skal på det tidspunktet den vedtas, gjelde for de neste hele fire år, jf. § 14-3 første ledd. Tilsvarende som for årsbudsjettet skal økonomiplanen omfatte en driftsdel og en investeringsdel. Den skal være satt opp i balanse og være realistisk, fullstendig og oversiktlig. I «realistisk» ligger det – også med henblikk på økonomiplanen – at den skal bygge på realistiske forventninger om utviklingen i inntekter og utgifter, jamfør ovennevnte departementale uttalelse. Formannskapet innstiller til vedtak om økonomiplan, på bakgrunn av saksutredning (forslag) fra kommuneadministrasjonen. Økonomiplanene som er gjenstand for presentasjon og vurdering i denne rapporten, har i første omgang foreligget som forslag fra kommuneadministrasjonen i Harstad kommune.

Vi utleder som revisjonskriterium at **kommuneadministrasjonens forslag til økonomiplan skal være basert på realistiske forventninger om utviklingen i inntekter og utgifter.**

Budsjettstyring og rapportering

Årsbudsjettet er, jf. kommuneloven § 14-5, bindende for kommunestyret og underordnede organer. Videre har kommunedirektøren, jf. § 13-1 fjerde ledd, plikt til å påse at de vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt. Korresponderende med dette skal kommunedirektøren etter § 14-5 tredje ledd minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet. Dersom årsregnskapet for siste hele driftsår legges frem med et merforbruk i driftsregnskapet, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årets budsjett.

Av ovenstående utleder vi som revisjonskriterier at

- **Kommuneadministrasjonen skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter – sammenholdt med årsbudsjettet.**
 - **Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommuneadministrasjonen foreslå endringer i årsbudsjettet**
- **Dersom årsregnskapets driftsdel legges frem med merforbruk, skal kommunedirektøren foreslå endringer i påfølgende års budsjett i forbindelse med behandlingen av årsregnskapet**

Årsberetning

Det følger av kommuneloven § 14-7 at kommuner skal utarbeide en årsberetning for kommunens samlede virksomhet. Årsberetningen skal gjøre rede for blant annet

- Virksomhetens måloppnåelse og andre ikke-økonomiske forhold som er av vesentlig betydning for kommunen eller innbyggerne

- Vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene

Av ovenstående utleder vi som revisjonskriterier at

- **Kommuneadministrasjonen skal forelegge kommunestyret et forslag til årsberetning som redegjør for forhold av vesentlig betydning med hensyn til kommunens økonomistyring, herunder**
 - **forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og om den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid**
 - **vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene**

Planene og rapporteringsformene som omtales ovenfor, utgjør etter revisors syn – sammen med kommuneregnskapet - de grunnleggende bestanddelene i kommunens planlegging, «offentlige refleksjon» og etterrettelighet innen økonomistyring på et overordnet nivå. Planene og rapporteringene er helt sentrale i kommunikasjonen mellom administrativt og politisk nivå med henblikk på kommunens økonomistyring.

Interne reglementer og retningslinjer

Kommunestyret skal etter kommuneloven § 14-2 bokstav d vedta regler for økonomiforvaltningen; altså et økonomireglement. Loven oppstiller ingen spesifikke krav til innholdet i et slikt reglement. Interne regler som bidrar til god økonomistyring og måloppnåelse – og som samtidig danner et godt beslutningsgrunnlag for politikerne – er sentrale tema i et økonomireglement (Bernt og Overå, 2019: 323)

Ovennevnte bestemmelse pålegger også – etter bokstav d - kommunestyret å vedta regler for finans- og gjeldsforvaltningen; altså et *finansreglement*. Et finansreglement skal, jf. kommuneloven § 14-13, inneholde bestemmelser som hindrer kommunen i å ta vesentlig finansiell risiko² – og sikre at løpende betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

Kommunedirektøren må altså, jf. ovennevnte bestemmelser, utarbeide og forelegge slike reglementer for kommunestyret.

På bakgrunn av ovenstående utleder vi som revisjonskriterier at

- **Harstad kommune skal ha et økonomireglement.**
 - *Økonomireglementet bør inneholde interne regler som er egnet til å bidra til god økonomistyring*
- **Harstad kommune skal ha et finansreglement**

² Om begrepet «finansiell risiko» skriver *Sticos* følgende på sine hjemmesider: «Midler som utgjør kommunens løpende likviditet, må forvaltes kortsiktig og med høy likviditet slik at en kan dekke løpende betalingsforpliktelser. (...) Departementet mener at vesentlig finansiell risiko dekker alle former for finansiell risiko. Dette er eksempelvis kredittrisiko, kursrisiko, renterisiko og likviditetsrisiko. Vi kan definere risiko ut ifra kommunens økonomiske situasjon. Finansforvaltning vil bygge på en strategi som sikrer at kommunen kan utføre sine oppgaver, og dekke sine økonomiske forpliktelser. Siden kommuners økonomiske situasjon kan variere samt svingninger i markedet, så må begrepet forstås som relativt og ikke et konstant begrep.»

- *Finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommune i å ta vesentlig finansiell risiko*

2.2.3 Økonomisk internkontroll

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring definerer *internkontroll* som en «prosess, gjennomført av foretakets styre, ledelse og ansatte som er utformet for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse innen følgende områder:

- *Målrettet og effektiv drift*
- *Pålitelig rapportering*
- *Overholdelse av lover og regler»*

Økonomisk internkontroll kan dermed betraktes som en vesentlig forutsetning for økonomistyring.

Kommunesektorens organisasjon (KS) legger til grunn at på økonomiområdet er en vesentlig målsetning med internkontroll også å *unngå svindel og økonomisk utroskap*.³ En *internkontrollrutine* – enten denne foreligger skriftlig eller simpelthen tar form av et gjentakende handlingsmønster – må etter revisors syn forstås om en rutine innrettet mot én eller flere av målsetningene og hensynene ovenfor.

Det følger, som nevnt ovenfor, av gjeldende kommunelov § 25-1⁴ at kommuner og fylkeskommuner skal ha *internkontroll* med administrasjonens virksomhet *for å sikre at lover og forskrifter følges*. I kommuner er det kommunedirektøren som er ansvarlig for denne kontrollen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Av bestemmelsens tredje ledd følger det at kommunedirektøren – ved internkontroll etter denne paragrafen – skal

- a) Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) Ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Det følger av KS⁵ sin veileder «*Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll*» at kravene som følger av kommuneloven § 25-1, må forstås som minstekrav. KS argumenterer videre for tre forutsetninger for god internkontroll:

- Internkontrollen må være basert på et bevisst forhold til *risiko*; altså må risikovurderinger ikke bare være en løpende aktivitet i – men også være *grunnlag for innretning* av – internkontrollen.

³ Hvorfor skal vi ha internkontroll? - KS

⁴ Av någjeldende kommunelov § 31-3 Overgangsregler om internkontroll følger det at før lovens kapittel 25 Internkontroll trådte i kraft den 1.1.2021 gjaldt blant annet følgende bestemmelse: «Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.» Bestemmelsen korresponderer med den nå opphevede kommuneloven (av 1992) sin § 23 2. ledd, andre setning om administrasjonssjefens ansvar for betryggende kontroll.

⁵ Kommunesektorens organisasjon

- Internkontrollen må være formalisert; den bør innebære en organisering med ulike roller og ansvar, dokumentasjon, rutiner og prosedyrer samt rapportering og aggregering⁶
- Internkontrollen bør ta form av *kontrollaktiviteter* i daglig og faglig virksomhet, gjennom stikkprøver og planlagte kontroller, og gjennom avvikshåndtering

Den første av disse forutsetningene er også fremhevet av (tidl.) Kommunal- og regionaldepartementets rapport «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane». Fra rapporten hitsettes:

«Arbeidsgruppa meiner at der kommunesektoren er i dag, er risikovurdering eit viktig grunnlag for utvikling av god internkontroll.»

Kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav c angir korresponderende med dette at kommunedirektøren ved internkontroll skal *avdekke* og følge opp avvik og *risiko for avvik*.

Problemstilling 2 i denne forvaltningsrevisjonen dreier seg, for det første, om hvorvidt Harstad kommune «i tilstrekkelig grad har skriftliggjorte rutiner og retningslinjer» for økonomisk internkontroll. Revisor anser at dette spørsmålet har med *formalisering av internkontroll* å gjøre.

2.2.3.1 Formalisering av internkontroll

Et overordnet utgangspunkt etter kommuneloven § 25-1, er at det er opp til kommunen (kommunedirektøren) å avgjøre hva av internkontrollen som er nødvendig å *dokumentere*. Som KS påpeker, må imidlertid dette relative kravet også ses i sammenheng med bokstav b og e i bestemmelsen; som angir at det skal finnes *nødvendige rutiner og prosedyrer* og at slike skal evalueres og – ved behov – forbedres.

Enkelte dokumenter som åpenbart er sentrale med henblikk på økonomisk internkontroll (og økonomistyring) er imidlertid, som nevnt ovenfor, lovpålagte. Et *økonomireglement* vil i mange tilfeller utgjøre en «lokal» formulering av retningslinjer for forvaltningen av kommunens midler. Finansreglement er, på lik linje med økonomireglement, noe kommuner etter loven skal opprette.

En kommunes internkontroll med henblikk på økonomi og finansforvaltning, kategoriseres av KS som en typisk *sektorovergripende* internkontroll. For en slik type internkontroll er opprettelsen av sektorovergripende reglementer, etter KS sitt syn, nødvendig. Fra veilederen *Orden i eget hus* hitsettes et utklipp med eksempler på slike reglementer:

⁶ Aggregering innebærer å slå sammen eller kombinere data på ett nivå (for eksempel data som angår individer eller definerte grupper) og bruke disse til analyser på et mer overordnet nivå (som f.eks. angår hele kommuneorganisasjonen *over tid*.)

Utklipp 1. Eksempler på sektorovergripende reglementer**Eksempler**

- Delegeringsreglement fra kommunestyret til kommunedirektøren
- Delegering fra kommunedirektøren
- Økonomireglement/-håndbok
- Rutiner som sikrer iverksettelse og oppfølging av politiske vedtak
- Finansreglement
- Anskaffelsesstrategi og -reglement
- Arbeidsgiverstrategi
- Lederavtaler
- Ethiske reglement
- Rutiner for varsling etter arbeidsmiljølov
- Arkivplan
- Datasikkerhet og håndtering av personopplysninger (GDPR)
- Helse-, miljø og sikkerhet
- Krisehåndtering og beredskap

Kilde: *Kommunesektorens organisasjon*

Flere av reglementene det vises til i utklippet, er utvilsomt sentrale med hensyn til økonomisk internkontroll. *Reglementer for delegering* av myndighet fra kommunestyret og fra kommunedirektøren (kulepunkt 1 og 2) regulerer i mange tilfeller blant annet spørsmål om hvem som bemyndiges til å inngå avtaler på kommunens vegne. KS legger til grunn at en klar rolle- og ansvarsfordeling har en viktig funksjon i forebygging av uetisk atferd og korrupsjon. Det følger implisitt av kommuneloven § 25-1 at internkontrollen som kommunedirektøren skal besørge, blant annet innebærer bevisstgjøring (gjennom beskrivelse) av virksomhetens hovedoppgaver, mål og *organisering*.

Med henblikk på økonomisk internkontroll, er *innkjøp* et område med særlig risiko i enhver kommune. Ett forhold er kommunens rutiner for håndtering av inngående fakturaer (attestasjon og anvisning). Et annet forhold er kommunens innkjøpspraksis og anskaffelsesregelverket. Anskaffelses(strategi og -)reglement inngår i listen med KS sine eksempler på dokumenter med relevans for sektorovergripende, økonomisk internkontroll. Revisor ser i denne sammenheng grunn til igjen å vise til de departementale tilrådingene for styrket egenkontroll i norske kommuner, hvorav anbefalingene fra og med nr. 27 til og med nr. 32 omhandler kommunale *anskaffelser*. Fra departementets rapport hitsettes:

Utklipp 2. Fra rapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane»

Tilråding 27: Kommunen bør ha tydelege retningslinjer for anskaffingar som mellom anna skil mellom rammeavtalar, direkteanskaffingar og avrop på rammeavtalar. Retningslinjene bør også ha beløpsgrenser for å skilje mellom ulike typar anskaffingar.

Tilråding 28: Ansvar og roller i anskaffingsprosessen må definerast tydeleg. Særleg er det viktig å vere tydeleg på kva for anskaffingar som kan gjerast av resultateiningane sjølve, og kva for nokre som skal gjerast av staben. Det må òg definerast i kva tilfelle staben skal involverast undervegs.

Tilråding 29: Ansvaret for anskaffingsprosessen bør vere tydeleg. Det vil seie ansvaret for policy og rutinar så vel som ansvaret for kontrollar for å sikre etterleving av prosesskrav og avtalar som kommunen har inngått.

Tilråding 30: Kommunen bør lage eit system for oppbevaring av rammeavtalar, og avtalane må vere tilgjengelege.

Tilråding 31: Kommunen bør lage eit system for kontraktsoppfølging som kan handtere endringsordrar og tilleggsarbeid. Dette området bør ha særskilde krav til kontrollaktivitetar som reduserer risikoen til eit akseptabelt nivå.

Tilråding 32: Kommunen må ha kontrollaktiviteter knytte til bestilling, varemottak og utbetaling for å redusere risikoen for korrupsjon, mislegheiter og budsjettoverskridingar. Kommunen bør mellom anna ha rutinar for kontroll av fakturaer mot kontraktsvilkåra, bestilling og faktisk levering. Arbeidsdeling må sikrast.

Kilde: (Tidl.) Kommunal- og regionaldepartementet

Kommuner som skulle komme til å handle i strid med anskaffelsesregelverket, risikerer å bli holdt økonomisk (erstatnings)ansvarlige for dette. KOFA⁷ kan ilegge kommuner overtredelsesgebyr⁸, og leverandører som mener seg forbigått, kan fremme erstatningssak mot kommunen. Anskaffelsesregelverket, nærmere bestemt fastsettelse av terskelverdier som regulerer i hvilke tilfeller ulike deler av regelverket er gjeldende i forbindelse med det enkelte innkjøp, endres med jevne mellomrom. Et oppdatert anskaffelsesreglement reduserer risikoen for brudd på gjeldende regelverk og de skadevirkninger dette kan gi for kommunens økonomi og omdømme.

Revisor anser også, i likhet med KS, at etablering av etiske retningslinjer/etisk regelverk i en kommune har relevans for økonomisk internkontroll.⁹ Etiske reglementer, som også er nevnt som et eksempel på sektorovergripende internkontrolldokumenter i utklippet ovenfor, innebærer gjerne definisjoner av ulike typer risiko som i noen tilfeller kan tenkes å materialisere seg i forbindelse med økonomiske disposisjoner foretatt av kommunalt ansatte som sådan: Inhabilitet, dobbeltroller, urimelige fordeler oppnådd i kraft av ens stilling m.m. er tema som gjerne omtales i etiske retningslinjer.

Når det gjelder opprettelse av andre, skriftlige rutiner, jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav b, er det, slik revisor tolker bestemmelsens andre ledd, i utgangspunktet opp til kommunedirektøren å vurdere hvilket omfang det er behov for. Korresponderende med KS sin veileder og COSO-modellens¹⁰ grunnforutsetning om at risikovurdering er en avgjørende faktor for god internkontroll, legger revisor til grunn at kommunedirektøren – for å kunne vurdere hvilket omfang kommunens skriftlige rutiner for økonomisk internkontroll skal ha – må foreta *risikovurderinger*. Av kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav c følger det at kommunedirektørens internkontroll blant annet skal kretse rundt å avdekke og følge opp avvik og *risiko* for avvik. Uavhengig av de risikovurderinger som i praksis gjøres i norske kommuner, legges det imidlertid til grunn som en generell tilråding fra (tidl.) *Kommunal og regionaldepartementet* at kommunen bør ha *oppdaterte dokumenter som viser roller og ansvar*, herunder kontrollansvar på området økonomisk internkontroll. Det er, jamfør de 85 departementale tilrådingene, nødvendig å sikre en hensiktsmessig arbeidsdeling ved utforming av slike kontroller – slik at ikke én og samme person er ansvarlig for *både* aktiviteten og kontrollen av denne. Etter revisors syn er det også en god etisk praksis/god forvaltningsskikk

⁷ Klagenemnda for offentlige anskaffelser

⁸ KOFA har myndighet til å ilegge offentlige oppdragsgivere et gebyr på opptil 15 % av kontraktens verdi dersom KOFA finner at vilkårene for å ilegge gebyr er til stede.

⁹ Jf. definisjonen av internkontroll som en prosess utformet for å gi rimelig sikkerhet for bl.a. overholdelse av lover og regler.

¹⁰ Om COSO-rammeverket skriver KS følgende: «COSO-rammeverket er et anerkjent rammeverk for vurdering og utvikling av internkontroll i en virksomhet. COSO har påvirket kravene til internkontroll i statens økonomiregelverk, og benyttes av flere revisjons- og rådgivningsmiljøer i deres arbeid med kommunale, statlige og private virksomheter. COSO er en organisasjon - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – med utspring i USA. Organisasjonen gir ut rapporter og rammeverk om risikostyring. COSOs rammeverk for helhetlig risikostyring - COSO ERM - ble publisert i 2004, og endret i 2017.»

å påse at ansvarlige for aktiviteter og kontrollen av aktiviteter ikke står i et inhabilitetsforhold til hverandre. Kommunen bør ha rutiner for å sikre seg mot nettopp dette.

KS skiller i veilederen *Orden i eget hus* mellom forebyggende og avdekkende kontroller. *Forebyggende* kontroller skal forhindre at uønskede hendelser oppstår. Eksempler på dette er kontroller av inngående fakturaer som i et manuelt system bør underlegges arbeidsdeling, eller en systemapplikasjon som sikrer at fakturaer må være underlagt attestasjon og anvisning av to ulike personer i et elektronisk system. Revisor viser her for øvrig til anbefaling nr. 32 fra *Kommunal- og regionaldepartementet*, jf. utklippet på forrige side. *Avdekkende* kontroller er kontrollaktiviteter som skal oppdage uønskede hendelser *som har inntruffet*. Et eksempel på en avdekkende kontroll er å etterprøve håndtering av fakturaer etter at disse er har vært behandlet av ansatte i kommunen. Et annet eksempel på avdekkende kontroller er avstemming av bankkonti mot regnskapssystem. Revisor skal – på bakgrunn av vår erfaring med løpende revisjon av kommuner – få legge til at det etter vårt syn er tilrådelig at følgende avdekkende kontroller dokumenteres: Avstemming av balansekonti og avstemming mellom økonomisystemet og forsystemer, for eksempel innenfor lønn og fakturering.

Bak rapporten *Internkontroll i norske kommuner* som ble utarbeidet etter oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartement i 2008, lå det en målsetning om å skaffe oversikt over norske kommunes praktisering av plikten etter daværende kommunelov § 23 nr. 2 om *betryggende kontroll*. Fra kommunene som deltok i utredningen ble det fremhevet at interne regler må være enkle og gi konkrete og praktiske anvisninger på hvilke kontrollhandlinger som skal utføres av hvem og på hvilke stadier i prosessene.

Med utgangspunkt i fremstillingen ovenfor utleder vi som revisjonskriterier at

- **Harstad kommune bør ha oppdaterte dokumenter som viser fordeling av roller og ansvar innenfor området økonomisk internkontroll**
 - Rolle- og ansvarsfordelingen bør være egnet til å sikre at ansvaret for både aktiviteten og kontrollen av den ikke er tillagt én og samme person
 - Rolle- og ansvarsfordelingen bør være egnet til å sikre at ikke én og samme person både attesterer og anviser en utgift/utbetaling
- **Harstad kommune bør ha**
 - **Reglement for delegering av myndighet fra kommunestyret til kommunedirektøren**
 - **Reglement for delegering av myndighet fra kommunedirektøren**
 - **Etiske retningslinjer/etisk regelverk**
- **Harstad kommune bør ha skriftlige rutinebeskrivelser relatert til**
 - **Avstemming av balansekonti**
 - **Avstemming mellom økonomisystemet og forsystemer**
- **Harstad kommune bør ha et oppdatert anskaffelsesreglement som**
 - skiller mellom ulike anskaffelser
 - har oppdaterte beløpsgrenser som angir hvilke anskaffelsesprosedyrer som er tillatt
 - definerer ansvar og roller, spesielt hvilke innkjøp resultatenehetene kan utføre og i hvilke tilfeller kommunedirektørens stab/støttefunksjoner må involveres
 - angir rutiner for kontrollaktiviteter knyttet til bestilling, varemottak og utbetaling

- **Harstad kommunes rutiner og retningslinjer for økonomisk internkontroll bør på et overordnet nivå være basert på vurderinger av virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold**

Revisor anser at spørsmål nr. 2 under problemstilling 2; om hvorvidt internkontrollrutinene etterlevs i praksis, er et deskriptivt formulert spørsmål. Se ellers delkapittel 3.1.2 nedenfor.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSNING

3.1 Metode og datamateriale

Våre fremstillinger i denne rapporten bygger på flere kilder og metoder. Nedenfor redegjør vi for metoden og kildebruken som denne rapporten bygger på. Vi drøfter også dataenes gyldighet og pålitelighet. Med *gyldige data* menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Med *pålitelige data* mener vi data som ikke er beheftet med vesentlige feil – altså data som er mest mulig nøyaktige.

3.1.1 Problemstilling 1: Økonomistyring

Slik problemstilling 1 er formulert innebærer den ingen avgrensning utover at det er Harstad kommune som er gjenstand for vurdering. Vår formulering av problemstilling 1 er i tråd med kontrollutvalgets ønske, jf. bestilling i sak 25/21. Under den ressursmessige rammen denne forvaltningsrevisjonen er underlagt, er revisors fremstillinger, vurderinger og konklusjoner i denne rapporten nødvendigvis lagt på et *overordnet* nivå. Dette betyr at det er *økonomistyringen av kommunen som helhet* våre fremstillinger, vurderinger og konklusjoner kretser rundt; til forskjell fra økonomistyringen ved den enkelte avdeling eller enhet.

Som vi viser til i kapittel 2, anser vi at en rekke offentlige dokumenter utgjør de grunnleggende delene i kommunens planlegging, offentlige refleksjon og økonomistyring på et overordnet nivå. Vi har derfor lagt til grunn opplysninger fra kommunens virksomhetsplaner (årsbudsjett og økonomiplaner), økonomirapporteringer fra kommuneadministrasjonen til kommunestyret, årsmeldinger og lokale reglementer i våre undersøkelser og vurderinger av kommunens økonomistyring. I lys av at flere av revisjonskriteriene som vi har utledet i kapittel 2 ovenfor innebærer krav til ovennevnte dokumenters innhold, har vi valgt å synliggjøre innhold fra disse dokumentene i et betydelig omfang i kapittel 5 nedenfor. I vårt datamateriale inngår også opplysninger som ansatte i Harstad kommune har formidlet til revisor muntlig; i forbindelse med revisors løpende revisjon av kommunen samt denne forvaltningsrevisjonen. Hva angår de muntlige opplysningene vi viser til i rapporten, anser vi disse som relevante fordi de kommer fra ansatte med særlig ansvar og innsikt relatert til kommunens økonomistyring. Økonomisjefen i Harstad kommune har vært vår kontaktperson i anledning denne forvaltningsrevisjonen. Vi har også hatt noe dialog med regnskapsleder.

Vi anser å være i besittelse av relevante og tilstrekkelige data for vurdering av Harstad kommunes *overordnede* økonomistyring opp imot de revisjonskriteriene vi utleder i kapittel 2 ovenfor. For deler av kommuneorganisasjonen der utfordringene med økonomistyring synes å være større enn i kommunen for øvrig, fremstiller vi - som det fremgår av kapittel 5 nedenfor – i noen utstrekning mer detaljerte data.

Vi ser ingen umiddelbar grunn til å anta at dokumentasjonen vi i denne rapporten legger til grunn for vurderinger av Harstad kommunes økonomistyring, er beheftet med vesentlige feil eller utelatelser. Revisor anser at enkelte av de muntlig avgitte utsagnene og opplysningene vi viser til i kapittel 5 nedenfor, til dels må betraktes som uttrykk for subjektive oppfatninger. Utsagnene er like fullt relevante sett i sammenheng med de øvrige dataene rapporten bygger på.

3.1.2 Problemstilling 2: Økonomisk internkontroll

Revisor legger, i tråd med KS, til grunn en forståelse av *internkontroll* som noe som i en viss utstrekning bør *formaliseres* og i tillegg naturligvis *praktiseres*. Dermed anser vi både dokumentasjon (i form av skriftlige prosedyrebeskrivelser og reglementer) og praksis (i form av kontrollaktiviteter) som relevante data for vurdering av kommunens økonomiske internkontroll. Våre fremstillinger (i kapittel 6) i denne rapporten er, for det første, basert på gjennomgang av relevante, lokale reglementer. Vi anser at disse utgjør relevante data for vurdering av kommunens formaliserte internkontroll. Ettersom det i de revisjonskriteriene vi har utledet i kapittel 2 ovenfor oppstilles konkrete krav til innholdet i skriftlige internkontrollrutiner, har vi valgt å gjengi deler av innholdet i de lokale reglementene i rapporten. Revisor har ingen grunn til å tro at noen av disse reglementene inneholder feil som gjør dem misvisende med hensyn til kommunens intensjoner for innholdet i den formaliserte internkontrollen.

Når det gjelder kontrollaktiviteter; altså praktisert internkontroll, tillater ikke denne forvaltningsrevisjonens ressursmessige rammer omfattende undersøkelser av hvorvidt kontrollhandlinger gjennomføres (på tilfredsstillende måte) i alle ledd av kommuneorganisasjonen «fra dag til dag». Å innhente et datamateriale for helhetlige vurderinger av kontrollaktivitetene i kommunen som sådan, vil under alle omstendigheter være svært ressurskrevende.

Det påligger, etter kommuneloven § 24-6 første ledd, revisor en plikt til å «se etter om den økonomiske internkontrollen er ordnet på en betryggende måte». Revisor skal også, jf. kommuneloven § 24-7 første ledd bokstav c gi skriftlige meldinger om vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen. I denne rapporten presenterer vi – som oppdaterte og aktuelle data for kommunens praktisering av internkontroll – noen forhold som revisor har tatt opp med Harstad kommune i brev form i 2022. Som det fremgår av kapittel 6 nedenfor, er enkelte av revisors påpekninger basert på muntlig avgitte opplysninger fra enkeltansatte i Harstad kommune.

3.1.3 Problemstilling 3: Kompetanse innen økonomistyring og økonomisk internkontroll

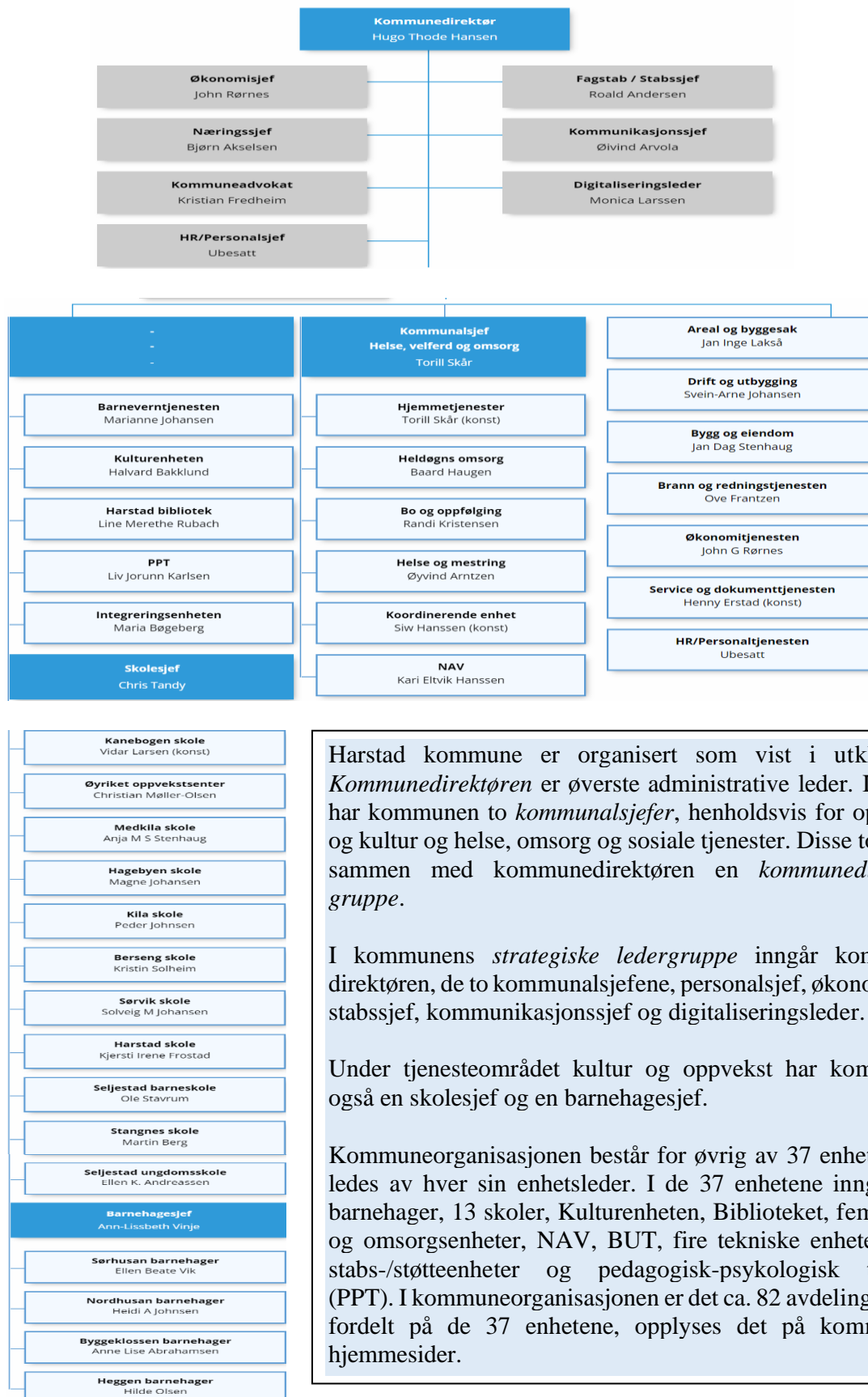
Våre undersøkelser av hva kommunen gjør for å sikre at ansatte har kompetanse til å ivareta oppgaver innenfor økonomistyring og økonomisk internkontroll, har i hovedsak tatt form av innhenting av muntlige data fra kommunens økonomisjef. Vi har stilt økonomisjefen flere spørsmål relatert til ansattes kompetanse og kommunens systemer for kompetanseutvikling på de aktuelle områdene. Vi anser at økonomisjefen – som må anses som å være sentral i kommunens arbeid med økonomistyring og økonomisk internkontroll – er i besittelse av særlig relevant og overordnet kunnskap om de tiltakene kommunen treffer for å sørge for at ansatte har tilstrekkelig kompetanse hva angår økonomistyring og økonomisk internkontroll. Vi har ingen indikasjoner på at de muntlige opplysningene vi har fått, står i sterk kontrast til de faktiske forhold i kommunen.

Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg vil vi fremlagt datamaterialet for kommunen og gjort enkelte korrigeringer som følge av dette. Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem. Vi anser å ha gjennomført forvaltningsrevisjonen i tråd med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon; RSK 001.¹¹

¹¹ Fastsatt av styret i NKRF den 12. august 2020.

4 HARSTAD KOMMUNE - ORGANISERING

Utklipp 3. Organisasjonskart Harstad kommune



Harstad kommune er organisert som vist i utklipp 3. *Kommunedirektøren* er øverste administrative leder. I tillegg har kommunen to *kommunalsjefer*, henholdsvis for oppvekst og kultur og helse, omsorg og sosiale tjenester. Disse to utgjør sammen med kommunedirektøren en *kommunedirektør-gruppe*.

I kommunens *strategiske ledergruppe* inngår kommunedirektøren, de to kommunalsjefene, personalsjef, økonomisjef, stabssjef, kommunikasjonssjef og digitaliseringsleder.

Under tjenesteområdet kultur og oppvekst har kommunen også en skolesjef og en barnehagesjef.

Kommuneorganisasjonen består for øvrig av 37 enheter som ledes av hver sin enhetsleder. I de 37 enhetene inngår fire barnehager, 13 skoler, Kulturenheten, Biblioteket, fem helse- og omsorgsenheter, NAV, BUT, fire tekniske enheter, seks stabs-/støtteenheter og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). I kommuneorganisasjonen er det ca. 82 avdelingsledere fordelt på de 37 enhetene, opplyses det på kommunens hjemmesider.

Økonomitjenesten er et sentralt organisasjonsledd med henblikk på økonomistyring og økonomisk internkontroll i Harstad kommune. De to hovedarbeidsområdene ved økonomitjenesten er *økonomi* og *regnskap*. De som jobber innenfor førstnevnte område, er tre kontrollere og økonomisjefen selv. Controllerne har et overordnet ansvar for utarbeidelse av budsjett samt budsjettoppfølging overfor virksomhetsledere (som i sin tur har ansvar for budsjettoppfølging i sin virksomhet). Under økonomi ligger også kommunens finansforvaltning, som økonomisjefen selv har hovedansvaret for, samt forvaltning (kontroll) av tilskudd fra Harstad kommune. *Regnskapsavdelingen* fører regnskapet og har ansvar for lønn, fakturering og inkasso. Ved regnskapsavdelingen utføres også fakturering. I anledning en pågående omorganisering kommer kommunens innkjøpsfunksjon til å bli organisert som en del av økonomitjenesten.

Revisors kontaktperson i anledning denne forvaltningsrevisjonen; kommunens økonomisjef, opplyser at hver enkelt enhetsleder har det fulle og totale ansvaret for «arbeid, folk og fag». Oppgavene som skal gjøres med henblikk på økonomistyring og økonomisk internkontroll, er i stor grad desentraliserte. Alt av «grunnlag» som oppstår i forbindelse med driften av enhetene; altså lønn, fakturering mv., behandles ute på enhetene.

5 ØKONOMISTYRINGEN I HARSTAD KOMMUNE

Har Harstad kommune økonomistyring i henhold til gjeldende regelverk?

Revisjonskriterier

- **Kommuneadministrasjonens forslag til årsbudsjett skal være basert på realistiske forventninger om utviklingen i inntekter og utgifter**
- **Kommuneadministrasjonens forslag til økonomiplan skal være basert på realistiske forventninger om utviklingen i inntekter og utgifter.**
- **Kommuneadministrasjonen skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter – sammenholdt med årsbudsjettet.**
 - **Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommuneadministrasjonen foreslå endringer i årsbudsjettet**
- **Dersom årsregnskapets driftsdel legges frem med merforbruk, skal kommunedirektøren foreslå endringer i påfølgende års budsjett i forbindelse med behandlingen av årsregnskapet**
- **Kommuneadministrasjonen skal forelegge kommunestyret et forslag til årsberetning som redegjør for forhold av vesentlig betydning med hensyn til kommunens økonomistyring, herunder**
 - **forhold som er viktige for å bedømme den økonomiske utviklingen og stillingen, og om den økonomiske utviklingen og stillingen ivaretar den økonomiske handleevnen over tid**
 - **vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjettet og årsregnskapet, og vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene**
- **Harstad kommune skal ha et økonomireglement**
 - *Økonomireglementet bør inneholde interne regler som er egnet til å bidra til god økonomistyring*
- **Harstad kommune skal ha et finansreglement**
 - *Finansreglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommune i å ta vesentlig finansiell risiko*

Kilde: Kommuneloven

5.1 Harstad kommunes budsjett- og planprosess

Revisor har i møter med økonomisjef bedt om en beskrivelse av budsjettprosessen i Harstad kommune. Økonomisjef opplyser at ved budsjettering for kommende driftsår holdes en videreføring av «dagens» drift opp mot de forventede inntektene i kommende driftsår. Budsjettprosessen starter tidlig på året, kort tid etter at forrige årsbudsjett er vedtatt.

Administrasjonen følger med på om det kommer kommunestyrevedtak med direkte betydning for driften det kommende året. Den mest krevende delen av budsjettarbeidet påbegynnes etter sommeren. Da starter jobben med å bistå virksomhetene/enhetene med å etablere et budsjettforslag med utgangspunkt i deres rammer – basert på driftsnivået «pr. dags dato». Rammen for den enkelte virksomhet eller enhet tar utgangspunkt i deres antall årsverk pr. 1. januar – justert for eventuelle endringer kommunestyret har gjort i løpet av året. Økonomitjenesten justerer deretter budsjettforslaget med henblikk på lønns- og prisvekst. Sent på høsten settes alle disse delbudsjettene sammen til et helhetlig budsjettforslag. Det foreligger pr. dags dato ingen ansvarsmatrise eller rutinebeskrivelse for budsjettprosessen, men tidligere ble det benyttet et årshjul som var styrende for dette arbeidet. Årshjulet tok form av et Excel-dokument. Det var stort sett bare ansatte ved økonomitjenesten som brukte dette dokumentet, opplyser økonomisjefen. Etter hvert så de ikke lenger behov for å bruke det. I dag bruker økonomisjefen et enkelt årshjul i programmet *Microsoft Teams*. Her angis overordnede arbeidsoppgaver relatert til både budsjettprosess, budsjettkontroll og tertialrapporteringer. I årshjulet er ulike arbeidsoppgaver tillagt ulike personer. Revisor har blitt forelagt både Excel-dokumentet (som før var i bruk,) og Teams-oversikten (som nå er i bruk). Harstad kommune har ifølge økonomisjef ikke et *samlet* økonomireglement, men kommunen har flere rutinebeskrivelser og reglementer som vi presenterer i kapittel 5.5 og 6 nedenfor.

Vi viser for øvrig til våre funn i kapittel 5.3 *Økonomistyring i helse og omsorg*.

5.2 Økonomistyring i perioden 2019-2022: Planer og rapporteringer

I det følgende presenterer revisor tekstutdrag og informasjon fra sentrale dokumenter for Harstad kommunes økonomistyring i perioden fra og med 2019 til og med 2022. Kommunestyret har for samtlige av de nevnte årene blitt forelagt årsbudsjetter og økonomiplaner. Disse er lagt frem i form av dokumenter titulert henholdsvis:

- *Virksomhetsplan for 2019-2022*
- *Budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023*
- *Budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024*
- *Budsjett og økonomiplan 2022-2025*

I alle disse fire dokumentene inngår:

- Kommunedirektørens (tidl. rådmannens) innledning
- Presentasjon av «hovedsatsinger» for budsjettåret
- Fremstilling av rammebetingelser og budsjettforutsetninger, herunder
 - Demografisk utvikling, befolkningsfremskrivninger, anslag for kommunens frie inntekter (rammetilskudd og skatteinntekter), øvrige statstilskudd/refusjoner, drøfting av lønns- og prisvekst, pensjon og arbeidsgiveravgift, langsiktig gjeld og kapitalutgifter, rente- og avdragsinntekter, disposisjonsfond mv.
- Budsjettskjemaer/oversikter i henhold til bestemmelser i *budsjettforskriften*¹² og *forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.*
- Drifts- og investeringstiltak i planperioden med salderinger
- Informasjon om (arbeidet med) kommunens planverk for øvrig

¹² Nå opphevet.

- Presentasjon av styringssystem og servicestrategi,
 - Herunder resultatmål, nøkkeltall og prognoser for kommunen som sådan samt for det enkelte tjenesteområde.

Økonomisjef opplyser at når det gjelder formannskapetets behandling av *økonomiplaner*, har endringene som er vedtatt (i formannskapetets innstilling til kommunestyret) vært veldig små. I våre vurderinger av realismen i de forventningene som økonomiplanene bygger på, jf. revisjonskriterium nr. 2 i tekstboksen over, har vi derfor tatt utgangspunkt i de vedtatte økonomiplanene som ligger på kommunens innsynsportal.

5.2.1 Harstad kommunes virksomhetsplan for perioden 2019-2022

Den 20. november 2018 ble *formannskapet* i Harstad kommune forelagt rådmannens forslag til *Virksomhetsplan 2019-2022*. Av saksutredningen til sak PS 98/2018 *Virksomhetsplan 2019-2022* fremgår blant annet følgende:

Utklipp 4. Fra rådmannens forslag til årsbudsjett for 2019

Rådmannens tilrådning:

- 1 Harstad kommunes budsjett for budsjettåret 2019 vedtas med:

Driftsbudsjett	
Totale inntekter	kr. 2 203 985 493,-
Totale utgifter	kr. 2 203 985 493,-
Investeringsbudsjett	
Inntekter	kr. 77 773 000,-
Totalt investeringsbudsjett	kr. 437 528 000,-
Utlån (formidlingslån) inkl. avdrag	kr. 54 600 000,-
Forskutteringer/EK innskudd	kr. 2 014 000,-
Sum finansieringsbehov	kr. 416 369 000,-

Med detaljeringsnivå slik det fremgår av
pkt. 2.1.1 Budsjettskjema 1A - driftsbudsjettet
pkt. 2.1.2 Budsjettskjema 1B - Driftsbudsjett-netto driftsutgifter tjenesteområde
pkt. 2.1.4 Budsjettskjema 2A - investeringsbudsjettet
pkt. 2.1.6 Budsjettskjema 2B - investeringsbudsjettet netto utgifter pr.
tjenesteområde

Kommunestyret i Harstad vedtok i møte den 6. desember 2018 følgende i sak *161/2018 Virksomhetsplan 2019-2022*:

Utklipp 5. Vedtatt årsbudsjett for 2019**Vedtatt Kommunestyret - 06.12.2018:**

1 Harstad kommunes budsjett for budsjettåret 2019 vedtas med:

Driftsbudsjett	
Totale inntekter	kr. 2 206 098 839,-
Totale utgifter	kr. 2 206 098 839,-
Investeringsbudsjett	
Inntekter	kr. 77 773 000,-
Totalt investeringsbudsjett	kr. 399 079 000,-
Utlån (formidlingslån) inkl. avdrag	kr. 54 600 000,-
Forskutteringer/EK innskudd	kr. 2 014 000,-
Sum finansieringsbehov	kr. 377 920 000,-

Med detaljeringsnivå slik det fremgår av

pkt. 2.1.1 Budsjettskjema 1A - driftsbudsjettet

pkt. 2.1.2 Budsjettskjema 1B - Driftsbudsjett-netto driftsutgifter tjenesteområde

pkt. 2.1.4 Budsjettskjema 2A - investeringsbudsjettet

pkt. 2.1.6 Budsjettskjema 2B - investeringsbudsjettet netto utgifter pr. tjenesteområde

Vedtaket innebar noen endringer sett i forhold til det forslaget som formannskapet ble forelagt til behandling i sitt møte den 20. november samme år. Anslagene for totale inntekter og totale utgifter i *driftsbudsjettet* ble økt med om lag 2 millioner kroner, og dette utgjorde en økning på om lag én promille. Når det gjelder *investeringsbudsjettet*, ble dette redusert med ca. 38,5 millioner kroner (8,8 %) i forbindelse med politisk behandling. Årsaken synes å være at en del investeringsprosjekter tilknyttet selvkostområdene *vann* og *avløp* ble tatt ut av virksomhetsplanen.

Fra selve virksomhetsplanen som den 6.12.2018 ble vedtatt av *kommunestyret*, hitsettes:**Utklipp 6. Fra virksomhetsplan 2019-2022****2.2. Budsjettskjema 1B – Driftsbudsjett pr. tjenesteområde**

(I hht budsjettforskriftens § 6)

Beskrivelse	Enheter	Regnskap 2017	Budsjett 2018	Budsjett 2019	Budsjett 2020	Budsjett 2021	Budsjett 2022
		Netto	Netto	Netto	Netto	Netto	Netto
Harstad kommune - sum		1 393 697 213	1 316 958 450	1 365 485 000	1 351 735 000	1 343 485 000	1 344 835 000
Administrative enheter	01-06 og 10	137 377 804	146 647 827	153 444 346	147 919 346	149 319 346	147 619 346
Tekniske enheter	12-15	118 721 708	108 859 681	108 615 683	96 350 683	95 200 683	100 400 683
NAV og Barnevernet	18-19	56 140 641	69 144 259	65 444 227	65 444 227	65 444 227	65 444 227
Barnehageenheter**	30-36	162 971 081	176 530 959	185 066 930	184 316 930	184 116 930	184 116 930
Skoleenheter*	51-69 og 79	282 165 976	281 538 169	295 446 622	293 846 622	293 846 622	293 846 622
Helse og Omsorgsenheter***	07,17 og 80-87	526 019 016	537 523 511	553 489 052	551 989 052	551 989 052	552 589 052
Kulturenheter	20 og 78	17 451 886	18 363 204	18 341 015	18 341 015	18 341 015	18 341 015
Fellesområdet	09	92 849 103	-21 649 160	-14 362 875	-6 472 875	-14 772 875	-17 522 875
Interkommunale samarbeid****	76-7700	0	0	0	0	0	0

* Inneholder også barnehagedelen på Bjarkøy og Grytøy, Fag skole i Fagstab samt skoleteamet på PPT

** Inneholder også Fag barnehage i Fagstab, samt førskoleteamet og Familiens hus på PPT

*** Inneholder også helse og omsorgsrelaterte ansvar i Fagstab

**** PPT (minus skoleteamet, førskoleteamet og Familiens hus) samt Regionrådet

Som det fremgår av utklipp 6 ovenfor, innebar tallene som inngår i budsjettskjema 1 B at de totale netto driftsutgiftene for 2019 ble budsjettert 2 % lavere sett i forhold til faktisk netto

driftsutgift i 2017.¹³ Budsjettanslagene for netto driftsutgift i årene 2020, 2021 og 2022 innebar ytterligere reduksjoner. Det vedtatte årsbudsjettet (drift) for 2019 innebar et negativt netto driftsresultat på om lag 27 millioner kroner og bruk av 16,79 millioner kroner fra kommunens disposisjonsfond samt bruk av 10,079 millioner kroner fra bundne fond.¹⁴ Det vedtatte investeringsbudsjettet for 2019 innebar bruk av 12,01 millioner kroner fra ubundne investeringsfond og 361,1 millioner kroner i lånemidler. Av budsjettskjema 2B som er limt inn på neste side, fremgår det at det ble planlagt for vesentlige reduserte investeringer i anleggsmidler¹⁵ fra 2019 til 2022.

Innledningsvis i *Virksomhetsplan 2019-2022*, som er et relativt omfattende dokument på nærmere 150 sider, kommenterer rådmannen drifts- og investeringsbudsjettene for 2019. Rådmannen viser til at Harstad kommunes økonomi kjennetegnes av høye årlige utgifter knyttet til gjennomførte investeringer, forholdsvis store driftsoverskudd de siste årene, fondsreserver av landsgjennomsnittlig størrelse, og høyere driftsutgifter i helse og omsorg samt skole enn i sammenliknbare kommuner. Videre skriver rådmannen:

«Budsjettet og økonomiplanen legges frem i balanse. Budsjettet netto driftsresultat er imidlertid negativt i alle år i planperioden. Dette skyldes at en del engangsutgifter og ekstraordinært veivedlikehold er finansiert ved bruk av fondsmidler. Videre er det lagt opp til å bygge ned fond på selvkostområdene. Dette er ikke i tråd med målsettingen kommunestyret har vedtatt om et netto driftsresultat på 2 %, noe som vil si mer enn 40 mill. kr. I en tid hvor rentenivået øker og veksten i frie inntekter stopper gir dette driftsmessige utfordringer. Utfordringer i forhold til fastlegesituasjonen, behovet for økte ressurser til spesialpedagogiske tiltak og økte utgifter til gjennomførte og planlagte investeringer kommer på toppen av dette. Handlingsrommet for nye driftstiltak er spist opp, og budsjettet og virksomhetsplanen er balansert med krav til effektivisering av virksomheten.»

Videre viser rådmannen i sin innledning til en lansering, i 2017, av tiltaket/programmet «Omstilling 2022».

Utklipp 7. Fra virksomhetsplan 2019-2022

Omstilling 2022

For at kommuneøkonomien skal være bærekraftig og ha handlingsrom er det nødvendig med en driftsmessig omstilling på i størrelsesorden 40 mill. kroner. Denne kommer i tillegg til de vedtatte bemanningskuttene frem til 2020 og andre vedtatte utgiftsreduksjoner. Omstillingen er påkrevd for å sikre den fremtidige evnen til å gjennomføre investeringer og for å oppnå et netto driftsresultat i tråd med de mål kommunestyret har vedtatt.

I løpet av 2018 vil rådmannen utarbeide et program for «Omstilling 2022». Dette vil skje på bakgrunn av drøftinger med de hovedtillitsvalgte. Rådmannen har som utgangspunkt at oppsigelser ikke er et aktuelt virkemiddel i denne sammenhengen. Sentrale elementer i omstillingsarbeidet vil være fortsatt satsing på kontinuerlig forbedring, medarbeiderdrevet innovasjon og digitalisering.

Utgangspunkt. for omstillingen er:

- Gjennomføring av tidligere vedtatte bemanningskutt med totalt 45 stillinger i perioden 17-20
- Ytterligere reduserte driftsutgifter i forhold til dagens nivå med 2 % / 40 mill. kroner
- Ca 2/3 av utgiftsreduksjonene skal komme i lønn og sosiale utgifter
- Ca 1/3 av utgiftsreduksjonene skal komme i andre utgifter enn lønn
- Som ledd i «Omstilling 2022» gjennomgås alle deler av kommunens virksomhet, inkludert kjøp av tjenester og tilskudd til ulike formål.
- Målet er at effektene skal komme gradvis frem mot 2022

¹³ På tidspunktet for kommunestyrets behandling av virksomhetsplanen for 2019-2022 forelå (naturligvis) ennå ikke kommuneregnskapet for 2018.

¹⁴ Referanse: Tabell 2.3. Økonomisk oversikt – driftsbudsjettet, side 29 i VHP 2019-2022.

¹⁵ Anleggsmidler er eiendeler som kan brukes over flere perioder, for eksempel fast eiendom, maskiner, m.m.

Av budsjettskjema 2B i utklipp 8 nedenfor fremgår det at tekniske enheter utgjør et «tyngdepunkt» i investeringsbudsjettet 2019 og planen for perioden 2019-2022.

Utklipp 8. Fra virksomhetsplan 2019-2022

2.6. Budsjettskjema 2B – Investeringstiltak – per tjenesteområde

(I hht budsjettforskriftens § 6)

Enheter	Beskrivelse	Regnskap 2017	Budsjett 2018	Budsjett 2019	Budsjett 2020	Budsjett 2021	Budsjett 2022
		Brutto	Brutto	Brutto	Brutto	Brutto	Brutto
Til investering i anleggsmidler	Harstad kommune – sum	401 058 254	380 099 000	399 079 000	207 060 000	104 824 000	17 500 000
01-06 samt 10	Administrative enheter	4 594 611	2 600 000	3 300 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000
12-15	Tekniske enheter	387 964 750	376 159 000	395 279 000	204 560 000	102 324 000	15 000 000
18-19	NAV og Barnevernet						
30-36	Barnehageenheter**	186 313					
51-69 samt 79	Skoleenheter*	1 355 973					
17, 17 samt 80-87	Helse og omsorgsenheter***	6 016 608					
20 samt 78	Kulturtjenester						
09	09 Fellesområdet	940 000	1 340 000	500 000			
76-7700	Interkommunalt samarbeid****	0	0	0	0	0	0

* Inneholder også barnehagedelen på Bjarkøy og Grytøy, Fag skole i Fagstab samt skoleteamet på PPT

** Inneholder også Fag barnehage i Fagstab, samt førskoleteamet og familiens hus på PPT

*** Inneholder også helse og omsorgsrelaterte ansvar i Fagstab

**** PPT (minus skoleteamet, førskoleteamet og familiens hus) samt Regionrådet

5.2.2 Årsrapport og årsregnskap 2018

Harstad kommunes årsregnskap og årsrapport ble behandlet av kommunestyret den 29. mai 2019, i sak 58/2019. I kapittel 1 *Rådmannens kommentar* ble det gitt en del opplysninger og betraktninger tilknyttet kommunens økonomiske utvikling, stilling og handleevne.

Utklipp 9. Fra årsrapport 2018

Økonomisk var 2018 et godt år for Harstad kommune. Netto driftsresultat ble på 84,4 millioner kroner. Netto driftsresultat for konsernet Harstad kommune utgjør 4,1 % av driftsinntektene. Nivået på netto driftsresultatet er langt bedre enn den statlige anbefalingen om et netto driftsresultat på 1,75 % av driftsinntektene. Høye frie inntekter (gode skatteinntekter på landsbasis), lavere pensjonskostnader, lave renter samt 39 mill kroner fra Havbruksfondet gjorde at kommunen fikk gode resultat i 2018. Resultatet er godt over gjennomsnittet for så vel Troms kommuner, sammenlignbare kommuner og landet. Det regnskapsmessige resultatet ble på 54,2 mill. kr. Forskjellen på netto driftsresultat og regnskapsmessig resultat er i hovedsak at midlene fra Havbruksfondet er avsatt til disposisjonsfond.

Investeringsregnskapet ble gjort opp i balanse med brutto investeringer på 257,2 millioner kroner. 172,9 millioner av investeringene ble finansiert med lån, hvor det meste var nye lånemidler. Ved inngangen til 2019 var kommunens langsiktige lånegjeld 2,762 milliarder kroner. Dette tilsvarer kr. 117.000 pr. innbygger og 118,5 % av driftsinntektene. Målt mot driftsinntektene er den langsiktige gjelden omtrent på samme nivå som i 2017. Det er positivt at den ikke er økt, men likevel er den langsiktige lånegjelden fortsatt å regne som høy.

Kommunens økonomiske reserver er styrket i 2018. Disposisjonsfondet (inkl. midler fra Havbruksfondet), inklusive det regnskapsmessige overskuddet for 2018, er nå på 287,1 millioner kroner / 13,1 % av driftsinntektene. Det ubundne investeringsfondet er nå på 107,6 millioner kroner / 4,9 % av driftsinntektene. Dette er en reduksjon på 30,3 mill. kroner fra 2017, og et resultat av at kommunestyret ønsker å bruke deler av de gode regnskapsresultatene til å redusere den langsiktige gjelden. I strategi for fortsatt økonomisk balanse er det et mål om at disposisjonsfondet på sikt bør være minimum 10 % av driftsinntektene i tillegg til størrelsen på det akkumulerte premieavviket (i 2018 på 7,2% av driftsinntektene). Harstad kommune er på god vei mot å nå denne målsetningen. Rådmannen er av den formening at det er meget viktig å styrke kommunens likviditet og økonomiske reserver, særlig med bakgrunn i størrelsen på premieavviket

som skal utgiftsføres kommende år, den høye lånegjelden og de ambisiøse investeringsplanene kommunestyret har vedtatt. Disposisjonsfondet vil utgjøre en buffer først og fremst for driften, men kan også benyttes til å finansiere investeringer. I en situasjon hvor rentenivået øker vil et stort disposisjonsfond gjøre oss mer robust. Det ubundne investeringsfondet kan kun benyttes til investeringer. Kommunen har egen pensjonskasse og er også en stor eier i Hålogaland Kraft AS. Eventuell kapitaltilførsel til disse virksomhetene kan kun skje ved fondsmidler. Dette da det ikke er låneadgang til formålet. Det er derfor viktig å ikke redusere det ubundne investeringsfondet for mye.

Under overskriften *3. Økonomi – kommuneregnskapet* vises det til tre forhold som etter rådmannens syn er «bekymringsfulle og som utgjør en finansiell risiko for Harstad kommune»:

- Svært høy og økende langsiktig gjeld
- Bare minimumsavdrag av langsiktig gjeld
- Høyt akkumulert premieavvik

Kommunens driftsinntekter på 2 198 millioner kroner var 2,5 % høyere enn budsjettet. Kommunens driftsutgifter på kr 2 097 millioner kroner var 0,5 % lavere enn budsjettet.

5.2.3 Tertialrapport 1, 2019

Den første av tertialrapportene revisor har undersøkt i anledning denne forvaltningsrevisjonen, er tertialrapport nr. 1 fra 2019. De åtte tertialrapportene vi viser til i fremstillingene nedenfor, er grunnleggende sett bygget opp på samme måte. Følgende hovedpunkter inngår i alle:

- *Ingress:* Her redegjør rådmannen/kommunedirektøren på et overordnet nivå for utviklingen i kommunens økonomi – målt opp mot budsjettet – pr. utgangen av det kvartalet rapporten gjelder
- *Tilråding:* Her fremgår rådmannens/kommunedirektørens forslag til budsjettregulering for henholdsvis driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet. Videre fremgår en konsekvensanalyse som viser hva utviklingen og budsjettreguleringene impliserer med hensyn til disposisjonsfond
- *Statusrapport for fellesområdet:* Denne delen av tertialrapporten omfatter redegjørelser for befolkningsutvikling, (noen av årene) koronapandemien, utviklingen i frie inntekter (rammetilskudd, skatt, momskompensasjon m.m.), utvikling mht. lønn og pensjon, og finansforvaltning
- *Økonomi- og tjenesterapportering drift:* Her angis kommenterte/forklarte resultatanslag (balanse, mer-, eller mindreforbruk) for angjeldende år for de ulike tjenesteområdene i kommunen.
- *Økonomi- og tjenesterapportering investering:* Her redegjøres det for de til enhver tid pågående investeringsprosjekter i kommunen – herunder kommenterte opplysninger om eventuelle endringer i budsjett og/eller fremdrift
- *Personalrapportering:* Denne delen av tertialrapporten omhandler sykefraværet blant kommunens ansatte
- *Vedtaksoppfølging:* Her vises det til at kommunestyret har vedtatt at det er ønskelig med tilbakemelding på politiske vedtak i forbindelse med tertialrapporteringer. Status for aktuelle vedtak ligger som vedlegg til tertialrapportene

Tertialrapport nr. 1 for 2019 ble behandlet av kommunestyret den 13.6.2019, i sak 84/2019.¹⁶ Fra saksfremlegget hitsettes:

¹⁶ Før dette hadde rapporten vært til behandling i økonomiutvalget den 28. mai og i formannskapet den 4. juni samme år.

Utklipp 10. Fra tertialrapport 1, 2019

Det er usikkert om regnskapet for 2019 kommer ut i balanse. Det er utfordringer i ordinær drift. Kommunestyret har reversert tidligere vedtak om omstillinger. Rentenivået er på vei opp. Videre er det ikke sannsynlig at skatteinntekten i 2019 kommer til å gi merinntekter på samme nivå som de senere årene.

Driften på tjenesteområdene antas i helhet å ha høyere netto utgifter enn budsjettet. Særlig gjelder dette helse og omsorg, men også på enkelte tjenesteområder kan det bli netto merforbruk. Her legger imidlertid rådmannen til grunn at styringsgrep vil gi balanse.

Det er ennå tidlig til å kunne si noe sikkert om det er tilstrekkelig besparelser eller merinntekter på andre områder som kan finansiere et merforbruk i driften. Mulighetsrommet vil i så fall først og fremst på pensjonsutgifter og renteutgifter.

Kommunestyrets vedtak om å reversere vedtatte besparelser innenfor helse og omsorgssektoren med til sammen 11,5 millioner kroner årlig vil gjøre det ytterligere krevende å drifte i balanse, særlig i årene fremover. Det er tre måter den reverserte innsparingen kan finansieres på:

- Inntekten kan økes, dvs økt eiendomsskatt
- Utgiftene kan reduseres tilsvarende på andre tjenesteområder, det vil si en reduksjon på ca. 20 årsverk
- Investeringsnivået kan reduseres, dvs at det må investeres for ca 270 mill kroner mindre for å finansiere reverseringen av innsparingen innen helse og omsorgssektoren

God virksomhetsstyring er en betingelse for å komme ut i balanse eller med overskudd. Harstad kommunes økonomi er meget stram, med et høyt driftsnivå og en høy langsiktig gjeld. Den økonomiske situasjonen tilsier derfor at det ikke er rom for nye varige tiltak ut over de helt nødvendige korrigeringsene som er lagt inn i forslaget til nytt saldert budsjett.

Rådmannen legger frem forslag til saldert budsjett for 2019 ihht vedlagte økonomiplanskjema og budsjettreguleringsskjema.

Av selve tertialrapporten fremgikk blant annet følgende oversikt over økonomisk status pr. 1. tertial. Som det fremgår av utklipp 11, var det pr. april et totalt merforbruk på 7,76 MNOK på tjenesteområdene sett under ett. Slik kommuneadministrasjonen påpeker i saksfremlegget, var merforbruket størst innenfor *helse- og omsorgstjenestene*. Av saksutredningen fremgår det også at kommuneadministrasjonen satte merforbruket i sammenheng med reversering av tidligere vedtatte besparelser innenfor helse og omsorg¹⁷ – og fra kommuneadministrasjonens side ble det antydnet at denne «reverseringen» ville gi konsekvenser utover det påløpte merforbruket så langt i 2019.

Utklipp 11. Fra tertialrapport nr. 1, 2019

	Budsjett tom april	Regnskap tom april	Avvik tom april (+ er merforbruk)	Opprinnelig årsbudsjett	Revidert Årsbudsjett
Administrative enheter	66 061 736	66 892 634	830 898	153 444 346	153 044 346
Tekniske tjenester	57 771 828	61 718 599	3 946 771	108 615 683	108 615 683
NAV og Barnevernet	29 160 534	27 086 295	-2 074 239	65 444 227	65 444 227
Barnehager	75 185 677	72 092 904	-3 092 773	185 066 930	185 132 841
Grunnskoler	101 417 374	105 936 183	4 518 809	295 446 622	295 380 711
Helse og omsorgstjenester	251 132 965	263 742 723	12 609 758	553 489 052	553 480 052
Kulturenheter	6 312 522	5 985 343	-327 179	18 341 015	18 341 015
Fellesområdet	-485 447 339	-494 098 306	-8 650 967	-1 379 847 875	-1 379 438 875
Interkommunale samarbeid	-8 526 271	-8 525 471	800	0	0
Sum	93 069 026	100 830 904	7 761 878	0	0

¹⁷ Slik revisor forstår kommunedirektørens formuleringer, viser han her til kommunestyrets vedtak i sak 47/2019 *Status helse og omsorg mars 2019*. Saken ble behandlet i kommunestyret den 11. april 2019, og kommunestyret vedtok å «be rådmannen stanse all reduksjon av årsverk innen helse og omsorg som tidligere er vedtatt i VHP». Den virksomhetsplanen kommunestyret sikter til, ser ut til å være fra 2016.

Rådmannens forslag til saldert budsjett 2019 innebar følgende endringer med henblikk på drift:

Utklipp 12. Fra tertialrapport nr. 1, 2019

Utgifter	2019	2020	2021	2020
*Tilskudd Kasjord og Omegn Vel	200			
*Skilting	600			
*Tilskudd barn og unge 2017 - utbetaling	250			
*Driftsprosjekter Helse og omsorg	2 500			
*Ressurskrevende tjenester 2018	7 000			
Avdragsutgifter	1 000			
Miljøovervåking Harstad havn	1 490	-652	-100	-100
Strøm og annen oppvarming	2 800			
Reversering av kutt i årsverk 2018	3 000	3 000	3 000	3 000
Reversering av kutt i årsverk 2019	1 700	2 500	2 500	2 500
Reversering av kutt i årsverk 2020		2 000	3 000	3 000
Reversering av effektivisering sykehjem	1 500	3 000	3 000	3 000
Styrking av legetjenesten ved sykehjem	500	1 000	1 000	1 000
SUM UTGIFTER	22 540	10 875	12 400	12 400
Finansiering	2019	2020	2021	2020
* Bruk av disposisjonsfond	-10 550			
Utbytte HLK	-2 750			
Renteutgifter	-720			
Pensjon HKP	-5 000			
Pensjon SPK	-2 400			
Lærlingetilskudd 2018	-1 120			
SUM FINANSIERING	-22 540			

Når det gjelder investeringsbudsjettet, fremmet rådmannen forslag som fremgår av utklipp 13 på neste side. Kommunestyret vedtok rådmannens forslag til budsjettreguleringer. I tillegg vedtok kommunestyret flere mindre tiltak, bevilgninger og tilskudd som skulle finansieres gjennom bruk av disposisjonsfond.

Utklipp 13. Fra tertialrapport nr. 1, 2019

Investering		Ny utg. ramme	Tidl. utg. ramme	Endring utg 2019	Endring utg 2020	Endring Innt 2019	Endring Innt 2020
INVESTERINGSPROSJEKT FRIE OMRÅDER							
140107	Helsehuset/lokalmedisinsk senter	220 000	220 000	-45 000	45 000		
151049	Veipakke - kommunal andel av utvidelsen	40 000	40 000	-40 000	40 000		
151050	Sentrumstiltak - parkeringshus	60 000	60 000	-59 898	59 898		
151051	Oppgradering av sentrum	8 000	9 000	-8 500	7 500		
20010	Kunststien	1 000		1 000			
140176	Rådhus 1B: Renovering fasader	9 788	10 000	-212			
140205	Miljøstasjon og sykkelparkering ved rådhuset	3 812	3 600	212			
20009	Bredbåndsutbygging	7 750	6 240	1 510		-1 510	
20100	Digitaliseringsstrategi	1 940	2 500	-560			
30021	Nettverk Knorrebakken og Bergseng bss	560		560			
Investering		Ny utg. ramme	Tidl. utg. ramme	Endring utg 2019	Endring utg 2020	Endring Innt 2019	Endring Innt 2020
150025	Landsåshallen - opprustning	8 700	10 200	-1 500			
150032	Oppgradering av Harstad hallen	1 500		1 500			
INVESTERINGSPROSJEKT SELVFINANSIERENDE OMRÅDER - VAR							
153085	Vann: Fornyng VA Harstadåsen	9 500	9 500	-3 000	3 000		
154102	Avløp: Kanebogen Øvre	11 000	11 000	-8 000	8 000		
154103	Avløp: Stalheimveien	500	500	-500	500		
153108	Vann: Rødbergvegen (VP 151506)	3 300	3 300	-500	500	500	-500
153106	Fornyng Parken II	11 500	10 000	1 500			
154106	Fornyng Parken II	11 500	10 000	1 500			
154091	Avløpsrensing Harstad Sør	23 630	22 130	1 500			
154092	Avløp: Avløpsrensing sør, prosess og PS	52 100	35 100	17 000			
153071	Bergselvdammen-Langsetta	45 000	42 500	2 500			
154112	Utredning Åsegarden-Bergsodden	500		500			
INVESTERINGSPROSJEKT SELVFINANSIERENDE OMRÅDER - VEIPAKKE							
151512	VP Steinvn-Grønnebakkan	28 000	28 000	-2 500	2 500	2 500	-2 500

5.2.4 Tertialrapport nr. 2, 2019

Tertialrapport nr. 2 ble behandlet av kommunestyret i Harstad den 31. oktober 2019, sak 134/2019. Rådmannens innledende formuleringer fremgår av utklipp 14 nedenfor.

Utklipp 14. Fra tertialrapport nr. 2, 2019

Kommunestyret har budsjettert med at Harstad kommune skal bruke sparepenger for å balansere driften i 2019. Det er budsjettert med et negativt netto driftsresultat på 62 mill. kr.

Tallene etter årets åtte første måneder tyder på at regnskapet vil bli gjort opp i regnskapsmessig balanse, men at netto driftsresultatet blir negativt slik som budsjettert.

En del faktorer gjør at det er usikkerhet knyttet til om regnskapet vil bli gjort opp i balanse. Usikkerheten er knyttet til hvor stort merforbruket blir innenfor helse og omsorg og i barnevernet, størrelsen på inntektsvikten som følge av lavere integreringstilskudd og hvor stor økningen blir i pensjonskostnadene.

På plussiden kan vi notere høyere frie inntekter enn budsjettert, lavere renteutgifter og god virksomhetsstyring i øvrige deler av organisasjonen.

Rådmannen legger frem forslag til saldert budsjett for 2019 ihht vedlagte økonomiplanskjema og budsjettreguleringsskjema

Rapporten inneholdt følgende oversikt over økonomisk status pr. 2. tertial:

Utklipp 15. Fra tertialrapport nr. 2, 2019

	Budsjett tom august	Regnskap tom august	Avvik tom august (+ er merforbruk)	Opprinnelig årsbudsjett	Revidert Årsbudsjett
Administrative enheter	107 138 155	105 726 631	-1 411 524	153 444 346	165 090 652
Tekniske tjenester	80 943 394	70 193 591	-10 749 803	108 615 683	124 256 570
NAV og Barnevernet	49 842 825	49 454 255	-388 570	65 444 227	59 646 108
Barnehager	122 499 810	119 436 539	-3 063 271	185 066 930	184 421 683
Grunnskoler	187 880 598	181 963 045	-5 917 553	295 446 622	294 385 866
Helse og omsorgstjenester	390 845 872	408 164 776	17 318 904	553 489 052	559 423 228
Kulturenheter	12 225 623	12 530 510	304 887	18 341 015	18 027 015
Fellesområdet	-934 933 185	-979 968 472	-45 035 287	-1 379 847 875	-1 405 251 122
Interkommunale samarbeid	-6 294 330	-3 594 174	2 700 156	0	0
Sum	10 148 762	-36 093 299	-46 242 061	0	0

Kommunedirektøren viste videre til følgende:

Utklipp 16. Fra tertialrapport nr. 2, 2019

Harstad kommune har i år planlagt å bruke av sparepengene for å drifte kommunen. Over tid er ikke det bærekraftig. Driftsnivået er for høyt i forhold til kommunens inntekter. I opprinnelig budsjett er det budsjettert med et negativt netto driftsresultat på ca 27 mill kroner. Dette er i løpet av året økt til over 62 mill kroner (før 2.tertial) bl.a som følge av at det er vedtatt økte driftsutgifter som er finansiert av disposisjonsfond i stedet for økte inntekter eller reduserte utgifter. Hvis vi korrigerer for bruk av bundne fond på 27 mill kroner, så medfører det at vi forventer å ha driftsutgifter som er 35 mill kroner høyere enn årets driftsinntekt og bundne fondsmidler.

Sist Harstad kommune hadde et negativt netto driftsresultat var i 2010 og 2011, og det resulterte i en omfattende omstillingsprosess med både strukturendringer, store bemanningskutt og andre kostnadsutt, samt økning av eiendomsskatten.

Det er fattet en rekke vedtak både i år og de siste årene som har økt kommunens driftsnivå, og dermed bidratt til et budsjettert negativt netto driftsresultat.

- Økte utgifter til legetjenesten på minst 6,4 mill kroner
- Andre økte utgifter helse (ernæringsfysiolog, helsesøstre mm)
- Økt bemanning / reversering av planlagte kostnadsreduksjoner innenfor pleie og omsorg
- Beredskap i øyriket
- IKT i skolesektoren
- Økt veivedlikehold
- Økt bemanning spesialpedagogikk i barnehagene
- Økte tilskudd

I tillegg er driftsutgiftene innenfor helse og omsorgssektoren de siste årene økt mer enn kommunens inntekt, samt at nedleggelse av flyktingemottak og bosetting av færre flyktninger har resultert i at inntektene på dette området har blitt vesentlig redusert, uten at vi har maktet å redusere utgiftene tilsvarende.

Harstad kommune vokser mindre enn landsgjennomsnittet. Det medfører at vi hvert år får mindre andel av bevilgningene (skatt og rammeoverføring) til kommunesektoren. Det tilsier at Harstad kommune årlig må redusere driftsutgiftene, i stedet for å øke disse. Vi vet i tillegg at vi blir flere eldre i årene som kommer (flere enn snittet i andre kommuner). Det vil derfor være svært krevende å ivareta de økte omsorgsoppgavene når vi allerede har et for høyt driftsnivå som bl.a er finansiert ved å bruke våre reserver.

Kommunedirektøren la i saken frem nytt forslag til saldert budsjett, drift, for 2019. Budsjettreguleringene som fremgår av utklippet på neste side, ble vedtatt av kommunestyret. Det samme gjelder budsjettreguleringene med hensyn til investeringer, som fremgår av utklippet på neste side. Disse innebar utsettelse av fremdrift – og dermed også utsettelse av utgifter og inntekter relatert til prosjektene – fra 2019 til 2020.

Utklipp 17. Fra tertialrapport nr. 2, 2019

Oppsummering:

Rådmannens forslag til saldert budsjett for 2019 innebærer følgende endringer:

	2019	fom 2020
Tilskudd Pride	25	
Driftstilskudd sentrumsselskap	125	
Fauskevåg barnehage – vedlikehold bygg	250	
Digitale verktøy skole		4 200
Driftsprosjekter helse og omsorg – forskyvning	- 1 600	1 600
Overtakelse av Rødbergveien legesenter	2 400	
Beredskap i øyriket	960	
Omsorgslønn	1 700	
SUM utgifter	3 860	5 800
Bruk av disposisjonsfond	- 3 860	- 5 800
SUM finansiering	- 3 860	- 5 800

Utklipp 18. Fra tertialrapport nr. 2, 2019

			Siste vedtak	Total inv.	Tidl. budsj.	2019	2020	2019 Inntekt	2020 Inntekt
FRIE OMRÅDER									
			Siste vedtak	Total inv.	Tidl. budsj.	2019	2020	2019 Inntekt	2020 Inntekt
99999	Felles	Kapitaltilførsel Visit Harstad	K-18/105	1 000		1 000		-1 000	
99999	0212	Stiftelseskapital sentrumsselskap	K-18/105	525		525		-525	
BYG	140199	Lundenes skole	2.tertial	7 000	7 000	-5 000	5 000		
BYG	140211	Forprosjekt samlokalisert bolig/dag/avlastningssenter for utviklingshemmede	2.tertial	1 800	1 800	-800	800		
DRU	150036	Løypemaskin	2.tertial	2 500	2 500	-2 500	2 500		
DRU	151048	Veginvesteringer 2019	2.tertial	10 000	10 000	-4 500	4 500		
DRU	151052	Park i Harstadhamn	2.tertial	12 600	12 600	-9 000	9 000	7 500	-7 500
SELVFINANSIERENDE OMRÅDER									
DRU	152048	Sama: Veihevel 2019	2.tertial	3 850	3 850	-3 850	3 850		
DRU	152049	Sama: Kranbil	2.tertial	3 500	3 000	500			
DRU	153071	Vann: Bergselvdammen - Langsletta	2.tertial	45 000	45 000	-30 000	30 000		
DRU	154074	Avløp: Bergselvdammen-Langsletta	2.tertial	6 500	6 500	-5 000	5 000		
DRU	154076	Avløp: Harstadbotn PS (VP)	2.tertial	2 000	2 000	-1 800	1 800	900	500
DRU	153108	Vann: Rødbergvegen	2.tertial	4 300	3 300	1 500	-500	1 000	
DRU	154108	Avløp: Rødbergvegen	2.tertial	6 700	6 100	600			
DRU	154091	Avløp: Avløpsrensing sør, ledning	2.tertial	55 000	23 400	-2 500	34 100		
DRU	154092	Avløp: Avløpsrensing sør, prosess og PS	2.tertial	20 500	52 100	-30 500	-1 100		
DRU	155011	Renovasjon: fliskutter	2.tertial	1 000	300	700			
	1515xx	Veipakkeprosjekter							
DRU	151503	VP Fagerlivn	2.tertial	9 600	9 600	-1 500	1 500	1 500	-1 500
DRU	151507	VP Skarvegen	2.tertial	8 500	8 500	-3 000	3 000	3 000	-3 000
DRU	151512	VP Steinvn-Grønnebakkan	2.tertial	28 000	28 000	-3 000	3 000	3 000	-3 000
DRU	151516	VP Bjørnebåsen-Skogvnn	2.tertial	4 250	4 250	-3 000	3 000	3 000	-3 000
DRU	151523	VP Vegkryss St Olavsgate - Seljestad	2.tertial	255	1 050	-795			-795
DRU	151525	VP Holdeplasser mot sentrum - kommunal	2.tertial	13 870	11 075	5 306	-2 511	-2 511	5 036
DRU	151526	VP Kollektivknutepunkt sentrum	2.tertial	3 400	5 400	-2 000			-2 000

5.2.5 Budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023

Formannskapet behandlet i sak 19/29 i møte den 19. november 2019 rådmannens forslag til virksomhetsplan for perioden 2020-2023. Fra rådmannens saksutredning hitsettes:

Utklipp 19. Fra virksomhetsplan 2020-2023

1 Harstad kommunes budsjett for budsjettåret 2020 vedtas med:

Driftsbudsjett

Totale inntekter	kr. 2 291 190 848,-
Totale utgifter	kr. 2 291 190 848,-

Investeringsbudsjett

Investeringsinntekter	kr. 63 765 000,-
Totalt investeringsbudsjett	kr. 366 353 000,-
Utlån (formidlingslån) inkl. avdrag	kr. 54 600 000,-
Inv. i aksjer og andeler samt tilskudd	kr. 1 525 000,-
Sum finansieringsbehov	kr. 358 713 000,-
Overført fra drift og netto avsetninger	kr. 38 525 000,-
Bruk av lån	kr. 320 188 000,-
Sum finansiering	kr. 358 713 000,-

Med detaljeringsnivå slik det fremgår av

pkt. 2.2 Bevilgningsoversikter drift

pkt. 2.4 Økonomisk oversikt etter art - drift

pkt. 2.5 Bevilgningsoversikt investering

Formannskapet vedtok økninger i både drifts- og investeringsbudsjettet sett i forhold til rådmannens forslag. Driftsbudsjettet ble økt med om lag seks millioner kroner. Dette utgjorde en relativ økning på om lag 3% og skyldtes at formannskapet valgte å redusere noen innsparingstiltak (kutt) i driften som rådmannens budsjettforslag bygde på, herunder blant annet:

- Reduksjon i antall klasser i grunnskolen (på grunn av utviklingen i elevtall fra høsten 2021)
- Reduksjon i bevilging skolebibliotek
- Redusert driftsbudsjett ved Harstad bibliotek
- Bortfall av tiltaket ernæringsfysiolog
- Redusert tilskudd til Stedet og Fønix
- Økning i pris for parkering i sentrum med 5 %

Når det gjelder investeringsbudsjettet, utgjorde formannskapetets vedtatte økning i dette 6,8 % sett i forhold til rådmannens forslag. Det fremgår av protokollen fra møtet at formannskapet blant annet vedtok å fremskynde bygging av barnehage i Sørbygda, samt å bevilge 1,35 millioner til oppgradering av aulaen ved Kila skole.

Harstad kommunes virksomhetsplan for perioden 2020-2023 ble behandlet i kommunestyret den 5.12.2019. I rådmannens innledning inngikk blant annet følgende betraktninger:

Utklipp 20. Fra virksomhetsplan 2020-2023

I tidsrommet 2012-2014 gjennomførte Harstad kommune store driftsmessige omstillinger. Sammen med høy skattevekst i kommune-Norge la det grunnlaget for gode regnskapsresultater i perioden 2015-2018. Disse er i all hovedsak brukt til å bygge opp disposisjonsfond. Kommunen disposisjonsfond vil ved inngangen til 2020 være på om lag 216 mill. kr., inklusive tildelingen fra havbruksfondet.

Nå ser vi oss nødt til å planlegge med bruk av fond for å få budsjettet i balanse. Denne situasjonen kan ikke vedvare over tid og krever tiltak og evne til å prioritere.

Harstad kommunens økonomi kjennetegnes i dag av følgende forhold:

- en svært høy langsiktig gjeld
- høye årlige driftsutgifter knyttet til gjennomførte investeringer (renter, avdrag, betaling på investeringer andre har foretatt)
- høyere driftsutgifter innenfor helse, pleie og omsorg og skole enn sammenlignbare kommuner
- fondsreserver som er om lag på landsgjennomsnittet, men høye i nordnorsk sammenheng. Kommunens høye og akkumulert premieavvik gjør at nivået ideelt sett bør økes ytterligere. Det er viktig at kommunen har tilstrekkelig buffer for å tåle uforutsette kostnader.

Harstad kommunes drift er i ferd med å komme i ubalanse. Utgiftene har de siste årene vokst mer enn inntektene. Dette skyldes i hovedsak utgifter knyttet til de investeringene som er foretatt de siste 10-12 årene. I en tid hvor rentenivået øker og veksten i frie inntekter avtar, gir dette driftsmessige utfordringer. Driftsbudsjettet for 2019 er saldert med bruk av sparepenger. Dette er også tilfellet for alle årene i virksomhetsplanperioden 2020-2023. Dette til tross for at rådmannen foreslår tiltak som i sum gir driftsmessige besparelser på cirka 18 mill. kr. i 2020, og som har en helårsvirkning på cirka 30 mill. kr. fra 2022.

Den største utfordringen er økningen i langsiktig gjeld. Gjelden har økt som følge av et svært høyt investeringsnivå de siste 10-12 årene. Dette har ført til en økning i avdragsutgiftene på mer enn 40 mill. kr., noe som er mer enn en dobling fra 2010 og frem til i dag. Renteutgiftene har i samme periode ikke økt. Dette skyldes at rentenivået har falt i denne perioden, og at kommunen de siste årene har drevet aktiv gjeldsforvaltning.

Avhengig av investeringstempoet, vil veksten i avdragsutgiftene de neste 4-6 årene være 25-30 mill. kr. I tillegg vil renteutgiftene øke med cirka 20-25 mill. kr. Totalt altså en økning i rente- og avdragsutgiftene på 45-55 mill. kr. de neste 4-6 årene.

I innledningen til virksomhetsplanen ble det videre vist til at rådmannen foreslo tiltak som i sum ville bedre budsjettbalansen med om lag 30 millioner kroner når disse fikk helårsvirkning. Det ville i tillegg bli nødvendig å redusere utgifter eller øke inntekter med ytterligere ca. 30 millioner i de neste fire til seks årene for å drifte i balanse. Om budsjett og økonomiplan inneholdt innledningen følgende formulering:

«Budsjettet og økonomiplanen legges frem i balanse, men er saldert med bruk av fond. Det er nødvendig siden budsjettet netto driftsresultat er negativt i alle år i planperioden. Dette skyldes at en del engangsutgifter og ekstraordinært veivedlikehold er finansiert ved bruk av fondsmidler. Videre er det tatt høyde for økte rente- og avdragsutgifter og at det er lagt opp til å bygge ned fondene på selvkostområdene.»

Videre viste rådmannen til det ovennevnte «Omstilling 2022»¹⁸.

«Rådmannen lanserte i budsjettet for 2018 Omstilling 2022. Bakgrunnen er at det er nødvendig med tiltak for at kommuneøkonomien skal være bærekraftig og ha handlingsrom. Målet er en driftsmessig omstilling på i størrelsesorden 40 millioner kroner. Dette kommer i tillegg til de forslagene som ligger i virksomhetsplanen som allerede vedtatte tiltak.» Rådmannen viste videre til en målsetning om at effektene skulle «komme gradvis frem mot 2022.»

¹⁸ Jf. Virksomhetsplan 2019-2022.

Utklipp 21. Fra virksomhetsplan 2020-2023.

2.3. Bevilgning til tjenesteområdene

(I hht § 5-4 i forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning)

Beskrivelse	Enheter	Regnskap 2018	Budsjett 2019	Budsjett 2020	Budsjett 2021	Budsjett 2022	Budsjett 2023
Sum bevilgninger drift, netto *		1 398 914 138	1 457 237 648	1 509 745 092	1 484 245 092	1 475 325 092	1 475 095 092
Administrative enheter	01-06 og 10	147 572 039	153 744 346	158 363 170	156 503 170	154 733 170	155 883 170
Tekniske enheter	12-16	142 202 444	120 498 358	126 071 529	115 891 529	117 391 529	121 411 529
NAV og Barnevernet	18-19	131 994 711	122 285 418	116 624 058	116 374 058	116 374 058	116 374 058
Barnehageenheter***	30-36	174 597 900	185 476 930	193 245 536	194 645 536	194 645 536	194 645 536
Skoleenheter**	51-69 og 79	294 103 215	295 446 622	313 550 665	307 790 665	306 340 665	306 340 665
Helse og omsorgsenheter****	07,17 og 84-86	567 358 332	553 489 052	573 901 745	570 701 745	570 701 745	571 301 745
Kulturenheter	20 og 78	18 528 590	18 341 015	18 974 264	18 974 264	18 974 264	18 974 264
Fellesområdet	09	-77 749 329	7 827 125	9 014 125	3 364 125	-3 835 875	-9 835 875
Interkommunale samarbeid*****	76-7700	306 236	128 782	0	0	0	0

* Sum for alle tjenesteområdene skal tilsvare linje 6 i bevilgningsoversikt drift i avsnitt 3.2. Bevilgningene på de enkelte tjenesteområdene i tabellen over vil kunne avvike fra netto budsjett på de enkelte tjenesteområdene. Dette er fordi det kan være budsjett på tjenesteområdene som ikke ligger i begrepet «Bevilgninger drift, netto». F.eks vil dette gjelde integreringstilskudd og andre generelle driftsinntekter (linje 4 i bevilgningsoversikt drift i avsnitt 3.2).

*** Inneholder også barnehagedelen på Bjarkøy og Grytøy, Fag skole i Fagstab samt skoleteamet på PPT

**** Inneholder også Fag barnehage i Fagstab, samt førskoleteamet og Familiens hus på PPT

***** Inneholder også helse og omsorgsrelaterte ansvar i Fagstab

***** PPT (minus skoleteamet, førskoleteamet og Familiens hus) samt Regionrådet

Det vedtatte driftsbudsjettet et negativt netto driftsresultat på nærmere 32 millioner kroner – til inndekning ved bruk av disposisjonsfond. Summen av bevilgninger til drift – som fremgår i nest øverste linje i tabellen i utklippet, innebar en økning på om lag 8 % sett i forhold til summen av netto driftsutgifter regnskapsført i 2018.

Utklippet nedenfor viser de planlagte investeringstiltakene for 2020 og økonomiplanperioden:

Utklipp 22. Fra virksomhetsplan 2020-2023

Investeringstiltak:

Tiltaksbetegnelse	Siste vedtak	Total inv.	Tidl. budsj.	2020	2021	2022	2023
Barnehage i Sørbygda (4.avd) - investering	NY	60 000		30 000	30 000		
Etablering av forsterket skole i Harstad	VHP 2020	30 000	1 300	28 700			
Bergseng skole - investering	NY	395 000	4 000		3 000	3 000	5 000
Forprosjekt samlokalisert bolig/dag/avlastningscenter for utviklingshemmede	K66/19	3 700	1 000	2 700			
Dagsenter/avlastning - investering	NY	131 300		1 300	50 000	80 000	
Dagsenter/avlastning - inntekter investering	NY	-58 000				-58 000	
Helsehuset							
Helsehuset/lokalmedisinsk senter	VHP 2020	220 000	2 000	5 000	100 000	113 000	
Idrettshall i samarbeid med ny vgs - investering		200 000		2 000	5 000	110 000	83 000
Idrettshall i samarbeid med ny vgs - inntekter investering		-20 000					-20 000
EL-varebiler (tilskudd 50 000,- per stkt for inntil 6 stk)	NY	2 100		2 100			
	2t. 2019	10 000	5 500	4 500			
Veginvesteringer 2019	1t 2019	40 000			40 000		
Sentrumstiltak - parkeringshus	1t 2019	77 000	102	69 898	7 000		
Oppgradering av sentrum	1t 2019	8 000	500	7 500			
Tiltaksbetegnelse	Siste vedtak	Total inv.	Tidl. budsj.	2020	2021	2022	2023
Park i Harstadhamn	1t 2019	12 600	3 600	9 000			
Trafikkpart i Blåbærhaugen		7 500		7 500			
Kjøp av boliger	VHP 2020	25 000		25 000			
Oppgradering kommunale bygg - HMS	Årlig	20 000		5 000	5 000	5 000	5 000
Lundenes skole	2t 2019	7 000	2 000	5 000			
Aksjeemisjon i sentrumsselskap	VHP 2019	525		525			
Digitaliseringsstrategi investering	Årlig	10 000		2 500	2 500	2 500	2 500
Egenkapitalinnskudd KLP	Årlig	4 000		1 000	1 000	1 000	1 000
Avdrag lån fra Grottebadet AS	Årlig	-832		-208	-208	-208	-208
Momskompensasjon investering	Årlig	-130 000		-16 000	-32 000	-62 000	-20 000
Bruk av lån til egne investeringer	Årlig	-878 964		-295 188	-272 292	-187 592	-123 892
Vann		129 100	22 900	39 400	16 600	16 300	33 900
Avløp		202 243	26 370	97 773	35 400	18 000	24 700
Sama		40 325		10 325	10 000	10 000	10 000
Veipakkeprosjekter		80 880	34 723	36 157	10 000		
Boligutleie og Husbankmidler		218 400		54 600	54 600	54 600	54 600

Investeringsbudsjettet i likhet med driftsbudsjettet ble saldert ved bruk av ubundet fond – samt overføring fra driftsbudsjettet.

5.2.6 *Harstad kommunes årsregnskap og årsrapport for 2019*

Kommunens årsregnskap og årsrapport for 2019 ble behandlet i kommunestyret den 28. mai 2020. I kommunedirektørens innledning ble det vist til følgende:

- Et netto driftsresultat på -1,248 MNOK.
- Regnskapsmessig overskudd på 34,75 MNOK

Kommunens driftsinntekter var dette året 83,3 MNOK (3,9 %) høyere enn budsjettert. Driftsutgiftene var 43,7 MNOK (2 %) høyere enn budsjettert. Av de mer detaljerte fremstillingene i årsrapporten fremgår følgende tabell:

Utklipp 23. Fra årsrapport 2019

Forklaring avvik regnskap/budsjett på hovedområder

(tall i 1 000)	Regnskap	Rev.	Avvik	Kommentar
Fellesutgift/-inntekt				
Skatt, rammetilskudd og refusjoner				
Momskompensasjon	-47 136	-40 000	7 136	Merinntekt
Skatteinntekt	-691 197	-672 000	19 197	Merinntekt
Rammetilskudd	-751 227	-744 000	7 227	Merinntekt
Eiendomsskatt	-84 942	-80 500	4 442	Merinntekt
Andre statlige overføringer (rentekompensasjon m.m)	-13 395	-13 647	-252	
Øvrige budsjettposter	-33	-70	-37	
Finansielle poster				
Netto rentekostnader (ordinær)	44 778	58 392	13 613	Mindreutgift
Avdrag	82 716	83 000	284	
Andre finansielle poster	338	500	162	
Pensjon				
SUM pensjonsområdet	-14 157	5 154	19 311	"Merinntekt"
Diverse felles-fond/inntekt/utgift				
Overføring til fylkeskommunen - veiprosjekter	12 123	12 123	0	
Avsetning til disposisjonsfond	23 317	22 339	-978	
Avskrivinger	104 296	100 000	-4 296	
Motpost avskrivinger	-104 296	-100 000	4 296	
Bruk av tidligere års regnskapsmessig mindreforbruk	-54 232	-54 232	0	
Utbytte og eieruttak	-12 955	-12 750	205	
Avsatt til lønnsoppgjøret	0	3 733	3 733	Mindreutgift
Regnskapsmessig mindreforbruk	34 750	0	-34 750	
Øvrige felles-utg/innt	-3 763	-3 751	12	
Sum fellesområdet	-1 475	-1 435	39 305	
Tjenesteområder				
Barnehage**	182 608	186 975	4 367	Mindreutgift
Grunnskole**	296 129	297 687	1 558	Mindreutgift
Helse- og omsorgstjenester****	617 255	578 395	-38 860	Merutgift
Tekniske tjenester	136 687	125 784	-10 904	Merutgift
Administrative tjenester	153 940	168 184	14 243	Mindreutgift
NAV og Barnevernet	69 436	60 293	-9 143	Merutgift
Kulturenheter	18 960	18 393	-567	
Interkommunalt samarbeid	0	0	0	
Sum enheter	1 475 015	1 435 709	-39 305	

Det fremgår i årsrapporten at tabellen viser avvik «budsjett-regnskap». De prosentvise avvikene som videre identifiseres i rapporten er basert på budsjetterte brutto driftsutgifter. I rapporten vises det videre til at:

- På fellesområdet var det i hovedsak høyere, frie inntekter (skatt og rammetilskudd), lavere pensjonskostnad, lavere renteutgifter samt høyere momskompensasjon som var hovedårsaken til netto mindreforbruk.

- Barnehage hadde et netto mindreforbruk på 2 %
- Skole hadde et netto mindreforbruk på 0,4 %
- Helse og omsorg hadde et netto merforbruk på 5,4 %
- Tekniske tjenester hadde et merforbruk på 2,8 %
- NAV og barnevernet hadde et netto merforbruk på 7,1 %
- Administrative enheter hadde et netto mindreforbruk på 8,1 %
- Kulturenheter hadde et netto merforbruk på 2,5 %

Kommunedirektøren viser i innledningen til årsrapporten til at «*Selv om netto driftsresultat ble bedre enn budsjettet, og kommunen fikk et regnskapsmessig mindreforbruk, viser dette med all tydelighet hvor sårbar kommuneøkonomien er. Hovedårsakene til dette er merforbruk innenfor helse og omsorg og tekniske enheter. I tillegg er inntektene fra integreringstilskudd for bosetting av flyktninger betydelig redusert. Det samme gjelder tilskuddet fra Havbruksfondet.*»

Videre ble følgende lagt til grunn:

Utklipp 24. Fra årsrapport 2019

Investeringsregnskapet ble gjort opp i balanse med brutto investeringer i anleggsmidler på 297,1 millioner kroner. 179,2 millioner av investeringene ble finansiert med lån. Ved inngangen til 2020 var kommunens langsiktige gjeld på nærmere 3 milliarder, noe som er svært høyt. Harstad kommune har over år hatt et høyt investeringsnivå.

Kommunens disposisjonsfond, inklusive det regnskapsmessige overskuddet for 2019, er nå på 258,9 millioner kroner / 11,7 % av driftsinntektene. Det er 28,2 millioner kroner mindre enn ved inngangen til året. 44,6 millioner kroner av beholdningen på disposisjonsfond stammer fra inntekter fra Havbruksfondet, og er avsatt til disposisjonsfond utvikling.

Det ubundne investeringsfondet er nå på 62,6 millioner kroner / 2,8 % av driftsinntektene. Dette er en reduksjon på 45 millioner kroner fra 2018 og 75 millioner kroner fra 2017, og et resultat av at kommunestyret ønsker å bruke deler av de gode regnskapsresultatene til å redusere den langsiktige gjelden.

Kommunedirektøren mener at det er avgjørende viktig at det nå tas grep for å skape handlingsrom i økonomien igjen. Dette må skje gjennom en kombinasjon av mer effektiv drift innenfor etablerte strukturer, politiske vedtak om strukturelle og nivåmessige endringer av tjenestetilbud og at det langsiktige investeringsnivået modereres. Kun slik kan kommunen skape et driftsresultat igjen som frigjør egenkapital til investeringer og utgjør en buffer mot svikt i inntekter og økte kostnader.

Harstad kommune er avhengig av å ha solide fondsavsetninger, om lag på dagens nivå, og helst høyere. Dette med bakgrunn i størrelsen på premieavviket som skal utgiftsføres i årene som kommer, den høye lånegjelden og de ambisiøse investeringsplanene kommunestyret har vedtatt. Disposisjonsfondet vil utgjøre en buffer først og fremst for driften, men kan også benyttes til å finansiere investeringer. I en situasjon hvor rentenivået øker vil et stort disposisjonsfond gjøre oss mer robust. Det ubundne investeringsfondet kan kun benyttes til investeringer. Kommunen har egen pensjonskasse og er også en stor eier i Hålogaland Kraft AS. Eventuell kapitaltilførsel til disse virksomhetene kan kun skje ved fondsmidler, da det ikke er låneadgang til formålet. Det er derfor viktig å ikke redusere det ubundne investeringsfondet mer.

Også i denne årsrapporten viste kommunedirektøren til flere «bekymringsfulle forhold», herunder:

- Høyt driftsnivå
- Svært høyt investeringsnivå og økende langsiktig gjeld
- Bare minimumsavdrag av langsiktig gjeld
- Høyt akkumulert premieavvik
- Demografiske utfordringer
- Forsinket vedlikehold og miljøforpliktelser

5.2.7 Tertialrapport nr. 1, 2020

Tertialrapport nr. 1 for 2020 ble behandlet i kommunestyret den 11.6.2020. Fra rapporten hitsettes:

Utklipp 25. Fra tertialrapport nr. 1, 2020**Ingress:**

Tallene pr. 30.04. tyder på at regnskapet kan gjøres opp i regnskapsmessig balanse. Tallene og situasjonen er svært usikre og preget koronasituasjonen. Usikkerheten er blant annet knyttet til hvor lenge pandemien vil vare, hvilke driftsregimer vi må ha innenfor de ulike sektorer, hvordan dette rammer samfunnsøkonomien og skatteinntektene og hvor mye staten velger å kompensere kommunene økonomisk.

Kommunestyret har vedtatt et opprinnelig budsjett for 2020 basert på at Harstad kommune skal bruke 30,7 mill kroner av sparepenger for å balansere driften i 2020. Det er budsjettet med et netto driftsresultat på minus 31,8 mill kroner, noe som utgjør -1,5% av budsjetterte netto driftsinntekter. Tallene etter årets fire første måneder tyder på at det vil bli nødvendig å bruke minst det budsjetterte av sparepenger for å oppnå regnskapsmessig balanse i 2020. Alt tyder på at netto driftsresultatet blir som budsjettet. Når det gjelder den ordinære driften, så er det innenfor helse og omsorg at det forventes et merforbruk i 2020. Innenfor de andre tjenestemrådene ser det ut til at det skal være mulig å drifte innenfor budsjett.

I revidert nasjonalbudsjett sier regjeringen lite om kompensasjon for koronasituasjonen til kommunene ut over 3 mnd. Forventningene om at kommunene skal dekke inn reduserte skatteinntekter med lavere lønns- og prisvekst er også veldig usikkert.

God virksomhetsstyring er en betingelse for å klare å drifte ihht vedtatt budsjett, og helst klare å skape et bedre driftsresultat enn budsjettet.

Harstad kommunes økonomi er meget stram, med et høyt driftsnivå, høy langsiktig gjeld og bruk av sparepenger i hele økonomiplanperioden for å drifte i balanse. Den økonomiske situasjonen tilsier derfor at det ikke er rom for nye tiltak ut over de nødvendige korrigeringsene som er lagt inn i forslaget til nytt saldert budsjett.

Kommunedirektøren legger frem forslag til saldert budsjett for 2020 ihht vedlagte økonomiplanskjema og budsjettreguleringsskjema.

Videre inneholdt rapporten forslag til budsjettreguleringer

Utklipp 26. Fra tertialrapport nr. 1, 2020**Oppsummering:**

Kommunedirektøren forslag til saldert budsjett for 2020 innebærer følgende endringer:

Utgifter	2020	2021->
Korona-relatert		
Avsatt til korona-tiltak	17 884	
Egenkapital pensjonskassa	2 500	5 000
Reduserte skatteinntekter	34 000	
Redusert foreldrebetaling barnehage	3 864	
Redusert foreldrebetaling SFO	1 440	
Annet:		
Utsatt statliggjøring av skatteoppkrever	2 300	
Miljøfyrtårmsertifisering	2 875	
Fremtidig organisering av kommunens eiendomsmasse	750	
Energimerking kommunale bygg	1 500	
Harstad kommunes andel av KAD	1 079	1 079
10-års service lift	500	
Beredskap i øyriket	960	960
Dagtilbud hjemmeboende med demens	750	750
Økte kostnader enkeltbruker helse og omsorg	1 750	
SUM utgifter	72 152	7 789
Finansiering		
Korona-relatert		
Økning frie inntekter til korona-tiltak	- 17 884	
Reduserte utgifter lønnsoppgjøret	- 25 600	
Reduserte utgifter til prisvekst mm	- 2 800	
Kompensasjon redusert foreldrebetaling barnehage og SF=	- 4 404	
Redusert arbeidsgiveravgift 3.termin	- 9 000	
Annet:		
Vederlagsinntekt institusjonsopphold	- 1 079	-1 079
Bruk av disposisjonsfond til engangstiltak	- 5 645	
Økt rammetilskudd RNB (oppgevendring)	- 3 500	
Økt utbytte HLK	- 2 240	
Reduserte driftsutgifter VHP 2021-2024		-6 710
SUM finansiering	- 70 242	- 7 789

Når det gjelder investeringer, foreslo kommunedirektøren forskyvning i enkelte av disse. De fleste av dem gjaldt selvfinansierende områder (vann og avløp). Kommunestyret vedtok budsjettreguleringene som kommunedirektøren foreslo. Videre vedtok kommunestyret å yte noen mindre tilskudd til søkere samt en mindre bevilgning relatert til fergeleiet på Bjørnerå.

5.2.8 Strategi Drift i balanse helse og omsorg

Kommunestyret i Harstad behandlet i sitt møte den 11. juni 2020 også en sak fra kommunedirektøren angående driftsnivået i helse og omsorg. Fra saksutredningen hitsettes:

Utklipp 27. Fra sak om Strategi Drift i balanse – helse og omsorg

Ingress:

Helse og omsorgssektoren har over flere år hatt en ressursbruk som ikke er i tråd med vedtatt budsjett. I 2014 ble det gjennomført en ekstern analyse, med påfølgende rapport i 2015, «PWC rapporten». Anbefalingene i denne, med påfølgende strategi, ble presentert politisk, både i 2016 og 2017. Det har ikke lyktes å bringe balanse i driften, og for å utdype anbefalingene i rapporten fra 2015, ble det gjennomført en ny ekstern analyse av BDO i 2019. Anbefalingene ligger til grunn for forslag til strategi i denne saken. Tallgrunnlaget i analysen er fra 2018, mens det henvises til sektorens merforbruk i 2019. Noen av beregningene av timepris i rapporten, har i ettertid vist seg ikke å være helt presis. Dette har ingen betydning for konvalgt strategi.

Kommunedirektørens tilråding:

1. Framlagte strategi for drift i balanse vedtas for perioden 2020 – 2022
2. Det forventes drift i balanse pr utgangen av 2022
3. Nødvendige årsverksreduksjoner gjøres primært gjennom å redusere bruken av personell ut over faste stillinger
4. Status i arbeidet med drift i balanse, rapporteres i forbindelse med tertialrapporteringer.

Avslutningsvis i saksutredningen la kommunedirektøren frem følgende strategi:

Utklipp 28. Fra sak om Strategi Drift i balanse – helse og omsorg, juni 2020

Strategi:

Mål for 2020 settes lavt, både med bakgrunn i den ekstraordinære situasjonen med pandemi, og at mer enn halve året vil være gått før hovedtiltak kan iverksettes.

Tiltak for drift i balanse:

- Opprettholde nivå og omfang på institusjonstjenester
- Justert nivå og omfang på hjemmebaserte tjenester – større vekt på lavterskeltiltak
- Økt tilbud som reduserer og forskyver behov, samt fokus på egenmestring
- Økt satsning på frivillighet og bruk av velferdsteknologi
- Økt satsning på gruppebaserte tiltak
- Effektivisering og utvikling av tjenesteproduksjon
- Kontroll på tildeling og evaluering av tjenester
- Kontroll på tjenesteproduksjon og kostnadsdrivere

Konsekvenser:

- Redusert omfang og nivå på hjemmetjenester
- Redusert ressurs i tjenesteproduksjon tilsvarende ca 60 årsverk
- Reduksjon av årsverk gjøres først og primært gjennom å redusere innleie ut over faste årsverk i budsjett, men vil også måtte medføre en reduksjon i faste stillinger.
- Det gjennomføres en systematisk gjennomgang av alle vedtak for å vurdere mulighet for endring og reduksjon av tjenester.
- Det gjøres risikovurdering av forsvarlighet før det gjennomføres reduksjon i tjenester.
- «Ny modell for tildeling av tjenester», iverksettes i løpet av 2. halvår 2020
- I løpet av 2020 klargjøres nødvendige systemer for økt bruk av teknologi og frivillig ressurs.

Det utarbeides en handlingsplan med konkrete måltall for hver enhet. Vurderinger fra rapporten fra BDO, samt andre objektive data, legges til grunn for fordeling. Status og konsekvenser meldes til kommunestyret i forbindelse med tertialrapportering.

Konsekvensen av å gjennomføre omstillingen over den perioden som er skissert er en budsjettutfordring for Harstad kommune i 2020, 2021 og 2022, utover det som ligger i virksomhetsplanen. Kommunedirektøren ser det ikke realistisk å gjøre omstillingen raskere og tror den fremlagte strategien danner et godt grunnlag for en god prosess.

Kommunestyrets vedtak i saken var i tråd med kommunedirektørens innstilling.

5.2.9 Tertialrapport nr. 2, 2020

Tertialrapport nr. 2 for 2020 ble behandlet i kommunestyret den 1. oktober 2020. Fra rapporten hitsettes:

Utklipp 29. Fra tertialrapport nr. 2, 2020

Ingress:

Tallene pr. 31.08. og prognosene for årets fire siste måneder er usikre og preget av Covid19 situasjonen. Tallene så langt i år viser at regnskapet samlet sett vil kunne gjøres opp i tråd med budsjett. Kommunestyret har budsjettert med et negativt netto driftsresultat på 32 millioner kroner som finansieres med bruk av sparepenger. Det fordi de løpende driftsutgiftene er større enn driftsinntektene.

Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til skatteinntekten, pensjonsutgiftene, merutgifter i drift som følge av Covid19 situasjonen og størrelsen på merforbruket innen helse- og omsorg.

God økonomistyring er en betingelse for å klare å drifte i henhold til budsjett, og helst nå et resultat som er bedre enn budsjettert.

Harstad kommunes økonomi er meget stram. Driftsnivået er høyt, særlig innenfor de to store områdene helse og omsorg og grunnskole. Den langsiktige gjelden er stor og vil i løpet av økonomiplanperioden passere 3 milliarder kroner. Det mest urovekkende er imidlertid at det både i årets budsjett og årene fremover er lagt opp til bruk av oppsparte midler for å balansere driften. På den positive siden har vi fra 2014 og frem til i dag, gjennom gode overskudd i driften, bygd opp disposisjonsfond på om lag 300 millioner kroner. Dette gjør at vi har god likviditet, tid til omstilling og en evne til å håndtere utfordringer som oppstår. Fondsbeholdningene vil imidlertid brukes opp i løpet av få år, hvis vi ikke retter opp ubalansen i driften.

Kommunedirektøren legger frem forslag til saldert budsjett for 2020 i henhold til vedlagte økonomiplanskjema og budsjettreguleringsskjema. Konsekvenser for økonomiplanperioden vil bli vurdert ved rullering av budsjett og økonomiplan 2021-2024.

Oppsummering:

Kommunedirektørens forslag til saldert budsjett for 2020 innebærer følgende endringer:

Utgifter	2020
Avdrag	11 000
Merutgifter Covid-19	6 000
Kino/bibliotek – prosessutg. Og deltakerhonorar	850
Innløsning av legepraksis	250
Tiltak bygg og anlegg – mva	796
Ressurskrevende tjenester – mindreinntekt	7 700
Sum utgifter	26 596
Finansiering	
Renter	- 7 000
Momskompensasjon drift	- 4 959
Bruk av disposisjonsfond til merutg. Covid-19	- 6 000
Økt besparelse pga redusert prisstigning	- 841
Tiltak bygg og anlegg – momskompensasjon	- 796
Besparelse pga lavere energikostnader	- 5 000
Økt inntekt vederlag	- 2 000
Sum finansiering	-26 596

Også i denne tertialrapporten foreslo kommunedirektøren forskyvninger av investeringsprosjekter i Vann- og avløpsrelaterte investeringsprosjekter. I kommunedirektørens forslag til budsjettregulering inngikk også forskyvninger av enkelte investeringsprosjekter i selvfinansierende veipakke.

Kommunestyret vedtok budsjettreguleringene som kommunedirektøren hadde foreslått. I tillegg fattet kommunestyret vedtak som eksplisitt påla kommunedirektøren å bruke øremerkede midler til tiltenkte formål.

5.2.9 Budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024

Formannskapet behandlet kommunedirektørens forslag til budsjett og økonomiplan 2021-2024 i sitt møte den 17. november 2020 under sak 20/130. Kommunedirektørens tilrådning fremgår av utklippet nedenfor.

Utklipp 30. Fra kommunedirektørens forslag til budsjett for 2021

1 Harstad kommunestyre vedtar budsjett for budsjettåret 2021:

Driftsbudsjett	
Totale inntekter	kr. 2 383 563 488,-
Totale utgifter	kr. 2 383 563 488,-
Investeringsbudsjett	
Investeringsinntekter	kr. 78 708 000,-
Totalt investeringsbudsjett	kr. 482 703 000,-
Utlån (formidlingslån) inkl. avdrag	kr. 54 600 000,-
Inv. i aksjer og andeler samt tilskudd	kr. 1 000 000,-
Sum finansieringsbehov	kr. 459 595 000,-
Overført fra drift og netto avsetninger	kr. 15 264 000,-
Bruk av lån	kr. 444 331 000,-
Sum finansiering	kr. 459 595 000,-

Med detaljeringsnivå slik det fremgår av

pkt. 2.1	Bevilgningsoversikter drift
pkt. 2.2	Bevilgning til tjenesteområdene
pkt. 2.3	Økonomisk oversikt etter art - drift
pkt. 2.4	Bevilgningsoversikt investering

Formannskapet vedtok en økning på ca. 15,4 millioner kroner (6 %) i totale driftsutgifter og -inntekter sett i forhold til kommunedirektørens forslag.

Det totale investeringsbudsjettet ble økt med om lag 13,3 millioner kroner; til kr 496 003 000. Økningen gjorde 2,8 % sett i forhold til kommunedirektørens forslag. Revisor forstår protokollen fra formannskapets møte dithen at økningene i investeringsbudsjettet var tilknyttet økt investeringstakt relatert til småhus¹⁹, oppgraderinger av Kanebogen skole, Hagebyen skole og Seljestad skole og etablering av ladestasjoner for elbil.

Harstad kommunes budsjett og økonomiplan 2021-2024 ble behandlet av kommunestyret den 3. desember 2020. Fra *kapittel 1 Kommunedirektørens innledning* hitsettes:

¹⁹ Småhus er boliger som Harstad kommune etablerer til personer som sliter på boligmarkedet.

Utklipp 31. Fra budsjett og økonomiplan 2021-2024

I tidsrommet 2012-2014 gjennomførte Harstad kommune store driftsmessige omstillinger. Sammen med høy skattevekst la det grunnlaget for gode regnskapsresultater i perioden 2015-2018. Disse er i all hovedsak brukt til å bygge opp disposisjonsfond. Kommunen disposisjonsfond vil ved inngangen til 2021, inkludert midler fra Havbruksfondet, vil være om lag 300 mill. kr. Årsbudsjettene for 2019 og 2020 har vært saldert med bruk av disposisjonsfond. I 2019 viste regnskapet at vi så vidt måtte tære på sparepengene. Det er fortsatt knyttet usikkerhet til regnskapet for 2020.

For 2021 legges det opp til å bruke 32,4 mill. kr. av disposisjonsfondet, mens budsjettet for årene 2022-2024 viser positive netto driftsresultat. Hovedårsaken er planlagte bemanningskutt og planlagt realvekst på 0,3 % i kommunenes frie inntekter pr. år. I tillegg kommer effekten av nye og lavere anslag på pensjonsutgifter. Det presiseres at disse anslagene er usikre.

Harstad kommunens økonomi kan oppsummeres slik:

- Under kontroll, men stram
- Fondsreserver som er om lag på landsgjennomsnittet, men er høye i nordnorsk sammenheng. Dette gir evne til å tåle kortsiktig inntektssvikt eller utgiftsvekst, er med på å sikre god likviditet og gir også tid til omstilling.
- En svært høy langsiktig gjeld
- Høye årlige driftsutgifter knyttet til gjennomførte investeringer (renter, avdrag, betaling på investeringer andre har foretatt)
- Høyere driftsutgifter innenfor helse, pleie og omsorg og skole enn sammenlignbare kommuner

I utklipp 32 nedenfor fremkommer bevilgningene til de ulike tjenesteområdene slik disse fremgår av plandokumentet.

Utklipp 32. Fra budsjett og økonomiplan 2021**2.2. Bevilgning til tjenesteområdene**

(I hht § 5-4 i forskrift om Budsjett og økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning)

(tall i 1000)	Enheter	Budsjett 2020 (+)	Budsjett 2021	Budsjett 2022	Budsjett 2023	Budsjett 2024
Sum bevilgninger drift, netto *		1 509 770	1 525 062	1 493 575	1 474 275	1 471 975
Administrative enheter	01-08	158 388	160 882	158 935	159 085	157 385
Tekniske enheter	12-15	126 072	120 647	116 637	117 857	118 257
NAV / Barnevern / Integreering	16,18,19	116 624	122 527	122 527	122 527	122 527
Barnehageenheter***	30-36	193 246	192 626	192 626	192 626	192 626
Skoleenheter**	51-69	313 551	293 296	291 346	291 346	291 346
Helse og Omsorgsenheter****	07,17, 84-86	573 902	569 094	569 094	569 094	568 844
Kulturenheter	20 og 78	18 974	18 677	18 677	18 677	18 677
Fellesområdet	09	9 014	47 315	23 735	3 065	2 315
Regionråd og PPT*****	76-7700	0	0	0	0	0

Bevilgningene med hensyn til konkrete investeringsprosjekter fremgår av utklipp 33 på neste side.

Utklipp 33. Fra budsjett og økonomiplan 2021

Investeringstiltak:

Tjeneste	Ansvar	Tiltaksbetegnelse	Total inv.	Tidl. budsj.	2021	2022	2023	2024	Inntekt (2021-2024)
Børnehage									
BYG	140214	Børnehage i Sørbygda (4.avd) - investering	60 000	3 500	56 500				
Grunnskoleopplæring og VO									
BYG	140202	Bergseng skole (2,5 parallell) - investering	395 000	1 801	5 199	3 000	5 000	190 000	
BYG	140202	Bergseng skole - inntekter investering (2025)	-21 000						
BYG	140199	Lundenes skole	7 000	3 000	4 000				
BYG	140212	Ressursenter Seljestad ungdomsskole	30 000	3 000	27 000				
Helse og omsorg									
BYG	14xxx1	Omsorgsbolig enkeltbruker	4 000		4 000				- 4 000
BYG	140211	Nedre Gangsås Senter - investering	135 000	3 000	52 000	80 000			
BYG	140211	Nedre Gangsås Senter - inntekter investering	-58 000			-58 000			
BYG	140224	Etablering av privat omsorgsbolig m/finansiering	15 100		15 100				-15 100
Helsehuset									
BYG	140107	Helsehuset/lokalmedisinsk senter	468 000	2 297	104 703	213 000	148 000		-57 000
Kultur, bibliotek, kino, ungdomstiltak, idrett, musikk og kulturskole									

Tjeneste	Ansvar	Tiltaksbetegnelse	Total inv.	Tidl. budsj.	2021	2022	2023	2024	Inntekt (2021-2024)
DRU	150034	Idrettshall i samarbeid med ny vgs - investering	200 000	2 500	4 500	110 000	83 000		
DRU	150034	Idrettshall i samarbeid med ny vgs - inntekter investering	-20 000				-20 000		
DRU	151056	Blåbærhaugen trafikkpark	7 500	200	7 300				-7 300
DRU	150038	Ismaskin Kanebogen stadion	2 000		2 000				-2 000
DRU	150039	Garasjeanlegg Kanebogen stadion	2 000		2 000				-2 000
Klima og miljø									
DRU	150027	Generallhagen - oppgradering park og ny scene	7 700		5 700	2 000			-7 000
BYG	14xxx2	Karla Berghelms plass - kommunal andel	150		150				
DRU	151052	Park i Harstad Havn - økt ramme pga kai	3 900		3 900				
DRU	151xxx1	Offentlige ladestasjoner for EL-biler	300		300				-300
Samferdsel og parkering									
DRU	151049	Veipakke - kommunal andel av utvidelsen	40 000		40 000				
DRU	151050	Sentrumstiltak - parkeringshus	77 000	70 000	7 000				-5 600
Brann og ulykkesvern									
BYG	14xxxx	Utredning - Skille av skitten og ren bane på brannstasjonen	500		500				
Kommunal eiendomsdrift									
BYG	140500	Oppgradering kommunale bygg - HMS	20 000		5 000	5 000	5 000	5 000	
BYG	140218	Kila Ungdomsklubb	1 350	600	750				
BYG	140700	Kjøp av boliger	10 000		10 000				
BYG	14xxxx	Uteområde ved skoler og barnehager	6 000		3 000	3 000			-2 000
BYG	14xxxx4	Kanebogen skole/rødskolen	5 000		5 000				-5 000
BYG	14xxxx5	Seljestad - oppgradering	7 000		7 000				-7 000
BYG	14xxxx3	Hagebyen skole - oppgradering uteområdet	7 000		7 000				
BYG	14xxxx3	Rådhus 2 - utbedre bunnledninger	2 700		2 700				
Administrativ styring									
RÅD	020100	Digitaliseringsstrategi investering	10 000		2 500	2 500	2 500	2 500	
PER	00020	Fiberutbygging sentrum - kanebogen	2 000	36	1 964				-1 964
Felles	02xxxx	Fornyning av bilparken	12 500		8 000	1 500	1 500	1 500	
Fellesutgifter									
FELLES	90999	Egenkapitalinskudd KLP	4 000		1 000	1 000	1 000	1 000	-4 000
FELLES	99999	Avdrag lån fra Grottebedet AS	-832		-208	-208	-208	-208	
FELLES	99999	Momskompensasjon investering	-214 000		-45 000	-80 000	-49 000	-40 000	
FELLES	99999	Bruk av lån til egne investeringer	-1 096 690		-384 331	-341 092	-168 065	-203 192	
"Selvfinansierende områder"									
DRU	153xxx	Vann	103 500	3 228	32 499	25 800	22 973	19 000	
DRU	154xxx	Avløp	122 100	2 662	54 238	33 500	16 300	15 400	
DRU	155xxx	Renovesjon							
DRU	156xxx	Slam							
DRU	152xxx	Sams	42 750		12 750	10 000	10 000	10 000	
BRANN	131xxx	Feiing	750		750				

Tjeneste	Ansvar	Tiltaksbetegnelse	Total inv.	Tidl. budsj.	2021	2022	2023	2024	Inntekt (2021-2024)
DRU	1515xx	Veipakkeprosjekter	28 000	18 000	10 000				
BYG		Boligutleie og Husbankmidler	218 400		54 600	54 600	54 600	54 600	

5.2.10 Status Drift i Balanse – helse og omsorg

Kommunestyret behandlet i møte den 25. februar 2021 saken *Status «Drift i balanse» Helse og omsorg*. Fra kommunedirektørens saksutredning hitsettes:

Utklipp 34. Fra sak om Strategi Drift i balanse – helse og omsorg, februar 2021

Kommunestyret vedtok i juni 2020 at helse og omsorgssektoren i Harstad kommune skal omstilles med mål om å kunne drifte i tråd med vedtatte budsjett fra og med 2023. Sektoren har over flere år hatt en drift som ikke har vært tilpasset vedtatte budsjetter, merforbruket i 2019 var på rund 39 millioner kroner. Med bakgrunn i at en omstilling av denne størrelsesorden ansees å ta tid, er sektoren gitt 2,5 år for å oppnå balanse. Det har vært utfordrende å opprettholde planlagt framdrift i arbeidet, da driften er og har vært påvirket av ekstra oppgaver knyttet til pandemi.

Hovedstrategien kan oppsummeres:

- Reduksjon av tildelte tjenester – omfang og brukere – redusert timeproduksjon
 - Redusere årsverk (50)
- Ny modell for tildeling av tjenester til nye brukere
 - Begrense fremtidig nivå og omfang
- Antall sykehjemsplasser på 181 opprettholdes
 - Høy kostnad resultat av antall plasser – ikke kostnad pr plass
- Vurdering og reduksjon av øvrige tilbud/tiltak
 - kjøp av tjenester/tilskudd
- Effektivisering og utvikling av drift
- Reforhandling av lokale særavtaler som medfører økte kostnader.

Helse og omsorgstjenesten i Harstad er organisering i 4 store enheter med totalt 25 avdelinger, i tillegg til koordinerende enhet. Sektoren har rundt 770 årsverk i drift fordelt på rundt 1000 ansatte. Det totale driftsbudsjettet er på 705 millioner brutto og nettobudsjett på 570 millioner

Det er utarbeidet plan for arbeidet i tråd med vedtatt strategi fra 2020. I tillegg er det gjort mer dyptgående analyser av dagens drift for å ha et mer detaljert grunnlag for prioritering av tiltak.

Status pr utgangen av 2020 er at flere prosesser har blitt forsinket som følge av Covid-19 inkl vaksinerings. Det er utfordrende å ta ned tjenestenivået ved at dagens brukere får redusert sitt tjenestenivå.

Man har ikke klart å gjøre større reduksjoner i tildelte tjenester og dermed heller ingen vesentlig reduksjon i antall ansatte. Det synes som om merforbruk på enhetene er på samme nivå i 2020 som 2019.

Enhetene har utfordringer på forskjellige områder. Kommunedirektøren ønsker å gi en grov oversikt over enhetenes hovedutfordringer og mulige veivalg.

De ulike enhetene hadde følgende merforbruk i 2019:

Enhet	Merforbruk	Budsjetttramme	Avvik i %
Helse og mestring	1 114	132 284	1 %
Heldøgns omsorg	13 491	227 085	6 %
Hjemmetjeneste	22 639	106 984	21 %
Bo og oppfølging	8 078	143 336	6 %
Fellesområdet	- 5 522	- 42 524	13 %
Koordinerende enhet	- 940	11 230	-8 %
Sum	38 860	578 395	7 %

Kommunestyret vedtok – i tråd med kommunedirektørens innstilling – å ta redegjørelsen til orientering.

5.2.11 Harstad kommunes årsregnskap og årsrapport for 2020

Den 27. mai 2021 behandlet kommunestyret i Harstad kommunens årsregnskap og årsrapport. Fra kommunedirektørens innledning hitsettes:

Utklipp 35. Fra årsrapport 2020

Covid-19 pandemien har gjort 2020 til et spesielt år. Fra den nasjonale nedstegningen 12. mars 2020 har kommunen drevet sine tjenestetilbud med restriksjoner, og det har også vært begrensinger på øvrig samfunnsliv. Pandemien har hatt store økonomiske konsekvenser både for kommunen og Harstad samfunnet.

Til tross for dette leverer Harstad kommune et regnskap som er bedre enn budsjettet. Regnskapet viser et netto driftsresultat på 21,2 millioner kroner, noe som utgjør 0,9 % av driftsinntektene. Den store utfordringen i driften er at helse og omsorg bruker langt mer penger enn budsjettet. I 2020 var merforbruket i helse omsorg på 48,8 millioner kroner. Kommunestyret har vedtatt mål om drift i tråd med vedtatte budsjetttrammer fra 2023. Det innebærer at sektoren har to år på å omstille seg. I mellomtiden brukes midler fra disposisjonsfondet for å saldere budsjettet.

Harstad kommune investerte for 258 millioner kroner i 2020. Investeringsregnskapet ble gjort opp i balanse. Den langsiktige gjelden er på 2,945 milliarder kroner, noe som utgjør 126 % av driftsinntektene og kr. 113.000 pr. innbygger. Disposisjonsfondet er på 272 millioner kroner, hvorav 75 millioner kroner er bokført som disposisjonsfond utvikling. Ubundet investeringsfond er sterkt redusert de siste årene, og er nå på 13 millioner kroner.

Fra årsrapportens side 15 hitsettes:

Utklipp 36. Fra årsrapport 2020

(tall i 1 000)	Regnskap	Rev. Budsjett	Avvik	Kommentar
Øvrige budsjettposter	-1 297	-70	1 227	
Finansielle poster				
Netto rentekostnader (ordinær)	46 777	54 549	7 772	Mindreutgift
Avdrag	104 500	99 000	-5 500	Merutgift
Andre finansielle poster	611	300	-311	
Pensjon				
Årets premieavvik	-19 511	-34 500	-14 989	Mindreinntekt
Amortisering av tidligere års premieavvik	33 512	34 500	988	
Andre pensjonsposter (bl.a. årets pensjonspremie)	-37 541	15 054	52 595	Mindreutgift
Diverse felles-fond/inntekt/utgift				
Overføring til fylkeskommunen – veiprosjekter	12 312	12 310	-2	
Netto avsetning til disposisjonsfond	48 105	29 268	-18 836	"Merutgift"
Avskrivinger	130 702	110 000	-20 702	
Motpost avskrivinger	-130 702	-110 000	20 702	
Bruk av tidligere års regnskapsmessig mindreforbruk	-34 750	-34 750	0	
Utbytte og eieruttak	-12 465	-12 240	225	
Redusert arbeidsgiveravgift/rest avsatt lønnsoppgjør	-9 973	-6 592	3 381	Mindreutgift
Øvrige felles -utgifter/inntekter	-4 788	-2 027	2 761	
Sum fellesområdet	-1 537 260	-1 491 991	45 269	
Tjenesteområder				
Barnehage*	193 991	196 068	2 077	Mindreutgift
Grunnskole**	305 386	308 194	2 808	Mindreutgift
Helse- og omsorgstjenester***	651 465	602 672	-48 793	Merutgift
Tekniske tjenester ekskl. selvkost	174 098	170 066	-4 033	Merutgift
Selvkost	-40 089	-47 583	-7 494	Merutgift
Administrative tjenester	160 744	171 118	10 374	Mindreutgift
NAV og Barnevernet	74 377	72 481	-1 896	Merutgift
Kulturenheter	17 288	18 974	1 686	Mindreutgift
Regionråd og PPT	0	0	0	
Sum enheter	1 537 260	1 491 991	-45 269	

Det fremgår av utklippet på forrige side at det også i dette driftsåret var innenfor helse- og omsorgstjenestene at kommunens merforbruk var størst. Om dette merforbruket står det blant annet følgende i årsrapporten:

«Innenfor Helse og omsorg er det et netto merforbruk på 6,2 %. Kommunestyret har vedtatt at tjenesteområdet skal drifte i balanse innen utgangen av 2022. Kommunestyret er således informert om netto merforbruk i 2020 og har med sitt vedtak akseptert dette. Merforbruket er imidlertid større enn planlagt da vi fortsatt ikke har sett tilstrekkelig effekt av jobben med å redusere utgiftene. Situasjonen rundt Covid-19 har resultert i at det har vært vanskelig å holde tilstrekkelig trykk på kostnadsreduksjoner samtidig som hovedtrykket på håndteringen av pandemien ligger på dette tjenesteområdet. Det er Hjemmetjenesten og Heldøgns omsorg som står for det meste av merforbruket på tjenesteområdet. Hovedårsaken til merforbruket er at det forbrukes mer lønnsmidler enn budsjettet tillater.»

Kommunens driftsinntekter var 45,7 millioner (2 %) høyere enn budsjettet dette året, mens driftsutgiftene var 43,9 millioner (1,9 %) høyere enn budsjettet.

I revisors beretning for årsregnskapet ble det *ikke* tatt forbehold med henblikk på kravet om at årsberetningen skal redegjøre for eventuelle vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene.

5.2.12 Tertialrapport 1, 2021

Tertialrapport 1 for 2021 ble behandlet av kommunestyret den 24.6.2021. I innledningen av rapporten la kommunedirektøren følgende til grunn:

Utklipp 37. Fra tertialrapport nr. 1, 2021

Tallene pr. april tyder på at regnskapet for 2021 vil vise minst balanse i forhold til budsjettet, men at netto driftsresultatet blir negativt som budsjettet.

Kommunestyret har vedtatt et opprinnelig budsjett for 2021 basert på at Harstad kommune skal bruke 32,4 millioner kroner av sparepenger for å balansere driften i 2021. Det medfører at det er budsjettet med et netto driftsresultat på minus 20,9 mill kroner, noe som utgjør -1,0% av budsjetterte netto driftsinntekter.

Tallene etter årets fire første måneder tyder på at regnskapet kan gjøres opp i henhold til budsjett, men da med et negativt netto driftsresultat fordi den vedtatte bruken av bundne og ubundne fond er stor. Det er også nødvendig å øke bruken av sparepenger i 2021 med 22 millioner kroner på grunn av økte engangsutgifter både til drift og investering. Dette forverrer driftsresultatet ytterligere.

Det er ikke bærekraftig over tid å budsjettere med negativt driftsresultat samt å bruke så mye sparepenger som det gjøres i 2021. Det er tvingende nødvendig å redusere kommunens utgiftsnivå slik at det kan skapes driftsresultat i henhold til vedtatt strategi for fortsatt økonomisk balanse.

Det er flere usikkerhetsfaktorer med hensyn på å kunne drifte innenfor de vedtatte rammene. Smittesituasjonen og vaksineringsstempoet vil kunne påvirke kommunens utgifter i forbindelse med Covid-19. Usikkerheten er blant annet knyttet til hvor fort samfunnet kan åpne opp igjen, hvilke driftsregimer vi må ha innenfor de ulike sektorer

frem til da, hvordan dette rammer samfunnsøkonomien og skatteinntektene og hvor mye staten velger å kompensere kommunene økonomisk.

Når det gjelder den ordinære driften, så er det i hovedsak innenfor helse og omsorg at det forventes et merforbruk i 2021, samt at det er usikkert innenfor tekniske enheter.

Innenfor de andre tjenesteområdene ser det ut til at det skal være mulig å drifte innenfor budsjett.

Av tertialrapporten fremgikk det videre et forslag til budsjettregulering som i rapporten oppsummeres på følgende måte:

Utklipp 38. Fra tertialrapport nr. 1, 2021

Kommunedirektørens forslag til saldert budsjett for 2021 innebærer følgende endringer i driften:

	2021	2022->
Avdrag	1 000	
Avsetning lønnsoppgjøret	3 000	
Digitalt demokrati	300	180
Digitalisering av reguleringsplaner	600	
Rettsforlik byggesak	1 750	
Miljøfyrtårnsertifisering	1 275	
Skolevegving	- 300	300
IKT-skole – forsinket levering av utstyr	1 825	
Fagfornyelse i skolene	2 000	
Inntektssvikt refusjon ressurskrevende tjenester	6 700	4 400
Kostnadsøkning fastlegetjenesten	5 000	5 000
Kjøp av lister/goodwill legesentre	3 250	
Sekretariatsfunksjon nytt helsefelleskap	60	60
Bredbånd i øyriket og sørbygda i drift	5 746	
Egenfinansiering investeringer	5 850	3 500
SUM utgifter	38 056	13 480
Renter	-10 000	
Momskompensasjon	- 6 000	
Bruk av disposisjonsfond	-10 460	
Bruk av disposisjonsfond utvikling	- 5 746	
Bruk av disp.fond til egenkapital investering	- 1 100	- 3 500
Bruk av disp.fond utv. til egenkap. Investering	- 4 750	
SUM finansiering	-38 056	- 3 500

Kommunedirektøren foreslo videre hele og delvise forskyvninger med hensyn til flere investeringsprosjekter både på selvfinansierende og andre områder. De største investeringsprosjektene som ble berørt, var *Helsehuset/lokalmedisinsk senter* og *Nedre Gangsås senter*. Kommunestyret vedtok budsjettreguleringene som kommunedirektøren foreslo.

5.2.13 Status Drift i Balanse Helse og omsorg

Kommunestyret behandlet i møtet den 24.6 også saken *Status Drift i Balanse Helse og omsorg*. Fra kommunedirektørens saksutredning hitsettes:

Utklipp 39. Fra sak om Strategi Drift i balanse – helse og omsorg, juni 2021

Kommunestyret vedtok i juni 2020 at helse og omsorgssektoren i Harstad kommune skal omstilles med mål om å kunne drifte i tråd med vedtatte budsjett fra og med 2023. Saken redegjør status så langt i arbeidet, samt hvilke strategier som legges til grunn i det videre arbeidet

Helse og omsorg har de siste årene hatt en drift som har vært om lag 40 mill. kr. høyere enn vedtatt budsjett for tjenesteområdet. Kommunestyret har vedtatt en målsetting om at driften ved inngangen til 2023 skal være i balanse.

Harstad kommunen prioriterer helse og omsorg høyt. Vedtatt budsjett er ca. 60 mill. kr. høyere enn faktisk forbruk i sammenlignbare kommuner (Kostragruppe 9, som er alle landets kommuner med et innbyggertall mellom 20.000-30.000). Faktisk forbruk i dag er ca. 100 mill. kr. høyere enn i sammenlignbare kommuner.

I årene fremover tilsier den demografiske utviklingen at utgiftsbehovet innen helse og omsorg vil øke. Dette først og fremst på grunn av en sterk økning i antall innbyggere over 80 år. Antallet innbyggere i aldersgruppen 80-89 år vil øke med mer enn 70 % og antallet innbyggere over 90 år vil øke med ca. 30 %. KS sine modeller har beregnet at utgiftene innenfor sektoren vil øke fra 2020 til 2030 med ca. 27 %. Om denne forventede utgiftsveksten tas fra dagens driftsnivå eller fra budsjettert driftsnivå har stor betydning for Harstad kommune sin totale økonomi og handlingsrom i årene framover. En utgiftsvekst de neste ti årene på 27% fra dagens driftsnivå vil ikke være bærekraftig verken økonomisk eller bemanningsmessig.

Kommunedirektøren arbeider etter følgende strategi i arbeidet med å tilpasse utgiftsnivået til de budsjetttrammene kommunestyret har vedtatt:

Tiltak	Tidsfrist
1. Redusere sykefravær, innleie og overtid	Kontinuerlig
2. Vurdere stillinger og funksjoner som ikke er direkte knyttet til tjenesteytingen	Desember 21
3. Gjennomgang av prosjektporteføljen	Oktober 21
4. Vurdere nattorganiseringen	Februar 22
5. Reduksjon av omfang og nivå på tjenester	Kontinuerlig
6. Gjennomgang av kjøp av tjenester og tilskudd til eksterne. Vurdering mot kommunale tjenestetilbud	Desember 21
7. Digitalisering og velferdsteknologi – «i stedet for og ikke i tillegg til»	Kontinuerlig
8. Gjennomgang av lokale avtaler med tillitsvalgte om kompensasjoner	Oktober 21

Kommunedirektøren tror ikke at det finnes et tiltak som alene vil løse utfordringen med å tilpasse utgiftsnivået til vedtatte budsjetttrammer. I den prosessen vi nå er inne i må vi fordomsfritt snu alle steiner. Gjennom å identifisere kostnadsdrivere i driften, gjøre noe med disse og finne rett kombinasjon av tiltak vil vi kunne nå den målsettingen som kommunestyret har vedtatt.

I saksfremlegget redegjør kommunedirektøren videre mer detaljert for status innenfor de åtte punktene som fremgår av utklippet over. Avslutningsvis i saksutredningen skriver kommunedirektøren:

Utklipp 40. Fra sak om Strategi Drift i balanse – helse og omsorg, februar 2021

Vurdering Det er et år siden prosjekt drift i balanse ble vedtatt av kommunestyret. Helse og omsorgssektoren har lagt bak seg et ressurskrevende år med endring i sentral ledelse, håndtering av pandemi og vaksinerings. Man kan forhåpentligvis fra høsten forvente en annen hverdag, slik at målet om drift i balanse kan få full oppmerksomhet.

Utviklingen i Harstad kommune sin gjeld og forventede demografiske utvikling innenfor helse og omsorgssektoren, gjør at det er viktig og lykkes med omstillingen innenfor sektoren. Det er forventet en utgiftsvekst innenfor sektoren på 27% de neste ti årene. Om denne veksten tas fra dagens driftsnivå eller budsjettert driftsnivå er av stor betydning.

For å lykkes med å drifte helse og omsorgssektoren i økonomisk balanse, er det viktig at vi snur alle steiner fordomsfritt. Kommunedirektøren har i denne saken synliggjort hvilke strategier som det jobbes med, og som vil ha videre fokus. Kommunedirektøren tror ikke at det finnes et tiltak som alene vil løse utfordringene med å tilpasse utgiftsnivået til vedtatte budsjetttrammer, men at løsningen ligger i en kombinasjon av alle disse punktene.

Det er mulig å effektivisere tjenestene, og drifte bedre innenfor eksisterende rammer. Dette spesielt med tanke på mulighetene som finnes ved å ta i bruk mer velferdsteknologi, samt endret organisering av tjenestene. Skal helse og omsorgssektoren kunne drifte bærekraftig og i balanse, må i tillegg omfanget og nivå på tjenester reduseres. Det betyr at færre innbyggere kan få tjenester og at hver enkelt tjenestemottaker må klare seg med mindre. Dette vil være utfordrende for ansatte, politikere, pårørende og brukere, men helt avgjørende for kommunens totale økonomi i årene framover.

Kommunestyret vedtok – i tråd med kommunedirektørens innstilling – å ta redegjørelsen til orientering.

5.2.14 Tertialrapport nr. 2, 2021

Tertialrapport nr. 2 for 2021 ble behandlet av kommunestyret i Harstad den 28.10.2021. Innledningsvis i rapporten fremgår følgende:

Utklipp 41. Fra tertialrapport nr. 2, 2021

Tallene etter årets åtte første måneder tilsier at regnskapet for 2021 vil vise minst balanse i forhold til budsjett, men at netto driftsresultatet kan bli negativt fordi den vedtatte bruken av bundne og ubundne fond er stor.

Det er i hovedsak innenfor helse og omsorg at det forventes et merforbruk i 2021, samt at det er usikkert om de tekniske enhetene samlet klarer å drifte innenfor sine rammer.

Innenfor de øvrige tjenesteområdene skal det totalt være mulig å drifte minst i balanse.

Smittesituasjonen vil fortsatt kunne påvirke kommunens utgifter i forbindelse med Covid-19, selv om kommunen i stort har fått kompensert for merutgiftene.

Det opprinnelige budsjettet for 2021 var basert på at Harstad kommune skulle bruke 32,4 millioner kroner av sparepengene for å balansere driften i 2021. Vedtak i løpet av året har økt den budsjetterte bruken av sparepenger til 59,6 millioner kroner. Det medfører et budsjettert netto driftsresultat på minus 69,4 millioner kroner, noe som utgjør -3,1% av budsjetterte netto driftsinntekter.

Dette er ikke bærekraftig over tid. Det er tvingende nødvendig å redusere kommunens utgiftsnivå slik at det kan skapes positive driftsresultat på 2% i henhold til vedtatt strategi for fortsatt økonomisk balanse.

Det meget høye budsjetterte investeringsnivået medfører at netto rente- og avdragsutgifter forventes å øke fra 139 millioner kroner i 2020 til mer enn 180 millioner kroner i 2024. Dette vil kreve ytterligere reduksjon av driftsutgiftene.

Med rapporten fulgte et budsjettreguleringsforslag av mindre størrelse:

Utklipp 42. Fra tertialrapport nr. 2, 2021**Oppsummering:**

Kommunedirektørens forslag til saldert budsjett for 2021 innebærer følgende endringer i driften:

	2021
Ekstra driftstilskudd lag og foreninger	105
Prosessutgifter kino og bibliotek	2 000
Artic Race	650
SUM utgifter	2 755
Bruk av disposisjonsfond til driftstiltak	- 755
Pensjonspremie/premieavvik HKP	-2 000
SUM finansiering	-2 755

Kommunedirektørens budsjettreguleringer med hensyn til investeringer innebar delvise forskyvninger av flere investeringsprosjekter. Kommunestyret vedtok budsjettreguleringene i kommunedirektørens forslag.

5.2.15 Budsjett og økonomiplan 2022-2025

Den 23. november 2021 behandlet formannskapet under sak 90/2021 kommunedirektørens forslag til budsjett og økonomiplan for perioden 2022-2025.

Utklipp 43. Fra kommunedirektørens forslag til årsbudsjett for 2022

Kommunedirektørens tilrådning, pkt. 1, fremgår nedenfor:

1 Harstad kommunestyre vedtar budsjett for budsjettåret 2022:

Driftsbudsjett

Totale inntekter	kr. 2 460 978 279,-
Totale utgifter	kr. 2 460 978 279,-

Investeringsbudsjett

Investeringsinntekter	kr - 56 308 000,-
Totalt investeringsbudsjett	kr 406 520 000,-
Inv. i aksjer og andeler samt tilskudd	kr 9 870 000,-
Sum finansieringsbehov	kr 360 082 000,-
Overført fra drift og netto avsetninger	kr - 20 870 000,-
Bruk av lån	kr - 339 212 000,-
Sum finansiering	kr - 360 082 000,-

Med detaljeringsnivå slik det fremgår av

- pkt. 2.1 Bevilgningsoversikter drift
- pkt. 2.2 Oppstilling til Bevilgningsoversikt drift
- pkt. 2.3 Bevilgningsoversikt investering
- pkt. 2.4 Oppstilling til Bevilgningsoversikt investering
- pkt. 2.5 Økonomisk oversikt etter art - drift

Formannskapet vedtok økning av driftsutgifter og -inntekter på ca. 8,4 millioner kroner. Økningen utgjorde 3 % sett i forhold til kommunedirektørens forslag.

Investeringsbudsjettet som formannskapet vedtok, innebar en økning på en halv million sett i forhold til kommunedirektørens forslag; altså en relativ økning på 1 %.

Harstad kommunes årsbudsjett for 2022 og økonomiplan for perioden 2022-2025 ble behandlet av kommunestyret den 9. desember 2021. Innledningsvis i plandokumentet fremkommer følgende formuleringer fra kommunedirektøren:

Utklipp 44. Fra budsjett og økonomiplan 2022-2025

Det økonomiske opplegget for 2022, og planene for 2023-25, inneholder ingen innstramminger utover de som allerede er vedtatt. Det vil si bemanningskutt på 39 årsverk i alle andre tjenesteområder enn helse og omsorg, og prosessen med å skape balanse mellom faktisk forbruk og budsjetttrammene innen helse og omsorg.

I budsjettet videreføres satsingen på sentrumsutvikling, ungsatsingen og prioriteringen av digitalisering og innovasjon.

I budsjett og økonomiplanen ligger også en styrking av budsjetttrammene til helse- og omsorg med til sammen 15 millioner, fordelt med en økning på 10 millioner kroner fra 2022 og ytterligere 5 millioner kroner fra 2023. For 2022 er det i tillegg planlagt brukt 9 millioner kroner av disposisjonsfondet for å gi helse- og omsorgssektoren nødvendig tid til omstilling. Flere eldre over 80 år gjør at det vil bli nødvendig å stryke helse og omsorg ytterligere i økonomiplanperioden. Det fordrer imidlertid at ressurser omprioriteres fra andre deler av kommunens virksomhet til helse og omsorg. Dette er en utfordring som må løses i kommende budsjettbehandlinger.

Videre prioriteres 10 millioner kroner til nye læremidler i skolen, fordelt på 2022 og 2023. Rammene til bedre sommer- og vintervedlikehold i skoler og barnehager økes med 2,1 millioner kroner. Videre bevilges midler til blant annet prosjektet Tore Hunds rike, skogplanting, arealplan for øyriket, kulturpott, tilskudd til NM på ski, nytt sak/arkiv og byggesaks system, nytt byggesakssystem og bredbåndsprosjektene Nordbygda del 2 og Meløyvær.

På investeringssiden ligger blant annet store prosjekter som Helsehuset (468 millioner kroner), Ny skole på nordsida (395), turnhall (110), Nedre Gangsås senter (135), Parkeringshus (77), Barnehage i sørbygda (60), Harstadpakken – kommunal andel utvidelse – (42), Generalhagen (34) og Ressurssenter ved Seljestad Ungdomsskole (30).

Av utklipp 45. nedenfor fremgår bevilgningsoversikt drift – hentet fra plandokumentet.

Utklipp 45. Fra budsjett og økonomiplan 2022-2025

2.2. Oppstilling til bevilgningsoversikt drift

(I hht § 5-4, 3.ledd i forskrift om Budsjett og økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning)

(tall i 1000)	Enheter	Regnskap 2020 (+)	Budsjett 2021	Budsjett 2022	Budsjett 2023	Budsjett 2024	Budsjett 2025
Sum bevilgninger drift, netto *		1 508 115	1 525 062	1 580 652	1 546 731	1 537 691	1 546 391
Administrative enheter	01-08	155 759	160 882	169 010	162 999	161 259	162 959
Tekniske enheter	12-15	141 998	120 647	119 231	112 786	114 536	116 766
NAV / Barnevern / Integrasjon	16,18,19	114 927	122 527	137 827	137 827	137 827	137 827
Barnehageenheter***	30-36	194 262	192 626	202 335	202 335	202 335	202 335
Skoleenheter**	51-69	309 271	293 296	307 102	307 102	302 102	302 102
Helse og Omsorgsenheter****	07,17, 84-88	650 759	569 094	618 583	623 583	623 583	623 083
Kulturenheter	20 og 78	17 243	18 677	19 999	19 999	19 999	19 999
Fellesområdet	09	-75 764	47 315	6 365	-20 100	-24 150	-18 880
Regionråd og PPT*****	76-7700	-341	0	200	200	200	200

Investeringstiltakene som var innarbeidet i plandokumentet, fremgår av utklipp 46 på neste side:

Utklipp 46. Fra budsjett og økonomiplan 2022-2025

Investerings tiltak:

Tjeneste	Ansvar	Tiltaksbetegnelse	Total inv.	Tidl. budsj.	2022	2023	2024	2025	Inntekt (2022-2025)
Børnehage									
BYG	140214	Børnehage i Sørbygda (4. avd) - investering	60 000	3 400	36 600	20 000	60 000		
Grunnskoleopplæring og VO									
BYG	140202	Bergseng skole (2,5 parallell) - investering	395 000	29 000	5 000	10 000	168 000	183 000	-21 000
BYG	140212	Ressursenter Seljestad ungdomsskole	30 000	7 500	22 500				
Helse og omsorg									
BYG	140211	Nedre Gangsås Senter - investering	135 000	3 500	25 000	106 500			-58 000
BYG	140224	Etablering av privat omsorgsbolig m/finansiering	15 100	1 000	14 100				-14 100
Helsehuset									
BYG	140107	Helsehuset/lokalmedisinsk senter	468 000	5 000	20 000	295 000	148 000		-57 000
Kultur, bibliotek, kino, ungdomstiltak, idrett, musikk og kulturskole									
DRU	150025	Landsåshallen - opprustning	10 200	7 700	2 500				
DRU	151056	Blåbærhaugen trafikkpark	7 500	1 000	6 500				-6 500
DRU	150068	Påkosting Harstad stadion/Harstadhallen	2 500	500	2 000				
DRU	150065	Turnhall i tilknytning til Steneshallen - investering	110 000	700	30 300	79 000			-19 000
Klima og miljø									
DRU	150027	Generallhagen - opprødering park og ny scene mm	34 150	5 700	23 450	5 000			-8 400
DRU	151052	Park i Harstad Hamn	13 400	4 500	8 900				-8 900
DRU	150070	Kai Harstad Havn	6 200	2 200	4 000				
DRU	150071	Uteområde ved skoler	4 500	1 500	3 000				-2 000
DRU	150066	Uteområde ved barnehager	5 000	1 500	3 500				-2 500
Kirke									
FAG	40999	Trondenes kirke - brannsikring og ny vannbilførsel	9 100		9 100				-9 100
FAG	40999	Trondenes kirke - totalrenovering av tak	5 000			5 000			-5 000
Samferdsel og parkering									

Tjeneste	Ansvar	Tiltaksbetegnelse	Total inv.	Tidl. budsj.	2022	2023	2024	2025	Inntekt (2022-2025)
DRU	151049	Veipakkeutvidelse-kommunal andel (40 mill 2020-kroner)	42 000		42 000				
DRU	151060	Fornyning av gatelys - investering	15 000	500	9 500	5 000			
Kommunal eiendomsdrift									
BYG	140500	Oppgradering kommunale bygg - HMS	20 000		5 000	5 000	5 000	5 000	
BYG	140700	Kjøp av boliger	10 000		10 000				
BYG	140227	Prosjekt «Rødskolen»	500		500				-500
Administrativ styring									
RÅD	020100	Digitaliseringsstrategi investering	10 000		2 500	2 500	2 500	2 500	
Felles	020011	Fornyning av bilparken	20 000		5 000	5 000	5 000	5 000	
Fellesutgifter									
FELLES	90999	Egenkapitalinskudd KLP	3 080		770	770	770	770	-3 080
FELLES	99999	Avdrag lån fra Grottebadet AS	-832		-208	-208	-208	-208	
FELLES	99999	Momskompensasjon investering	-234 000		-32 000	-98 000	-65 000	-39 000	
FELLES	99999	Bruk av lån til egne investeringer	-1 286 734		-339 212	-494 738	-258 092	-194 692	
"Selvfinansierende områder"									
DRU	153xxx	Vann	168 690	9 617	44 900	54 573	34 900	24 700	
DRU	154xxx	Avløp	188 460	7 987	69 200	55 273	31 300	24 700	
DRU	155xxx	Renovasjon							
DRU	156xxx	Slam							
DRU	152xxx	Sema	40 450		10 450	10 000	10 000	10 000	
BRANN	131xxx	Feiling	760	140	620				
BYG	140995	Boligutleie og Husbankmidler	218 400		54 600	54 600	54 600	54 600	

5.2.16 Årsregnskap og årsberetning for Harstad kommune 2021

Harstad kommunes årsregnskap og årsberetning for 2021 ble behandlet av kommunestyret den 18. mai i år. I kommunedirektørens innledning sto blant annet følgende:

Utklipp 47. Fra årsrapport 2021

Kommunens drift har vært preget av Covid-19 pandemien gjennom hele 2021. Tiltaksnivået både for kommunal drift og samfunnslivet har vært påvirket av flere lokale smitteutbrudd, men også av nasjonale bestemmelser. Gjennom pandemien har vi sett at sykefraværet i Harstad kommune, i likhet med i kommunal sektor og i øvrig arbeidsliv, har økt. Det er gjort en stor innsats av mange for å sikre leveransen av kommunale tjenester og slik at brukerne i minst mulig grad skulle bli skadelidende.

Harstad kommunes regnskap viser et netto driftsresultat på 32,7 millioner kroner. Det er mer enn 100 millioner kroner bedre enn budsjettert. Korrigert for netto bruk av bundne fond blir netto driftsresultatet på 64 millioner kroner. Det korrigerede resultatet er disponert med at 24 millioner kroner er overført til investeringsregnskapet som delfinansiering av investeringer og 40 millioner kroner går til styrking av disposisjonsfond.

Driften på tjenesteområdene viser et merforbruk på 29 millioner kroner. De fleste av tjenestene drifter med små avvik i forhold til budsjett, og flere bedre enn budsjettert. Unntaket er Helse og omsorg som hadde et merforbruk på 35,5 millioner kroner.

Resultatet for 2021 er godt sammenlignet med budsjett. Det er likevel verdt å minne om at kommunesektoren i 2021 leverer gode resultater. Dette som følge av en skatteinntang på landsbasis som ble vesentlig høyere enn lagt til grunn i statsbudsjettet og revidert.

Investeringsregnskapet er gjort opp i balanse. I 2021 ble det investert for 184 millioner kroner. Den langsiktige gjelden var ved utgangen av 2021 på 3,224 milliarder kroner og beholdningen av ubrukte lånemidler på 379 millioner kroner.

Kommunens beholdning av frie fond er nå på 326 millioner kroner, fordelt med 312 millioner på disposisjonsfond og 14 millioner på ubundet investeringsfond.

Det fremgår av utklippet nedenfor at det også i 2021 var helse- og omsorgstjenestene som i kroner og øre sto for det meste av merforbruket, med en merutgift på 35,5 MNOK.

Utklipp 48. Fra årsrapport 2021

(tall i 1 000)	Regnskap	Rev. Budsjett	Avvik	Kommentar
Finansielle poster				
Netto rentekostnader (ordinær)	35 751	37 260	1 509	
Avdrag	111 000	111 000	0	
Utbytte og eieruttak (HLK Holding)	-15 598	-12 140	3 458	
Avsetning til disposisjonsfond (HLK Holding)	12 140	12 140	0	
Andre finansielle poster	697	350	-347	
Pensjon				
Årets premieavvik	-51 791	-12 625	39 166	Mindreutgift
Amortisering av tidligere års premieavvik	34 538	38 000	3 462	
Leie av lokaler hos Harstad kommunale Pensjonskasse	21 327	22 925	1 598	
Andre pensjonsposter (bl.a. årets pensjonspremie)	-5 422	-23 245	-17 823	Mindreutgift
Diverse felles-fond/inntekt/utgift				
Overføring til fylkeskommunen – veiprosjekter	12 271	12 570	299	
Netto avsetning til disposisjonsfond	40 000	-56 577	-96 577	"Merutgift"
Avskrivinger	140 035	148 000	7 965	
Motpost avskrivinger	-140 035	-148 000	-7 965	
Overføring til investeringsregnskapet	24 170	24 170	0	
Avsatte midler til lønnsoppgjøret	0	8 525	8 525	Mindreutgift
Øvrige felles -utgifter/inntekter	-3 671	-1 949	1 722	
Sum fellesområdet	-1 566 806	-1 537 579	29 227	
Tjenesteområder				
Barnehage*	193 472	196 602	3 130	Mindreutgift
Grunnskole**	298 147	298 764	617	Mindreutgift
Helse- og omsorgstjenester***	683 036	647 535	-35 500	Merutgift
Tekniske tjenester ekskl. selvkost	168 392	165 692	-2 700	Merutgift
Selvkost (ekskl. kalkulatoriske kostn)	-41 415	-46 376	-4 961	Merutgift
Administrative tjenester	162 447	170 707	8 260	Mindreutgift
Integrering, NAV og Barnevernet	84 612	85 597	985	Mindreutgift
Kulturenheter	18 116	19 059	943	Mindreutgift
Regionråd og PPT	0	0	0	
Sum enheter	1 566 806	1 537 579	-29 227	

Kommunens driftsinntekter var dette året 127,2 millioner (5,4 %) høyere enn budsjettet. Driftsutgiftene var 23,8 millioner (1 %) høyere enn budsjettet.

I revisors beretning for årsregnskapet ble det *ikke* tatt forbehold med henblikk på kravet om at årsberetningen skal redegjøre for eventuelle vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene.

5.2.17 Tertialrapport nr. 1, 2022

Tertialrapport nr. 1 for 2022 ble behandlet i kommunestyret den 16. juni i år. Av ingressen i rapporten fremgår følgende:

Utklipp 49. Fra tertialrapport nr. 1, 2022

Tallene for de fire første månedene viser et merforbruk som skyldes Covid-19 pandemien. Driften er i balanse, hvis vi isolerer Covid-19 utgiftene.

Regjeringen har ikke foreslått å kompensere kommunene for Covid-19 relaterte utgifter i revidert nasjonalbudsjett. Regjeringen skriver at den vil avvente rapporten fra en arbeidsgruppe som skal foreligge 1 september, og først ta stilling til spørsmålet i ny salderingen i desember.

Når det gjelder den ordinære driften, så er det innenfor helse og omsorg at det er størst usikkerhet med hensyn til driften. Hvis en ser bort fra ekstraavgiftene vedrørende Covid-19 så er driften for de fire første månedene litt bedre enn forventet, men tilsier allikevel et merforbruk innen helse og omsorg i 2022. Størrelsen på merforbruket er vanskelig å anslå og det jobbes for at dette skal bli så lite som mulig.

Innenfor de andre tjenesteområdene ser det samlet sett ut til at det skal være mulig å drifte med besparelser og innenfor budsjett, men dette vil bli mest vanskelig innenfor de tekniske enhetene.

Erfaringsmessig vil merinntekter og mindre utgifter innenfor andre områder kunne veie opp for merforbruk innen helse og omsorg, men det er en viss usikkerhet knyttet til dette.

Med rapporten fulgte et budsjettreguleringsforslag.

Utklipp 50. Fra tertialrapport nr. 1, 2022

Kommunedirektørens forslag til saldert budsjett for 2022 innebærer følgende endringer:

	2022	2023->
Avsetning til økt lønns- og prisstigning	24 400	
Økt pensjonspremie	36 000	
Økte renteutgifter	3 000	
Overføring til investeringsregnskapet	7 310	
Tilskudd til infrastruktur Kilkam Arena	250	
Tilskudd Ytre Grytøy bygdela	135	
Tilskudd servicehus i Harstad Bikepark	2 500	
Digitalisering av reguleringsplaner	324	
Tilstandsvurdering kommunale eiendommer	1 000	
Miljøfyrtårnsertifisering	100	
Belysning vinter-Harstad – søknadsmidler		
fasadebelysning samt belysningsplan	350	
Ekstraavgifter Covid-19	30 172	
Korttidsplasser Bergsodden	2 000	3 700
Leie av korttidsplasser	5 362	
Ressurskrevende tjenester	2 500	
Prosjekt samhold og tilhørighet	320	
Norsk helsenett	1 961	1 961
SUM utgifter	117 684	5 661

Økte fri inntekter	40 410	5 661
Økt premieavvik pensjon	36 000	
Økte renteinntekter	3 000	
Bruk av disposisjonsfond til ekstrautg. covid-19	25 985	
Bruk av disposisjonsfond til engangstiltak	7 944	
Bruk av disp.fond utvikling til engangstiltak	4 345	
SUM finansiering	117 684	5 661

Kommunedirektørens budsjettreguleringsforslag inneholdt også endringer med hensyn til flere investeringsprosjekter. Innenfor enkelte prosjekter for avløp ble det foreslått mindre forskyvninger. Kommunestyret vedtok kommunedirektørens forslag til budsjettreguleringer. I tillegg vedtok kommunestyret følgende:

Utklipp 51. Fra kommunestyrets vedtak i sak 94/2022

10. Justeringer

- Økning på en stilling i areal og byggesak fra 1.8.22
- Ingen nedtrekk i lærerressurser fra høsten 2022, nedtrekk på 13 stillinger fordeles fra 2023 – 2026.
- Økt tilskudd til asfaltering 5.000.000,- Prioriteres på disse veiene: Bøhnsgate, Kveldroveien, Sæterveien (til boligfelt), Melvika, Kasfjordveien, Bessebostadveien. Samt asfalt slottet sykehjem/Karl Bergheims plass
- Busskur i Brokvik: 200.000,-
- Styrke Frisklivssentralen med 2x20% stillinger
- Inntil 5 tomter stilles gratis til rådighet for nyetablering i Årbogen boligfelt
- Minnelund i Kanebogen bes innarbeides i budsjett når investeringsbehovet er avklart

11. Rammen økes med kr 13.9 mill til ferdigstillelse av Generalhagenprosjektet.

12. Jusshjelpa i Nord-Norge innvilges omsøkt tilskudd med kroner 2000,- som finansieres ved bruk av disposisjonsfondet.

13. Harstad kommunestyret øker bevilgningen til, Brannsikring og ny vanntilførsel Trondenes kirke, med 5,3 mill. kroner til total 14,4 mill. kroner som finansieres ved bruk av disposisjonsfond.

14. Uttalelse vedr covid-kostnader

Harstad kommunestyre ønsker en raskere og sikrere avklaring mtp økonomisk tilskudd til ekstraordinære covid-kostnader også i 2022. Ordfører gis fullmakt til å utforme en enkel uttalelse til Regjeringen om nettopp dette; som formidler behovet herunder også sett ift sene høye smittetall nettopp i Nord-Norge.

5.2.18 Tertialrapport nr. 2, 2022

Tertialrapport nr. 2 for 2022 ble behandlet i kommunestyret den 20. oktober i år. Innledningsvis i rapporten fremkommer følgende:

Utklipp 52. Fra tertialrapport nr. 2, 2022

Tallene for de første åtte månedene tilsier totalt sett en drift i henhold til budsjett etter at kommunestyret i 1.tertial bevilget budsjettmidler til dekning av ekstra utgifter i forbindelse med Covid-19 pandemien. For å oppnå et positivt netto driftsresultat er det viktig at staten senere i år bevilger midler til dekning av kommunenes merutgifter i forbindelse med Covid-19 pandemien slik at disse ikke må dekkes av disposisjonsfond.

Når det gjelder den ordinære driften, så er det innenfor helse og omsorg at det er størst usikkerhet. Driften for de åtte første månedene tilsier et fortsatt merforbruk innen helse og omsorg. Størrelsen på merforbruket er vanskelig å anslå, og det jobbes for at dette skal bli så lite som mulig.

Innenfor skoleområdet ser det også ut til å bli merforbruk grunnet for høy aktivitet på våren. Det jobbes for at dette skal bli så lite som mulig
Innenfor de andre tjenesteområdene ser det samlet sett ut til at det skal være mulig å drifte med besparelser eller innenfor budsjett. Dette vil bli mest utfordrende innenfor de tekniske enhetene.

Erfaringsmessig vil merinntekter og mindre utgifter innenfor andre områder kunne veie opp for merforbruk innen helse og omsorg, men det er en viss usikkerhet knyttet til dette, særlig når også skoleområdet ser ut til å drifte med merforbruk.

Kommunedirektøren legger frem forslag til saldert budsjett for 2022 i henhold til vedlagte økonomiplanskjema og budsjettreguleringskjema.

Følgende budsjettreguleringsforslag ble fremlagt i økonomirapport nr. 2.

Utklipp 53. Fra tertialrapport nr. 2, 2022

Drift:

Enhet/ tjeneste	Ansvar	Tiltaksbetegnelse	2022
Fellesområdet			
Felles	0980	Momskompensasjon	-1 000
Felles	0981	Avdrag	1 000
Felles	0982	Pensjonspremie	8 000
Felles	0982	Premieavvik	-8 000
Felles	0981	Renteutgifter	6 000
Felles	0981	Utbytte HLK Holding	800
Felles	0981	Renteinntekter	-5 200

Investering:

Enhet/ tjeneste	Ansvar	Tiltaksbetegnelse	Total inv.	Tidl. budsj.	2022	2023	2022- 2025 Inntekt
					Inv.	Inv.	
INVESTERINGSPROSJEKT FRIE OMRÅDER							
BRANN	130010	Carport/dekningstak IUA	300	300	-300	300	
BYG	140107	Helsehuset/lokalmedisinsk senter	468 000	468 000	40 000	-40 000	
BYG	140214	Barnehage i Sørbygda	60 000	60 000	-9 000	9 000	
BYG	140224	Omsorgsboliger 4 stk Fruhallarn	15 100	15 100	-14 400	14 400	
DRU	151060	Fornyng av gatelys	15 000	15 000	-4 000	4 000	
KOM	20013	Nytt sak/arkiv system	1 600		1 600		
KOM	20020	Rødskjær næringsområde	2 900		2 900		-1 450
FAG	40999	Minnelund Kanebogen - prosjektering	150		150		
BYG	140227	Seljestad skole brannteknisk oppgradering	700	4 000	-3 300		
BYG	140242	Brannteknisk oppgradering flere bygg	3 300		3 300		
BYG	140252	Heldøgns omsorgsplasser i 2.etasje på Heggen	2 500		2 500		
BYG	140253	Fruhallarn boligfelt	20 000		5 000	15 000	
BYG	140850	Eie til leie	24 000		24 000		
DRU	150039	Garasjeanlegg Kanebogen stadion	4 000	2 000	2 000		-625
INVESTERINGSPROSJEKT SELVFINANSIERENDE OMRÅDER							
BRANN	131007	Carport/dekninstak til feiermateriell	300	300	-300	300	
DRU	152064	Sama: Feiebil	4 750	4 750	-4 750	4 750	
DRU	153054	Vann: Mercurvegen	5 800	5 800	-2 000	2 000	
DRU	154031	Avløp: Mercurvegen ledninger	10 000	10 000	-2 000	2 000	
DRU	153098	Vann: Fornyng Harstadgårdsveien	10 870	9 970	600	300	
DRU	154098	Avløp: Fornyng Harstadgårdsveien	17 100	16 200	600	300	
DRU	153122	Vann Sikkerhetstiltak VA installasjoner	2 000	2 000	-1 500	1 500	
DRU	154122	Avløp Sikkerhetstiltak VA installasjoner	1 500	1 500	-1 000	1 000	
DRU	153127	Vann: Skaret oppgradering	1 000	1 000	-900	900	
DRU	154120	Avløp - Bergsodden RA	47 000	47 000	-41 000	41 000	
DRU	153123	Vann: Lundenes-Kjotta	16 200	12 000	4 200		
DRU	153131	Vann: Vesteåsveien oppgradering	1 300	1 000	200	100	

Enhet/ tjeneste	Ansvar	Tiltaksbetegnelse	Total inv.	Tidl. budsj.	2022 Inv.	2023 Inv.	2022- 2025 Inntekt
DRU	154131	Avløp: Vesteåsveien oppgradering	2 000	1 500	300	200	
DRU	154123	Ny PS og utslippsledning Leira	8 000	6 250	1 750		

Kommunestyret vedtok de forslåtte budsjettreguleringene samt noen mindre bevilgninger til andre formål.

5.3 Økonomistyringen innen helse og omsorg

Som det fremgår av revisors fremstillinger her i kapittel 5, hadde Harstad kommune positive netto driftsresultater på henholdsvis 21,2 millioner kroner og 32,7 millioner kroner i 2020 og 2021. Kommunen hadde i 2019 et negativt netto driftsresultat på 1,48 millioner kroner. Etter årsoppgjørdisposisjoner som innebar netto bruk av fond, viste regnskapet et netto mindreforbruk på nærmere 35 millioner kroner.

I årsmeldingen for 2019 vises det til at driftsutgiftene var 43,7 millioner kroner høyere enn budsjettet. På tjenesteområdet helse og omsorg, var brutto driftsutgifter 38,9 millioner kroner høyere enn i revidert budsjett.

I årsmeldingen for 2020 vises det til at driftsutgiftene var 43,9 millioner kroner høyere enn budsjettet. På tjenesteområdet helse og omsorg var netto avvik mellom regulert budsjett og regnskap ca. 48 millioner kroner.

I årsmeldingen for 2021 vises det til at driftsutgiftene var 23,8 millioner kroner høyere enn budsjettet. Netto avvik mellom regulert budsjett og regnskap for helse- og omsorgstjenestene var ca. 27 millioner kroner.

Det fremgår av kommunens årsmeldinger for de tre nevnte år, at det gjennomgående har vært merforbruk innenfor kommunens største tjenesteområde; helse- og omsorgstjenester. Det relative merforbruket har variert mellom 5,4 % og 6,2 %.

Kommunedirektøren har i samtlige av de tre aktuelle årsrapportene trukket frem merforbruket i helse- og omsorgstjenestene som (d)en (av de) store utfordringen(e) i kommunens driftsøkonomi. Av tertialrapport nr. 1 2019 fremgår det at kommunedirektøren har opplyst kommunestyret om økonomiske konsekvenser av å «oppheve» tidligere vedtak om besparelser (bemanningsskutt) innenfor dette tjenesteområdet. Som vist ovenfor har kommunedirektøren også initiert og ved to anledninger informert kommunestyret særskilt om prosjektet *Drift i balanse* som revisor oppfatter at særskilt dreier seg om kommunens helse- og omsorgstjenester. Av redegjørelsene som kommunestyret har blitt forelagt for deretter å vedta å ta disse til orientering, fremgår det blant annet at kommunestyret har vedtatt en målsetning om at driften av helse- og omsorgstjenestene skal være «i balanse» ved inngangen til 2023. I tabell 1 nedenfor fremkommer rammene (totalbudsjettene) for kommunens helse- og omsorgstjenester slik disse fremgår av kommunens plandokumenter for perioden revisor her omtaler og vurderer.

Tabell 1. Totalbudsjetter for helse- og omsorgstjenestene, årsbudsjetter og økonomiplaner, 2019-2025

År	2019-2022	2020-2023	2021-2024	2022-2025
Totalbudsjett for helse- og omsorgstjenestene	2019: 553 489 052 2020: 551 989 052 2021: 551 989 052 2022: 552 589 052	2020: 573 701 745 2021: 570 701 745 2022: 570 701 745 2023: 571 301 745	2021: 569 094 000 2022: 559 094 000 2023: 569 094 000 2024: 568 844 000	618 853 000 623 853 000 623 853 000 623 083 000

Kilde: Virksomhetsplaner, årsbudsjett og økonomiplaner, Harstad kommune

Justert for prisvekst²⁰, ble helse- og omsorgstjenestenes totalramme økt med 13 millioner kroner fra 2019 til 2020. Budsjetttrammen for 2021 var ca. 5 millioner lavere enn den for 2020, og justert for prisvekst også lavere enn budsjetttrammen for 2019. I budsjettdokumentene for de tre årene har kommunedirektøren vist til programmet Omstilling 2022 samt strategien Drift

²⁰ Konsumprisindeksen

i Balanse for helse- og omsorgstjenestene. Revisor anser at utviklingen i budsjetttrammene for dette tjenesteområdet må ses i lys av disse målsetningene og strategiene. I budsjett og økonomiplan 2022-2025 er tjenesteområdets årsbudsjett økt betraktelig; med 8,7 % fra året før.

I brev av 10.3.2022 formidlet revisor funn og vurderinger fra løpende revisjon for regnskapsåret 2021. Blant annet vises det i brevet til funn fra revisjonsbesøk gjennomført i januar/februar i år ved enhetene *Bo og oppfølging*, *Helse og mestring*, *Heldøgns omsorg og Hjemmetjenesten*, herunder samtaler med enhetsledere (og i ett tilfelle stedfortreder for enhetsleder). Som det fremgår av brevet, var formålet med disse revisjonsbesøkene/samtalene å kartlegge rutiner som omfatter enhetenes lønnskontroller samt fastsettelse av budsjett, budsjettoppfølging, rapportering og eventuelle prosesser for budsjettreguleringer.

Om resultatene fra disse undersøkelsene, vises det i brevet blant annet til:

- At det ikke foreligger skriftlige prosedyrebeskrivelser for fastsettelse av budsjett eller budsjettreguleringer, og at flere av enhetslederne ønsker slike prosedyrebeskrivelser
- At enhetslederens involvering ved fastsettelse av budsjett er avgrenset til kvalitetssikring av lønnsopplysningene som legges inn i kommunens saksbehandlingssystemer for budsjettering
- At kommunens budsjettprosess for de aktuelle enhetene ikke i alle tilfeller tar høyde for alle ansatte som inngår i turnus, og at budsjetttrammen for faste lønnskostnader i enkelte tilfeller derfor ikke er tilstrekkelig til å finansiere grunnbemanningen
- At det på enkelte avdelinger i enhetene budsjetteres med en sykelønnsrefusjon (inntekt) som ikke er reell, men som legges inn med formål om å saldere avdelingens nettoutgift på et bestemt nivå
- At én av enhetslederne ikke har foretatt budsjett rapportering i hele 2021. Vedkommende kjenner ikke til hvordan dette skal gjøres, og slik rapportering har heller ikke blitt etterlyst fra kommunens sentraladministrasjon
- At flere enhetsledere og avdelingsledere opplever at deres område/avdeling er underbudsjettet på flere poster

Avslutningsvis i brevet stilte revisor følgende spørsmål til kommuneadministrasjonen på bakgrunn av de ovennevnte funnene:

- *Kommer kommunen til å implementere rutiner som sørger for at enhetsledere og avdelingsledere blir gitt tilstrekkelig opplæring til å gjennomføre budsjettkontroller?*
- *Hvordan sikrer administrasjonen rapportering fra alle enhetsledere?*
- *Anser kommuneadministrasjonen å oppfylle bestemmelsen i kommuneloven § 14-4 om at årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistisk?*

Harstad kommune svarte på revisors brev den 6.4. 2022. Fra kommunens svarbrev hitsettes:

Utklipp 54. Fra brev fra Harstad kommune, datert 6.4.2022

Harstad kommune forstår det slik at revisjonen ønsker tilbakemelding på om kommunen vil implementere rutiner som sørger for at enhetsledere og avdelingsledere blir gitt tilstrekkelig opplæring til å gjennomføre budsjettkontroller.

Harstad kommune har rutiner for gjennomføring av budsjettkontroller. Budsjettkontroll etterspørres fra alle enhetsledere månedlig etter avslutning av endt regnskapsperiode, og det kreves rapportering til kommunedirektøren/kommunalsjefer noen av disse månedene. Controller/økonomirådgivere følger opp at rapportering faktisk blir foretatt og gjør en vurdering av innholdet i rapporteringen og er ved behov i dialog med enhetslederne i etterkant av rapportering. Noen ganger følges enkelte enheter opp med møter hvor også kommunalsjef er representert. Det vektlegges grundigst rapportering fra enhetene som sliter med å holde sine budsjetter. I lys at prosjektet «drift i balanse» ble det Innenfor Helse og omsorg i siste halvdel av 2020 og et godt stykke ut i 2021 vektlagt hyppige møter med enhetsleder/avdelingsleder med gjennomgang av budsjett og regnskap med mål om å øke forståelsen av avvikene samt gå grundigere inn på kostnadsdriverne som medfører avvik. Selve rapporteringen ble da nedprioritert siden den i realiteten foregikk i den tette dialogen. På grunn av vakanse i controllerstilling fra og med oktober 2021 til og med februar 2022 har det dessverre ikke vært mulig å fortsette denne systematiske oppfølgingen av enhetene innenfor helse og omsorg i denne perioden. Dette arbeidet er nå startet opp igjen og ny kommunalsjef har iverksatt arbeid med å utvikle egen rapportering innenfor helse og omsorg som både omfatter økonomi og tjenester. Ny controller er sentral i dette arbeidet.

Ved avslutning av hver regnskapsperiode gjøres regnskap til og med perioden og periodisert budsjett til og med perioden tilgjengelig, og hvor avvik fremkommer samt muligheten til å lage prognose for hele året basert på kunnskap om forventet drift resten av året.

Controller/økonomirådgivere ved økonomitjenesten foretar løpende kontroll og vurdering av det periodiserte budsjettet og korrigerer periodisering i tråd med egen kunnskap om driften eller i dialog med enhetsleder/avdelingsleder, slik at størst mulig grad skal være reelle og ikke skyldes upresis periodisering. Controller/økonomirådgiver foretar også løpende analyse av budsjett og regnskap og er i løpende dialog med enhetsleder/avdelingsleder, enten på eget initiativ eller ved forespørsel. Det forekommer aldri at forespørsel om bistand i budsjettkontrollen, opplæring, eller andre forespørsler innenfor økonomirådet fra enhetsleder/avdelingsleder, ikke blir imøtekommet av økonomitjenesten.

Harstad kommune registrerer at revisjonen også ønsker svar på om vi anser å ha oppfylt kommunelovens § 14-4 tredje avsnitt om krav til et realistisk årsbudsjett i balanse, samt om fjerde avsnitt om at kommunedirektøren skal foreslå endringer i årsbudsjettet om utviklingen tilsier vesentlige avvik.

Harstad kommune hadde i 2021 brutto driftsutgifter på 2,45 milliarder kroner. Dette er et avvik på 23,8 milliarder kroner sett mot budsjettet, noe som utgjør 1,0%. Dette minimale avviket er dekket godt opp med inntekter som overstiger budsjett. Kommunestyret er underveis i året varslet om forventet resultat på tjenesteområdene og at kommunens frie inntekter ser ut til å bli en del høyere enn budsjettet. På grunn av usikkerheter rundt merutgifter knyttet til covid-19 samt hvordan årets siste to store skattemåneder ville bli, ble kommunestyret allikevel anbefalt å ikke vedta økt budsjett for frie inntekter. Merinntekter på frie inntekter var ment som buffer mot merforbruk innen helse og omsorg.

Harstad kommune mener at kommunelovens krav til et realistisk årsbudsjett i balanse er oppfylt, og at det også er foreslått de nødvendige endringer i årsbudsjettene som utviklingen tilsier uten at man mister oversikten over reelle avvik i driften som skal danne grunnlag for analyser i ettertid.

Økonomisjefen avviser i samtale med revisor i november i år at de ovennevnte enhetsledernes involvering i fastsettelse av budsjett er avgrenset til å kvalitetssikre lønnsopplysninger. Økonomitjenesten har møter med enhetslederne der det gis informasjon om hvordan et budsjett skal utarbeides. Det er hver enkelt enhetsleder som er ansvarlig for å utarbeide budsjettet – innenfor de rammene de får. Dette formidles, etter økonomisjefens syn, på en klar måte til enhetslederne.

Som vi viser til i kapittel 6.2 nedenfor, har vi i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen blitt forelagt dokumentasjon på at det gis skriftlige instruksjoner med henblikk på både lønns- og budsjettkontroll i form av månedlige e-poster fra økonomitjenesten til enhetene/virksomhetene. Økonomisjef opplyser at når det gjelder den ene enhetslederen som, jf. brevene som gjengis ovenfor, formidlet at hen ikke hadde rapportert skriftlig i forbindelse med budsjettkontroll, er dette riktig. Men for helse- og omsorgstjenestene har kommuneadministrasjonen – på grunn av merforbruket på tjenesteområdet – hatt en tettere oppfølging. Den aktuelle enhetslederen har

rapportert muntlig i møtevirksomhet forbundet med denne tettere oppfølgingen. Rapporteringen har dermed vært gitt muntlig i stedet for skriftlig. Vedkommende enhetsleder var ny i sin rolle på det tidspunktet revisor gjennomførte revisjonsbesøket som foranlediget brevet av 10. mars i år.

Økonomisjefen viser videre til at det ikke er riktig at kommunen har budsjettert med en sykelønnsrefusjon som ikke var reell. Harstad kommune har hatt et «heltidsprosjekt» som innebærer å øke stillingsprosentene innenfor helse- og omsorgstjenestene – og dermed redusere vikarbruken. Grunnbemanningen i tjenestene ble økt – med en forutsetning om at ikke alle sykelønnsrefusjonsinntekter skulle brukes til å finansiere vikarer. Dette kunne kanskje ha blitt formidlet på en mer pedagogisk måte til enhetslederne, sier økonomisjefen.²¹

5.4 Økonomisjefens kommentar relatert til budsjettrealisme

Under samtalen med revisor har økonomisjefen redegjort nærmere for sitt syn på *realistisk* budsjettering. Etter økonomisjefens syn er det å budsjettere med lavere driftsutgifter enn hva regnskapet forrige år viste, ikke nødvendigvis å budsjettere urealistisk. Han viser til at Harstad kommune ikke budsjetterer med utgifter til vikarer og refusjon for sykelønn. Dette er størrelser som er umulige å forutsi, mener økonomisjefen. Både utgiftene og inntektene ender som regel opp med å bli større enn budsjettert, og kommuneadministrasjonen justerer underveis. Kommunedirektørens delegerede fullmakt fra kommunestyret gjelder nettoutgifter for det enkelte tjenesteområde og samlet sett. Kommuneadministrasjonens holdning er at hvis det for eksempel påløper et merforbruk innen helse- og omsorgstjenestene på 30 MNOK, skal ikke dette håndteres (i sin helhet) med budsjettregulering. Det sentrale er å synliggjøre hva merforbruket skyldes og å ha kontroll på det – så lenge det er tilsvarende «plusser» i andre deler av driften som medfører at man totalt sett går i balanse. Kommuneadministrasjonen er opptatt av å ha kontroll på økonomien, men justerer ikke nødvendigvis budsjettene underveis. Det viktigste er å informere politisk nivå om hva «man ser» med hensyn til utviklingen gjennom året.

5.5 Lokale reglementer

Økonomireglement

Harstad kommune v/ økonomisjef opplyser at det ikke foreligger noe *samlet* økonomireglement for kommunen, men han legger likevel til grunn at kommunen har alle de nødvendige bestanddelene av et slikt reglement. Disse er ikke samlet «mellom to permer» og titulert «økonomireglement», men de foreligger like fullt. Kommuneadministrasjonen vil, ifølge økonomisjef, vurdere om disse skriftlige rutinene skal samles til et økonomireglement. Se for øvrig kapittel 6.1 om formalisert internkontroll nedenfor.

Finansreglement

Harstad kommune har et Reglement for finansforvaltning som ble vedtatt av kommunestyret den 25. oktober 2018 (sak 2018/129). I punkt 1.1. i reglementet fremgår følgende:

«Kommunens reglement for finans- og gjeldsforvaltning skal ivareta grunnprinsippene i Kommuneloven med sikte på å bidra til å kunne gi kommunens innbyggere et best mulig stabilt tjenestetilbud gjennom forutsigbarhet i netto finansutgifter. Reglementet skal gi rammer og retningslinjer for kommunens finans- og gjeldsforvaltning. Reglementet utgjør en samlet oversikt over de rammer og begrensninger som gjelder, og underliggende fullmakter/instruksjer/rutiner skal hjemles i reglementet. Reglementet definerer de avkastnings- og risikonivå som er akseptable for plassering og forvaltning av likvide midler og midler

²¹ Revisor ser grunn til å presisere at det som ble formidlet fra enhetslederens side i forbindelse med revisjonsbesøket tidlig i 2022, var at de mente at sykelønnsrefusjonsinntektene ble budsjettert *for høyt*.

beregnet for driftsformål, opptak av lån/gjeldsforvaltning og plassering og forvaltning av langsiktige finansielle aktiva»²²

Reglementet inneholder følgende hovedpunkter/kapitler:

- Finansreglementets virkeområde
- Hjemmel og gyldighet
- Forvaltning og forvaltningstyper
- Formålet med kommunens finans- og gjeldsforvaltning
- Generelle rammer og begrensninger
- Forvaltning av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål
- Forvaltning av kommunens gjeldsportefølje og øvrige finanseringsavtaler
- Forvaltning av kommunens langsiktige finansielle aktiva
- Vurdering og kvalitetssikring av finansiell risiko
- Fullmakter
- Interne rutiner for finans- og gjeldsforvaltning

Det følger av punkt 2 i reglementet at det er hjemlet i kommuneloven av 1992, og reglementet skal vedtas minst én gang i hver kommunestyreperiode.

Under ovennevnte pkt. 4 vises det til at formålet med kommunens finans- og gjeldsforvaltning er å «(...) sikre en rimelig avkastning samt stabile og lave netto finansieringskostnader for kommunens aktiviteter innenfor definerte risikorammer.»

Det følger videre av pkt. 5 i reglementet at kommunen ikke skal ta vesentlig finansiell risiko i sin finans- og gjeldsforvaltning. Det skal være balanse mellom avkastning, risiko og likviditet og samsvar mellom kompleksiteten i investeringsproduktene og kommunens egen kunnskap om finansforvaltning.²³ Videre angir reglementet at «*Kommunestyret vedtar selv gjennom fastsettelse av dette finans- og gjeldsforvaltningsreglementet, hva som er tilfredsstillende avkastning og vesentlige finansielle risiko*». Det vises også til at «*I avveiningen mellom økt avkastning og redusert risiko foretrekkes redusert risiko*».

Hovedpunkt/kapittel 6 Forvaltning av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål inneholder flere bestemmelser som konkretiserer begrepet finansiell risiko og kommunens uttrykte holdning til slik. Det følger av reglementet at kommunen til enhver tid skal holde en driftslikviditet²⁴ som er like stor som forventet likviditetsbehov de neste 60 dager. All likviditet utover dette utgjør overskuddslikviditet.

Reglementet angir videre at når rådmannen (nå kommunedirektøren) velger hovedbankforbindelse for kommunen, skal det stilles det krav om minimum internasjonal kredittrating BBB- samt en forvaltningskapital på minimum 10 milliarder kroner. Kravet om kredittrating BBB- gjelder også for eventuelle plasseringer av overskuddslikviditet i andre banker enn kommunens hovedbank. Fra kapittel 6 i reglementet hitsettes videre:

²² Aktiva er et regnskapsmessig uttrykk for eiendeler eller rettigheter som har formuesverdi (Store norske leksikon)

²³ På dette punktet viser kommunens reglement til *forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning* § 3 tredje ledd.

²⁴ Driftslikviditet defineres i kommunens reglement som likviditet som skal sikre det behov som oppstår som følge av tidsforskjellen mellom inn- og utbetalinger.

Utklipp 55. Fra Harstad kommunes Reglement for finansforvaltning**6.1. Innskudd i bank**

For bankinnskudd gjelder følgende begrensninger:

- a) Tidsbinding kan ikke avtales for en periode på mer enn 12 måneder
- b) Finansinstitusjonen skal ha en anerkjent rating på minimum BBB-
- c) Tidsinnskudd kan kun gjøres i banker med forvaltningskapital > NOK 1 mrd.kr
- b) Et enkelt innskudd med tidsbinding kan ikke utgjøre mer enn NOK 50 mill

6.2. Andeler i pengemarkedsfond

For plassering i pengemarkedsfond gjelder følgende:

- a) Midler kan kun plasseres i fond forvaltet av selskap med bred verdipapirforvaltning og som inngår som en del av anerkjent institusjon/finanskonsern.
- b) Det skal kun plasseres i fond med gjennomsnittlig rentebinding på inntil 1 år.
- c) Ingen enkeltpapirer skal ha lavere kredittrating enn BBB- ("investment grade") på investeringstidspunktet, eller vurdert av forvalter til å ha minimum tilsvarende kredittkvalitet.
- d) Porteføljen i aktuelle pengemarkedsfond kan bestå av papirer med inntil 20 % BISvekt, herunder:
 - Rentebærende papirer utstedt eller garantert av den norske stat.
 - Rentebærende papirer utstedt eller garantert av norske statsforetak.
 - Rentebærende papirer utstedt eller garantert av norske kommuner eller fylkeskommuner.
 - Rentebærende papirer, i form av «senior»sertifikat (lavest rangering av risikogjeld etter innskudd) og obligasjonslån, utstedt eller garantert av norske banker eller kredittinstitusjoner, samt Obligasjoner med fortrinnsrett (OMF).
- e) Det kan ikke plasseres midler i pengemarkedsfond som inneholder industriobligasjoner.
- f) Det skal ikke være begrensninger på uttaksretten i fondene som benyttes, og midlene skal alltid være tilgjengelige på få dager.
- g) Det kan ikke plasseres mer enn NOK 50 mill i et enkelt pengemarkedsfond
- h) Samlet gjennomsnittlig løpetid for kreditten i et enkelt pengemarkedsfond skal ikke overstige 1,5 år. Hvis pengemarkedsfondet inneholder ansvarlige lån skal den gjennomsnittlige løpetiden ikke overstige 12 mnd.

6.3. Direkte eie av verdipapirer

For direkte plassering i rentebærende papirer gjelder følgende:

- a) Det skal kun plasseres i rentebærende verdipapirer med durasjon inntil 1 år til endelig forfall.
- b) Ingen verdipapirer skal ha lavere kredittrating enn tilsvarende BBB- ("investment grade"). Kredittrating skal foretas av anerkjent kredittratingbyrå, større norske verdipapirforetak, eller de skal være vurdert av forvalter til å ha minimum tilsvarende kredittkvalitet.
- c) Verdipapirer kan ha inntil 20 % BIS-vekt, og kan bestå av:
 - Rentebærende papirer utstedt eller garantert av den norske stat.
 - Rentebærende papirer utstedt eller garantert av norske statsforetak.
 - Rentebærende papirer utstedt eller garantert av norske kommuner eller fylkeskommuner.
 - Rentebærende papirer, i form av "senior" sertifikat – og obligasjonslån, utstedt eller garantert av norske banker eller kredittinstitusjoner.
- d) Det kan ikke plasseres midler direkte i ansvarlige lån, industriobligasjoner, egenkapitalbevis eller aksjer.

Ingen enkeltplassering i rentebærende papirer kan utgjøre mer enn NOK 10 mill. Unntatt fra denne begrensningen er plasseringer i statspapirer.

6.4. Felles plasseringsbegrensninger

- Kommunens samlede innskudd i bank/kredittinstitusjon skal ikke overstige 2 % av institusjonens forvaltningskapital
- Kommunens eierandel i et pengemarkedsfond skal ikke overstige 5 % av fondets forvaltningskapital.

6.5. Rapportering

Rådmannen skal i forbindelse med tertialrapportering per 30. april og per 31. august, legge frem rapporter for kommunestyret som viser status for forvaltningen av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål. I tillegg skal rådmannen etter årets utgang legge frem en rapport for kommunestyret som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året. Dette kan være en del av kommunens årsrapport.

Rapporten skal minimum angi følgende:

- Fordeling på de ulike plasseringsalternativer/typer aktiva i kroner (markedsverdier) og i prosent av de samlede midler til driftsformål.
- Egne rentebetingelser sammenlignet med markedsrenter, benchmarket mot 3 mnd NIBOR.
- Rådmannens kommentarer knyttet til sammensetning, rentebetingelser/avkastning, vesentlige markedsendringer og endring i risikoeksponeringen.
- Rådmannens beskrivelse og vurdering av eventuelle avvik mellom faktisk forvaltning og rammene i finans- og gjeldforvaltningsreglementet og de korrigerende tiltak som er/skal iverksettes.

Finansforvaltningsreglementets hovedpunkt/kapittel 7 regulerer forvaltning av kommunens gjeldsportefølge og øvrige finansieringsavtaler. Innledningsvis angis det at opptak av nye lån i budsjettåret forutsetter vedtak i kommunestyret. Videre inneholder reglementet bestemmelser vedrørende

- Valg av låneinstrumenter (valuta²⁵ og kredittinstitusjoner)
- Vurderinger som skal gjøres på tidspunktet for låneopptak
- Konkurrerende tilbud: Låneopptak skal søkes gjennomført til markedets gunstigste betingelser
- Valg av rentebindingsperiode og bruk av sikringsinstrumenter: «*Styring av låneporteføljen skal skje ved å optimalisere låneopptak og rentebindingsperiode i forhold til oppfatninger om fremtidig renteutvikling og innenfor et akseptabelt risikonivå gitt et overordnet ønske om forutsigbarhet og stabilitet i lånekostnader.*»
- Størrelse på enkeltlån – spredning av låneopptak
- Låneporteføljen skal bestå av færrest mulig lån, dog slik at refinansieringsrisikoen ved ordinære låneforfall begrenses
- Under ellers like forhold vil det være formålstjenlig at kommunen fordeler låneopptakene på flere lånegivere
- Rapportering: Rådmannen (nå: kommunedirektøren) skal i forbindelse med tertialrapportering per 30. april og 31. august rapportere på status for gjeldsforvaltningen. I tillegg skal rådmannen etter årets utgang rapportere til kommunestyret på utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året. Rapporteringen skal omfatte blant annet beskrivelse og vurdering av eventuelle avvik mellom faktisk forvaltning og rammene i finans- og gjeldsforvaltningsreglementet og de korrigerende tiltak som er eller vil bli iverksatt.

Under overskriften Vurdering og kvalitetssikring av finansiell risiko (hovedpunkt/kapittel 9) fremgår følgende:

Utklipp 56. Fra Harstad kommunes Reglement for finansforvaltning

9.1 Risikovurderinger

Det skal til hver rapportering til kommunestyret gjøres følgende atskilte risikovurderinger:

a) Renterisikoen for plasseringer av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål og gjeldsporteføljen sett i sammenheng:

- En "netto" gjeldsbetraktning som viser kommunens renterisiko angitt i NOK ved en 1 % andel generell endring i rentekurven.

9.2 Kvalitetssikring

Finans- og gjeldsforvaltningsforskriften pålegger Kommunestyret å la uavhengig kompetanse vurdere om finans- og gjeldsforvaltningsreglementet legger rammer for en finans- og gjeldsforvaltning som er i tråd med kommunelovens regler og reglene i finans- og gjeldsforvaltningsforskriften. I tillegg skal uavhengig kompetanse vurdere rutinene for vurdering og håndtering av finansiell risiko, og rutiner for å avdekke avvik fra finansreglementet.

Rådmannen pålegges ansvar for at slike vurderinger innhentes, eksternt eller gjennom kommunerevisjonen.

Kvalitetssikring av finans- og gjeldsforvaltningsreglementet skal finne sted ved hver endring av reglementet, og før kommunestyret vedtar nytt, endret finans- og gjeldsforvaltningsreglement. I denne sammenheng skal det også rapporteres på utført kvalitetssikring av rutinene.

²⁵ Det kan kun tas opp lån i norske kroner

Revisor meddelte i brev form sin vurdering av kommunens reglement og rutiner for finansforvaltning den 12. september 2018. I brevet meddelte revisor kommunestyret blant annet følgende:

«Utføring av et attestasjonsoppdrag som skal gi betryggende sikkerhet i henhold til ISAE 3000²⁶, innebærer å utføre handlinger for å innhente bevis for at reglementet og rutinene er i tråd med kommuneloven og forskrift om finansforvaltning. Typen, tidspunktet for og omfanget av de valgte handlingene er gjenstand for revisors skjønn. (...) Vi mener at fremlagt reglement og rutiner for finansforvaltningen tilfredsstiller kommunelovens og forskriftens krav.»

5.5 Løpende budsjettkontroller

I samtale med revisor har økonomisjefen beskrevet kommunens rutiner for budsjettkontroll. Én gang i måneden sender Økonomitjenesten e-post til enhetsledere om budsjettkontroll. Hvis det er gjort budsjettreguleringer, blir enhetsledere orientert om det i disse e-postene. Enhetsledere blir bedt om å ta en budsjettkontroll, og det gis veiledning med hensyn til hvordan dette kan gjøres. Revisor har blitt forelagt et eksempel på en slik e-post som dokumenterer praksisen økonomisjefen beskriver. Enhetsledere blir ikke avkrevd månedlige rapporter fra sine budsjettkontroller. Slike rapporter må de levere ca. annenhver måned.

Se kapittel 8 for revisors vurderinger og konklusjoner.

²⁶ ISAE 3000 er en internasjonal standard for attestasjonsoppdrag.

6 ØKONOMISK INTERNKONTROLL

Har Harstad kommune i tilstrekkelig grad skriftliggjorte rutiner og retningslinjer for økonomisk internkontroll? Etterleves rutinene i praksis?

Revisjonskriterier

- **Harstad kommune bør ha oppdaterte dokumenter som viser fordeling av roller og ansvar innenfor området økonomisk internkontroll**
 - Rolle- og ansvarsfordelingen bør være egnet til å sikre at ansvaret for både aktiviteten og kontrollen av den ikke er tillagt én og samme person
 - Rolle- og ansvarsfordelingen bør være egnet til å sikre at ikke én og samme person både attesterer og anviser en utgift/utbetaling
- **Harstad kommune bør ha**
 - **Reglement for delegering av myndighet fra kommunestyret til kommunedirektøren**
 - **Reglement for delegering av myndighet fra kommunedirektøren**
 - **Etiske retningslinjer/etisk regelverk**
- **Harstad kommune bør ha skriftlige rutinebeskrivelser relatert til**
 - **Avstemming av balansekonti**
 - **Avstemming mellom økonomisystemet og forsystemer**
- **Harstad kommune bør ha et oppdatert anskaffelsesreglement som**
 - skiller mellom ulike anskaffelser
 - har oppdaterte beløpsgrenser som angir hvilke anskaffelsesprosedyrer som er tillatt
 - definerer ansvar og roller, spesielt hvilke innkjøp resultatenehetene kan utføre og i hvilke tilfeller kommunedirektørens stab/støttefunksjoner må involveres
 - angir rutiner for kontrollaktiviteter knyttet til bestilling, varemottak og utbetaling
- **Harstad kommunes rutiner og retningslinjer for økonomisk internkontroll bør på et overordnet nivå være basert på vurderinger av virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold**

6.1 Skriftlige internkontrollrutiner – *formalisert* internkontroll

Revisors funn

Harstad kommune har en kvalitetshåndbok som inneholder flere skriftlige rutinebeskrivelser. I det følgende redegjør vi for det av skriftlige rutinebeskrivelser i Harstad kommune som – i lys av revisjonskriteriene ovenfor – fremstår mest relevant.

Økonomisjefen opplyser at det ikke foreligger noen formell, skriftliggjort ansvarsdeling med henblikk på økonomisk internkontroll i Harstad kommune. Han viser til at kommunedirektøren har det formelle ansvaret for internkontrollen, og videre påligger det økonomisjef og regnskapsleder et overordnet ansvar for å sørge for at internkontrollen praktiseres. Økonomisjefen viser videre til at økonomitjenesten «ser virksomhetene i kortene», men det er

«umulig å klare å fange opp alt». Økonomisk internkontroll avhenger også av god dialog og gode rutiner ute på enhetene.

Elektronisk organisasjonsstruktur i kommunens HRM-system²⁷

Harstad kommune bruker lønssystemet *Visma Enterprise HRM*. HRM står for «Human Resource Management» (ledelse/administrasjon av menneskelige ressurser). Økonomisjef viser til at i dette systemet ligger det en oversikt over kommunens organisasjonsstruktur. I denne fremgår det hvilke fullmakter den enkelte har. Oversikten er veldig omfattende og egner seg ikke for utskrift i sin helhet. I oversikten fremgår det hvem som er ledere på ulike nivåer i kommunen, hvem ledernes stedfortredere er, hvem som har attestasjons- og anvisningsfullmakter, og hvem som har fullmakter med hensyn til fakturabehandling og lønn. Se for øvrig kapittel 6.2 om *praktisert interkontroll* nedenfor.

Reglementer for delegering

Revisor finner at Harstad kommune har et *delegeringsreglement* for perioden 2020-2024. Reglementet regulerer administrativ delegering; fra kommunedirektøren til underordnede. Reglementet inneholder generelle bestemmelser om delegering og utøvelse av delegert myndighet. Videre følger bestemmelser på særlovsområdene – som viser hvordan kommunedirektøren delegerer sin avgjørelsesmyndighet til bestemte ansatte (stillinger) i den kommunale organisasjonen.

Økonomisjef opplyser at dette reglementet endres ved behov – og at endringer skjer relativt hyppig. Den versjonen revisor har innhentet fra kommunen i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, kan allerede ha blitt endret. Videre opplyser økonomisjef at før siste kommunevalg, var det bare ett delegeringsreglement – som regulerte både administrativ delegering og delegering fra kommunestyret til kommunedirektøren. Nå er det altså to reglementer; ett for administrativ delegering og ett for delegering fra kommunestyret til kommunedirektøren.

I kommunens reglement for politisk delegering inngår det flere bestemmelser som definerer kommunedirektørens fullmakter i forbindelse med bestemte særlovsområder og øvrige deler av den kommunale driften.

Anskaffelsesreglement

Revisor finner at Harstad kommune har et eget anskaffelsesreglement. I dokumentet *Anskaffelsesreglement for Harstad kommune* inngår totalt seks kapitler, herunder:

1. Forord
2. Innkjøpsstrategi
3. Anskaffelsesprosessen
4. Anskaffelser i forsyningssektoren
5. Habilitet
6. Gjennomføring av konkurranser

I kapittel 2 – Anskaffelsesstrategi – beskrives det under overskriften «Organisering og ansvar» en ansvarsmatrise for innkjøp til kommunen. Innledningsvis vises det til følgende:

²⁷ Forkortelsen HRM står for «Human Resource Management» (ledelse av menneskelige ressurser). Harstad kommune bruker lønssystemet *Visma Enterprise HRM*.

«Både ledere og medarbeidere skal sikre oppfyllelse av formelle og prosessuelle krav til en anskaffelse. For å oppnå dette målet må ledere sørge for at ansatte har nødvendig kunnskap om regelverket, behovene som skal dekkes av anskaffelsen, pris, kvalitet, leveringsdyktighet, kontraktsinngåelse og kontraktsoppfølging. Det forutsettes at den som har bestillingsmyndighet etter anvisningsfullmakten også er kjent med og har et bevisst forhold til reglene når det etableres forpliktelser for Harstad kommune. (...) Kommunens innkjøpsvirksomhet koordineres av innkjøpsleder.»

Deretter defineres det i dokumentet ulike ansvarsområder/arbeidsoppgaver for

- Innkjøpsfunksjonen og innkjøpsrådgivere tilknyttet denne
- Enhetsleder
- Innkjøpsansvarlig (pr. enhet)
- Faggrupper for anskaffelser

I dokumentet vises det til at ved anskaffelser som ikke er dekket av rammeavtaler og som har en verdi på mer enn kr 500 000 eks. mva., skal innkjøpsfunksjonen involveres allerede ved anskaffelsens planleggingsfase. Ved inngåelser av avtaler som har økonomiske forpliktelser for kommunen utover det enkelte budsjettår, skal rådmannen (nå: *kommunedirektøren*) involveres. I tilfeller hvor flere enheter har samme behov, skal innkjøpsfunksjonen kontaktes. Ved gjennomføringen av slike anskaffelser samarbeider innkjøpsrådgiver med enhetsledere eller de personer som får tildelt denne oppgaven. Innkjøpsrådgiver er ansvarlig for at det arrangeres jevnlig statusmøter med avtaleleverandører slik at kontraktene følges opp.

Enhetsledere skal, jf. reglementet, påse at det er et reelt behov for anskaffelsen, at det er budsjettmessig dekning for innkjøpet som gjøres, og at riktig kvalitet velges. Videre skal enhetsledere påse at innkjøp foretas hos leverandører som kommunen har rammeavtale med, og foreta innkjøp slik at kommunens økonomiske interesser blir best mulig ivaretatt på lang sikt. Enhetslederne skal også påse at innkjøpene foretas i henhold til anskaffelsesreglementet og lokalt reglement. De skal organisere innkjøpsvirksomheten på egen enhet slik at kravet til kontroll blir ivaretatt, og de skal ha oppdatert oversikt over hvem i deres enheter som har innkjøpsmyndighet for hvilke vare- og tjenestoområder.

Det følger videre av reglementet at alle enheter bør ha en innkjøpsansvarlig. Dersom enheten ikke utpeker en innkjøpsansvarlig, er det enhetslederen selv som er innkjøpsansvarlig. Innkjøpsansvarlige skal ha basiskompetanse med hensyn til nasjonalt og lokalt regelverk – samt

- bistå egen enhet ved spørsmål relatert til innkjøp,
- følge med på lojaliteten til inngåtte avtaler,
- spre informasjon fra innkjøp ut i egen enhet og ta imot eventuelle tilbakemeldinger relatert til innkjøpsavtaler

Anskaffelsesregelverket angir videre at faggrupper består av personer med fagkompetanse relatert til det som i det enkelte tilfellet skal anskaffes. Faggruppene skal ivareta kommunens behov i anskaffelsesprosessen. Ansatte som deltar i faggruppene skal, slik revisor tolker reglementets formuleringer, (sammen med resten av gruppen):

Utklipp 57. *Fra Anskaffelsesreglement for Harstad kommune*

- Inneha / tilegne seg fagkompetanse innenfor det aktuelle vareområde.
- Inneha / tilegne seg kunnskap om anskaffelsesbehovet for det aktuelle vareområdet.
- Inneha / tilegne seg kjennskap til interne retningslinjer og regelverk.
- Bistå i arbeidet med å utarbeide kravspesifikasjon (krav til produkt / tjeneste) knyttet til en forespørsel.
- Bistå i arbeidet med å utarbeide tilbuds-/anbudsgrunnlag.
- Vurdere standardisering og samordning av det vareutvalg som skal benyttes.
- Vurdere samordning og begrensning av antall leverandører.
- Delta i evaluering av tilbud/anbud og innstilling til valg av leverandør og produkt.
- Kontraktsoppfølging i avtaleperioden
- Tilbakeføring av erfaring ved bruk av inngåtte avtaler

Innkjøpsfunksjonen skal gi kommunens enheter tilbud om opplæring og rådgivning. For øvrig har innkjøpsfunksjonen ansvar for kommunens innkjøpsdatabase på intranett. Denne skal til enhver tid inneholde ajourført informasjon, herunder bl.a.:

- Avtaleoversikt med generell informasjon om den enkelte avtale
- Lover, regler og retningslinjer
- Prosedyrebeskrivelser

Innkjøpsrådgiver skal sørge for betryggende kontroll på vegne av rådmannen. Kontrolloppgavene skal rette seg mot enhetene (som skal holde seg innenfor inngåtte avtaler og vedtatte retningslinjer) og leverandørene. Overfor leverandørene skal innkjøpsrådgiver kontrollere at leveringsavtalers betingelser overholdes.

Harstad kommunes anskaffelsesreglement inneholder også – i kapittel 3 retningslinjer for *anskaffelsesprosess*. I kapitlet skilles det mellom

- a) Anskaffelser under kr 100 000
- b) Anskaffelser mellom kr 100 000 og 1 300 000
- c) Anskaffelser mellom 1,3 og 2 MNOK og «særlige tjenester»²⁸
- d) Anskaffelser over 2 millioner kroner
- e) Bygg- og anleggskontrakter mellom 1,3 og 51 MNOK
- f) Bygg- og anleggskontrakter med verdi på mer enn 51 MNOK
- g) Anskaffelser av helse- og sosialtjenester med verdi på mer enn 6,95 MNOK
- h) Plan og designkonkurranser med verdi på mer enn 2 MNOK

For hver av kategoriene i pkt. a-h ovenfor, angir reglementet prosessuelle retningslinjer for anskaffelsesprosessen. For punktene c-h vises det direkte til nasjonalt regelverk og hvilke deler av dette som gjelder for den konkrete kategorien av anskaffelser.²⁹

Kapittel 4 i reglementet regulerer anskaffelser i forsyningssektoren.³⁰

²⁸ Jf. anskaffelsesforskriften vedlegg 2.

²⁹ Se for øvrig kapittel 8 nedenfor.

³⁰ Jf. forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene

Kapittel 5 inneholder fremstillinger og drøftinger av oppdragsgivers habilitet og anskaffelsesrettslig habilitet ved dialog før en konkurranse. Det følger av reglementets pkt. 5.3 at kommuneansatte ikke kan levere tilbud på varer eller tjenester til det tjenesteområdet i kommunen hvor de selv er ansatt. Kommunedirektøren kan gi dispensasjon fra denne hovedregelen i særlige tilfeller. I et hvert annet tilfelle, og ved vurdering av mulighet til å gi dispensasjon, skal det sikres at innlevering av tilbud er i samsvar med gjeldende regelverk.

Kapittel 6 inneholder bestemmelser for gjennomføring av konkurranser, herunder:

- Kunngjøring
- Krav om bruk av elektronisk kommunikasjon
- Protokoll
- Konkurranses grunnlag
- Miljøkrav i anskaffelser
- Kontrakter og kontraktsbetingelser
- Innsyn

Etiske retningslinjer

I dokumentet *Etiske retningslinjer for ansatte og ombud i Harstad kommune*³¹ inngår, foruten forord, kapitlene *Generelle bestemmelser, Lojalitet, Åpenhet, Tillit til den kommunale forvaltningen, Faglig uavhengighet og objektivitet* samt *Forholdet til lov- og regelverk*. I de etiske retningslinjene er det formulert en rekke overordnede bestemmelser – blant annet følgende:

Utklipp 58. Fra *Etiske retningslinjer for ansatte og ombud i Harstad kommune*

2.1 Hensyn til innbyggerne

Både som myndighetsutøver, tjenesteyter og forvalter av betydelige samfunnsressurser, plikter den kommunale forvaltning – og dermed den enkelte ansatte og ombudsmann – å ta hensyn til innbyggernes interesser, tilstrebe likebehandling og opptre med respekt overfor det enkelte individ.

2.2 Hensynet til kommunens omdømme

Den enkelte ansatte plikter å utføre sine oppgaver og opptre utad på en etisk forsvarlig måte, og slik at det ikke skader Harstad kommunes omdømme.

3.1 Lydighetsplikt

Kommuneansatte plikter å følge de rettslige regler og etiske retningslinjer som gjelder for Harstad kommune, samt etterkomme pålegg fra overordnede. Lydighetsplikten medfører ikke noen plikt til å følge pålegg om å gjøre noe ulovlig eller uetisk.

3.2 Rapporteringsplikt

Kommunalt ansatte plikter å melde fra til arbeidsgiver om forhold hun eller han blir kjent med og som kan påføre arbeidsgiver, ansatte eller omgivelsene tap eller skade, slik at det kan iverksettes tiltak for å unngå eller begrense tapet eller skaden.

4.4 Varsling om kritikkverdige forhold

Kommuneansatte har rett til, og i noen tilfelle plikt til å varsle om kritikkverdige forhold i Harstad kommune. Som hovedregel bør en varsle internt først via tjenestevei eller til overordna nivå.

³¹ Vedtatt av kommunestyret i 2010; sak 10/77.

5.1 Habilitet

Kommuneansatte skal ikke opptre på en måte som er egnet til å svekke tilliten til deres upartiskhet.

5.2 Ekstraervert og biertvert

En kommuneansatt kan ikke inneha ekstraervert og biertvert, styrevert eller annet lønnet oppdrag som er uforenelig med kommunens legitime interesser, eller er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen.

Det må være åpenhet om ansattes ekstraervert og biertvert m.v. som kan ha betydning for tjenesteutøvelsen.

5.3 Mottak av gaver og andre fordeler

Kommuneansatte skal ikke, verken for seg selv eller andre, ta imot eller legge til rette for å motta gaver, reiser, hotellopphold, bevertning, rabatter, lån eller andre ytelser eller fordeler som er egnet til, eller som av giveren er ment, å påvirke deres tjenestehandlinger.

Kommuneansatte må ikke bruke sin stilling til å skaffe seg selv eller andre en uberettiget fordel. Dette gjelder også i tilfelle hvor disse fordelene ikke vil påvirke deres tjenestehandlinger.

5.4 Tilbud om gaver og andre fordeler

Kommuneansatte skal ikke, som en del av sin tjenesteutøvelse, gi eller tilby gaver eller andre fordeler som er egnet til, eller som er ment å påvirke mottakerens tjenestehandlinger.

5.5 Kommunalt ansattes mulighet til å gi inn tilbud til kommunen på varer eller tjenester

Kommuneansatte kan ikke levere tilbud på varer eller tjenester til det tjenesteområdet i kommunen hvor de selv er ansatt.

Reglement for rekvirering, kontering, attestasjon og anvisning i Harstad kommune

Harstad kommunes *Reglement for rekvirering, kontering, attestasjon og anvisning* er datert 16.6.2016 med en uttrykt gyldighet i to år fra nevnte dato. Revisor legger likevel til grunn at reglementet fortsatt anses gjeldende i kommunen – ettersom det ikke har blitt fornyet. Økonomisjef opplyser at reglementet pr. november 2022 er under revidering, men at ny utgave ikke er vedtatt ennå. Reglementets formål er formulert i punkt 2: «*Ha en sikker og effektiv rutine for intern kontroll av kommunens utbetalinger.*»

Om rekvirering og fakturering henviser reglementets pkt. 7 innledningsvis til kommunens anskaffelsesreglement, og det presiseres at innkjøp skal skje i henhold til gjeldende innkjøpsavtaler. Ved bestilling/rekvirering/innkjøp skal det alltid opplyses om at leverandør skal anmerke følgende på faktura: initialer (brukernavn) til konterer³²/saksbehandler i kommunen, enhetens ansvarsnummer og bestillers navn.

Den som attesterer, skal jf. reglementets pkt. 9, påse følgende:

- a) At levering er i samsvar med bestilling
- b) At varemottak/utført tjeneste stemmer med fakturaen
- c) At pris og betalingsbetingelser er i henhold til innkjøpsavtale
- d) At arbeidet er utført og at timetallet er korrekt
- e) At faktura er utstedt i henhold til bokføringsloven
- f) At det er samsvar mellom faktura og «fakturahode»³³
- g) At kontering av art, funksjon, ansvar, prosjekt og mva-kode er korrekt i henhold til KOSTRA og kommunens kontoplan

³² Å kontere betyr å føre på konto eller å fastsett hvilke(n) konto(er) et bilag skal føres på.

³³ «*Den informasjonen som er tilgjengelig for lesing ovenfor skannet faktura i fakturabehandling*», jf. reglementet.

- h) At saksbehandling skjer fortløpende. Maksimal saksbehandlingstid er 14 dager. Etter dette flyttes saken til nærmeste overordnede
- i) At faktura attesteres i god tid innen forfall – remittering foretas hver torsdag med frist onsdag kl. 12
- j) At eget fravær markeres i økonomisystemet og at stedfortreder settes inn

Den som konterer, har jf. reglementets pkt. 8, tilsvarende plikter som de angitt pkt. a-f, h og j ovenfor. Følgende plikter gjelder i tillegg for den som konterer:

- Å kontere faktura i god tid innen forfall – remittering foretas hver torsdag med frist onsdag kl. 12
- Å konsultere egen rutinebeskrivelse ved eventuell tvist om faktura.

I pkt. 3 vises det til at rådmannen har anvisningsfullmakt på alle områder, og at denne er videredelegert til enhetsledere jf. delegeringsreglementets pkt. 21.5.2. Enhetslederne (eller andre som rådmannen har delegert sin anvisningsfullmakt til,) kan delegere anvisningsfullmakten videre; enten fast eller for et avgrenset tidsrom. Enhetsleder har ansvar for at ansatte som slik anvisningsfullmakt delegeres til, får nødvendig opplæring. Tildeling og opphør av slike fullmakter skal gjøres ved bruk av bestemte skjema.

Den som anviser, skal jf. reglementets pkt. 10 påse:

- a) at disponeringen av budsjettmidlene formelt, reelt og økonomisk er i orden
- b) at attestasjon og kontroll er foretatt av personer som er tillagt denne oppgaven
- c) at kontering er foretatt i henhold til kontoplaner, lover og forskrifter
- d) at det foreligger fullstendig dokumentasjon over hvilke kontrakter som legger bindinger på budsjettbevilgningene ut driftsåret. På investeringsprosjekter registreres prosjektnummer både på faktura og i saksbehandlingssystem, slik at det er lett å tilegne seg informasjon om det enkelte prosjekt
- e) at saksbehandlingen skjer fortløpende. Maksimal saksbehandlingstid er 14 dager. Etter dette flyttes saken til nærmeste overordnede.
- f) at fakturaer anvises innen forfall – remittering foretas hver torsdag med frist onsdag kl. 12
- g) at eget fravær markeres i økonomisystemet og at stedfortreder settes inn

Anvisningsmyndigheten er, jf. reglementets pkt. 5, underlagt noen begrensninger. Fra reglementet hitsettes:

Utklipp 59. Fra Harstad kommunes Reglement for rekvirering, kontering, attestasjon og anvisning

- Anvisningsmyndigheten gjelder ikke ved anvisning av egne regninger, eller hvor inhabilitet kan bli gjort gjeldende. I slike tilfeller skal anvisningen foretas av overordnet anvisningsmyndighet. For rådmannen betyr dette ordfører. For enhetsleder betyr det rådmann.
- Anvisning og regnskaps-/lønsregistrering skal ikke foretas av samme person. (Punching/bankutbetaling i REG)
- Samme person kan ikke både attestere og anviser samme faktura/timeliste.
- Det bør også vurderes "rolle/maktfordeling" mellom attestere og anviser før en tildeler fullmakt.
- Når underordnet tildeles anvisningsfullmakt skal dette kommenteres i "Skjema for budsjettfullmakt/fakturabehandling."

Det skal, jf. reglementets pkt. 1, foreligge anvisning før utbetaling skjer. Dette innebærer kontroll av faktura/timeliste fra den som har anvisningsfullmakt.

Økonomisjef opplyser altså i samtale med revisor at reglementet for rekvirering, kontering, attestasjon og anvisning er under revidering. Videre har kommuneadministrasjonen over noe tid jobbet med å gjennomføre en anskaffelse av et nytt system som omfatter programvare for e-handel, budsjettarbeid og virksomhetsstyring. Prosessen har resultert i at kommunen i februar 2023 skal ta i bruk Visma sin «skybaserte løsning» *Enterprise Pluss*. I denne sammenheng har kommuneadministrasjonen også begynt å ta i bruk annen, ny programvare. I arbeidet med budsjett og økonomiplan 2023 brukes et nytt virksomhetsstyringssystem fra *Framsikt*. I dette systemet vil kommunen også i fremtiden foreta interne rapporteringer, tertialrapporteringer og utarbeidelse av årsrapporter. På nyåret i 2023 skal kommunen flytte blant annet sine regnskapsdata over til Visma Enterprise Pluss. Lederne og andre berørte ansatte ute på enhetene vil få et nytt «dashbord» å forholde seg til i og med overgangen til ny programvare, og leder for Regnskapsavdelingen anser at programvaren i seg selv gir enhetslederne bedre lederstøtte.

Økonomisjef er ikke kjent med noen skriftlig risiko- og sårbarhetsanalyse for økonomiforvaltningen i Harstad kommune. Han viser til at det ved Økonomitjenesten løpende gjøres risikovurderinger, men disse er ikke skriftlige. Vi har stilt økonomisjefen spørsmål om *hva han anser for å være de største risikoene i kommunens økonomiforvaltning*. Økonomisjefen viser til at risiko for ubegrunnede/ulegitimerte utbetalinger fra kommunen og risiko for at inntekter som kommunen er berettiget til, ikke kommer inn. Det er også en risiko at det kan finnes «utro tjenere» i kommunen, sier økonomisjef. Den risikoen vil alltid være der, legger han til. Inhabilitet er også en risiko han viser til i anledning spørsmålet vårt.

6.2 Etterlevelse av skriftlige rutiner – *praktisert* internkontroll

Revisors funn

Kommunens reglement for rekvirering, kontering, attestasjon og anvisning

I brev ovennevnte brev³⁴ av 10.3.2022 formidlet revisor funn og vurderinger fra løpende revisjon for regnskapsåret 2021, herunder kontroller innrettet mot de ansatte som på tidspunktet for revisors kontroll hadde saksbehandlet størst andel inngående faktura målt i beløp og som samtidig ikke var ansatt på regnskapsavdelingen eller ved økonomitjenesten. Fra brevet hitsettes.

«Formålet med denne kontrollen var å påse at saksbehandlingen ble gjort i tråd med kommunens reglement for attestasjon og anvisning.»

Om resultatene fra undersøkelsene, skriver revisor videre:

- At de intervjuede attestantene er bevisste på og jevnt over bruker inngåtte rammeavtaler ved bestilling, men at det ikke gjøres kontroll av at fakturerte beløp er i henhold til inngåtte rammeavtaler. Det forutsettes at kommunens innkjøpsavdeling har kontroll på dette, eller at det ivaretas av leverandør
- At det forekommer tilfeller der ansatte med bestillingsfullmakt ikke selv attesterer innkommende faktura for bestillinger de har gjort, og at en av de intervjuede attestantene ønsker endringer av denne praksisen

³⁴ Se kapittel 5.3.

- At det i forbindelse med enkelte investeringsprosjekter i kommunen der eksterne og interne prosjektledere sitter med den inngående kjennskapen til prosjektet, er andre medarbeidere i kommunen som attesterer og anviser uten tilstrekkelige, kunnskapsmessige forutsetninger for å gjøre dette

Av brevet fremgår også

- At på tre av de fire enhetene er det avdelingsledere (med bistand fra andre medarbeidere) som gjennomfører lønnskrollene, og på én av de fire enhetene er det enhetsleder selv som gjennomfører lønnskroll
- At det ikke finnes noen skriftlig prosedyrebeskrivelse for hvordan lønnskrollene skal gjennomføres. (I hvert fall var ingen av enhetslederne – inkl. stedfortreder – kjent med noen slik skriftlig prosedyrebeskrivelse.)
- At enhetslederne ønsker en skriftlig prosedyrebeskrivelse og at to av dem har utviklet egne skriftlige prosedyrer for lønnskroll
- At det på tross av de ovennevnte forhold synes å være utviklet en praksis for lønnskroll ved de fire enhetene som synes å være egnet til å avdekke vesentlige feil eller mangler
- At internkontrollen i forbindelse med lønnsoppgjør kan og bør forbedres gjennom å kontrollere lønnsprotokoller opp mot opplysningene i kommunens saksbehandlings-systemer

Avslutningsvis i brevet tematiseres tilgangsstyring og avsluttede arbeidsforhold. Det vises til at tilgangen til det enkelte forsystem må fjernes manuelt i forbindelse med ansatte som avslutter sitt arbeidsforhold med kommunen, og revisor ber om opplysninger relatert til kommunens rutiner for gjennomgang og oppheving av slike tilganger.

I brev av 6.4.2022 svarer kommuneadministrasjonen v/ økonomisjef på revisors brev av 10.3. samme år. Fra brevet hitsettes:

Utklipp 60. Fra brev fra Harstad kommune, datert 6.4.2022

Harstad kommune forstår det slik at revisjonen ønsker tilbakemelding på vårt syn på de funn dere viser til når det gjelder gjennomførte samtaler med attestant og anviser. Dere konkluderer med at det er brudd på kontrollpunktene i vårt reglement når attestant opplyser at det ikke gjøres kontroll mot innkjøpsavtale eller annen underliggende avtale.

Harstad kommune har et gjeldende reglement for rekvirering, attestasjon og anvisning. Her beskrives det ansvaret som ligger til de enkelte rollene. De som tildeles budsjettfullmakter plikter å sette seg inn i gjeldende reglement og det kreves også at ansatte skal underskrive på at de har lest og forstått reglementet. Vi registrerer at revisjonens funn tilsier at ikke alle som innehar disse rollene opplyser at de faktisk ivaretar sine oppgaver i henhold til reglementet. Dette vil bli fulgt opp med de berørte enhetene og nødvendig opplæring vil bli foretatt samt at økonomitjenesten ved behov vil bistå enhetene med utarbeidelse av rutiner for behandling av bilag i henhold til reglementet.

Det er viktig at hver enkelt enhet bygger opp en godkjenningsrutine som gjør det mulig for de som innehar de enkelte rollene å foreta de nødvendige kontroller som kreves i henhold til reglementet. Dette vil også bli fulgt opp med de berørte enhetene og økonomitjenesten vil ved behov bistå enhetene med utarbeidelse av rutiner for behandling av bilag i henhold til reglementet.

Harstad kommune forstår det slik at revisjonen ønsker vår vurdering av behovet for utarbeidelse av skriftlige prosedyrer slik enhetsledere og avdelingsledere har ytret ønske om.

Vi oppfatter at dette dreier seg om lønnskontroll for å sikre at det utbetales rett lønn til rett person, og at det dermed ikke dreier seg om lønnskontroll i forhold til budsjett. Det sendes månedlig ut epost til enhetsledere og avdelingsledere når det er klart for lønnskjøring. Her blir viktigheten av lønnskontrollen presisert og den enkeltes ansvar for denne. Det presiseres også at økonomitjenesten er tilgjengelig for spørsmål og avklaringer og hjelp i lønnskontrollen. Vår erfaring er at det er en god del henvendelser fra enhetsledere og avdelingsledere i prosessen med lønnskontroll. Dette tilsier at det gjennomføres en god lønnskontroll i enhetene/avdelingene for å sikre at det utbetales rett lønn til rett person.

Den månedlige påminnelsen sammen med personlig hjelp anses som en god veiledning til lønnskontrollen i enhetene/avdelingene. Harstad kommune vil allikevel vurdere om det skal utarbeides en generell veiledning som er tilgjengelig for alle til enhver tid. Det vil nok uansett være fornuftig av den enkelte enhet/avdeling i tillegg å ha egne rutiner for lønnskontrollen siden de enkelte enhetene/avdelingene er så forskjellige.

I vår samtale med økonomisjef i midten av oktober i år spurte vi hva kommuneadministrasjonen har gjort for å følge opp revisors henvendelser og kommuneadministrasjonens egen tilbakemelding slik disse fremgår av utklippene ovenfor.

Når det gjelder revisors anmerkninger og kommuneadministrasjonens svar relatert til praktiseringen av reglene for attestasjon, viser økonomisjef til at han ikke er kjent med hvilke medarbeidere revisor snakket med i forbindelse med undersøkelsene tidligere i år. Økonomitjenesten har i etterkant av å ha mottatt brevet, hatt dialog med noen enheter som de tenker at kan være i en slik situasjon som beskrevet i revisors brev.³⁵ Økonomisjef anser at det ikke er reglementet i seg selv det er noe galt med. Dette dreier seg om å ha gode rutiner på hvem som skal gjøre hva, slik at man klarer å *etterleve reglementet*. Den som bekrefter at kommunen har mottatt en vare, må vite at kommunen faktisk har mottatt den. Hvordan arbeidsdelingen er ute på enhetene med hensyn til dette, varierer nok en del, sier økonomisjefen. Økonomitjenesten har hatt møter med noen enheter der dette har vært tatt opp, legger han til. Det jobbes nå spesielt med henblikk på helse og omsorg når det gjelder akkurat dette temaet. Økonomisjef opplever at det kan være en utfordring å få forståelse for, ute på enhetene, at Økonomitjenesten ikke har noe forhold til hva som i realiteten er kjøpt inn eller ikke kjøpt inn. Sentralisert fakturakontroll lar seg ikke gjennomføre.

Økonomitjenesten opererer med en vesentlighetsgrense kr 10 000 for en «annengangskontroll» av fakturaer som allerede er attestert og anvist. Hvis fakturaer overstiger visse beløp, gjør Regnskapsavdelingen en egen kontroll av disse. Regnskapsavdelingen gjør også kontroll av om fakturaene gir grunnlag for krav av momskompensasjon og om slike krav eventuelt har blitt foreledede.

Ingen på regnskapsavdelingen har anvisningsfullmakter, ettersom enkeltpersoner der også har fullmakter med hensyn til bank. De som jobber på «økonomi»; altså den andre delen av Økonomitjenesten, har anvisningsfullmakt med hensyn til hele Harstad kommune, men denne brukes fortrinnsvis til å bistå med ompostering og inntektsføring. Ansvaret for anvisning ligger på den enkelte enhet. De eneste som «økonomi» bistår fast når det gjelder anvisninger, er

³⁵ Revisor skal få bemerke at vi i lys av formuleringen «dette vil bli fulgt opp med de berørte enhetene» tolket kommuneadministrasjonens svar som at det var klart for dem hvem revisor hadde snakket med. Dette fremgikk også av revisors brev. Revisor sendte i tillegg en e-post den 7.11 i år der det fremgår hvem revisor hadde snakket med i anledning revisjonsbesøket.

Regnskapsavdelingen og hos kommunedirektøren. De ansatte på «økonomi» som har anvisningsfullmakter, har ingen fullmakter som vedrører regnskap eller bank.

I det ovennevnte HRM-systemet som kommunen bruker; *Visma Enterprise HRM*, ligger det også en egen løsning for generering av fullmakter. Fullmakter kan bare godkjennes av et bestemt utvalg ansatte med lederansvar. Den som tildeles en fullmakt, må først kvittere på at hen er innforstått med hva fullmakten innebærer, og at vedkommende har satt seg inn i gjeldende reglementer av relevans for fullmakten. Deretter sendes fullmaktsskjemaet videre til den som skal godkjenne det, og så aktiverer Regnskapsavdelingen den aktuelle fullmakten i relevante systemer.

Lønnsk kontroll

Det har ikke blitt utarbeidet noen generell, skriftlig veiledning for lønnsk kontroll slik kommuneadministrasjonen i ovennevnte brev bebudet at ville bli vurdert, men Økonomitjenesten gir månedlige skriftlige instruksjoner i forbindelse med lønnsk kontroll.

Fra regnskapsavdelingen gis det beskjed når det skal gjennomføres lønnsk kontroll. Økonomisjef sier at de som jobber med lønn på regnskapsavdelingen, opplever at både enhetsledere og avdelingsledere tar kontakt for avklaringer underveis. Det legges en spesifisert konteringsliste til grunn for lønnskjøringen. Når det gjelder fast ansatte, er beløpene fra måned til måned naturligvis nokså forutsigbare. For variabel lønn er det allerede gjort en kontroll når det er attestert og anvist bilag i fagsystem (forsystem). Når Økonomitjenesten sender ut e-poster i anledning lønnsk kontroll, står det beskrevet i disse hva det er ønskelig at gjøres ute på enhetene. Revisor har blitt forelagt eksempel på en slik e-post. I e-posten gis det opplysninger om tidsfrister, konkrete rutiner og programvare som skal benyttes ved lønnsk kontroll, hvem enhets- og avdelingsledere kan henvende seg til ved spørsmål, og «kjøreregler» for henvendelser.

Avvikssystem og egenkontroll

Harstad kommune har et sektorovergripende avvikssystem som også omfatter økonomisk internkontroll, selv om det, ifølge økonomisjef, nok er mer brukt med hensyn til *tjenestekvalitet*. Økonomisjef er ikke kjent med at det er meldt noen avvik med henblikk på arbeidsprosesser eller resultater innen økonomi gjennom dette avvikssystemet.

Økonomisjef opplyser at kommunen selv gjennomfører internkontroller/internrevisjon avdelingsvis. Det skal tidlig i 2023 gjennomføres internrevisjon på økonomiområdet ved en eller flere utvalgt(e) enhet(er) i kommunen. Tilsvarende kontroller ble for noen år siden gjort på oppvekstområdet. Revisor har blitt forelagt en intervjuguide som etter det opplyste er planlagt brukt i forbindelse med den forestående internrevisjonen i 2023. Intervjuguiden inneholder spørsmål til enhetsledere og avdelingsledere. Spørsmålene omhandler blant annet innkjøp/bestilling, fakturabehandling, lønnsområdet, fakturering, budsjettkontroll, informasjonssikkerhet og risikoområder.

Avstemming

Revisor er kjent med at Harstad kommune benytter totalt 22 forsystemer som «samhandler» med hovedboken og dermed har betydning for generering av regnskapsdata. Vi har spurt økonomisjef om kommunen har skriftlige rutinebeskrivelser relatert til avstemming mellom økonomisystemet³⁶ og forsystemene. Fra økonomisjef har vi blitt forelagt et eksempel på en slik rutinebeskrivelse, og vi har fått opplyst at det foreligger slike rutinebeskrivelser i

³⁶ Visma Enterprise

forbindelse med alle forsystemene i kommunen. Eksempelet vi har blitt forelagt, er en oversikt over hvilke kontroller som skal gjøres ved bruk av grunnlagsdata fra det aktuelle forsystemet.

Kommuneadministrasjonen har også skriftlige rutinebeskrivelser for avstemming av balansekonti. Disse er integrert i en egen avstemmingsmodul og er dermed en del av den programvaren kommuneadministrasjonen bruker på økonomiområdet.

Investeringsprosjekter

I samtale med revisor ga økonomisjefen også en beskrivelse av kommunens rutiner for oppfølging av investeringsprosjekter. Økonomitjenesten har jevnlig møter med prosjektledere, involverte enhetsledere og andre relevante ansatte tre ganger i året. Møtetidspunktene er første tertial, andre tertial og årsslutt. Temaene for møtene er fremdrift og økonomisk ramme.

Se kapittel 8 for revisors vurderinger og konklusjoner.

7 KOMPETANSE OG KOMPETANSEUTVIKLING

Hva gjør kommunen for å sikre at ansatte har kompetanse til å ivareta oppgaver innenfor økonomistyring og økonomisk internkontroll?

Fra økonomisjef får vi opplyst at Økonomitjenesten ikke sitter på noen oversikt over hva slags *formell* kompetanse de ansatte ute på enhetene har, med henblikk på økonomistyring og økonomisk internkontroll. Ved Økonomitjenesten har de likevel god oversikt over den reelle, eller praktiske, kompetansen med henblikk på økonomistyring og økonomisk internkontroll på enhetene. Rollefordelingene ved den enkelte enhet er også kjent. Økonomitjenesten har oversikt over hvilke enheter der det i tillegg til enhetsledere er administrasjonskonsulenter eller merkantilt ansatte som jobber med økonomirelaterte arbeidsoppgaver.

Alle medarbeidere skal oppdatere sin CV i det ovennevnte HRM-systemet i kommunen.

Økonomisjefen opplever ikke at det er noe kritiske mangler ute på enhetene med henblikk på økonomistyring og økonomisk internkontroll, men ved enkelte av enhetene skulle han gjerne ha sett at kompetansen var litt bedre. Dette har med forståelse for hvordan et regnskap fungerer å gjøre. Dermed henger det også sammen med forståelse og kompetanse relatert til behandling av bilag, lønn, moms og forskjellene mellom drift og investering. Etter økonomisjefens syn er det viktig å få medarbeiderne til å forstå *når de bør stille spørsmål* til Økonomitjenesten.

Økonomisjefen viser til at det er ansatte som ber om opplæring, og Økonomitjenesten har løpende dialog med enhetene. Tidligere omfattet kommunens rutiner for opplæring av nyansatte temaet økonomi. I dag er ikke dette temaet så sterkt vektlagt i nyansattopplæring generelt, men Økonomitjenesten jobber for å få lagt inn en egen «bolke» i opplæringen for nyansatte som har funksjoner der de kommer inn på økonomi. Inntil dette er på plass, jobber Økonomitjenesten med et eget undervisningsopplegg som tilbys både nyansatte og øvrige ansatte.

En av controllerne som jobber ved Økonomitjenesten, skal fremover bistå helse- og omsorgstjenestene med en arbeidsdeling for økonomisk internkontroll. I denne forbindelse er det planlagt et kursopplegg for helse- og omsorgstjenestene der controlleren og tre ansatte fra Regnskapsavdelingen deltar – tillegg til ansatte ved helse- og omsorgstjenestene.

8 SAMMENDRAG, VURDERINGER OG KONKLUSJONER

Økonomistyring – problemstilling 1

Fremstillingene i kapittel 5 viser at *driftsbudsjettene* som har blitt foreslått av rådmannen/kommunedirektøren for henholdsvis 2019, 2020, 2021 og 2022, i svært liten grad blitt endret ved politisk behandling. Endringene ligger størrelsesmessig mellom én og seks promille. Revisor anser dermed at disse endringene ikke innebærer vesentlige endringer av kommuneadministrasjonens forslag til driftsbudsjetter for de ovennevnte årene.

Når det gjelder investeringsbudsjettene, har formannskapet ved sin behandling av disse i noe større grad gjort endringer sett i forhold til forslagene fra rådmannen/kommunedirektøren:

- Formannskapet vedtok et investeringsbudsjett som var 8,8 % lavere enn foreslått for 2019
- Formannskapet vedtok et investeringsbudsjett som var 6,8 % høyere enn foreslått for 2020
- Formannskapet vedtok et investeringsbudsjett som var 2,8 % høyere enn foreslått for 2021
- Formannskapet vedtok et investeringsbudsjett som var én promille høyere enn foreslått for 2022

Med unntak av investeringsbudsjettet for 2022 har det altså vært en noe større avstand, særlig for årene 2019 og 2020, mellom rådmannens/kommunedirektørens forslag og formannskapets innstilling overfor kommunestyret.

For vurdering av *realismen* i de forventninger som uttrykkelig – gjennom årsbudsjettene og økonomiplanene - er lagt til grunn vedrørende utviklingen i inntekter og utgifter fra og med 2019 til og med 2022, er det etter revisors syn flere forhold som er relevante. Som vist i kapittel 2, er et relevant spørsmål hvorvidt prognoser for befolkningsutvikling, lønns- og prisvekst, driftsinntekter, driftsutgifter, investeringer og gjeld inngår og drøftes i plandokumentene. Etter revisors syn har Harstad kommune for alle de fire årene vi her vurderer, utarbeidet relativt omfattende plandokumenter som inneholder fremstillinger og drøftinger av den typen departementets veileder tilråder. Plandokumentene gir relativt omfattende informasjon om forutsetningene som de økonomiske anslagene, slik disse fremgår av budsjettall, bygger på.

En annen relevant variabel er forholdet mellom årsbudsjettet, revidert årsbudsjett og regnskap. Som det fremgår av revisors fremstillinger i kapittel 5, hadde Harstad kommune positive netto driftsresultater på henholdsvis 21,2 millioner kroner og 32,7 millioner kroner i 2020 og 2021. Kommunen hadde i 2019 et negativt netto driftsresultat på 1,48 millioner kroner. Etter årsoppgjørdisposisjoner som innebar netto bruk av fond, viste regnskapet et netto mindreforbruk på nærmere 35 millioner kroner. Som det fremgår av kommunens årsmeldinger for de tre nevnte år, har det gjennomgående vært merforbruk innenfor kommunens største tjenesteområde; *helse- og omsorgstjenester*. Det relative merforbruket har variert mellom 5,4 % og 6,2 %. En viktig opplysning som fremgår av våre fremstillinger ovenfor, er at kommunestyret synes å ha blitt gjort kjent med og akseptert en forutsetning om at det å bringe dette tjenesteområdets drift i balanse vil ta noe tid og kreve relativt omfattende driftsrettede tiltak. Revisor registrerer også at det fra kommuneadministrasjonen fremholdes at så lenge kommunen totalt sett «driftes i balanse» og kommunestyret holdes informert om hva merforbruket i helse- og omsorgstjenestene skyldes, anses det ikke nødvendig å regulere

budsjettene for dette tjenesteområdet særskilt. Revisor ser imidlertid også grunn til å bemerke de opplevelsene som i forbindelse med revisjonsbesøk ved enhetene *Bo og oppfølging*, *Helse og mestring*, *Heldøgns omsorg* og *Hjemmetjenesten* har blitt formidlet fra ansatte der. Vi registrerer at økonomisjefen er av en annen oppfatning enn hva som fra enkelte enhetsledere har blitt formidlet til revisor – når det gjelder kommunens budsjettprosess. Revisor finner at selv om det ved sammenlikninger av årsbudsjetter og regnskapsdata for kommunens *helse- og omsorgstjenester isolert sett* kan stilles spørsmål ved budsjettrealismen for dette tjenesteområdet, må de forventningene kommunens *årsbudsjetter og økonomiplaner som helhet bygger på*, i det vesentlige anses å være realistiske. For konklusjonen nedenfor har det også betydning at kommunedirektøren synes å ha informert om – og tilsynelatende ikke ha fått sterk motstand mot – en mer *langsiktig* plan for å få driften av helse- og omsorgstjenestene tilpasset de bevilgede rammene. Revisor registrerer også at kommunedirektøren jevnlig har kommunisert til kommunestyret hvilke tiltak han anser at er nødvendig (å opprettholde) for å bringe driften av tjenesteområdet i balanse. Det følger av revisors mandat og rolle at våre vurderinger av regeletterlevelse; i dette tilfellet nærmere bestemt kommunelovens krav om realisme i økonomiplaner og årsbudsjetter, er avgrenset til å gjelde *kommuneadministrasjonens* arbeid.

Revisor vurderer at kommuneadministrasjonen i de årene som her er gjenstand for undersøkelse, har oppfylt revisjonskriteriene om å legge realistiske forventninger om utvikling i inntekter og utgifter til grunn for forslag til henholdsvis årsbudsjett og økonomiplan.

Rådmannen/kommunedirektøren har i 2019, 2020, 2021 og 2022 lagt frem *tertialrapporter* der utviklingen i kommunens inntekter og utgifter sammenliknes med budsjettet for det angjeldende året. I forbindelse med samtlige av disse rapporteringene har rådmannen/kommunedirektøren også fremlagt forslag til budsjettreguleringer, ettersom rapportene inneholdt informasjon som tilsa usikkerhet rundt hvorvidt de bevilgede rammene var tilstrekkelige for driften, og/eller hvorvidt faktisk utvikling i investeringsprosjekter harmonerte med *planlagt fremdrift og budsjetterte utgifter*. Vi anser at *kommuneadministrasjonen har oppfylt revisjonskriteriet om minimum to ganger i året å rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter – sammenholdt med årsbudsjettet. Budsjettreguleringer har blitt foreslått i de tilfellene der det i tertialrapporter har blitt uttrykt usikkerhet rundt hvorvidt årsbudsjettet ville holde.*

Årsregnskapets driftsdel har ikke i verken 2019, 2020 eller 2021 vært lagt frem med merforbruk. Kommunedirektørens plikt til å foreslå endringer i påfølgende års budsjett i forbindelse med behandlingen av årsregnskapet, har dermed ikke blitt utløst. Det er derfor ikke relevant å gjøre noen vurdering her med hensyn til revisjonskriteriet om at «(...) *dersom årsregnskapets driftsdel legges frem med merforbruk, skal kommunedirektøren foreslå endringer i påfølgende års budsjett i forbindelse med behandlingen av årsregnskapet*».

Som det fremgår av våre fremstillinger i kapittel 5 ovenfor, har det fra kommuneadministrasjonens side vært avgitt årsrapport for samtlige av de avsluttede driftsårene våre undersøkelser gjelder. Rådmannen/kommunedirektøren har gitt nokså omfattende kommentarer og betraktninger i disse årsrapportene, og revisor vurderer at forhold som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske utvikling, stilling og handleevne over tid, har blitt redegjort for på en relativt grundig måte i disse årsrapportene. Det samme gjelder, som vist ovenfor, plandokumentene (årsbudsjett og økonomiplan). Kommunedirektøren har, både i virksomhetsplaner og årsrapporter, uttrykt bekymring over bestemte forhold, herunder:

- Høyt driftsnivå – særlig innenfor helse- og omsorgstjenestene og skole
- Svært høyt investeringsnivå og økende langsiktig gjeld
- Bare minimumsavdrag på langsiktig gjeld
- Høyt akkumulert premieavvik
- Demografiske utfordringer
- Forsinket vedlikehold og miljøforpliktelser

Vesentlige beløpsmessige avvik mellom årsbudsjett og årsregnskap har blitt redegjort for i alle de undersøkte årsrapportene. I revisors beretning for årsregnskapene for 2020 og 2021, som her er de aktuelle å vurdere, ble det ikke tatt forbehold med henblikk på kravet om at årsberetningen skal redegjøre for eventuelle vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene. *Vi anser derfor at de utledede revisjonskriteriene vedrørende årsberetningene er oppfylt.*

Harstad kommune har ikke et samlet økonomireglement, men kommunen har flere skriftlige rutinebeskrivelser og reglementer som må anses å være egnet til å bidra til god økonomistyring, jf. kapittel 6 ovenfor. Revisor ser grunn til å legge betydelig vekt på at kommuneloven ikke oppstiller noen form- eller innholdskrav til et økonomireglement. All den tid Harstad kommune har skriftlige rutinebeskrivelser og delreglementer som samlet sett vil utgjøre relevante bestanddeler i et økonomireglement, er revisors vurdering at kommunen *i stor grad oppfylder* revisjonskriteriet om å ha et økonomireglement. Kommuneadministrasjonens uttrykte hensikt om å vurdere å samle sine delreglementer og rutinebeskrivelser til ett økonomireglement, virker relevant.

Som det fremgår av kapittel 5.3, har Harstad kommune et *Reglement for finansforvaltning som ble vedtatt av kommunestyret* i oktober 2018. Reglementet ble før kommunestyrets vedtak vurdert av revisor og funnet å «tilfredsstille kommunelovens og forskriftens krav». Revisor vurderer derfor at *Harstad kommune oppfylder revisjonskriteriet om å ha et finansreglement med bestemmelser som (er egnet til å) hindre(r) kommunen i å ta vesentlig finansiell risiko.*

På bakgrunn av ovenstående vurderinger er revisors konklusjon ***at Harstad kommune på et overordnet nivå har økonomistyring i tråd med gjeldende regelverk.***

Økonomisk internkontroll – problemstilling 2

Som vi viser til i kapittel 2, anser vi at problemstilling 2 i denne forvaltningsrevisjonen for det første dreier seg om *formalisering av internkontroll*. Vi legger til grunn at det i tråd med dette er enkelte typer skriftlige reglementer og retningslinjer som Harstad kommune *bør* ha.³⁷ Av kapittel 6 fremgår det at vi har blitt forelagt flere slike skriftlige reglementer og retningslinjer.

Revisor har, som vist i kapittel 6 ovenfor, blitt forelagt eksempler på skriftlige instruksjoner og beskjeder som gis fra Økonomitjenesten til enhetene/virksomhetene i forbindelse med lønnskjøringer og budsjettkontroller. Det foreligger en formalisert organisasjonsstruktur i kommunens HRM-system som inneholder informasjon relatert til roller, oppgaver og ansvar innen økonomisk internkontroll. I HRM-systemet inngår også en «funksjon» for utstedelse av fullmakter, og revisor anser at denne er egnet til å bidra til god økonomisk internkontroll. Revisor oppfatter imidlertid ikke at oversikten i HRM-systemet er distribuert på bredt nivå i organisasjonen, og på denne måten er informasjonen neppe «allmennkunnskap» i kommunen som sådan.

³⁷ Jf. kommuneloven § 25-1 og KS sin veileder «Orden i eget hus».

Informasjonen vi har fått fra økonomisjef samt utformingen av de skriftlige rutinebeskrivelsene vi viser til i denne rapporten, indikerer at kommuneadministrasjonen er bevisst risikoen for – og innretter sin internkontroll med henblikk på å unngå – dobbeltroller i forbindelse med attestasjon og anvisning, innkjøp med mer. Arbeids- og fullmaktsfordelingen revisor har fått beskrevet, fremstår relevant og velbegrunnet.

Harstad kommune oppfyller, slik revisor vurderer det, ikke revisjonskriteriet om å ha et oppdatert anskaffelsesregelverk. Terskelverdiene som kommunens anskaffelsesreglement viser til, er fra og med 22.03.2022 ikke lenger gjeldende.³⁸ Kommunens anskaffelsesreglement tilfredsstillende imidlertid to av de departementale tilrådingene³⁹ for styrket egenkontroll. Reglementet skiller mellom ulike typer anskaffelser og definerer ansvar og roller i forbindelse med innkjøp/anskaffelser. Revisor kan ikke se at kommunens anskaffelsesreglement angir rutiner for kontrollaktiviteter knyttet til bestilling, varemottak og utbetaling. Slike rutiner fremgår imidlertid, som vist, av kommunens *Reglement for rekvirering, kontering, attestasjon og anvisning*. Når det gjelder dette reglementet, anser revisor at det på en klar og relativt detaljert måte definerer roller, oppgaver og ansvarsfordeling innen arbeidsområder som må anses sentrale med henblikk på økonomisk internkontroll. Slik revisor forstår det, følger det for øvrig av organisasjonsstrukturen ved enhetene/virksomhetene i Harstad kommune hvem som har ansvaret relatert til arbeidsoppgaver med relevans for økonomistyring og økonomisk internkontroll; herunder budsjett- og lønnskontroll samt attestasjons- og anvisningsfullmakter.

Harstad kommune oppfyller revisjonskriteriet om å ha etiske retningslinjer. De etiske retningslinjene inneholder flere bestemmelser med relevans for økonomisk internkontroll, herunder bestemmelser som regulerer/fremhever rapporteringsplikt, varslingsrett (og -plikt), habilitet, bierverv og anledningen for ansatte til å inngi tilbud til kommunen i forbindelse med anskaffelser. Revisor anser at også dette reglementet har relevans med henblikk på å definere roller og ansvar når det gjelder økonomisk internkontroll – i noe mer generell forstand.

Kommunen oppfyller revisjonskriteriet om å ha et reglement for delegering kommunedirektøren til underordnede. Det samme gjelder revisjonskriteriet om å ha et reglement som regulerer delegering fra kommunestyret til kommunedirektøren.

Kommunen oppfyller også, slik revisor vurderer det, revisjonskriteriet om å ha skriftlige rutinebeskrivelser for avstemming av balansekonti og avstemming mellom økonomisystemet og forsystemer.

Revisor oppfatter at det ikke foreligger noen *skriftlig risikoanalyse* med henblikk på den overordnede økonomiforvaltningen i Harstad kommune. Etter revisors syn må det antas at det å utarbeide en skriftlig risikoanalyse er en bevisstgjørende øvelse som kan tenkes å kunne bidra til videreutvikling av kommunens økonomiske internkontrollsystem. Vi legger til grunn at kommunens skriftlige rutiner og retningslinjer for økonomisk internkontroll nødvendigvis er basert på vurderinger av virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det er vanskelig å forestille seg hvilke andre årsaker som skulle ligge bak at disse dokumentene har blitt utarbeidet. Hvorvidt disse (risiko)vurderingene er tilstrekkelige, finner revisor ikke å ha grunnlag for å vurdere – all den tid de ikke er skriftliggjorte.

³⁸ Ny terskelverdi for statlige myndigheters vare- og tjenestekontrakter er 1,4 millioner kroner, og for andre oppdragsgivere er ny terskelverdi 2,2 millioner kroner. Ny terskelverdi for oppdragsgivere i forsyningskonkurranser er 4,5 millioner kroner, og 56 millioner kroner for konsesjonskontrakter. For bygge- og anleggskonkurranser er ny terskelverdi 56 millioner kroner (regjeringen.no).

³⁹ Jf. kapittel 2.2.3.1 ovenfor.

Revisor kan – på bakgrunn av de undersøkelser som her er gjort – ikke ta stilling til hvorvidt det på konkrete enheter eller ved konkrete virksomheter i kommunen burde ha foreligget *flere* skriftlige rutinebeskrivelser for økonomisk internkontroll. På bakgrunn av de funnene vi har gjort, er vår konklusjon med henblikk på problemstilling 2 som følger:

Harstad kommune har i stor grad overordnede skriftliggjorte rutiner og retningslinjer for økonomisk internkontroll.

Revisors undersøkelser i anledning denne forvaltningsrevisjonen har ikke avdekket vesentlige mangler i kommunens overordnede, formaliserte internkontroll for økonomiforvaltningen. Vi bemerker at kommunens anskaffelsesregelverk ikke er oppdatert med gjeldende terskelverdier. Forholdet medfører risiko for feil i forbindelse med kommunens anskaffelser.⁴⁰

Når det gjelder kommunens *praktiserte internkontroll*, altså etterlevelsen av skriftlige internkontrollrutiner, skal revisor først få gjenta følgende: Å innhente et datamateriale for helhetlige vurderinger av kontrollaktivitetene i kommunen som sådan – slik disse gjennomføres fra dag til dag - vil under alle omstendigheter være *svært* ressurskrevende. Økonomisk internkontroll må videre anses som en kontinuerlig prosess som i prinsippet ikke «blir ferdig», men som praktiseres fortløpende og gjerne endrer seg i takt med risikoforhold og andre omstendigheter. Revisors undersøkelser i denne forvaltningsrevisjonen omfatter ikke den konkrete arbeidsdelingen som praktiseres med henblikk på økonomisk internkontroll ved de ulike enhetene og avdelingene i kommunen. Vi har heller ikke undersøkt eller vurdert den arbeidsdelingen som ligger «i boende» i det enkelte for-/ eller fagsystem som kommunen benytter seg av. Våre undersøkelser gir ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt Harstad kommune i tilstrekkelig grad gjennomfører avdekkende kontroller med henblikk på å vurdere kvaliteten i sin egen arbeidsflyt på økonomiområdet.

Vi registrerer – på bakgrunn av funnene som presenteres i kapittel 6 ovenfor – at Økonomitjenesten har løpende dialog med enhetene/virksomhetene med henblikk på lønnskontroll og budsjettkontroll. Kommuneadministrasjonen gjennomfører selv avdelingsvise internkontroller med henblikk på økonomiforvaltning. Ved regnskapsavdelingen gjøres det egne kontroller med henblikk på fakturaer som allerede er attestert og anvist «andre steder i kommunen» - etter et vesentlighetsprinsipp. Funnene som revisor formidlet i brev form til Harstad kommune den 10. mars i år, viser at manglende etterlevelse av skriftlige internkontrollrutiner kan forekomme, noe også kommuneadministrasjonen erkjenner i sin dialog med revisor. Vi skal få legge til at dette ikke er et særegent forhold ved Harstad kommune, men heller en i boende risiko ved økonomiforvaltning generelt.

Revisors funn gir grunn til å stille spørsmål ved om ansatte i kommunen i tilstrekkelig grad er bevisste på mulighetene for å melde avvik med henblikk på økonomisk internkontroll gjennom bruk av kommunens overordnede avvikssystem. Kommunen synes å ha utviklet en fast praksis for oppfølging av framdrift og økonomiske forhold i forbindelse med investeringsprosjekter. Opplysninger fra kommunens økonomisjef indikerer at påpekninger fra revisor i forbindelse med årsoppgjør- og interimrevisjon blir fulgt opp fra kommuneadministrasjonens side.

Når det gjelder det mer generelle revisjonskriteriet om at Harstad kommune *bør ha oppdaterte dokumenter som viser fordeling av roller og ansvar innenfor området økonomisk internkontroll*, er revisors vurdering at kommunen for flere vesentlige områder har slike

⁴⁰ Revisor presiserer at terskelverdiene har blitt justert opp – og ikke ned.

økonomiske interkontrolldokumenter. Flere av de lokale reglementene revisor har blitt forelagt, inneholder definisjoner og formuleringer av rolle- og ansvarsfordeling. I lys av spørsmålet vi stiller ovenfor; med hensyn til bevisstheten på blant annet muligheten for å benytte kommunens avvikssystem også med hensyn til økonomiområdet – samt det forhold at kommunens anskaffelsesreglement ikke synes å være oppdatert – *vurderer vi dette revisjonskriteriet som i stor grad, men ikke fullt og helt oppfylt.*

Våre funn under problemstilling 3 gir grunn til å oppsummere med at Harstad kommune v/ Økonomitjenesten gjennom sin dialog med øvrige organisasjonsledd i praksis holder en løpende, overordnet oversikt over realkompetansen med henblikk på økonomistyring og økonomisk internkontroll blant ansatte som har oppgaver innenfor økonomistyring og økonomisk internkontroll. Tiltakene for å sikre at ansattes kompetanse på området er tilstrekkelig, fremstår i noen grad systematisert – og i større grad basert på konkrete henvendelser som Økonomitjenesten mottar. I lys av at problemstilling 3 er deskriptivt orientert tar revisor ikke stilling til hvorvidt kommuneadministrasjonens innsats på dette området er tilstrekkelig.

9 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Revisor sendte den 2. desember i år et utkast av denne rapporten til kommunedirektøren for eventuell uttalelse. Den 15. desember ble revisor kontaktet av kommunens økonomisjef, som altså har vært revisors kontaktperson i anledning denne forvaltningsrevisjonen. Fra økonomisjef ble det formidlet at forutsatt små korrigeringer av enkelte formuleringer i rapporten, ble det ikke ansett nødvendig fra kommunedirektørens side å gi noen uttalelse til rapporten. Revisor var i avsluttende dialog med økonomisjef den 19.12.2022, og enkelte korrigeringer ble gjort i denne endelige rapporten før den ble oversendt til kontrollutvalget den 28. desember i år.

10 ANBEFALINGER

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner i denne forvaltningsrevisjonen anbefaler vi Harstad kommune

- å vurdere å samle foreliggende, skriftlige prosedyrebeskrivelser for økonomistyring og økonomisk internkontroll til ett samlet økonomireglement for kommunen
- å vurdere behovet for å utarbeide *skriftlige* risiko- og sårbarhetsanalyser med henblikk på kommunens økonomiforvaltning
- å påse at kommunens anskaffelsesreglement oppdateres i tråd med endringer i anskaffelsesregelverkets terskelverdier
- å vurdere tiltak for å øke ansattes bevissthet rundt mulighetene for å rapportere avvik på økonomiområdet ved bruk av kommunens overordnede system for avviksrapportering

11 REFERANSER

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- 85 tilrådninger for styrkt egenkontroll i kommunane (Kommunal og regionaldepartementet, rapport 2009)
- *Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder.* Kommunesektorens organisasjon (KS)
- *Økonomiplanlegging i norske kommuner og fylkeskommuner.* Veileder fra (tidl.) Kommunal- og regionaldepartementet.
- Bernt, Jan Fridtjof og Overå, Oddvar, 2019: *Kommuneloven 2018 med kommentarer.* Oslo: Kommuneforlaget
- *Anskaffelsesreglement for Harstad kommune*
- *Budsjett og økonomiplan 2021-2024 – Harstad kommune*
- *Budsjett og økonomiplan 2022-2025 – Harstad kommune*
- *Delegeringsreglement for perioden 2020-2024 – Administrativ delegering – Harstad kommune*
- *Delegeringsreglement for perioden 2020-2024 – Politisk delegering – Harstad kommune*
- *Etiske retningslinjer for ansatte og ombud i Harstad kommune*
- *Reglement for finansforvaltning – Harstad kommune*
- *Reglement for rekvirering, kontering, attestasjon og anvisning – Harstad kommune*
- *Tertialrapporter, Harstad kommune:*
 - *Rapport nr. 1, 2019*
 - *Rapport nr. 2, 2019*
 - *Rapport nr. 1, 2020*
 - *Rapport nr. 2, 2020*
 - *Rapport nr. 1, 2021*
 - *Rapport nr. 2, 2021*
 - *Rapport nr. 1, 2022*
 - *Rapport nr. 2, 2022*
- *Virksomhetsplan 2020-2023 – Harstad kommune*
- *Årsrapport 2018 – Harstad kommune*
- *Årsrapport 2019 – Harstad kommune*
- *Årsrapport 2020 – Harstad kommune*
- *Årsrapport 2021 – Harstad kommune*

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

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

Vi har 45 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 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i Harstad kommune

- *Offentlige anskaffelser,* 2004
- *Barnevernstjenesten,* 2005
- *Areal- og byggesakstjenesten,* 2005
- *Arbeidsmiljø og skader i hjemmetjenesten,* 2006
- *Iverksetting av politiske vedtak,* 2006
- *Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale bygninger,* 2007
- *Offentlige anskaffelser,* 2008
- *Harstad kommunes kjøp av tjenester fra Sama Maskin og Stenhaug transport AS,* 2011
- *Selvkost VA,* 2012
- *Ressursbruk PLO,* 2013
- *Selvkost på avfallstjenester i Hålogaland Ressurs selskap IKS,* 2015
- *Kvalitet ved sykehjemmene Slottet og Stangnes,* 2015
- *Regeletterlevelse og saksbehandling ved Koordinerende enhet,* 2015
- *Legemiddelhåndtering og medikamentavvik ved sykehjemmene,* 2017
- *Kvalitet i hjemmetjenestene,* 2017
- *Offentlige anskaffelser,* 2019
- *Forebyggende arbeid, saksbehandling og internkontroll i barneverntjenesten* 2020
- *Kvalitet i psykiatritjenesten* 2020
- *Saksbehandling og internkontroll ved enheten Drift og utbygging* 2021
- *Eierskapskontroll Grottebadet AS* 2021
- *Kvalitet i grunnskolen* 2022

