

# FORVALTNINGSREVISJON

Helse og omsorg – økonomistyring

Lødingen kommune



Rapport 2021



## Forord

Med bakgrunn i bestilling fra kontrollutvalget i Lødingen kommune har KomRev NORD IKS gjennomført forvaltningsrevisjon av *økonomistyring* i kommunens enhet for *Helse og omsorg*.

Kontrollutvalget har etter ny kommunelovs § 23-2 første ledd bokstav c plikt til å påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet. Av § 23-3 første ledd fremkommer det at forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Lødingen kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

KomRev NORD takker kommuneadministrasjonen i Lødingen for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Bodø, 10.05.2021

**Margrete Mjølhus Kleiven**  
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

**Bjørnar Johansen**  
*Prosjektleder, forvaltningsrevisor*

**Knut Teppan Vik**  
*Ansvarlig for kvalitetssikring*



## SAMMENDRAG

---

På oppdrag fra kontrollutvalget i Lødingen kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens økonomistyring innen enhet Helse og omsorg. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i tråd med NKRFs standard, og med utgangspunkt i følgende overordnede problemstilling:

- **Har Lødingen kommune i helse- og omsorgssektoren økonomistyring i henhold til gjeldende regelverk?**

Med denne overordnede problemstillingen som utgangspunkt har vi innhentet fakta og vurdert disse mot revisjonskriterier for følgende to underliggende problemstillinger:

- 1) *Har Lødingen kommune utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre god økonomistyring i henhold til gjeldende regelverk innen helse- og omsorgssektoren?*
- 2) *Etterleves systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyringen?*

Lødingen kommune har for undersøkelsesperioden 2016-2019 vært administrativt organisert i en tre-nivåmodell, med rådmann som overordnet administrativ leder, fire kommunalsjefer med ansvar for hver sin enhet, og underliggende avdelinger for enhetene med hver sin leder. Rådmannens ledergruppe har bestått av kommunalsjefene for enhetsområdene, samt økonomileder og assisterende rådmann. Helse og omsorg har for undersøkelsesperioden 2016-2019 vært én av fire enheter i Lødingen kommune. Enheten har stått for drøye halvparten av kommunens samlede driftsutgifter i perioden. Den 15. mai 2020 ble organiseringen endret til en to-nivåmodell uten kommunalsjefer, der avdelingslederne fra da skulle rapportere direkte til kommunedirektør.<sup>1</sup>

Vi har revidert økonomistyringen mot revisjonskriterier utledet i hovedsak fra sentrale bestemmelser i kommuneloven av 1992 med tilhørende forskrifter, da disse i all hovedsak var gjeldende for perioden 2016 til og med 2019 som er vurdert. I tillegg er revisjonskriterier utledet fra kommunens eget økonomireglement, og vi har sett hen til anbefalinger i rapport til Lødingen kommune fra Bedriftskompetanse samt revisors forvaltningsrevisjon av kommunen fra 2014; «*Økonomistyring og økonomisk internkontroll. Lødingen kommune*». Vi har også støttet oss på (tidl.) Kommunal og regionaldepartementets rapport «*85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*». Forvaltningsrevisjonen tar for seg driftsøkonomiske forhold. Investeringsrelaterte forhold er derfor holdt utenfor.

**Revisors konklusjon på underproblemstilling 1** er at Lødingen kommune i **liten grad** har utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre god økonomistyring i henhold til gjeldende regelverk innen helse- og omsorgssektoren.

---

<sup>1</sup> Ved ansettelse av ny administrativ leder vedtok Lødingen kommune samtidig å endre tittel fra rådmann til kommunedirektør.

*Konklusjonen bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:*

De funn som er presentert i rapporten viser gjennomgående et betydelig årlig merforbruk i forhold til både opprinnelige og regulerte budsjetter innen enhet Helse og omsorg for hele undersøkelsesperioden. **Realisme i årsbudsjetter** er vurdert med utgangspunkt i **tre forhold**. Fordet **første** er opprinnelige årsbudsjetter sett opp mot hvor mye de relativt (prosent) er blitt oppregulert i regulerte budsjetter. Her fant vi relativt begrensede oppreguleringer for 2017 (0,8 %) og 2019 (1,8 %). For 2016 (4,7 %) og 2018 (7,9 %) var oppreguleringene større.

For det **andre** er det vurdert om og i hvilken grad det har vært regnskapsmessig merforbruk innen enheten i forhold til både opprinnelige og regulerte årsbudsjetter. Våre funn viser at det *gjennomgående* har vært betydelige merforbruk i forhold til både opprinnelige og regulerte årsbudsjetter for alle årene som er undersøkt. Det relative (prosent) merforbruket i forhold til henholdsvis regulerte (og opprinnelige) budsjetter har for de enkelte år vært på; 2016: 6,8 % (11,8 %), 2017: 8,6 % (9,4 %), 2018: 6,9 % (15,3 %) og for 2019: 12,1 % (14,2 %).

Det **tredje** forholdet som er vurdert er å se på netto driftsutgifter i både opprinnelige og regulerte årsbudsjetter opp mot tilsvarende tall fra regnskapene for de to forutgående årene. Våre funn viser at årsbudsjettene gjennomgående er vesentlig lavere enn hva regnskapet viser for året før, og i flere tilfeller også lavere enn regnskapet to år tilbake. Med unntak av 2018, er også regulerte årsbudsjetter lavere enn hva årsregnskapet viste året før. I 2018 var imidlertid oppregulering av budsjett ekstraordinært høyt, grunnet en betydelig og uventet overføring fra Havbruksfondet.

Rådmannens budsjettkommentarer for 2016 og 2017 indikerer, etter revisors syn, en mangelfull budsjettprosess. Budsjettkommentarene for 2018 og 2019 indikerer mer omfattende budsjettprosesser, uten at det ser ut til å ha bidratt til bedre realisme i årsbudsjettene.

Rådmannens rapporteringer til kommunestyret i ovennevnte periode bærer preg av at merforbruket forklares med de samme kostnadsdriverne fra år til år. Revisor ser dette som indikasjon på at konkrete erfaringer fra det ene driftsåret til det andre i for liten grad reflekteres i kommunens budsjettering av helse- og omsorgstjenesten.

**Realisme i økonomiplaner** er også vurdert med utgangspunkt i **tre forhold** som kan ta utgangspunkt i **tabell 4** (kap. 5.2) og tilhørende fakta. For det **første** er første år i økonomiplanene sammenlignet med årsbudsjett for samme år for å se i hvilken grad disse samsvarer. Våre funn viser at opprinnelige årsbudsjetter gjennomgående er noe lavere enn hva som fremkommer av første år i økonomiplanene.

Det **andre** er sammenligning av økonomiplanene seg imellom, og om beløp for samme år i planene er tilnærmet likelydende. Våre funn viser gjennomgående en økning i budsjettallene for samme år i økonomiplaner av nyere dato. Forholdet bør derfor ses i sammenheng med det tredje forholdet som er vurdert i neste avsnitt. Revisor vurderer det som naturlig at det gjennomgående kan være en viss økning i estimater gitt for samme år i økonomiplaner av nyere dato, særlig når det – som her – av regnskapet fremkommer betydelig merforbruk i årene forut. Revisor vurderer det samtidig som en svakhet for realismen i økonomiplanene, at disse ikke er revidert for 2016 og 2017 i tråd med kommunestyrets vedtak om dette til de opprinnelige økonomiplanene. Det følger samtidig av revisors vurdering av lite realisme i årsbudsjettene, at også økonomiplanene fremstår som urealistiske.

Det *tredje* er å sammenligne første år i økonomiplan med driftsregnskapet for samme år, året før og eventuelt flere år tilbake. Dersom økonomiplanene i disse tilfellene angir vesentlige lavere beløp enn det regnskapet året før (evt. årene før) indikerer det manglende realisme i planene. Av tabell 4, jf. også tabell 3 (kap. 5.1.3) for regnskapstall for 2015, fremkommer det at første år i alle økonomiplanene (15-18) gjennomgående angir vesentlig lavere beløp enn regnskapet viser for både samme år og året før. Ett tilleggsmoment er at revisor vurderer økonomiplan 15 (for 2016 – 2019) som lite realistisk på selvstendig grunnlag, ved at det er angitt *samme* beløp for alle fire årene. Regnskapstallene for disse årene er betydelig høyere, og merforbruket øker fra drøye 6,8 mill. kroner (9,2 %) for 2016, til hele 22,3 mill. kroner (30,1 %) for 2019.

I tillegg til de konkrete forholdene som realisme i årsbudsjetter og økonomiplaner her er vurdert i forhold til, så er det også sett hen til budsjettprosesser, budsjettkommentarer, årsberetninger og andre rapporteringer som er vist til i denne forvaltningsrapporten.

Med utgangspunkt i dette er revisor vurdering at Lødingen kommune:

- **Ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon årlig skal forelegge kommunestyret et forslag til *realistisk årsbudsjett* for enhet for Helse og omsorg.
- **Ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon skal årlig for kommunestyret legge frem forslag til *realistisk økonomiplan* gjeldende for minst de fire neste år for enhet for Helse og omsorg.

Lødingen kommune har utarbeidet både eget økonomireglement og eget delegeringsreglement, og disse ble vedtatt av kommunestyret i henholdsvis 2018 og 2016. Nytt delegeringsreglement er senere vedtatt av kommunestyret, men dette etter den undersøkelsesperioden som har ligget til grunn for vår undersøkelse. Kommunens økonomireglement ble vedtatt i oktober 2018, og foreligger som tretten delreglement. Økonomireglementet er basert på dagjeldende kommunelov og tilhørende forskrifter, og er ikke ajourført i forhold til nytt lovverk. De ulike delreglementene er vist til i lenker på kommunens internettside, men synes ikke å være mulig å åpne. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at kommunen;

- **I stor grad har oppfylt** revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon bør ha *utarbeidet økonomireglement* som er gjeldende for kommunen og dens virksomhet, men at det foreligger en svakhet i at økonomireglementet ikke er oppdatert i tråd med ny kommunelov og tilhørende forskrifter, samtidig som det er en svakhet at økonomireglementets ulike delreglement ikke lar seg åpne på kommunens hjemmeside.
- **Har oppfylt** revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon bør ha *utarbeidet delegasjonsreglement* som er gjeldende for kommunen og dens virksomhet.

KomRev NORD har i en forvaltningsrevisjon utført i 2014 anbefalt administrasjonen i Lødingen kommune å «*treffe tiltak som sikrer at ansatte får vedlikeholde og utvikle sin kompetanse til å ivareta god økonomisk internkontroll og god økonomistyring.*» I tillegg har

Bedriftskompetanse i egen rapport til kommunen kommet med en liknende anbefaling, og (tidl.) Kommunal og regionaldepartementet anbefaler på generelt grunnlag også slike tiltak. Våre funn tyder ikke på at kommunen har noe systematisk eller planmessig tilnærming til disse hensynene. Samtidig er det i årsberetningene og andre rapporteringer ved flere tilfeller er blitt vist til manglende økonomikompetanse, høy turnover blant ledere og utfordringer med å rekruttere nye ledere til enhet for Helse og omsorg, noe som synliggjør behovet for både økonomi- og ledelseskompentanse. Ut fra dette vurderer revisor at Lødingen kommune;

- **Ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon bør ha *utarbeidet egen plan som redegjør og tilrettelegger for nødvendig økonomi- og ledelseskompentanse (kompetanseplan) for kommunen og enhet for Helse og omsorg.*

**Revisors konklusjon på underproblemstilling 2** er at Lødingen kommune **til dels etterlever** de systemene, rutinene og retningslinjene for økonomistyring som har vært gjenstand for denne undersøkelsen av helse- og omsorgstjenesten.

*Konklusjonen bygger på følgende oppsummerte funn og vurderinger:*

**- Rapporteringsplikt, opplysninger om tiltak, og angivelse av prognoser for resten av året**

Pliktige rapporteringer

Revisor registrerer at både årsberetninger og tertialrapporteringer i den undersøkte perioden gjennomgående har inneholdt rapporteringer om utviklingen i inntekter og utgifter i forhold til vedtatte budsjetter innen enhet for Helse og omsorg.

Kommunens økonomireglement har pålagt rådmannen som ledd i budsjettstyringen å **fremme sak** (rapportere) for kommunestyret *dersom det ved pliktige månedlige avviksvurderinger blir vurdert å være fare for overskridelser av enhetens budsjetttramme*. Dette er i tråd med bestemmelsen i dagjeldende kommunelov § 47 andre ledd, og rapporteringsplikten i slike tilfeller vil derfor gjelde hele undersøkelsesperioden 2016-2019. Revisor vurderer at for perioden oktober 2018 til utgangen av 2019 (etter økonomiplanen ble vedtatt), har rådmannen fremmet slike saker for kommunestyret ved to tilfeller (sak 05/19 og 78/19, jf. kap. 6.2). Samtidig vurderer revisor også budsjettreguleringene for hele undersøkelsesperioden som rapporteringer til kommunestyret. Ut fra dette er revisors vurdering at kommunen;

- **Har oppfylt** revisjonskriteriet om at rådmann og administrasjonen i årsberetninger, og tertialrapporter skal *rapportere* til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter i forhold til vedtatte budsjett innen enhet for Helse og omsorg.

Budsjettreguleringssakene og øvrige saker fremmet fra rådmannens side i perioden fra medio oktober 2018 til utgangen av 2019 indikerer at rådmannen jevnlig har vurdert forholdet mellom påløpte netto driftsutgifter og vedtatt budsjett for enhet for Helse og omsorg. Rådmannen har etter revisors vurdering ved seks anledninger tematisert nettopp dette forholdet overfor kommunestyret ved å fremme sak til politisk behandling. Disse seks sakene kommer i tillegg til de rapporteringer rådmannen etter kommuneloven har vært pliktig til å utføre; tertialrapportering og avleggelse av årsregnskap med årsberetning. Revisor anser derfor at rådmannen i stor grad synes å ha etterlevd økonomireglementets bestemmelse om at han månedlig skal vurdere driften opp mot vedtatt budsjett og rapportere til kommunestyret dersom budsjettoverskridelse virker sannsynlig. Etersom den lokale bestemmelsen i kommunens



økonomireglement må ses som et uttrykk for plikten rådmannen har hatt etter kommuneloven § 47 annet ledd, finner revisor det hensiktsmessig å legge til at vi anser at rådmannen gjennom budsjettreguleringssakene i 2016 og 2018 også synes å ha ivaretatt hensynet til å melde ifra til kommunestyret om sannsynlige budsjettoverskridelser innen enhet for Helse og omsorg i tilstrekkelig hyppighet. Når det gjelder 2017, stiller revisor spørsmål ved om rådmannen i tilstrekkelig grad har rapportert til kommunestyret om sannsynlig merforbruk ved enhet for Helse og omsorg.

#### Opplysninger om tiltak

Når det gjelder forslag om nødvendige tiltak, anser revisor at forekomsten og graden av konkretisering av slike har variert noe rapporteringene imellom. I de to siste av de årsberetningene som inngår i revisors utvalg, angis det konkrete tiltak for oppnåelse av budsjettbalanse. I tertialrapportene er det vist til iverksatte og mulige tiltak for oppnåelse av budsjettmessig balanse, men konkretiseringsnivået på disse varierer noe. Ut fra dette er revisors vurdering at kommunen;

- **Til dels har oppfylt** revisjonskriteriet om at rådmann og administrasjonen, dersom det er rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik, i rapporteringene *skal foreslå nødvendige tiltak for å oppnå budsjettbalanse.*

#### Årsprognoser i tertialrapporter

Samtlige av tertialrapportene revisor har undersøkt, har inneholdt økonomiske årsprognoser for enhet for helse og omsorg. Ut fra dette er revisors vurdering at kommunen;

- **Har oppfylt** revisjonskriteriet om at rådmann og administrasjonen i tertialrapportene skal angi økonomiske *prognoser for resten av året.*

#### **- Oppfølging av politiske vedtak av økonomisk betydning for enhet for Helse og omsorg**

##### Controllerstilling

Kommunestyrets vedtak om opprettelse av egen controller ved økonomiavdelingen ble fulgt opp med ansettelse av controller i økonomiavdelingen høsten 2017.

##### Omstillingsprosjektet

Det fremkommer av våre funn at kommunens rådmann og administrasjon har iverksatt eller påbegynt iverksettelse av de fleste tiltak som var vedtatt gjennomført av kommunestyret knyttet til omstillingsprosjektet innen helse og omsorg som ble igangsatt i 2018. Av opplysninger gitt i *årsberetningen for 2018* fremkommer følgende tre delprosjekter som sentrale; i) etablering av bemanningskontor, ii) rutiner for tildelingskontor og iii) driften i miljøtjenesten. Det var også vist til følgende tre delprosjekter som skulle med inn i 2019; i) organisering av hjemmetjenesten, ii) definering av omsorgstrapp og iii) tilpassing av økonomien til omlegging av driften.

Av tertialrapport 1 og 2 2019 fremkommer det informasjon om både igangsatte og ferdigstilte tilknyttede delprosjekter. I årsberetningen for 2019 viser kommunedirektøren til de samme delprosjektene, men avrunder med at *«målsetningene og intensjonene var gode, men i ettertid ser vi at flere delprosjekter ikke var tilstrekkelig forankret og har vist seg å bli svært kostbar for kommunen.»*

### Tiltak for å overholde vedtatte budsjetttrammer

Av både kapittel 6.2 om tertialrapporteringer og kapittel 5.1.2 om budsjettreguleringer, fremkommer det ved gjentatte tilfeller kommunestyrevedtak som har pålagt enhetene i kommunen gjennomføre tiltak innenfor egen drift slik at vedtatte budsjetttrammer blir overholdt. Da budsjetttrammene for enhet Helse og omsorg gjennomgående har blitt betydelig overskredet, er revisors vurdering at rådmannen ikke har klart å påse at slike tiltak har blitt iverksatt og/eller blitt fulgt opp. Vurderingen understøttes av at merforbruket innen enheten gjennomgående syne å ha vært økende gjennom året.

### Regulerte økonomiplaner

Ut fra de fakta som er presentert både i kapittel 6.3 og kapittel 5.2 er revisors vurdering at det ikke har vært fremlagt regulerte økonomiplaner for 2016 og 2017 innen første halvår etter at opprinnelige økonomiplaner ble vedtatt med krav om slik regulering. Økonomiplan for 2018 er derimot regulert to ganger i løpet av første halvår etter opprinnelig plan ble vedtatt. Ut fra dette er revisors vurdering at kommunen;

- **I noen grad** har oppfylt revisjonskriteriet om at rådmann og administrasjon skal påse at politiske vedtak med betydning for økonomistyringen av helse- og omsorgstjenestene *blir fulgt opp*.

Samlet konklusjon på den *overordnede* problemstillingen har tatt utgangspunkt i de funn og vurderinger av revisjonskriterier som er presentert foran, samt de konklusjoner som er gjort for de to underproblemstillingene.

**Revisors overordnede konklusjon er at Lødingen kommunes økonomistyring i helse- og omsorgssektoren kjennetegnes av betydelige mangler og ikke kan anses å være i henhold til gjeldende regelverk.**

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner slik de fremgår av denne rapporten, *anbefaler* vi Lødingen kommune v/ kommuneadministrasjonen å treffe tiltak for å sikre tilfredsstillende økonomistyring innen helse- og omsorgstjenestene, herunder:

- sikre at forslag til årsbudsjetter og økonomiplaner er realistiske med henblikk på forventede inntekter og utgifter i helse- og omsorgstjenestene
- treffe tiltak for å styrke ansattes ferdigheter med hensyn til økonomistyring innen helse- og omsorgstjenestene
- sikre at kommunens økonomireglement er oppdatert i tråd med gjeldende regelverk
- påse at politiske vedtak med økonomisk betydning for helse- og omsorgstjenestene blir fulgt opp

## Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG.....	v
1. INNLEDNING .....	1
2. PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER .....	2
2.1 Problemstilling .....	2
2.2 Revisjonskriterier .....	2
2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier .....	2
2.3 Utledning av revisjonskriterier.....	3
2.3.1 Rådmannens kontroll- og påseansvar – betryggende kontroll.....	3
2.3.2 Økonomiplan, årsbudsjett og budsjettregulering .....	4
2.3.3 Krav til rapportering .....	6
2.3.4 Økonomireglement og delegasjonsregler .....	8
2.3.5 Utledelede revisjonskriterier.....	9
3. METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSNING.....	10
3.1 Utvalg, datakilder og analytisk tilnærming.....	10
3.2 Gyldighet og pålitelighet.....	10
3.3 Avgrensing .....	12
4. HELSE OG OMSORGSTJENESTEN I LØDINGEN KOMMUNE.....	13
4.1 Organisering og bemanning .....	13
4.1.1 Administrativ organisering - trenivåmodell.....	13
4.1.2 Ny administrativ organisering – tonivåmodell .....	13
4.1.3 Organisering enhet for Helse og omsorg .....	14
5. SYSTEMER, RUTINER OG RETNINGSLINJER .....	16
5.1 Budsjettprosesser, budsjettreguleringer og budsjettkommentarer .....	16
5.1.1 Budsjettprosesser .....	16
5.1.2 Budsjettreguleringer.....	18
5.1.3 Budsjettkommentarer .....	24
5.2 Realistiske årsbudsjett og økonomiplaner .....	28
5.3 Økonomireglement og delegeringsreglement .....	30
5.4 Kompetanseplan for økonomi- og ledelsesutvikling.....	32
5.5 Vurderinger og samlet konklusjon underproblemstilling 1.....	33
5.5.1 Revisors vurderinger.....	33
5.5.2 Samlet konklusjon underproblemstilling 1 .....	37
6. ETTERLEVELSE .....	38
6.1 Budsjettetterlevelse og budsjettbalanse.....	38

6.2	Rapporteringsplikt og opplysninger om tiltak og årsprognose .....	41
6.3	Oppfølging av politiske vedtak .....	51
6.4	Vurderinger og samlet konklusjon underproblemstilling 2.....	54
6.4.1	Revisors vurderinger .....	54
6.4.2	Samlet konklusjon underproblemstilling 2 .....	56
7.	OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON .....	57
8.	UTTALELSE.....	59
9.	ANBEFALINGER.....	60
10.	REFERANSER .....	61

## **Tabelloversikt**

Tabell 1:	Driftsmessige budsjettreguleringer 2016-2019 .....	18
Tabell 2:	Rådmannens budsjettforslag og kommunestyrets behandling av økonomiplaner og årsbudsjett (2015-2019) .....	24
Tabell 3:	Budsjetterte og faktiske netto driftsutgifter enhet Helse og omsorg (2016-2019) ...	25
Tabell 4:	Økonomiplaner vs. opprinnelig og regulert årsbudsjett og årsregnskap, enhet Helse og omsorg.....	29
Tabell 5:	Årsregnskapstall – netto driftsutgifter (-inntekter) 2016-2019.....	39
Tabell 6:	Regulert driftsbudsjett – netto driftsutgifter (-inntekter) 2016-2019.....	39
Tabell 7:	Opprinnelig driftsbudsjett – netto driftsutgifter (-inntekter) 2016-2019.....	39
Tabell 8:	Resultatavvik ift. opprinnelig og regulert driftsbudsjett i kroner og prosent 2016-2019 .....	40
Tabell 9:	Tertialrapporteringer 2016-2019 .....	46
Tabell 10:	Administrasjonens rapporterte oppfølging av politiske vedtak 2018.....	52

## 1. INNLEDNING

---

Forvaltningsrevisjon av økonomistyring innen helse- og omsorgstjenestene i Lødingen kommune inngår med høy prioritet i kommunens gjeldende plan for forvaltningsrevisjon. I tillegg har kontrollutvalget i Lødingen kommune i sin bestilling til revisor, i sak 2/20, vist til at helse- og omsorgssektoren har hatt gjentakende overskridelser utover de budsjettmessige bevilgningene gitt av kommunestyret. Kontrollutvalget fattet i møte 26.05.2020, under sak 11/20, vedtak om gjennomføring av forvaltningsrevisjon i tråd med revisors overordnede prosjektskisse.

Ifølge kontrollutvalgets bestilling er *formålet* med forvaltningsrevisjonen å undersøke om kommunen fører tilfredsstillende kontroll med budsjett og økonomi innen sektoren. Forvaltningsrevisjonen har derfor vært innrettet mot vurdering av økonomistyring opp mot sentrale regler i kommunelov og relevante forskrifter, samt mot et utvalg særlig relevante bestemmelser fra kommunens eget økonomireglement.

I det videre vil rapporten i kapittel 2 beskrive forvaltningsrevisjonens *problemstillinger* og utledning av tilhørende *revisjonskriterier*. Kapittel 3 er *metodekapittelet*, der metode, datamateriale og avgrensninger blir presentert. I kapittel 4 gis en kort *beskrivelse av Helse og omsorgsenheten* og dens tjenesteproduksjon. Presentasjon og *funn* og *vurdering av problemstilling mot revisjonskriteriene* fremkommer i kapittel 5 til 6. I kapittel 7 presenteres *revisjonens oppsummering og samlede konklusjon*. Kapittel 8 gjengir *kommunedirektørens uttalelse til rapporten*, mens *revisjonen gir sine anbefalinger* i kapittel 9.

## 2. PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

---

### 2.1 Problemstilling

Forvaltningsrevisjonens problemstilling er som følger:

- **Har Lødingen kommune i helse- og omsorgssektoren økonomistyring i henhold til gjeldende regelverk?**

I henhold til kontrollutvalgets bestilling er det et ønske at revisjonen innbefatter undersøkelse av følgende underproblemstillinger:

- 1) *Har Lødingen kommune utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre god økonomistyring i henhold til gjeldende regelverk innen helse- og omsorgssektoren?*
- 2) *Etterleves systemene, rutinene og retningslinjene for økonomistyringen?*

Gjeldende regelverk for undersøkelsesperioden 2016-2019 er i hovedsak tidligere kommunelov fra 1992, samt tilhørende forskrifter. I tillegg er kommunens eget *økonomireglement* relevant å vurdere økonomistyringen mot.

### 2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er i kommuneloven (både tidligere og ny) definert som; *krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til*. Standard for forvaltningsrevisjon<sup>2</sup> setter krav om at revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra autorative kilder innenfor det reviderte området. Under presenterer vi *først* hovedkildene vi har valgt å utlede revisjonskriteriene fra. *Deretter* utleder vi revisjonskriterier for hver problemstilling og tilhørende tema.

Vi ser på fireårsperioden 2016-2019, og belyser derfor problemstillingen etter sentrale regler i *tidligere*<sup>3</sup> *kommunelov* og enkelte relevante bestemmelser i to tilhørende forskrifter. I tillegg har vi inntatt noen særlig relevante bestemmelser fra kommunens eget *økonomireglement*.

#### 2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Med bakgrunn i forvaltningsrevisjonsprosjektet problemstillinger har vi valgt å utlede revisjonskriterier fra følgende kilder:

---

<sup>2</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon – vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) 1. feb. 2011. Revidert standard tilpasset ny kommunelov ble vedtatt 12. aug. 2020, og trådte i kraft *etter* oppstart av denne forvaltningsrevisjonen.

<sup>3</sup> Kommuneloven av 1992 med tilhørende forskrifter var gjeldende lovverk frem til konstitueringen av nytt kommunestyre høsten 2019, og derfor er ny kommunelov lite relevant å anvende da den kun har virket en svært kort tid av perioden som undersøkes.

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (tidl. kommunelov – koml.)
- Forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) (årsbudsjettforskriften)
- Forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) (årsregnskaps- og årsberetningsforskriften)
- Økonomireglement for Lødingen kommune <sup>4</sup>
- 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane (Kommunal- og regionaldepartementet, rapport 2009)

## 2.3 Utledning av revisjonskriterier

### 2.3.1 Rådmannens kontroll- og påseansvar – betryggende kontroll

Kommuneloven av 1992 § 23 nr. 2 angir administrasjonssjefens (rådmannens)<sup>5</sup> oppgaver og myndighet med hensyn til internkontroll med kommunens administrasjon. Den konkrete bestemmelsen viser til at;

*Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*

Bestemmelsen angir at rådmannen (kommunedirektøren) har plikt til å påse at det er etablert systemer, rutiner og retningslinjer som sikrer *betryggende kontroll* med Lødingen kommunens økonomi, inklusive tilfredsstillende økonomistyring innen enhet for Helse og omsorg. Ansvaret er generelt rettet mot å sikre at krav i lover og tilhørende forskrifter blir overholdt, men også at politiske vedtak følges opp.

Av dette kan vi utlede at rådmannen er ansvarlig for å påse at politiske vedtak med betydning for økonomistyringen av helse- og omsorgstjenestene, blir fulgt opp.

#### Økonomi- og ledelseskompetanse

Resultat- og målstyring er sentralt i kommunesektoren. Dette fremkommer blant annet i kommunelovens (både gammel og ny lov) og tilhørende forskrifters økonomibestemmelser. I Lødingen kommunes årsberetninger har det flere ganger blitt vist til manglende økonomikompetanse innen enhet for Helse og omsorg. Det er også vist til høy turnover i ledelsen, og utfordring med å rekruttere nye. I tillegg er det vist til at betydelig sykefravær.

I forvaltningsrevisjonsrapporten «Økonomistyring og økonomisk internkontroll» av Lødingen kommune fra 2014, er det i rapportens avslutningskapittel (s.34) gitt anbefaling om at «administrasjonen i Lødingen kommune bør treffe tiltak som sikrer at ansatte får vedlikeholde og utvikle sin kompetanse til å ivareta god økonomisk internkontroll og god økonomistyring».

---

<sup>4</sup> Vedtatt 18.10.2018 i kommunestyre sak 107/18

<sup>5</sup> Etter ny kommunelov er begrepet administrasjonssjef erstattet med kommunedirektør. Lødingen kommune har benyttet rådmann som tittel frem til ny kommunedirektør tiltrådte ved starten av 2020.

Anbefalingen har utgangspunkt i et revisjonskriterium som eksplisitt viser til kompetanseutviklingsplan som utgangspunkt for en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring.

For å sikre betryggende kontroll i tråd med kommuneloven § 23 nr. 2 må rådmann påse at ansatte med økonomi- og ledelsesansvar har, eller får tilegnet seg, nødvendig økonomi- og ledelseskompetanse. En kompetanseplan utarbeidet fra hvilke kompetansebehov som foreligger for enhet Helse og omsorg, vil kunne bidra til både å sikre denne typen kompetanse og til bedre økonomisk styring. Etter kommunens delegeringsreglement fra 2016, er kommunens administrasjonsutvalg ansvarlig for «*personal- og organisasjonssaker [...]»*. Administrasjonsutvalgets generelle myndighet innebærer blant annet å innstille til kommunestyret «*forslag til overordnede reglementer og personalpolitiske retningslinjer, der i blant tema som: [...] Kompetanseplan, Rekrutteringsplan [...]*»

Kommunal- og regionaldepartementet (2009) viser i rapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane», i tilråding 21, til at «*Kommunane bør ha ei systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring, gjennom opplæringstiltak og informasjon og ved rekruttering.*»

Av dette kan vi utlede at rådmann bør påse at administrasjonen utarbeider *kompetanseplan* basert på identifisert kompetansebehov, som grunnlag for å blant annet utvikle, beholde eller skaffe nødvendig økonomi- og ledelseskompetanse innen kommunen – herunder ved enhet for Helse og omsorg.

### 2.3.2 Økonomiplan, årsbudsjett og budsjettregulering

#### Økonomiplan

Etter kommuneloven av 1992 § 44 «økonomiplan» stilles det i nr. 1, nr. 2 og nr. 6, krav til at *kommunestyret* hvert år, etter innstilling fra formannskapet, skal vedta en rullerende økonomiplan for minst de fire neste budsjettårene. Det *første* året av økonomiplanen vil da normalt være gjeldende *årsbudsjett*, såfremt årsbudsjett og økonomiplan utarbeides samtidig.

Etter tidl. kommunelov § 44 nr. 3 stilles det krav om at økonomiplanen skal omfatte *hele* kommunens virksomhet – herunder også helse- og omsorgstjenesten, og gi en *realistisk* oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. I tillegg kreves det at planen er satt opp på en oversiktlig måte. Realismekravet er en forutsetning for at brukere av planen skal ha tiltro og styringsnytte av planen.

Økonomiplanen skal vedtas i balanse<sup>6</sup> innen utgangen av året før planens første gjeldende budsjettår.

---

<sup>6</sup> Med *balanse* vises det til at økonomiplaner, på samme måte som årsbudsjettet, har krav til samsvar mellom inntekter og utgifter. Samtidig er det anbefalt å ha ett visst positivt netto driftsresultat, og ett slikt mindreforbruk vil utlignes (balanseres) ved overføring til disposisjonsfond (frie inntekter som kan disponeres i fremtiden)



Av dette – og i samsvar med rådmannens ansvar etter kommunelovens § 23 nr. 2. – utleder vi at rådmann årlig plikter å få utarbeidet og legge frem for kommunestyret et realistisk forslag til **økonomiplan** for enhet for Helse og omsorg for minst de fire neste årene. Dette innebærer å gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter og utgifter

#### Årsbudsjett og budsjettregulering

Kommuneloven av 1992 § 45 nr. 1. pålegger kommunestyret innen årets utgang å vedta årsbudsjett for det kommende kalenderår. Det følger av nr. 2. at vedtaket skal treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet. Av kommentarutgaven til kommuneloven<sup>7</sup> (s. 399) vises det her til at «*grunnlaget for formannskapets [...] innstilling vil være et saksforelegg fra administrasjonssjefen.*»

Paragraf 46 angir krav til årsbudsjettets innhold. Etter nr. 1. er årsbudsjettet en **bindende plan** for kommunens eller fylkeskommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret. I bevilgninger til formål kan det likevel gjøres fradrag for tilhørende inntekter. Kravet om budsjettgjennnem på utbetalingstidspunktet gjelder ikke for utbetalinger som kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta. Av nr. 2. fremkommer det at årsbudsjettet skal omfatte hele kommunens virksomhet. Nr. 3. stiller krav til at budsjettet skal være **realistisk**, med grunnlag i forventede inntekter og utgifter. Realismekravet er også her en forutsetning for at brukere skal ha tiltro til og styringsnytte av årsbudsjettet. Av nr. 4. fremkommer at årsbudsjettet skal være stilt opp på en oversiktlig måte. Kommunestyrets prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.

Av § 47 nr. 1 fremkommer det videre at årsbudsjettet på samme måte også er **bindende for underordnede organer**. Etter nr. 2. skal administrasjonssjefen ved *endringer* i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, gi **melding til kommunestyret**. Av nr. 3. fremkommer at kommunestyret ved melding etter nr. 2 foran, **skal foreta nødvendige endringer i budsjettet**. Det samme gjelder når kommunestyret på annen måte gjøres kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet. I dette ligger kravet til *budsjettregulering*.

I kommunesektoren er **mål- og resultatstyring** sentralt, og sett i forhold til administrasjonssjefens påseansvar i lovens § 23 nr. 2., vil budsjettstyring være sentralt med hensyn til å sikre betryggende kontroll over virksomhetens økonomi. Å sikre at enhetene etterlever opprinnelige budsjetter og informerer kommunestyret ved behov for nødvendige budsjettreguleringer, er et sentralt ansvar pålagt administrasjonssjefen. Av kommunens eget *økonomireglement* fremkommer eget «*Reglement for budsjettoppfølging og rapportering til Lødingen kommune*», der det under punkt 3 om budsjettoppfølging – i kulepunkt to og tre er vist til følgende (revisors utheving):

- Rådmannen skal **ved utgangen av hver måned gjøre nødvendige avviksvurderinger** i forhold til budsjettet, **og iverksette de eventuelle justeringer i driften som er nødvendig for å innarbeide avvikene**

---

<sup>7</sup> Jan Fridthjof Bernt og Oddvar Overå (2011), Kommuneloven med kommentarer, 5. utg., Kommuneforlaget

- **Ved fare for overskridelser** på den budsjetttrammen som den enkelte enhet har fått tildelt, **skal det<sup>8</sup> fremmes sak for kommunestyret**

Kommunal økonomistyring er nært knyttet til mål- og resultatstyring, der budsjetter og økonomiplan angir *mål* og regnskapet viser *resultat*. Vesentlige avvik mellom mål og resultat gir i mange tilfeller indikasjon på mangelfull økonomisk styring.

Av dette – og i samsvar med rådmannens ansvar etter kommunelovens § 23 nr. 2 – utleder vi at rådmann årlig plikter å få *utarbeidet* og *legge frem* for kommunestyret forslag til **realistisk årsbudsjett** for enheten Helse og omsorg. Vedtatte årsbudsjetter og regulerte budsjetter er **bindende** for enheten og tilhørende tjenesteområder, foruten der det foreligger lov- eller forskriftsmessige krav til å yte tjenester som kan medføre at økonomiske budsjetttrammer vil brytes.

### 2.3.3 Krav til rapportering

#### Økonomirapporteringer og rapporteringsplikt

Kommunal økonomisk styring forutsetter jevnlig kontroll med den økonomiske tilstanden gjennom blant annet rapporteringer som viser forholdet mellom budsjetterte utgifter og regnskapsmessige utgifter. Rapporteringsplikten fremkommer blant annet av kommunelovgivningen, men anbefales også konkretisert i kommunalt planverk som rutiner for å sikre *betryggende kontroll* i tråd med kommuneloven av 1992 § 23 nr. 2. Anbefalingen fremkommer blant annet av «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane» (2009), i tilråding 18 at «*Kommunane bør i samanheng med behovet for auka formalisering av internkontrollen dokumentere internkontrollen i større grad.*» Tilråding 19 følger opp med at «*Kommunane bør ha, bruke og halde ved like dokument som gjer greie for roller og ansvar. I tillegg bør kommunane i større grad inkludere kontrollansvaret i desse dokumenta.*» KS sin veileder «Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll» (s. 55) støtter opp om dette ved å vise til at «*internkontrollen bør være tilstrekkelig, systematisk, formalisert og dokumentert*». I tilfeller – som innen helse og omsorgssektoren i Lødingen kommune – der den økonomiske situasjonen over tid har vært utfordrende, vil denne type budsjettstyring og formalisering av rapporteringsplikten være høyst relevant.

Kommuneloven av 1992 angir i § 48 krav til årsregnskap og årsberetning., jf. også § 10 i tilhørende forskrift<sup>9</sup> om regnskapsfrister og behandling av årsregnskap og årsberetning. Av lovens § 48 første ledd fremkommer krav til at det for **hvert kalenderår utarbeides** årsregnskap og **årsberetning**.

Forskrift til årsregnskap og årsberetning angir i § 10 *tredje* ledd viser til administrasjonssjefens ansvar for å utarbeide årsberetning, og at denne skal **avgis uten ugrunnet opphold og senest**

---

<sup>8</sup> Med utgangspunkt i kommuneloven av 1992 § 23 nr. 2 om administrasjonssjefens ansvar for betryggende kontroll, forutsettes det at det her vises til administrasjonssjefens ansvar for å fremme sak for kommunestyret

<sup>9</sup> Forskrift om årsregnskap og årsberetning, FOR-2000-12-15-1424 (i medhold av kommuneloven av 1992 § 48)

**innen 31. mars** året etter regnskapsåret. I tillegg skal årsberetningen foreligge kommunestyret til behandling samtidig som årsregnskapet.

Av kommunelovens § 48 er det i *femte* ledd angitt krav til at **årsberetningen** skal opplyse om forhold som er viktig for å bedømme økonomisk stilling og resultat som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. Det skal også **redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll** og en høy etisk standard i virksomheten. I forskriftens § 10 er dette i *fjerde* ledd fulgt opp med at ved vesentlige avvik mellom utgifter i årsregnskapet og bevilgning til formålet i regulert budsjett, skal det redegjøres for avviket. Tilsvarende gjelder ved avvik mellom inntekter i årsregnskapet og inntekter i regulert budsjett. Av *femte* ledd fremkommer det at administrasjonssjefen skal *vurdere tiltak* for å bedre den økonomiske oppfølgingen gjennom året dersom det oppstår vesentlige avvik fra regulert budsjett.

Utover informasjonskrav i årsberetningen foreligger også, krav til tertialrapportering. Av § 10 i forskrift til årsbudsjett (*budsjettforskriften*)<sup>10</sup> skal rådmann gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom rådmann finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå *nevneverdige avvik* i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret *foreslås nødvendige tiltak*. Tilsvarende angir kommunelovens § 47 nr. 2 administrasjonssjefens plikt til å melde til kommunestyret, dersom det skjer endringer i løpet av året som kan få betydning for inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på.

Etter Lødingen kommunes eget **økonomireglement** vedtatt av kommunestyret 18. oktober 2018, i sak 107/18, er det i «*reglement for budsjettoppfølging og rapportering*» under punkt 3 om *budsjettoppfølging*, pålagt rådmannen **hver måned** å gjøre nødvendige *avviksvurderinger* i forhold til budsjett, og *ved fare for overskridelser av budsjett skal det fremmes sak for kommunestyret*, jf. kap. 2.3.2 foran. Bestemmelsen har sitt utgangspunkt i kommunelovens § 47 andre ledd, og vil derfor også ha betydning for perioden før økonomireglementet ble vedtatt. I punkt 4 om *rapportering* er det i tertialrapporter pålagt å rapportere om økonomisk prognoser for resten av året.

Av dette kan det utledes at rådmannen – i tråd med krav gitt i lov, forskrifter og eget økonomireglement – minst hvert kvartal plikter å **rapportere til kommunestyret** om den økonomiske utviklingen innen enhet for Helse og omsorg i forhold til budsjett – herunder også om **prognoser for resten av året**. Videre kan det utledes at rådmannen som ledd i budsjettstyringen skal **fremme sak** (rapportere) for kommunestyret *dersom det ved pliktige månedlige avviksvurderinger blir vurdert å være fare for overskridelser av enhetens budsjetttramme*. Ved vesentlige avvik skal det opplyses om hvilke **tiltak** som er iverksatt eller er planlagt iverksatt for å oppnå budsjettbalanse.

---

<sup>10</sup> Forskrift om årsbudsjett, FOR-2000-12-15-1423 (i medhold av kommuneloven av 1992 § 46)

### 2.3.4 Økonomireglement og delegasjonsregler

#### Økonomireglement

I kommuneloven av 1992 og tilhørende forskrift foreligger ikke krav til å ha økonomireglement, *men* ifølge NOU 2016:4 (s. 221) har det vært etablert en ulovfestet praksis på området der § 14-2 «*kan anses som lovfesting av allmenn norm*».<sup>11</sup> I ny kommunelov av 2018 § 14-2 bokstav d er denne praksisen nå lovfestet ved at kommunestyre plikter å vedta egne regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement).

Et økonomireglement skal utfylle lov- og forskriftsbestemmelser for økonomiforvaltningen tilpasset den enkelte kommune. Reglementet bør i tillegg til lov- og forskriftsbestemmelser, bygge på økonomifaglige normer og en risiko- og vesentlighetsvurdering for den enkelte kommune.<sup>12</sup> Etter NOU 2016:4 skal økonomireglementet bidra til en effektiv og forsvarlig økonomiforvaltning, sikre godt politisk beslutningsgrunnlag, samt klargjøre ansvar og myndighet.

Ut fra foranstående kan det utledes at administrasjonssjefen *bør* ha utarbeidet et *økonomireglement* som skal vedtas av kommunestyret. Rådmannen er etter kommunelovens § 23 nr. 2 ansvarlig for å påse at økonomireglementet etterleves av enhetsledelse og ledere innen tjenesteområder underlagt helse og omsorgstjenesten.

#### Delegeringsreglement

Kommunen bør ha delegasjonsregler som innenfor lov eller forskriftsbestemte rammer klart definerer ansvar og myndighet til administrativ leder (rådmann/kommunedirektør) og eventuelt underliggende instanser.

Kommuneloven av 1992 angir i § 23 nr. 4 kommunale folkevalgte organ rett til å delegere beslutningsmyndighet til rådmann i enkeltsaker av *ikke prinsipiell betydning*, jf. også ny kommunelov § 13-1 sjette ledd. Av kapittel 5.2 i KS sin veileder «Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll» fremheves *delegeringsreglement* som ett av flere sektorovergripende reglement som en kommune *bør* ha.

Ut fra foranstående kan det utledes at administrasjonen i Lødingen kommune *bør* ha utarbeidet og fremlagt *delegeringsreglement* for vedtak i kommunestyret

---

<sup>11</sup> NOU 2016:4 «Ny kommunelov»

<sup>12</sup> Jf. «Kommuneloven 2018 med kommentarer», Bernt og Overå (2019).

### 2.3.5 Utlede revisjonskriterier

Med utgangspunkt i der foranstående under kapittel 2.3 har vi for de to underliggende problemstillingene utledet følgende revisjonskriterier:

#### Underproblemstilling 1:

- ❖ Har Lødingen kommune utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre god økonomistyring i henhold til gjeldende regelverk innen helse- og omsorgssektoren?

#### Utlede revisjonskriterier underproblemstilling 1:

Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon;

- skal årlig for kommunestyret legge frem forslag til **realistisk årsbudsjett** for enhet for Helse og omsorg
- skal årlig for kommunestyret legge frem forslag til **realistisk økonomiplan** gjeldende for minst de fire neste år for enhet for Helse og omsorg
- bør ha utarbeidet **økonomireglement** som er gjeldende for kommunen og dens virksomhet
- bør ha utarbeidet et **delegasjonsreglement** som er gjeldende for kommunen og dens virksomhet
- bør ha utarbeidet egen plan som redegjør og tilrettelegger for nødvendig økonomi- og ledelseskompetanse (**kompetanseplan**) for kommunen og enhet for Helse og omsorg

#### Underproblemstilling 2:

- ❖ Etterleves systemene, rutinene og retningslinjene for økonomistyringen?

#### Utlede revisjonskriterier underproblemstilling 2:

Lødingen kommune ved rådmann og administrasjonen skal;

- i årsberetning, tertialrapporter og eventuelle månedrapporter **rapportere** til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter i forhold til vedtatte budsjett innen enhet for Helse og omsorg. Dersom det er rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik, skal administrasjonen i rapporteringene **foreslå nødvendige tiltak** for å oppnå budsjettbalanse
- i tertialrapportene angi økonomiske **prognoser for resten av året**
- påse at politiske vedtak med betydning for økonomistyringen av helse- og omsorgstjenestene, **blir fulgt opp**

De utledede revisjonskriteriene fremstilles i egen tekstboks innledningsvis i kapittel 5 og 6.

### 3. METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSNING

---

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til standard for forvaltningsrevisjon som var gjeldende for undersøkelsesperioden.<sup>13</sup> Under beskrives valg av kilder og datamateriale, analytisk tilnærming samt vurdering av gyldighet og pålitelighet. I tillegg er de avgrensninger som er gjort, beskrevet.

#### 3.1 Utvalg, datakilder og analytisk tilnærming

Datainnsamlingen er i hovedsak metodisk gjennomført som dokumentanalyse. I tillegg er informasjon innhentet i oppstartsmøte med økonomisjef og kommunedirektør. Nåværende kommunedirektør tiltrådte stillingen i begynnelsen av 2020, og var dermed ikke knyttet til kommunens administrasjon for perioden 2016 til og med 2019 som er gjenstand for vurdering i denne forvaltningsrevisjonen.

Revisor har konsultert årsregnskap, årsmeldinger, årsbudsjetter, økonomiplan, budsjett-kommentarer, budsjettreguleringer samt andre former for økonomisk *rapportering* angående helse- og omsorgsenheten som rådmann og administrasjon har lagt frem for kommunestyret – herunder tertialrapporter og månedsrapporteringer. Etter oppstartsmøtet har vi fått oversendt økonomiske nøkkeltall perioden 2012 – 2019 for enhet Helse og omsorg der også underliggende tjenesteområder er tatt med. Disse har vi gjennomgått og vurdert. Det er i tillegg sett hen til nummererte brev og andre vurderinger fra KomRev NORDs side i forbindelse med løpende revisjon og årsoppgjørrevisjon av Lødingen kommune.

#### 3.2 Gyldighet og pålitelighet

Et grunnleggende kvalitetskrav til en forvaltningsrevisjon er at informasjon og data er relevant (gyldig/valid) og troverdig (pålitelig/reliabel) i forhold til den eller de problemstillingene forvaltningsrevisjonen skal belyse. **Gyldige** data er med andre ord informasjon som er *relevant* og *tilstrekkelig* i lys av de problemstillingene som denne forvaltningsrevisjonen omhandler. Vi har gjennomgått og analysert følgende informasjon for de utledede revisjonskriteriene fra datakildene nevnt i kapittel 3.1.

- Årsbudsjetter drift (2016–2019)
- Økonomiplaner (2016–2019)
- Budsjettreguleringer (2016–2019)
- Budsjettkommentarer, vedlagt årsbudsjettet (2016–2019)
- Årsregnskap drift (2016–2019)
- Regnskapsoversikt enhet Helse og omsorg og underliggende avdelinger (2016–2019)

---

<sup>13</sup> RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*, fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. feb. 2011, gjeldende forvaltningsrevisjoner der oppstartsbrev er sendt før 01. oktober 2020.

- Revisjonsberetninger til årsregnskapene for 2016–2019
- Nummererte brev nr. 15-18 fra revisor til regnskapet (2016–2019)
- Delreglement fra Lødingen kommunes økonomireglement (KS-sak 107/18)
  - Reglement for *årsbudsjett*
  - Reglement for *budsjettoppfølging og rapportering*
  - Reglement for *delegering av budsjettmyndighet*
  - Reglement for *økonomiplan*
- Delegeringsreglement, Lødingen kommune (KS-sak 78/16)
- Årsberetninger (2016–2019)
- Tertialrapporter (2016–2019)
- Andre rapporteringer til kommunestyret om økonomisk drift av enhet Helse- og omsorg
- Rapport fra Sødermann AS (2018) <sup>14</sup>
- Rapport fra Bedriftskompetanse AS (2018) <sup>15</sup>

I tillegg har vi bedt kontaktperson i kommunen om utfyllende opplysninger om enkelte forhold som er har vært ønsket nærmere avklaring av.

Revisor vurderer at den informasjon som er gjennomgått, både har vært relevant og tilstrekkelig til å belyse problemstillingene og tilhørende revisjonskriterier i forvaltningsrevisjonen. På enkelte saksområder, herunder om budsjettprosesser og månedrapportering, har manglende svar på forespørsel imidlertid medført at det kan hefte noe usikkerhet til vurderinger av revisjonskriterier som tar utgangspunkt i disse forholdene.

For å belyse **problemstilling 1** har revisor for vurdering av *realisme* i årsbudsjetter og økonomiplaner, sett disse opp mot både regnskapstall (drift) og årsbudsjetter og økonomiplaner for nærliggende perioder. Det er også sett hen til budsjettprosesser, budsjettreguleringer og ulike rapporteringer om økonomiske forhold hva gjelder drift av enhet Helse og omsorg og tilhørende avdelinger. Revisjonskriteriene om hvorvidt kommunen har eget økonomireglement og delegasjonsreglement er belyst ved å se om slike foreligger, og i tilfelle om disse er politisk vedtatt og oppdaterte. Siste revisjonskriterium; om hvorvidt kommunen har egen kompetanseplan, er søkt besvart gjennom samme fremgangsmåte, og i all hovedsak besvart i oppstartsmøtet til forvaltningsrevisjonen. Kompetanseplaner har også vært tema i ovennevnte rapport fra Bedriftskompetanse.

For å belyse **problemstilling 2** om etterlevelse, er det for revisjonskriteriet om *rapportering* og om det er foreslått nødvendige *tiltak* i disse, sett hen til tertialrapporteringer, årsberetninger og andre rapporteringer – herunder saksfremlegg i forbindelse med budsjettreguleringer - som rådmannen har gitt eller fremmet hva gjelder økonomisk drift innen enhet Helse og omsorg. For tertialrapporteringen er det sett om disse angir prognoser for resten av året, noe som er relevant for problemstillingens andre revisjonskriterium. Hva gjelder tredje revisjonskriterium om ansvaret for å påse at politiske vedtak med betydning for økonomistyringen av helse- og omsorgssektoren blir fulgt opp, har våre undersøkelser tatt utgangspunkt i samme type

---

<sup>14</sup> Sødermann: Sluttrapport «Utviklingsprosjekt – Pleie og omsorg» (forprosjekt) Lødingen kommune, 15. mai 2018, gjennomgått og gjort vedtak i forhold til i kommunestyret, sak 63/18, 14.06.2018.

<sup>15</sup> Bedriftskompetanse: Rapport «Omorganiseringssprosjekt i Lødingen kommune» (2018)

rapporteringer, og i tillegg hva som er opplyst i budsjettkommentarer for angjeldende periode (2018-2019).

**Pålitelige** data er informasjon som er *nøyaktig* og ikke inneholder (vesentlige) feil. Innhenting av gyldige og pålitelige data skal sammen gi revisor betryggende sikkerhet for sine vurderinger og konklusjoner. Våre datakilder er i all hovedsak basert på kommunens egne vedtatte regnskap, årsbudsjetter, regulerte budsjetter og årsberetninger. Annet skriftlig kildemateriale er hentet fra saksdokumenter til kommunestyrets møter for tidsperioden. Muntlig informasjon er innhentet i oppstartsmøtet til forvaltningsrevisjonen, der økonomisjef og nåværende kommunedirektør deltok. Annen informasjon er innhentet fra økonomisjef. Det forutsettes derfor i utgangspunktet at gjennomgåtte dokumenter og annen innhentet informasjon ikke inneholder vesentlige feil.

### 3.3 Avgrensning

Med bakgrunn i aktualitet har vi valgt å avgrense forvaltningsrevisjonsprosjektet til å undersøke økonomistyringen innen enhet for helse og omsorg for en **fireårsperiode**. Hovedproblemstillingen – med tilhørende underproblemstillinger – er i hovedsak søkt besvart gjennom vurdering av økonomisk informasjon og dokumentasjon gjeldende for 2016 til og med 2019 opp mot de utledede revisjonskriteriene.

Vi har også avgrenset undersøkelsen til å gjelde økonomiske forhold knyttet til **drift**.

Det er samtidig gjort avgrensning mellom begrepene **økonomistyring** og **økonomisk internkontroll**. I forbindelse med bestillingen av forvaltningsprosjektet gjorde kontrollutvalget en drøfting av disse to begrepene, og konkluderte med at det var *økonomistyringen* av Helse og omsorg de ønsket en revisjon av. På bakgrunn av dette har vi valgt å ikke vurdere den økonomiske internkontrollen.



## 4. HELSE OG OMSORGSTJENESTEN I LØDINGEN KOMMUNE

### 4.1 Organisering og bemanning

#### 4.1.1 Administrativ organisering - trenivåmodell

Inntil 15. mai 2020 har kommunen administrativt vært organisert i en trenivåmodell<sup>16</sup> med rådmann som øverste administrative leder. Kommunen har herunder vært organisert inn i fire enheter, ledet av hver sin kommunalsjef med delegert fullmakt. Kommunalsjefene har da vært mellomledere for avdelingslederne<sup>17</sup> innen egen enhet. De to største enhetene – herunder helse og omsorg- har også hatt egen fagstab på noen områder. Rådmannens ledergruppe har bestått av kommunalsjefene for enhetsområdene, samt økonomileder og assisterende rådmann.

Denne organisasjonsmodellen har vært gjeldende frem til 15. mai 2020, og derfor gjeldende for tidsperioden denne forvaltningsrevisjonen gjelder. Organiseringen er gjengitt i figuren nedenfor.



Figur 1: Administrativ enhetsorganisering frem til 15. mai 2020 (Utklipp: Årsberetning 2018, s. 7)

#### 4.1.2 Ny administrativ organisering – tonivåmodell

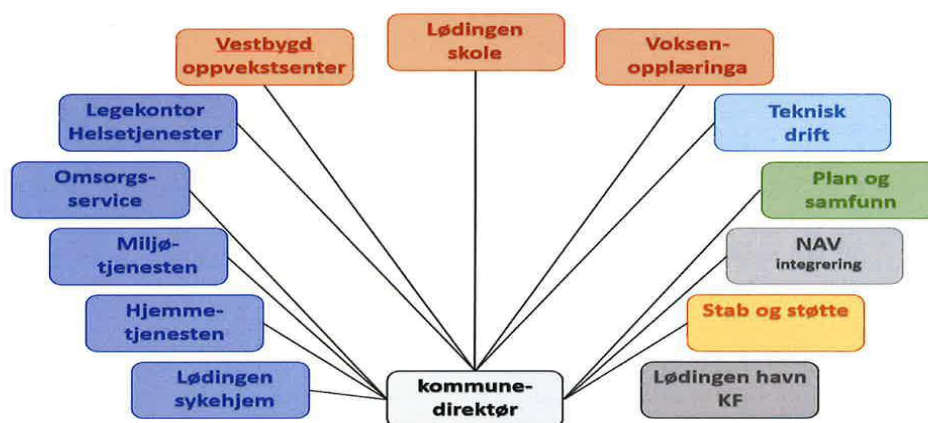
Etter ønske fra ny kommunedirektør<sup>18</sup> har kommunen fra 15. mai 2020 endret administrativ organisering fra trenivåmodell til en tonivåmodell. Hver avdelingsleder skal nå rapportere direkte til kommunedirektøren, og ikke som tidligere til egen kommunalsjef. Kommunalsjefnivået er tatt ut, og kommunedirektøren vil ha direkte kommunikasjonslinje med

<sup>16</sup> Flernivåmodell er begrep brukt i årsberetningene for 2017 og 2018, mens ny rådmann i årsberetning for 2019 har benyttet begrepet trenivåmodell for denne organiseringen. Revisor bruker derfor trenivåmodell som begrep

<sup>17</sup> I kommunens årsberetning for 2019 er det brukt begrepet enhetsledere – med avdelingsledere i parentes, mens avdelingsledere er brukt i årsberetningene før dette

<sup>18</sup> Ny leder for administrasjonen tiltrådte 1. januar 2020, og stillingstittel ble samtidig endret fra rådmann til kommunedirektør

ledelsen i de enkelte enhetene. Den nye organisasjonsmodellen er fremstilt i kommunens nye organisasjonskart<sup>19</sup> som vist i figur 2 under.



Figur 2: Ny administrativ organisering (Kilde: Lødingen kommunes hjemmeside)

#### 4.1.3 Organisering enhet for Helse og omsorg

Enhet for Helse og omsorg har vært organisert med egen fagstab mellom kommunalsjef og de seks avdelingene innen enheten. Frem til og med 15. mai 2020 – da det ble innført tonivåmodell uten kommunalsjef – har enheten for Helse og omsorg i perioden 2016-2019 grunnleggende vært organisert som vist i figuren under.



Figur 3: Organisering av helse og omsorg frem til 15. mai 2020 (Utklipp: Årsberetning 2019, s. 30)

Helse og omsorgsenheten er Lødingen kommunes mest ressurskrevende enhet, og er organisert i en rekke tjenesteområder (avdelinger). Av årsregnskapene for 2016 til og med 2019 fremkommer det at *over 50 %* av kommunens totale driftsutgifter er knyttet til enheten.

<sup>19</sup> Organisasjonskartet er hentet fra kommunens hjemmeside, og opplyst oppdatert 09.02.2021

Helse- og omsorgsenheten er sammensatt og krever et betydelig bemanningsomfang bestående av både fast fulltidsansatte, fast deltidsansatte, tilkallingsvikarer, samt innleie og turnusordninger. Fra den nye kommunedirektøren blir det opplyst at *miljøtjenesten*, *hjemmetjenesten* og *sykehjemstjenesten* er avdelinger som er særlig utfordrende økonomisk.

I årsberetningen for 2019 blir det opplyst at enheten totale forbruk av årsverk var på 124. Det er ikke opplyst hvor mange ansatte dette innbefatter.

I rådmannens budsjettkommentarer for budsjettperioden 2016-2019, er det i de tre første<sup>20</sup> angitt følgende hovedmål for enheten:

**Hovedmål for enheten****- Visjon, mål og verdier i helse og omsorg.**

*«Vi skal gi et tilfredsstillende tilbud til våre brukere innen de gitte økonomiske rammer»*

*Målet for enheten er å tilby de lovpålagte tjenester i Lødingen kommune. I tillegg skal helse og omsorg strekke seg etter å oppnå best mulig livskvalitet for brukere.*

Sentrale verdier for helse og omsorg er:

- Høy etisk standard
- Pliktopplyllende
- Omsorgsfull
- Lojal

Figur 4: Hovedmål for enhet Helse og omsorg (Kilde: Budsjettkommentarer 2016-2018)

<sup>20</sup> Ikke vist til enhetsmål i budsjettkommentarer 2019, men i budsjettkommentarer 2018 (s. 29, bilde 1) at målene er hentet fra vedtatt samfunnsplan for Lødingen kommune

## 5. SYSTEMER, RUTINER OG RETNINGSLINJER

### Underproblemstilling 1:

- ❖ Har Lødingen kommune utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre god økonomistyring i henhold til gjeldende regelverk innenfor helse- og omsorgssektoren?

#### Revisjonskriterier

Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon;

- skal årlig for kommunestyret legge frem forslag til *realistisk årsbudsjett* for enhet for Helse og omsorg
- skal årlig for kommunestyret legge frem forslag til *realistisk økonomiplan* gjeldende for minst de fire neste år for enhet for Helse og omsorg
- bør ha utarbeidet *økonomireglement* som er gjeldende for kommunen og dens virksomhet
- bør ha utarbeidet et *delegasjonsreglement* som er gjeldende for kommunen og dens virksomhet
- bør ha utarbeidet egen plan som redegjør og tilrettelegger for nødvendig økonomi- og ledelseskompetanse (*kompetanseplan*) for kommunen og enhet for Helse og omsorg

### 5.1 Budsjettprosesser, budsjettreguleringer og budsjettkommentarer

For å få et bedre grunnlag for å vurdere realismen i årsbudsjetter og økonomiplaner gis det her en redegjørelse av kommunens budsjettprosesser slik denne er beskrevet i dokumentet budsjettkommentarer. I tillegg gjennomgås budsjettreguleringer for undersøkelsesperioden, og vi gjengir sentrale forhold som er tatt opp der og i budsjettkommentarene relatert til økonomistyring av betydning for enhet Helse og omsorg.

#### 5.1.1 Budsjettprosesser

Under gjengis det som fremkommer om den kommunale budsjettprosessen i rådmannens *budsjettkommentarer* til de enkelte årsbudsjett og økonomiplaner. Vi har forespurt kommunen om utfyllende beskrivelse av budsjettprosessene, men har ikke fått tilbakemelding på forespørselen. Det forutsettes derfor at de budsjettprosesser som er vist til under betegner de faktiske forhold. Alle *uthevninger* i sitert tekst er revisors.

##### - *Budsjettprosess – budsjettår 2016*

«I prosessen er det avholdt budsjettseminar i formannskapet (august) med et oppfølgingsmøte med det nye formannskapet i oktober.»

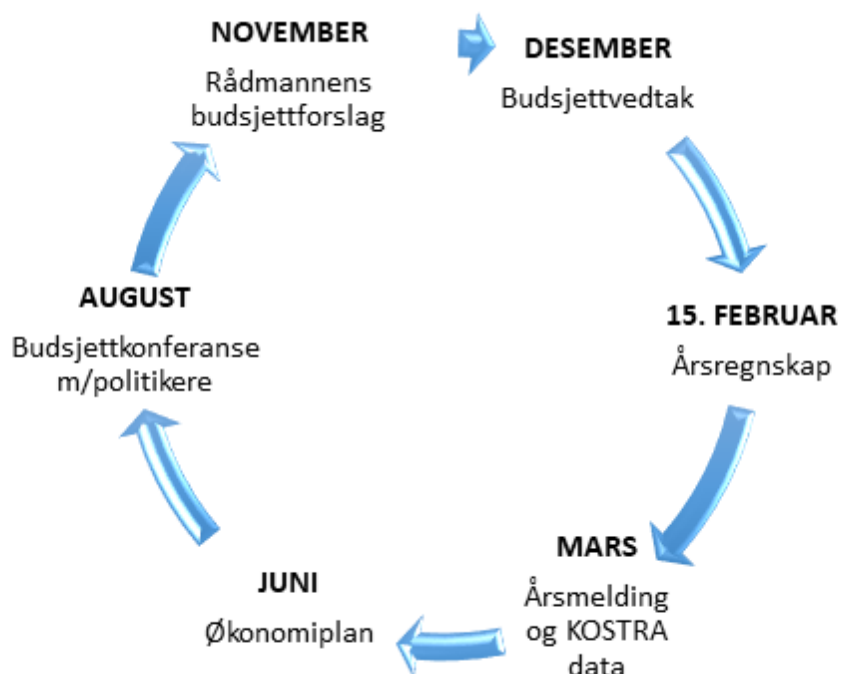
- Budsjettprosess – budsjettår 2017

«I prosessen er det avholdt budsjettseminar i formannskapet (august) med et oppfølgingsmøte i oktober.»

- Budsjettprosess – budsjettår 2018

«**Budsjettprosessen har i år vært svært krevende med tanke på å få et budsjettforslag i balanse.** I løpet av inneværende år har en rekke faktorer som påvirker inntektsgrunnlaget til kommunen, gått i negativ retning. Dette gjelder nedleggelse av asylmottak for voksne og EM, reduksjon i folketall, ingen bosetting av flyktninger i 2018 og et forslag til statsbudsjett som ga Lødingen kommune en svært lav økning i de frie inntekter.

Økonomiavdelingen har i høst fått styrket sin kapasitet og kompetanse ved at det er tilsatt en controller. Dette medfører at man kan forbedre det årlige budsjett- og økonomiplanarbeidet administrativt og politisk. **Av nye element foreslås det at man behandler økonomiplan politisk i juni og at man i august avholder budsjettkonferanse mellom politisk miljø og administrasjon, se figur 1.** Dette kan bidra til at vi får i gang en dialog tidligere i budsjettprosessen, som lager et godt grunnlag videre utover høsten.»



Figur 1 – Årshjul for ønsket gjennomføring av budsjettprosessen gjennom 2018

Kilde: Budsjettkommentar 2018 (s.5)

- Budsjettprosess – budsjettår 2019

«Årets budsjettprosess har vært lagt opp i henhold til besluttet fremdriftsplan, jfr. figur under.<sup>21</sup>

Det ble avviklet forberedende møte med utvidet formannskap 25.mai 2018. I samråd med politisk ledelse og rådmann, ble det **bestemt at arbeidet med økonomiplanen skulle gjøres samtidig med budsjettarbeidet.** Dette for å sikre en mer effektiv bruk av ressurser og at disse henger naturlig

<sup>21</sup> Samme figur som under *budsjettprosess – budsjettåret 2018*, så figuren er utelatt for budsjettprosess – budsjettåret 2019, revisors anmerkning.

**sammen.** Rådmannens ledergruppe startet arbeidet med lønnsark, konsekvensjustert budsjett samt investeringsbudsjett like etter ferien. Budsjettarbeidet har fulgt oppsatt fremdriftsplan, og formannskapet har vært orientert fortløpende i forhold til fremdriften i arbeidet. Presentasjon av statsbudsjettet og rammer for Lødingen kommune ble gjennomført i oktober i et formannskapsmøte. Administrasjonen har avvirket to dager med "workshops", hvor en har samlet kommunalsjefer og avdelingsledere for gjennomgang og felles arbeid med de respektive budsjettene. Tilbakemeldingen på dette har vært positive fra lederne.

**Metodikken i budsjettarbeidet har i år vært litt annerledes enn tidligere år. Alle enheter fikk en klar arbeidsordre om ingen nye tiltak.** Alle tiltak ut over foreliggende budsjettammer skulle legges som såkalte driftstiltak - både økninger og reduksjoner. Dette for å få en bedre oversikt over dagens drift med de utfordringer som ligger i denne. Driftstiltak har så blitt prioritert ifra kommunalsjefs side, med en endelig saldering. Dette har vært en god og oversiktlig metode for å balansere budsjettet.»

### 5.1.2 Budsjettreguleringer

For perioden 2016 til og med 2019 er det gjennomført budsjettreguleringer for enhet Helse og omsorg som vist i tabellen under.

Tabell 1: Driftsmessige budsjettreguleringer 2016-2019

2016 saknr. (dato)	2017 saknr. (dato)	2018 saknr. (dato)	2019 saknr. (dato)
1: 53/16 (16.06.) 1: 72/16 (06.10.) * 2: 91/16 (03.11.)	1: 111/17 (09.11.)	1: 70/18 (14.06.) 2: 111/18 (18.10.) 3: 141/18 (13.12.)	1: 76/19 (20.06.) 2: 152/19 (07.11.) 3: 172/19 (12.12.)

\* Opplyst at gjelder budsjettregulering 1 – med (drift) i parentes. Budsjettregulering 1 (KS-53/16) gjelder investeringer

Tabellen viser oppstilling over gjennomførte budsjettreguleringer for perioden, med saksnummer og dato (i parentes). For tre av årene er det gjennomført tre budsjettreguleringer.

Under presenteres vedtak og saksutredninger i forbindelse med budsjettreguleringer for perioden 2016-2019, som anses relevant for enhet Helse og omsorg, Overskriftene brukt under hver budsjettregulering er de samme som er gitt i den enkelte reguleringen, og er derfor ikke alltid like. Alle **uthevninger** i sitert tekst er revisors

- Budsjettregulering 1/2016 (KS-53/16, 16.06.)

#### Vedtak:

«Budsjettregulering 1/2016 tas til etterretning. **Enhetene pålegges å komme med tiltak for driftstilpasninger innenfor vedtatte budsjettammer** til neste møte i kommunestyret.»

#### Bakgrunn og beskrivelse:

«Foreliggende tertialrapport for 1. tertial 2016 viser et merforbruk i enhetene på vel 1,6 mill., med en samlet prognose på 3,1 mill. ut året.

Dette avvirket nødvendiggjør tiltak, samt budsjettreguleringer for å få kontroll på overforbruket.»

#### Vurdering:

«Utfordringen er å finne inndekning for dette avviket. Vedtatt budsjett for 2016 er i utgangspunktet stramt balansert, med lite rom for avvik innenfor foreliggende rammer. Her er **ikke kommet inn konkrete forslag fra enhetene for inndekning**, og rådmannen ser heller ikke at her er rom for å tilføre enhetene noe. [...]

*Alternativet blir da at enhetene pålegges å komme med tiltak for driftstilpasninger innenfor vedtatte budsjetterammer. [...] Her er imidlertid allerede pågående prosesser innenfor flere av enhetene for å ta ned kostnadsnivået. Her nevnes særskilt Helse og Omsorg, som fra årsskiftet har arbeidet målrettet for å få kontroll med utgiftsveksten.*

*Det anbefales derfor at enhetene pålegges å komme med konkrete tiltak for å tilpasse driftsnivået til vedtatte budsjetterammer – dette være reduserte kostnader eller økte inntekter. Tiltak skal legges frem for kommunestyret i neste møte.»*

#### **Økonomiske og administrative konsekvenser:**

*«Det vises til rapport for 1. tertial 2016, som avdekker et merforbruk i enhetene på 1,6 mil. ved utgangen av april 2016, med en negativ årsprognose på 3,1 mill.*

*Enhetene pålegges å komme med konkrete tiltak for å tilpasse driftsnivået til vedtatte budsjetterammer – dette være reduserte kostnader eller økte inntekter. Tiltak skal legges frem for kommunestyret i neste møte.»*

*- Budsjettregulering 1<sup>22</sup>/2016 (KS-72/16, 06.10.)*

#### **Vedtak:**

*«Budsjettregulering I – 2016 drift, vedtas med følgende endring: Refusjon sykepenges - helsestasjon (ikke vikarintak) gir økt inntekt kr. 100.000. Alle enheter er pålagt gjennomføring av tiltak innenfor egen drift for overholdelse av vedtatt budsjetteramme, jmfør vedtak k.sak 049/16.»*

#### **Bakgrunn og beskrivelse:**

*«Rapportering for 2. tertial 2016 viser et samlet negativt avvik på driften på 3,8 mill. Dette nødvendiggjør tiltak innenfor enhetene med tilhørende budsjettreguleringer. Rådmannen har i samråd med økonomileder foretatt en gjennomgang av de største avvikene. I tillegg har hver enkelt kommunalsjef hatt gjennomgang med sine avdelingsledere.»*

#### **Vurdering:**

*«Disse avvikene nødvendiggjør en budsjettregulering på minimum 3,8 mill. [hele kommunen] I tillegg må enhetene gjennomføre tiltak for å unngå ytterligere avvik ut året.*

*Forslag til budsjettregulering I/2016 vil ikke balansere avvik innenfor alle områdene, men skal gi en samlet budsjettmessig balanse. Hver enkelt kommunalsjef må i tillegg ta en total gjennomgang av sine avdelinger, med en målsetting om redusert driftsnivå, og/eller økte driftsinntekter.»*

#### **Økonomiske og administrative konsekvenser:**

*«Foreslåtte budsjettreguleringer vil styrke årets budsjett, og bidrar til en samlet budsjettbalanse. I tillegg må alle enhetene foreta nødvendige interne budsjettreguleringer, samt ta gjennomgang av egen drift med en målsetting om reduserte kostnader og/eller økte inntekter.»*

*- Budsjettregulering 2/2016 (KS-91/16, 03.11.)*

#### **Vedtak:**

*«Budsjettregulering II 2016 drift, og budsjettregulering I 2016 ble vedtatt.»*

---

<sup>22</sup> Også angitt i budsjettdokument som budsjettregulering 1, opplyst «drift» i parentes.

**Bakgrunn:**

«Her er i løpet av høsten kommet frem flere forhold som nødvendiggjør en budsjettregulering fra kommunestyret sin side.»

**Økonomiske og administrative konsekvenser:**

«Samlet positiv budsjettregulering – overskudd til styrking disposisjonsfond.»

- Budsjettregulering 1/2017 (KS-111/17, 12.12.)

**Vedtak:**

«Budsjettregulering 1/2017 vedtas.»

**Bakgrunn:**

«[...] Når det gjelder driftsmessige avvik pr. 2. tertial 2017 så forutsettes disse regulert innenfor hvert enkelt Hovedansvarsområde i henhold til rådmannens tiltaksplan.»

**Økonomiske og administrative konsekvenser:**

«Samlet en positiv regulering – styrking av avsetning til disposisjonsfond med vel 150.000,-»

- Budsjettregulering 1/2018 (KS-70/18, 14.06.)

**Vedtak:**

«Budsjettregulering 1/2018 vedtas.»

**Bakgrunn og beskrivelse:**

«Opprinnelig budsjettregulering 1/2018 ble i møte 26.04/03.05.2018 utsatt. Foreliggende forslag ble ikke akseptert fra politisk ledelse, og sendt tilbake for ny administrativ behandling.

Realitetene i forrige forslag til budsjettregulering har dessverre ikke endret seg til det bedre. **Overforbruk innenfor Helse og omsorg har fortsatt [...]**»

**Vurdering:**

«Budsjett Helse og omsorg styrkes ikke ved denne regulering ut fra politiske styringssignaler. Det er og signalisert sterkt at en ønsker å se an i forhold til iverksettelse og gjennomføring av tiltak for budsjettmessig balanse innenfor enheten. Rådmannen vil dog påpeke at periodisk og prognostisert avvik i enheten er uvanlig høyt så tidlig på året. Realisme for overholdelse av inneværende års budsjettammer er svært liten, og budsjettammene for HO må nok snart styrkes inneværende år.»

**Økonomiske og administrative konsekvenser:**

«Samlet prognostisert avvik regnskap 2018 reduseres noe, men ikke tilstrekkelig for balanse. Avsetning disposisjonsfond styrkes.»

- Budsjettregulering 2/2018 (KS-111/18, 18.10.)

**Vedtak:**

«Budsjettregulering 2/2018 vedtas med følgende tillegg:

1. **Kommunestyret er meget tilfreds med at konstituert kommunalsjef Helse og Omsorg nå har ryddet opp i tidligere praksis med utstrakt bruk av vikarer og ekstrahjelp for å betjene faste brukere med vedtak, og isteden har gjort dette om til faste stillinger, jf sak KS 108/18. Det forutsettes at bruken av vikarer og ekstrahjelp justeres ned i takt med omgjøringen til faste stillinger. Man registrerer også at en stilling på post 5 som var «uteglemt» da budsjettet ble lagt, nå er synliggjort overfor kommunestyret. Disse tiltakene forhindrer likevel ikke at**



*enheten står over formidable utfordringer når det gjelder økonomisk forbruk og økonomistyring. Med de budsjettreguleringer som kommunestyret har foretatt i denne saken og i tidligere sak KS 70/18, med betydelig økte rammer til Helse og Omsorg, forventes det at enheten skal levere et årsresultat i henhold til regulert budsjett. Rådmannen pålegges å påse at så skjer.*

2. [...]»

#### **Vurdering:**

«Regnskapsrapportering til rådmann, formannskap og kommunestyre har gjennom 2018 prognostisert et betydelig samlet merforbruk.

Årsprognose etter gjennomgang av andre tertial viser et samlet forventet merforbruk (underskudd) på 6,7 mill. Da er ikke foreslåtte budsjettregulering tatt hensyn til. Vedtas denne vil årsprognose forbedres betydelig, og vise en tilnærmet balanse ved årets slutt. **Da forutsettes her en absolutt budsjett disiplin ut året, samt at Helse og Omsorg forbedrer foreliggende årsprognose med inntil 1,5 mill. Klarer en dette vil og avsetning til disposisjonsfond styrkes med inntil 3,7 mill.»**

#### **Økonomiske og administrative konsekvenser:**

«Ny prognose: avleggelse av driftsregnskap for 2018 tilnærmet i henhold til regulert budsjett, ytterligere styrking av disposisjonsfond med inntil 3,7 mill. Samlet budsjettregulert avsetning til disposisjonsfond 2018: 7,6 mill.»

- Budsjettregulering 3/2018 (KS-141/18, 13.12.)<sup>23</sup>

#### **Vedtak:**

«Som innstillingen med endring i punktet vedr. avløp (selvkost):»

#### **Vurdering:**

«Rapportering regnskap har gjennom hele 2018 prognostisert et betydelig samlet merforbruk. Tildeling av nærmere **14 mill. fra havbruksfondet** reduserte de negative årsprognosene betraktelig. Ved budsjettregulering 2/2018 ble driften tilført midler, samtidig som denne gav rom for styrking avsetning til disposisjonsfond. **Denne forutsatte absolutt budsjett disiplin ut året, samt at Helse og Omsorg forbedret daværende årsprognose med inntil 1,5 mill.**

September og oktober har dessverre **ikke indikert store økonomiske endringer innenfor Helse og Omsorg. Avvikene er fortsatt til dels betydelige. Her er en stor jobb som må gjøres, og en må nok innstille seg på at det tar litt lengre tid enn bare noen måneder å omstille en drift her.** Sykefraværstall for september og oktober viser dog positive tendenser, noe som bør gi positive utslag når november avsluttes for rapportering. Samtidig vet vi at her er **store utfordringer når det gjelder brukergruppene Helse og Omsorg betjener, så fraværstallene kan fort endre seg her.»**

- Budsjettregulering 1/2019 (KS-76/19, 20.06.)

#### **Vedtak:**

«Budsjettregulering 1/2019 vedtas. Det **forutsettes at administrasjonen jobber videre med nødvendige tiltak for å få redusert driftsnivået.** Alle enheter pålegges å iverksette kostnadsbesparende tiltak inneværende budsjettår som kan ha varig effekt.»

---

<sup>23</sup> Budsjettreguleringen er knyttet til investeringer, men omtaler under vurderinger også drift innen HO

**Bakgrunn og beskrivelse:**

«Budsjetregulering I/2019 legges med dette frem for Lødingen kommunestyre. **Bakgrunn for nødvendig regulering er redegjort for i rapportering for 1. tertial.** I tillegg er omkostninger rundt sluttavtale tidligere rådmann tatt inn, nødvendige justeringer i forbindelse med framlagt revidert nasjonalbudsjett (RNB), samt nødvendige korreksjoner/justeringer i forhold til opprinnelig budsjett.

Foreliggende budsjetregulering tar ikke inn alle avvik redegjort for i rapportering for 1. tertial. Pågående omorganisering og omstrukturering innenfor Helse og Omsorg forventes å gi effekt fra og med andre halvår. Rådmannen ønsker derfor å avvete med å tilføre enheten midler utover nødvendige korrigeringer i denne reguleringen.»

**Vurdering:**

«Rapportering for 1. tertial 2019 viser med all tydelighet at driftsnivået i Lødingen kommune fortsatt er altfor høyt. Foreliggende økonomiske rammer er ikke tilstrekkelig for å opprettholde et så høyt driftsnivå. [...] Innen årsskiftet må kostnadsnivået i Lødingen kommune ned med minimum 10 mill. for at videre drift skal være bærekraftig. Det haster nå. Tiltak som restriktiv bruk av vikarer, ansettelses og innkjøpsstopp må vurderes for å få ned kostnadene.

[...]

Budsjett for enhet Helse og Omsorg styrkes ikke ved denne regulering tilsvarende avvik pr.30.04. Dette ut fra en forventning om at pågående prosesser innenfor enheten vil gi resultater i form av et lavere avvik ved rapportering for andre tertial. Med dette signaliseres det også at foreliggende budsjettammer skal overholdes.

[...]»

**Økonomiske og administrative konsekvenser:**

«Svekket netto driftsresultat. Ingen avsetning til disposisjonsfond. Disposisjonsfond tømmes. Forventet tildeling havbruksfond disponeres i driften. **Mer realistisk budsjett, men fortsatt altfor høyt driftsnivå og ingen buffere ved eventuelt videre avvik.**»

- Budsjetregulering 2/2019 (KS-152/19, 07.11.)

**Vedtak:**

«Budsjetregulering II/2019 vedtas.

Alle enheter pålegges iverksettelse av nødvendige kostnadsbesparende tiltak med umiddelbar virkning.»

**Bakgrunn og beskrivelse:**

«Budsjetregulering II/2019 legges med dette frem for Lødingen kommunestyre. **Regulering er med bakgrunn i avvik avdekket ved rapportering for 2. tertial.** I tillegg er anslag tildeling havbruksfond redusert, samt nødvendige korreksjoner/justeringer i forhold til opprinnelig budsjett.

Foreliggende budsjetregulering klarer ikke å ta inn alle avvik redegjort for i rapportering for 2. tertial. Prognostisert avvik pr. 31.08.2019 er samlet på nærmere 5,0 mill. De største avvikene er innenfor NAV, Integrering samt Helse og Omsorg. Disse er i sum på over 5,4 mill. Med lavere utbetaling fra årets Havbruksfond enn budsjettet er prognostisert avvik medio oktober nærmere 6,5 mill.»

**Vurdering:**

«Foreliggende budsjetregulering vil ikke klare å ta inn et samlet prognostisert underskudd. Avvik

*innenfor enhet Helse og Omsorg har økt betydelig de siste to månedene (samlet 4,2 mill. prognostisert avvik ved årets slutt ved administrativ rapportering pr. 30/9). (...]*

*Administrasjonen vil frem mot neste kommunestyre (12/12) arbeide med budsjettregulering III/2019, med målsetting om å finne nødvendig inndekning for avvik som ikke er dekket inn ved foreliggende budsjettregulering.*

*Slik situasjonen er nå vil det fortsatt være svært vanskelig å unngå et betydelig underskudd på driften i 2019. For å redusere et forventet underskudd så mye som mulig **må ledige stillinger holdes i vakanse, vikarbruk være restriktiv, og innkjøp holdes på et minimum.***»

#### **Økonomiske og administrative konsekvenser:**

*«Fortsatt svært dårlig netto driftsresultat. **Drift ut året og inn i 2020 må holdes på et minimumsnivå. Ledige stillinger må holdes i vakanse, vikarbruk må være svært restriktiv, samt at innkjøp kun foretas når det er absolutt nødvendig for normal drift.***

*Slitasje vil være betydelig, spesielt innenfor enhet Utvikling hvor % vis administrativ ressurs er betydelig svekket ved sykefravær og flere vakanser fra og med andre halvår 2019.»*

#### **Betydning for folkehelse:**

*«Stor slitasje på ansatte. Fare for enda større sykefravær hvis ikke økonomiske rammer, driftsnivå og personellressurser harmoniseres.»*

*- Budsjettregulering 3/2019 (KS-172/19, 12.12.)*

#### **Vedtak:**

*«Budsjettregulering III/2019 vedtas som beskrevet i saken. **Kommunestyret er svært kritisk til at Enhet Helse og omsorg har iverksatt en rekke tiltak, og foretatt anskaffelser ut over godkjent budsjett, uten at kommunestyret er involvert eller informert på forhånd. Som en konsekvens av dette er det i budsjettregulering 3 (desember 2019) ikke lenger mulig å finne inndekning for enhetens merforbruk, og Lødingen kommune vil derfor måtte styre mot et underskudd på 6 mill. kr. i 2019. Kommunestyret vil påpeke for ettertiden at alle tiltak som ikke kan dekkes innenfor enhetens vedtatte budsjett skal forelegges kommunestyret før iverksetting, og ber kommunedirektøren iverksette tiltak for å sikre at så skjer.***»

#### **Vurdering:**

*«Årets siste budsjettregulering vil ikke endre mye i forhold til tidligere prognostisert samlet underskudd drift. **Avvik enhet Helse og Omsorg er ved utgangen av november 2019 nærmere 6,0 mill. Denne vil kunne reduseres hvis søknader om skjønnsmidler til omstillingsarbeidet innvilges. [...]***»

#### **Økonomiske og administrative konsekvenser:**

*«Svært dårlig netto driftsresultat. **Drift ut året og inn i 2020 må holdes på et minimumsnivå. Ledige stillinger holdes i vakanse, vikarbruk må være svært restriktiv, samt at innkjøp kun foretas når det er absolutt nødvendig for normal drift.***»

#### **Betydning for folkehelse:**

*«Stor slitasje på ansatte. Fare for enda større sykefravær hvis ikke økonomiske rammer, driftsnivå og personellressurser harmoniseres.»*

### 5.1.3 Budsjettkommentarer

For hele undersøkelsesperioden har rådmannen/kommunedirektøren og administrasjonen i november året før budsjettåret utarbeide dokumentet «*Budsjettkommentarer 201x Lødingen kommune*». Budsjettkommentarene er vedlagt både formannskapetets og kommunestyrets saksbehandling av økonomiplan og årsbudsjett som blir gjennomført i desember hvert år. Her er rådmannens kommentarer om økonomiske forhold fremstilt, samt en nærmere redegjørelse for de enkelte enhetene og den økonomiske utviklingen innen disse. Rådmannen har også kommentert budsjettprosessen for det enkelte år, som redegjort for i kapittel 5.1.1.

Budsjettkommentaren er normalt avsluttet med en KOSTRA-sammenligning mellom Lødingen kommune, sammenlignbare kommuner, samt gjennomsnittstall for både KOSTRA-gruppe 5 og kommuner i Nordland fylke i forhold til ulike sektorer, herunder også for pleie og omsorg. KOSTRA-tallene viser at Lødingen kommune gjennomgående har høyere andel av netto driftsutgifter knyttet til tjenesteområdet «Pleie og omsorg» enn gjennomsnittet for den sammenlignbare KOSTRA-gruppen for gjennomsnittet av kommunene i Nordland fylke, og for gjennomsnittet av kommuner i Norge (eks. Oslo).

Budsjettkommentarene for 2016 til og med 2018 opplyser alle, for enhet Helse- og omsorg, **målet** om at «*Enheten skal leverer gode nok tjenester ut fra gitte økonomiske rammer*», noe som blant annet er opplyst å bety;

- gode nok tjenester er at lovpålagte oppgaver er ivaretatt
- regnskapene skal samsvare med budsjettet gjennom hele året
- sykefraværet må ned (spesifisert med måltall i prosent for 2016 og 2017)

De to første kulepunktene påpeker at enheten plikter å overholde vedtatte budsjetter, men samtidig at den er underlagt krav om å yte lovpålagte tjenester. Sistnevnte forhold vil i enkelte tilfeller kunne være utfordrende for budsjettetlevelsens.

Tabell 2 viser en oppstilling av når rådmannen har fremlagt administrasjonens budsjettforslag, og når kommunestyret har behandlet utkast til økonomiplaner og årsbudsjett for den perioden som har vært gjenstand for forvaltningsrevisjonens undersøkelse. I tillegg er saksnummer for kommunestyrets behandling oppgitt. Årsbudsjetter og økonomiplaner inneholder begge budsjettall og prognoser for både enhet Helse og omsorg, og de enkelte underliggende avdelingene.

Tabell 2: Rådmannens budsjettforslag og kommunestyrets behandling av økonomiplaner og årsbudsjett (2015-2019)

År	Rådmannens budsjettforslag	Dato for behandling	Saksnummer
2020 - 2023	21.11.19	12.12.19	161/19
2019 - 2022	22.11.18	13.12.18	145/18
2018 – 2021	22.11.17	14.12.17	134/17
2017 – 2020	23.11.16	15.12.16	112/16
2016 - 2019	12.11.15	10.12.15	087/15

(Kilde: Kommunestyremøter på kommunens hjemmeside)

Som det fremgår av tabell 2 har kommunens administrasjon årlig utarbeidet både årsbudsjett og økonomiplaner for den påfølgende fireårsperioden. Rådmannens budsjettforslag er ferdigstilt drøye tre uker før kommunestyrets behandling.

Tabell 3: Budsjetterte og faktiske netto driftsutgifter enhet Helse og omsorg (2016-2019)

År	Opprinnelig budsjett	Regulert budsjett	Regnskap
2019	84 491 182	86 014 758	96 462 344
2018	79 149 889	85 389 046	91 246 141
2017	77 198 632	77 805 873	84 489 489
2016	72 953 559	76 357 052	81 548 768
2015	67 820 124	70 382 797	77 736 130

(Kilde: økonomitall hentet fra kommunens årsberetninger 2016-2019)

Tabell 3 viser en oppstilling over opprinnelige årsbudsjett, regulert budsjett og regnskap (drift, netto) for enhet Helse og omsorg for perioden 2015 til og med 2019. Budsjett og regnskap 2015 er i hovedsak tatt med for å synliggjøre at opprinnelig budsjett 2016 er vesentlig lavere enn de tall som fremkommer av driftsregnskapet året før.

Nedenfor vises det til noen sentrale forhold som er beskrevet i de enkelte budsjettkommentarene. Alle **uthevninger** i sitert tekst er revisors.

#### - Budsjettkommentarer 2016

Under «**Rådmannens kommentarer til budsjett for 2016**» er det vist til at budsjettet, for kommunen under ett, ble lagt frem med ett *netto driftsresultat* på vel 2.1 mill., noe som utgjør 1,0 % av driftsinntektene, mens TBUs<sup>24</sup> anbefalinger er på 1,75 % som minimum for å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. Rådmannen vurderte «*et netto driftsresultat på 1,0 % som tilstrekkelig og forsvarlig.*» (s.2)

Videre angav rådmann under overskriften *driftstiltak – endringer* (s.3) at «*En absolutt forutsetning for å nå budsjettmål for 2016 er **budsjettdisiplin** fra første dag. Det er nå innført **månedlig resultatrapportering** i rådmannens ledergruppe, og **avvik skal følges opp med umiddelbare tiltak.***» Rådmannen viste eller til enheten sine særskilte kommentarer.

Under **enhet helse og omsorg**, var det gitt en oppstilling (s.14-15) av forventet *økning/reduksjon* for de ulike ansvarsområdene. Under oppstillingen ble det vist til at «*økning/reduksjon er i forhold til revidert budsjett 2015.*»

Under overskriften *sluttcommentarer* (s. 17 for enheten) vistes det blant annet til at «*Det har vært store omstillinger i helse og omsorg Lødingen i 2015. Utfordringen i 2016 blir å sette disse reformene ut i praksis på en kostnadseffektiv måte samtidig som brukere av tjenesten får korrekte vedtak.*»

#### - Budsjettkommentarer 2017

Under «**Rådmannens kommentarer til budsjett for 2017**» vistes det til at budsjettet, for kommunen under ett, ble lagt frem med ett *netto driftsresultat* på vel 1,5 mill., noe som utgjør 0,7 % av driftsinntektene, mens TBUs anbefalinger er på 1,75 % som minimum for å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. Rådmannen vurderte «*et netto driftsresultat på 0,7 % som tilstrekkelig og forsvarlig.*» (s.2)

<sup>24</sup> TBU (Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi) gir blant annet anbefalinger for *minimum* netto driftsresultat for henholdsvis kommuner og fylkeskommuner. Anbefalingene skal gi rom for å dekke nødvendige renter, avdrag og avsetninger, og slik bidra til å sikre formue bevaringen i kommunen.

Videre angav rådmann under overskriften *driftstiltak – endringer* (s.3) at «*En absolutt forutsetning for å nå budsjettmål for 2017 er **budsjettdisiplin** fra første dag. Det er **månedlig resultatrapportering** i rådmannens ledergruppe, og **avvik skal følges opp med umiddelbare tiltak.***» Rådmannen viste ellers her til enheten sine særskilte kommentarer.

Under **enhet helse og omsorg**, var det gitt en oppstilling (s.14-15) av forventet økning/reduksjon for de ulike ansvarsområdene. Under oppstillingen ble det vist til at «*økning/reduksjon er i forhold til revidert budsjett 2016.*»

Under overskriften *sluttkommentarer* (s. 17 for enheten) vistes det blant annet til at «*Det har vært store omstillinger i helse og omsorg Lødingen i 2016. Base vestbygd ble lagt i januar 2016 og drift av nytt sykehjem ble planlagt. De ansatte har måttet forholde seg til store endringer i måten å jobbe på. Utfordringen i 2017 blir å drifte post 5 med samme budsjett som mer pr i dag.*»

#### - Budsjettkommentarer 2018

Under «*Rådmannens kommentarer til budsjett for 2017 [2018]*» vistes det til at budsjettet, for kommunen under ett, ble lagt frem med ett *netto driftsresultat* på vel 1,5 mill., noe som utgjør 0,7 % av driftsinntektene, mens TBUs anbefalinger er på 1,75 % som minimum for å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. Rådmannen vurderer «*et netto driftsresultat på 0,7 % som tilstrekkelig og forsvarlig.*» (s.3)

Videre angav rådmann under overskriften *driftstiltak – endringer* (s.7) at:

«*For å oppnå budsjettbalanse har rådmannen sett seg nødt til å **foreslå gjennomgående tiltak** på tvers av enhetene. Der hvor det er mulig er det foreslått å beholde stillinger vakant, stillinger er slått sammen og det foreslås at en prosjektstilling avvikles. [...] Videre er det foreslått kutt i driftsutgifter som blant annet forbruksmaterieil, kjøp av varer og tjenester og midler til vedlikehold. For mer detaljer, se hver enhets budsjettkommentarer.*

*Tett oppfølging av budsjett er en absolutt forutsetning for å nå budsjettmål for 2018. Rådmannens ledergruppe vil **videreføre månedlige rapporteringer, og avvik skal følges opp med umiddelbare tiltak.***»

Under **enhet helse og omsorg**, var det gitt en oppstilling (s.33) av *foreslåtte budsjettendringer* for de ulike ansvarsområdene. Under oppstillingen ble det her *ikke* vist til at «*økning/reduksjon er i forhold til revidert budsjett 2016.*»

Under overskriften *sluttkommentarer* (s. 17 for enheten) vistes det blant annet til at «***Enheten har en lederutfordring på hjemmetjenesten, hvor man ikke lykkes i å holde en kontinuitet i lederrollen over tid. Dette gjør at det er særlig utfordrende å holde budsjettet under kontroll.** Enheten opplever vanskeligheter med rekruttering generelt, og da spesielt lege, sykepleiere og til helgestillinger.*»

#### - Budsjettkommentarer 2019

Under «*Rådmannens kommentarer til budsjett for 2019*» vistes det til at budsjettet, for kommunen under ett, legges frem med ett *netto driftsresultat* på vel 0,7 mill., noe som utgjør 0,3 % av driftsinntektene, mens TBUs anbefalinger er på 1,75 % som minimum for å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger. «*Dette gjør at rådmannens budsjettforslag for 2019 vil være svært sårbar for uforutsette hendelser, og fordrer absolutt budsjettdisiplin fra første dag i nytt år.*» (s.4) Rådmannen uttrykker videre at «*2019 budsjettet er svært stramt. Det er lagt*

*til grunn at man skal foreta innsparinger i alle enheter på personalsiden. Dette muliggjøres gjennom de pågående omstrukturingsprosesser i administrasjonen, omstillingsprogrammet i helse og omsorg [...]*»

Videre angir rådmann under overskriften *driftstiltak* (kap. 1.1.4, s.9) at: «*For nærmere beskrivelse av valgte driftstiltak vises det til rådmannens budsjettforslag, s. 78 i saksfremlegget.*»

Rådmannen viste til en sykefraværsutvikling for de enkelte enhetene, der det for helse og omsorg hadde vært en utvikling fra 10,64 % (2015), 12,09 % (2016), 14,66 (2017) og 11,47 % (2018).

Under **enhet helse og omsorg**, var det gitt en oppstilling (s.21-22) av *foreslåtte budsjettendringer*, med tilhørende kommentarer, for de 16 ansvarsområdene (tilknyttet de ulike avdelingene i enheten). I forkant av denne oppstillingen er det i innledningen vist til følgende:

*«Budsjettforslaget for 2019 inneholder tiltak som i stor grad innvirker på de 3 største avdelingene som er miljøtjenesten, hjemmetjenesten og sykehjemstjenesten. Helse og omsorg har over år avlagt regnskap med et betydelig merforbruk. Det er i budsjett for 2019 lagt inn et stort arbeide med å få full oversikt på antall årsverk i bruk innenfor enheten.*

*For helse og omsorg har det vært svært viktig å synliggjøre faktiske kostnader og innsparinger i tiltakene og budsjettet for 2019. Regnskapet for 2017 viste en netto på kr 84.489.496,-. For 2019 ligger rådmannens budsjettforslag på kr 84.446.182,- inklusive tiltak. Vi ser store utfordringer i driften, men med god regnskap/budsjettoppfølging i avdelingene, arbeidsmiljørettede tiltak og god sykefraværsoppfølging skal 2019 budsjettet være det mest realistiske vi har hatt.*

*Organisasjonen er i endring og vi opplever utviklingsprosjektet som positiv med potensiale til å gi kostnadsreduksjoner, samtidig opprettholde gode helse- og omsorgstjenester. Sykefraværet er på tur nedover og har pr.d.d. en fraværsprosent på under 10%. Det jobbes godt med fraværsoppfølging i avdelingene og fra personalkonsulentene.»*

Det er ikke gitt noen sluttkommentarer for enheten.

## 5.2 Realistiske årsbudsjett og økonomiplaner

### *Revisors funn*

#### Realistiske årsbudsjett

Det er fremlagt utkast til årsbudsjetter for både for enhet Helse- og omsorg og de enkelte avdelingene som er underlagt enheten, for alle årene i undersøkelsesperioden. Med unntak av en marginal reduksjon på kr 0,5 mill. (0,6 %) for 2018, har kommunestyret vedtatt årsbudsjettene i tråd med rådmannens utkast og formannskapetets innstilling. Budsjettene er også delt inn i en driftsdel og en investeringsdel, og det er drift vi ser på her.

Av **tabell 3** «*Budsjetterte og faktiske netto driftsutgifter enhet Helse og omsorg (2016-2019)*», jf. kap. 5.1.3, fremkommer det et betydelig regnskapsmessig merforbruk i forhold til både opprinnelig og regulert årsbudsjett for hele undersøkelsesperioden. Tabellen viser også at opprinnelige budsjetterte netto driftsutgifter for perioden gjennomgående er lavere enn regnskapet for forutgående driftsår viser. For tre av fire år er også opprinnelige budsjetterte netto driftsutgifter lavere enn regnskapet for to år tilbake.

Med unntak for regulert årsbudsjett for 2018, er alle regulerte årsbudsjetter for enhet Helse og omsorg også lavere enn regnskapet året før. I 2018 fikk kommunen tildelt ekstraordinære midler på nær kr 10 mill. utover budsjett fra Havbruksfondet.

For de *underliggende avdelingene* innen enheten kan vi av tabellene 5 – 7 (jf. kapittel 6.1) se tilsvarende tall som tabell 3 viser. I kapittel 6.1 er det gjort en grundigere avviksanalyse av disse, fremstilt i tabell 8. Vi redegjør derfor ikke dette i større omfang her, men viser kort til at regulerte budsjetter gjennomgående i betydelig grad er lavere enn hva de regnskapsførte netto driftsutgiftene fra forutgående år skulle tilsi. Differansen er naturligvis enda større når det gjelder forholdet mellom opprinnelige budsjetter og regnskapsførte netto driftsutgifter fra forutgående driftsår.

I oppstartsmøte til forvaltningsrevisjonen ble det opplyst at kommunens administrasjon visste av det ville bli budsjettoverskridelser innen enhet Helse og omsorg. Det var bare ett spørsmål om hvor stort det ville bli i løpet av året. Helse- og omsorgssektoren ble opplyst å være en gjennomgående økonomisk utfordring. I Budsjettkommentaren 2019 på side 21 i avsnitt 2 vist til at «(...) **skal 2019 budsjettet være det mest realistiske vi har hatt**». Merforbruket i 2019 viser derimot det motsatte, jf. tabell 7. I Lødingen kommunes kontrollutvalgs årsrapport 2018 – i KU-sak 03/19 – blir det i forbindelse med gjentakende årlig merforbruk innen enhet for Helse og omsorg satt spørsmål med budsjettrealismen. Det vises her til (s.5) «*Det er nærliggende å anta at de tiltakene som har vært opplyst iverksatt ikke kan ha gitt ønsket effekt på enheten Helse og omsorg, og/eller at enheten i realiteten ikke har tilstrekkelige/ realistiske budsjetttrammer.*». (revisors utheving)

Ved kommunestyrets møte 11.05.2017, i sak 48/17, ble det på bakgrunn av innstilling fra administrasjonsutvalget vedtatt opprettelse av ny stilling som controller ved økonomiavdelingen i kommunen. Bakgrunn for opprettelsen av stillingen er kommunens «utfordringer knyttet til oppfølging, kontroll og løpende rapportering innenfor økonomiområdet.» Det vises her spesielt til «*Helse og omsorgssektoren, hvor budsjettoverskridelser mer er blitt regelen enn unntaket. Ved avleggelse av årsregnskap*



*opplever en stort sett hvert år større budsjettmessige avvik, med manglende konsistens i regnskap sammenstilt med budsjett, planer og vedtak.» (revisor utheving)*

### Realistiske økonomiplaner

Tabell 4 viser en oppstilling av estimerte netto driftsutgifter i økonomiplaner for enhet Helse og omsorg, vedtatt for den perioden som er undersøkt. For å få en viss innsikt i realismen i økonomiplanene er det også tatt med oversikt over opprinnelige budsjett, regulerte budsjett og regnskapstall for de samme årene.

Tabell 4: Økonomiplaner vs. opprinnelig og regulert årsbudsjett og årsregnskap, enhet Helse og omsorg

Dokument	2016	2017	2018	2019
Økonomiplan 15	74 153 559	74 153 559	74 153 559	74 153 559
Økonomiplan 16		76 466 344	77 966 344	78 918 175
Økonomiplan 17			78 917 601	80 547 653
Økonomiplan 18				82 938 026
<b>Opprinnelig budsj.</b>	<b>72 953 559</b>	<b>77 198 632</b>	<b>79 149 889</b>	<b>84 491 182</b>
<b>Regulert budsjett</b>	<b>76 027 047</b>	<b>77 805 873</b>	<b>85 389 045</b>	<b>86 014 758</b>
<b>Regnskap</b>	<b>80 996 724</b>	<b>84 489 489</b>	<b>91 246 139</b>	<b>96 462 344</b>

Som det fremkommer av tabell 4 under så er det gjennomgående et mindre avvik mellom årsbudsjettet og første år i økonomiplanen for samme år, der sistnevnte gjennomgående er noe lavere enn årsbudsjettet. Budsjettanslagene i de enkelte økonomiplanene har imidlertid vært vesentlig lavere enn netto driftsutgifter i regnskapene for de enkelte årene.

Som det fremgår av tabell 4 har regnskapsmessige utgifter til drift i enhet Helse og omsorg for perioden 2016 – 2019 vært **fra 9,2 % (2016) og opp til 30,1 % (2019) høyere** enn de tall som er budsjettet i kommunens egen langtidsplan (økonomiplanen). Fra 2016 til og med 2019 har avviksprosenten vist et *økende* relativt merforbruk. Avviksprosenten for økonomiplaner i forhold til regulerte budsjetter har for samme periode variert **mellom 1,8 % (2017) og opp til 16 % (2019)**, og har vist tilnærmet samme økende trend i merforbruket de senere år.

Økonomiplan og årsbudsjett er behandlet og godkjent av kommunestyret i samme sak, og rådmannens budsjettkommentarer er lagt med saken som eget saksdokument for alle årene. Økonomiplaner er vedtatt i tråd med utarbeidede forslag, men for økonomiplan for både 2016 og 2017 fremkommer det at kommunestyret vedtar *«hovedoversikt drift for perioden»*, men at *«ny revidert økonomiplan for perioden [...] legges frem som egen sak i løpet av første halvår [...]»* I tillegg angir vedtaket krav til å beskrive nødvendige tiltak, med målsetning om et netto driftsresultat på henholdsvis 1,75 % og 1,5 %. Alle forhold gjelder kommunen under ett. Ved gjennomgang av sakslisten til kommunestyrets møter for 2016 og 2017, kan revisor av saksoversikten ikke se at økonomiplanene har blitt forelagt kommunestyret i revidert tilstand verken første halvår eller senere. Økonomiplanen for 2018-2021 er derimot fremlagt i revidert tilstand i kommunestyrets møte 11.01.2018, i sak 14/18, men denne viste bare til en mindre endring knyttet til investeringer. Det er også fremlagt en revidert økonomiplan 2018-2021 i kommunestyrets møte 14.06.2018, i sak 72/18. Bakgrunnen for revideringen tilskrives budsjettregulering 1/2018 og de endringer i forutsetninger som her fremkommer. Det fremkommer ikke justerte beløp på enhetsnivå, men beskrevet estimert økning på kr. 5.5 mill. knyttet til ressurskrevende brukere ved Lødingen sykehjem..

Av budsjettkommentarer for 2018 er det under budsjettprosess vist til at et nytt element er forslag om å behandle økonomiplanen politisk i juni. Ved gjennomgang av sakslisten til kommunestyrets møte i juni 2019, kan vi ikke se at økonomiplanen her har vært opp til behandling verken i juni eller tidligere samme år.

### 5.3 Økonomireglement og delegeringsreglement

#### *Revisor funn*

##### Økonomireglement

Lødingen kommune har eget **økonomireglement** som senest ble oppdatert høsten 2018<sup>25</sup>, og i utgangspunktet gjort tilgjengelig på kommunens hjemmeside på internett som ulike tematiske delreglementer under hver sin fane. Revisor har forsøkt å åpne tilgang til delreglementene fra kommunens internettside, men disse har ikke latt seg åpne.<sup>26</sup> Økonomireglementet og tilhørende delreglement foreligger imidlertid i åpningsbart pdf-format til kommunestyrets sak 107/18, men viser her til regler gitt i kommuneloven av 1992 og tilhørende forskrifter. På forespørsel er det fra kommunen opplyst at økonomireglementet i etterkant ikke er revidert i tråd med bestemmelser i ny kommunelov og tilhørende forskrifter.<sup>27</sup> Det er i hoveddokumentet til sak 107/18 om økonomireglementet, opplyst at dette ikke har hatt en total gjennomgang og revidering siden tidlig på 2000-tallet, og at det på flere områder var utdatert.

Økonomireglement av 2018 er opplyst å være utarbeidet med bakgrunn i Norsk Kommunekasserer og kemnerforbund sitt normalreglement som grunnlag (mal), og tilpasset Lødingen kommune. Reglementet gjelder for folkevalgte organer, administrasjon og styrer for interkommunale samarbeid etter kommuneloven av 1992 § 27, og har tatt inn sentrale bestemmelser fra kommunelov og tilhørende forskrifter, samt i tillegg lov og forskriftets bestemmelser fra anskaffelsesregelverket. Det er blant annet vist til at § 47 i kommuneloven av 1992 gir **årsbudsjettet bindende virkning** for både kommune og underliggende enheter. I tillegg er det lagt inn **månedlig vurderingsplikt** for rådmann i økonomireglementet knyttet til budsjettoppfølging, der rådmannen **ved behov plikter å rapportere** til kommunestyret dersom det avdekkes vesentlige avvik.

Reglementet er delt inn i regler og rutiner for ulike deler av de kommunale oppgavene. Mest relevant for de tema som denne forvaltningsrevisjonen omhandler, er følgende fire av totalt tretten delreglement;

- Reglement for **årsbudsjett**
- Reglement for **budsjettoppfølging og rapportering**
- Reglement for **delegering av budsjettmyndighet**
- Reglement for **økonomiplan**

---

<sup>25</sup> Oppdatert økonomireglement vedtatt av kommunestyret 18.10.2018 i sak 107/18

<sup>26</sup> Delreglementene forsøkt åpnet via tre ulike nettlesere på tre ulike tidspunkter, senest mars 2021.

<sup>27</sup> Opplyst fra økonomisjef 12.04.2021

Uttalt mål og gyldighetsområde for økonomireglementet er;<sup>28</sup>

*Økonomireglementet skal bidra til en etisk og effektiv forvaltning av Lødingen kommune sine verdier. Disse skal være i samsvar med kommunestyrets planer og målsettinger. Reglementet gir en oversikt over lokale bestemmelser for Lødingen kommune sin økonomiforvaltning. Det beskriver rettigheter og plikter som gjelder disponeringer, oppfølging og endringer av kommunen sitt budsjett, og skal bidra til en effektiv og forsvarlig økonomiforvaltning i kommunen.*

*Reglementet gjelder for folkevalgte organer, administrasjonen (herunder kommunale foretak etter kommunelovens kapittel 11) og styrer for interkommunale samarbeid etter kommuneloven § 27.*

**I Reglement for budsjettoppfølging og rapportering til Lødingen kommune** er, i forbindelse med **budsjettoppfølgingen**, er rådmannens plikt til å rapportere til, og eventuelt fremme sak for, kommunestyret nærmere presisert, jf. nærmere redegjørelse i kapittel 2.3.3. Det er også gitt krav til at rådmannen fremlegger *tilstandsrapport* for formannskap og kommunestyre.

**I Reglement for delegering av budsjettmyndighet** er det i punkt 5 (overskridelser) vist til følgende tre forhold;

- Bevilgningene i drifts- og investeringsbudsjettet skal ikke overskrides før det i tilfellet er gitt tilleggsbevilgning.
- Rådmannen skal gjennom sin budsjettkontroll føre slikt tilsyn at budsjettoverskridelser unngås.
- Den som har myndighet til å disponere over en bevilgning står ansvarlig i forhold til overordnet myndighet.

Reglementet angir at enhet for Helse og omsorg og tilhørende avdelinger ikke har myndighet til å fatte beslutninger med økonomiske konsekvenser som går utover budsjetttrammene, med mindre det av kommunestyret er fattet vedtak om tilleggsbevilgninger. Rådmannen/kommunedirektøren har ansvaret for å påse at slike budsjettoverskridelser unngås. Samtidig foreligger det lovbestemmelser innen helse- og omsorgslovgivningen som pålegger kommunen plikt til å yte visse helsetjenester, noe som kan gi utfordringer for budsjettstyringen.

#### Delegeringsreglement

Lødingen har i tillegg til økonomireglementet – herunder «*reglement for delegering av budsjettmyndighet*» - også et **delegeringsreglement**.<sup>29</sup> Her ligger blant annet retningslinjer for hva som kan delegeres av fullmakt til rådmann og som rådmann igjen kan delegeres videre til andre når det gjelder avgjørelsesmyndighet i saker av *ikke prinsipiell betydning*. *Administrasjonsutvalget*, som er kommunens utvalg for personal- og organisasjonssaker, har ansvar for å behandle saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte, jf. kommuneloven av 1992 § 25 og Hovedavtalens Del B, § 4. Administrasjonsutvalget er gitt myndighet til å treffe vedtak innenfor budsjettets rammer og i forhold til blant annet gi

---

<sup>28</sup> Mål og gyldighetsområde opplyst i hoveddokument til kommunestyrets vedtak om økonomiplan

<sup>29</sup> Vedtatt i kommunestyremøte 11.02.2016 i sak 78/16

innstilling til kommunestyret om oppretting av nye stillinger og retningslinjer for lønnspolitisk plan med mere.

Vi ser også at det i siste kommunestyremøte 2020, i sak 117/20, er vedtatt **nytt** delegeringsreglement for Lødingen kommune for perioden 2020-2023. Da dette er gjeldende for perioden *etter* den vi har gjort undersøkelser for, vil vi ikke omtale denne nærmere.

## 5.4 Kompetanseplan for økonomi- og ledelsesutvikling

### *Revisors funn*

Revisor anbefalte Lødingen kommune i forvaltningsrevisjonsrapporten «Økonomistyring og økonomisk internkontroll» av Lødingen kommune fra 2014, at «*administrasjonen i Lødingen kommune bør treffe tiltak som sikrer at ansatte får vedlikeholde og utvikle sin kompetanse til å ivareta god økonomisk internkontroll og god økonomistyring*». Anbefalingen har utgangspunkt i et revisjonskriterium som eksplisitt viser til kompetanseutviklingsplan som utgangspunkt for en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og sikring av nødvendig kompetanse på områdene.

I oppstartsmøte til denne forvaltningsrevisjonen ble det opplyst at kommunen ikke har egen kompetanseplan, men at dette er et planverk som kommunedirektøren oppgir et ønske om å få på plass etter hvert. Kompetanseplan var også et tiltak som ble anbefalt opprettet i rapport fra Bedriftskompetanse, i rapportens kapittel 5.2.4. I rapporten «Omorganiseringsprosjekt i Lødingen kommune» (2018), presenterte Bedriftskompetanse en nåsituasjonsbeskrivelse og analyse av kommunens administrasjon og drift. Bakgrunn for rapporten var kommunestyrets møte 08. februar 2018, der det ble vedtatt en slik organisasjonsgjennomgang. Kommunen har dermed ikke fulgt opp tidligere anbefalinger, og har da heller ingen nedfelte planer eller retningslinjer for utvikling av nødvendig økonomi- og ledelseskompetanse innen helse- og omsorgssektoren. I kommunens *delegeringsreglement* fra 2016, under «Delegasjon til administrasjonsutvalget», fremkommer det at administrasjonsutvalget har generell myndighet til å innstille til kommunestyret om «*Forslag til overordnede reglementer og personalpolitiske retningslinjer, der i blan[d]t tema som : [...] kompetanseplan [...]*».

Ved gjennomgang av årsberetninger finner vi at kompetansehevende tiltak i noen grad er rettet mot å forbedre *lederes* kunnskap om økonomi og ledelse. Samtidig er det i både oppstartsmøte og årsberetningene for 2017 - 2019 vist til **høy turnover i ledelsen, høyt sykefravær og svak økonomikompetanse innen enhet for helse og omsorg** som sentrale faktorer når enhetens og tilliggende avdelingers økonomiske merforbruk skal forklares.

## 5.5 Vurderinger og samlet konklusjon underproblemstilling 1

### 5.5.1 Revisors vurderinger

Revisors vurderinger og konklusjoner bygger på de funn som er presentert foran i kapittel 5.

#### - Årsbudsjett og økonomiplaner

##### Realistiske årsbudsjett

Det er utarbeidet årsbudsjett for både enhet Helse og omsorg og underliggende avdelinger for alle årene som er omfattet av denne undersøkelsen. Årsbudsjettene er fremlagt i kommunestyrets siste møte for hvert av årene, og her blitt vedtatt i tråd med rådmannens budsjettforslag – med unntak av et marginalt nedtrekk på kr 0,5 mill. (0,6 %) i 2018. Til saksdokumentene har rådmann og administrasjonen hvert år også utarbeidet og lagt med en mer utfyllende beskrivelse av den økonomiske situasjonen innen hver av kommunens enheter, med dokumenttittel «*budsjettkommentarer*».

For vurdering av hvor *realistiske* årsbudsjettene har revisor vurdert dette med utgangspunkt i **tre forhold**. For det *første* er opprinnelige årsbudsjett og regulerte årsbudsjett sett opp mot hverandre, med henblikk på om og i hvilken grad opprinnelige årsbudsjett har vært oppregulerte. Det er gjennomført budsjettreguleringer (oppreguleringer) for enhet for Helse og omsorg for alle årene 2016 til og med 2019. Av tabell 3, jf. kap. 5.1.3, finner vi følgende relative (prosent)endringer (økninger) fra opprinnelige budsjetter til seneste budsjettreguleringer for de enkelte år; 2016: 4,7 %, 2017: 0,8 %, 2018: 7,9 % og 2019: 1,8 %. Revisor vurderer oppreguleringene som betydelige for 2016 og 2018. For 2017 var det kun gjennomført én mindre oppregulering på 0,8 %, men denne bør ses i sammenheng med et regnskapsmessig merforbruk på hele 8.6 % under to måneder senere. Revisor vurderer også at den mindre oppreguleringen på 1,8 % for 2019 må ses i sammenheng med et regnskapsmessig merforbruk i forhold til siste budsjettregulering på hele 12,1 % kun tre uker etter. Sistnevnte forhold er også noe revisor har tematisert overfor kommunen i forbindelse med årsoppgjøret for det aktuelle året.

For det *andre* er det vurdert om og i hvilken grad det har vært regnskapsmessig merforbruk innen enheten i forhold til både opprinnelige og regulerte årsbudsjetter. Dette er vurdert mot tall for samme år. Revisor registrerer at det for undersøkelsesperioden *gjennomgående* fremkommer betydelig årlige regnskapsmessig *merforbruk* i forhold til *både* opprinnelig budsjett *og* regulerte budsjetter for enhet for Helse og omsorg. Det relative (prosent) merforbruket i forhold til henholdsvis regulert (og opprinnelig) budsjett for de enkelte år var; 2016: 6,8 % (11,8 %), 2017: 8,6 % (9,4 %), 2018: 6,9 % (15,3 %) og for 2019: 12,1 % (14,2 %). Med få unntak har det også vært tilsvarende merforbruk (eller mindreinntekt knyttet til leie av alders og trygdeboliger) for alle *tjenesteområdene* underlagt enheten. Etter revisors vurderinger avspeiler disse betydelige avvikene manglende realisme i årsbudsjettene.

Et *tredje forhold* er at vi med utgangspunkt i tabell 3 finner at de budsjetterte driftsutgiftene pr. år gjennomgående er vesentlig lavere enn hva regnskapsførte netto driftsutgifter for (to) forutgående driftsår skulle tilsi. Revisor finner det vanskelig å tolke dette som uttrykk for annet enn manglende realisme i budsjetteringen. Regulerte budsjetter er, med unntak av for 2018, også lavere enn hva regnskapsførte netto driftsutgifter for året før skulle tilsi. For 2018 var imidlertid oppreguleringen spesielt stor som følge av ekstraordinær overføring fra Havbruksfondet. Revisor ser dermed også indikasjoner på manglende realisme i regulerte

årsbudsjetter. Inntrykket av mangel på realisme i budsjetteringen styrkes etter revisors syn av informasjon om kommunens budsjettprosess – forutsatt at den nokså sparsommelige informasjonen revisor har mottatt om denne hva angår årene 2016 og 2017, reflekterer omfanget i selve budsjetteringsprosessen.

Årsberetninger og budsjettkommentarer viser til høy forekomst av mottakere av ressurskrevende tjenester i kommunen, og i tertialrapport 2 for 2018 er det opplyst at «*svært mange ressurskrevende brukere [...] har sprenget alt av budsjetttrammer [...].*» Det gjennomgående og betydelige merforbruket innen helse- og omsorgstjenestene kan, etter revisors vurdering, derfor også indikere at opprinnelige årsbudsjetter og regulerte årsbudsjetter i mindre grad har vært realistiske sett i forhold til lovpålagte helsetjenester og tjenestemottakere i kommunen.

Rådmannen har i rapporteringen sin gjennomgående vist til høyt sykefravær og tilhørende behov for å leie vikarer og bruk av overtid, samt høy turnover blant ledere innen enhet Helse og omsorg, som sentrale forklaringsfaktorer for merforbruket. Etter revisors vurdering, er dette kostnadsdrivere – *særlig grunnet at det er faktorer som går igjen* – som burde vært tatt i betraktning hvis årsbudsjettene skal være realistiske. I tillegg er det i budsjettkommentarene vist til at rådmannen gjennomgående også har lagt opp til et betydelig *lavere netto driftsresultat* i sine årsbudsjetter enn det som er anbefalt av TBU (Teknisk beregningsutvalg), noe som etter revisors vurdering gir mye mindre handlingsrom for å møte uforutsette hendelser.

Av budsjettkommentarer for 2019, jf. kap. 5.1.3, fremkommer følgende opplysning om enhet Helse og omsorg; «*Det er i budsjett for 2019 lagt inn et stort arbeide med å få full oversikt på antall årsverk i bruk innenfor enheten.*» Dette indikerer at rådmann og administrasjon før dette ikke har hatt full oversikt over antall årsverk innen enheten, noe som styrker revisors inntrykk av manglende realisme i både årsbudsjetter og økonomiplaner.

Rådmannens budsjettforslag har vært ferdigstilt bare litt over tre uker før kommunestyrets behandling av budsjett, og revisor ser grunn til å stille spørsmål ved om ikke rådmann og administrasjon da burde være kjent med den økonomiske utviklingen (merforbruket) for inneværende driftsår og hensyntatt denne i både budsjettforslag og økonomiplaner. Det ble på oppstartsmøtet til denne forvaltningsrevisjonen også bemerket at administrasjonen hvert år visste at det ville komme budsjettoverskridelser, og at det bare var ett spørsmål om hvor stort. Dette er etter revisors vurdering også et forhold som styrker inntrykket av manglende realisme i både årsbudsjetter og økonomiplaner.

- Med bakgrunn i det forannevnte er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon *årlig skal forelegge kommunestyret et forslag til **realistisk årsbudsjett** for enhet for Helse og omsorg **ikke er oppfylt.***

### Realistiske økonomiplaner

Revisor *vurder* at kommunens administrasjon for hele undersøkelsesperioden, i tråd med krav i kommuneloven av 1992 bestemmelser i § 44, årlig har fremlagt for kommunestyret en fireårig rullerende økonomiplan som også innbefatter enhet for Helse og omsorg og underliggende avdelinger.

Hva gjelder *realismen* i økonomiplanene har revisor vurdert denne ut fra **tre ulike forhold**, som kan ta utgangspunkt i **tabell 4** og tilhørende fakta. Det *første* er sammenligning av økonomiplanens første år og opprinnelig årsbudsjettet for samme år, som normalt bør angi tilnærmet like beløp eller samme beløp om de er utarbeidet på samme tid. Av tabell 4 kan vi se at opprinnelige årsbudsjetter gjennomgående er lavere enn først år i økonomiplanen for samme år, selv om forskjellen ikke er særlig stor. Budsjettkommentarer for 2019 viser til at det i samråd med politisk ledelse og rådmann nå er bestemt at arbeidet med økonomiplan skulle gjøres samtidig med budsjettarbeidet, da dette både er effektivt og at disse henger naturlig sammen.

Det *andre* er sammenligning av økonomiplanene seg imellom, og om beløp for samme år i planene er tilnærmet likelydende. I vurderingene bør det også ses hen til de driftsmessige regnskapstall som er fremkommet i perioden. Forhold to bør derfor ses i sammenheng med det tredje forholdet som er vurdert i neste avsnitt. Revisor vurderer det som naturlig at det gjennomgående kan være en viss økning i estimater gitt for samme år i økonomiplaner av nyere dato, særlig når det – som her – av regnskapet fremkommer betydelig merforbruk i årene forut. Revisor vurderer det samtidig som en svakhet for realismen i økonomiplanene, at disse ikke er revidert for 2016 og 2017 i tråd med kommunestyrets vedtak om dette til de opprinnelige økonomiplanene.

Det *tredje* er å sammenligne første år i økonomiplan med driftsregnskapet for samme år, året før og eventuelt flere år tilbake. Dersom økonomiplanene i disse tilfellene angir vesentlige lavere beløp enn det regnskapet året før (evt. årene før) indikerer det manglende realisme i planene. Av tabell 4, jf. også tabell 3 for regnskapstall for 2015, fremkommer det at første år i alle økonomiplanene (15-18) gjennomgående angir vesentlig lavere beløp enn regnskapet viser for både samme år og året før. Ett tilleggsmoment er at revisor vurderer økonomiplan 15 (for 2016 – 2019) som lite realistisk på selvstendig grunnlag, ved at det er angitt *samme* beløp for alle fire årene. Regnskapstallene for disse årene er betydelig høyere, og merforbruket øker fra drøye 6,8 mill. kroner (9,2 %) for 2016, til hele 22,3 mill. kroner (30,1 %) for 2019.

- Med bakgrunn i det forannevnte er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon *skal årlig for kommunestyret legge frem forslag til realistisk økonomiplan gjeldende for minst de fire neste år for enhet for Helse og omsorg, ikke er oppfylt.*

### **- Økonomireglement og delegasjonsreglement**

#### Økonomireglement

Etter revisors vurdering har kommunen utarbeidet og politisk vedtatt økonomireglement i tråd med tidligere ulovfestet praksis, og er slik på linje med krav i ny kommunelovs § 14-2 bokstav d. Kommunens gjeldende økonomireglement er vedtatt av kommunestyret 18.10.2018, og lagt

«tilgjengelig»<sup>30</sup> som 13 ulike delreglement på kommunens hjemmeside på internett. Økonomireglementet bygger i stor grad på bestemmelser gitt i kommuneloven av 1992 og tilhørende forskrifter. Delreglementet «Reglement for budsjettoppfølging og rapportering til Lødingen kommune» er også tilpasset kommunens økonomiske utfordringer, ved at det pålegger rådmannen månedlig å gjennomføre økonomiske avviksanalyser i forhold til budsjett, og ved fare for budsjettoverskridelser skal rådmann fremme sak for kommunestyret.

Revisor vurderer det som en svakhet at kommunens økonomireglement ikke er revidert i forhold til ny kommunelov og tilhørende forskrifter som trådte i kraft fra konstitueringen av nytt kommunestyre høsten 2019.

- Revisors vurderer at revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon bør ha *utarbeidet økonomireglement som er gjeldende for kommunen og dens virksomhet i stor grad er oppfylt, men* at det foreligger en svakhet i at økonomireglementet ikke er oppdatert i tråd med ny kommunelov og tilhørende forskrifter, samtidig som det er en svakhet at økonomireglementets ulike delreglement ikke lar seg åpne på kommunens hjemmeside.<sup>31</sup>

### Delegasjonsreglement

Våre funn viser at kommunen har utarbeidet og 11.02.2016 (KS 78/16) vedtatt eget «*delegeringsreglement*», som blant annet angir hvilken myndighet som er delegert til rådmann/kommunedirektør. Rådmannen er her i betydelig grad delegert myndighet i saker av «ikke prinsipiell betydning», noe som også er i tråd med bestemmelser i kommuneloven. I etterkant av vår undersøkelsesperiode er det i siste kommunestyremøte 2020 (KS 117/20) vedtatte et nytt og oppdatert delegeringsreglement.

- Revisors vurderer at revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon bør ha *utarbeidet delegasjonsreglement som er gjeldende for kommunen og dens virksomhet er oppfylt.*

### **- Kompetanseplan for økonomi- og ledelsesutvikling**

Det er oppgitt i flere av årsberetningene at manglende økonomikompetanse har vært medvirkende til svak økonomistyring innen helse- og omsorgssektoren. I tillegg er det også oppgitt høy ledelsesturnover, høyt sykefravær og miljømessige årsaker til det årlige merforbruket. I forvaltningsrevisjonsrapporten om «Økonomistyring og økonomisk kontroll» i Lødingen kommune fra 2014, ble det av revisor **anbefalt** (s. 34) administrasjonen å «*treffe tiltak som sikrer at ansatte får vedlikeholde og utvikle sin kompetanse til å ivareta god økonomisk internkontroll og god økonomistyring.*» Tilsvarende ble anbefalt i rapport fra Bedriftskompetanse fra 2018.

---

<sup>30</sup> Lenker til delreglementene ikke åpningsbare på kommunens nettside, senest undersøkt mars 2021. Relevante delreglementer fra kommunens økonomireglement er hentet fra vedlegg til kommunestyrets sak 107/18.

<sup>31</sup> Sist sjekket tilgang til økonomireglementet via ulike nettlesere 16.03.2021 fra:  
<https://www.lodingen.kommune.no/tjenester/okonomi-skatt-og-priser/okonomireglement/>



Våre funn viser at det i etterkant av denne anbefalingen ikke er utarbeidet noen konkret plan som angir kompetansebehov og tiltak som kan bidra til å sikre nødvendig økonomi- og ledelseskompetanse innen helse- og omsorgstjenesten. Revisor vurdering er at kompetansemangler som ble avdekket for kommunen som helhet ved forvaltningsrevisjonen 2014, i stor grad også kommer til uttrykk innen helse- og omsorgssektoren også i årene etter.

- Revisors vurderer at revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon bør ha *utarbeidet egen plan som redegjør og tilrettelegger for nødvendig økonomi- og ledelseskompetanse (kompetanseplan) for kommunen og enhet for Helse og omsorg ikke er oppfylt.*

### 5.5.2 Samlet konklusjon underproblemstilling 1

Samlet konklusjon på underproblemstillingen tar utgangspunkt i de funn og vurderinger av revisjonskriterier som er presentert foran.

Revisor legger til grunn at regnskapstall, årsbudsjetter, økonomiplaner, delegasjonsreglement og økonomireglement er sentrale styringsdokumenter som skal gi klare retningslinjer med hensyn til økonomistyring. Revisors vurderinger ovenfor er at både årsbudsjetter og økonomiplaner for den undersøkte perioden kjennetegnes av gjennomgående mangel på realisme hva angår enhet for helse og omsorg. Økonomireglementet er ikke oppdatert i tråd med gjeldende regelverk, og det foreligger ingen kompetanseplan for å sikre nødvendig ledelses- og økonomikompetanse innen enhet for helse og omsorg. Revisors dialog med kommunen i anledning denne forvaltningsrevisjonen indikerer også at det er et erkjent forhold at budsjetteringen innen helse- og omsorgstjenestene er/har vært urealistisk.

Revisors **konklusjon** på underproblemstilling 1 er at Lødingen kommune i **liten grad** har *utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre god økonomistyring i henhold til gjeldende regelverk innen helse- og omsorgssektoren.*

## 6. ETTERLEVELSE

### Underproblemstilling 2:

- ❖ Etterleves systemene, rutinene og retningslinjene for økonomistyringen?

Vi har vurdert Lødingen kommunes *etterlevelse* av systemer, rutiner og retningslinjer med hensyn til enhet for Helse og omsorg opp mot følgende revisjonskriterier:

#### Revisjonskriterier

Lødingen kommune ved rådmann og administrasjonen skal;

- i årsberetning, tertialrapporter og eventuelle månedrapporter **rapportere** til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter i forhold til vedtatte budsjett innen enhet for Helse og omsorg. Dersom det er rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik, skal administrasjonen i rapporteringene **foreslå nødvendige tiltak** for å oppnå budsjettbalanse
- i tertialrapportene angi økonomiske **prognoser for resten av året**
- påse at politiske vedtak med betydning for økonomistyringen av helse- og omsorgstjenestene, **blir fulgt opp**

### 6.1 Budsjettetterlevelse og budsjettbalanse

#### Revisors funn

I Lødingen kommunestyre den 06.10.2016 ble det i sak 65/16 om *budsjett disiplin i enhetene* gjort enstemmig vedtak om at «**Kommunestyret presiserer at alle enheter til en hver tid skal overholde vedtatte budsjett rammer.**» (revisors utheving)

Våre funn viser for perioden 2016 til og med 2019 betydelige negative driftsmessige avvik mellom årsresultat og både opprinnelige og regulerte budsjetter for enhet Helse og omsorg. Avvikene har vært vesentlige. I tabell 5-7 under presenteres regnskapstall og budsjetterte tall fra både regulerte og opprinnelige årsbudsjett for enhet Helse og omsorg og underliggende tjenesteområder. For tjenesteområdet Alders og trygdeboliger er tallene knyttet til leieinntekter (brukerbetaling).

Tabellene angir netto driftsutgifter (netto driftsinntekter for *alders og trygdeboliger*) for henholdsvis *årsregnskap*, *regulert budsjett* og *opprinnelig budsjett* for både enhet Helse og omsorg samlet og for de enkelte tjenesteområdene for perioden 2016-2019. For **alders- og trygdeboliger** er tallverdiene i tabellen knyttet til **inntekter** fra brukerbetaling, og gjengitt med negative tall (som er netto inntekter i regnskapet).

Tabell 5: Årsregnskapstall – netto driftsutgifter (-inntekter) 2016-2019

Tjenesteområde	2016	2017	2018	2019
Helsetjenesten	13 184 766	12 327 584	12 859 215	14 461 537
Adm. Pleie og Omsorg	2 624 758	2 863 134	2 989 691	7 076 690
Hjemmetjenestene	19 794 071	18 000 768	17 798 300	17 911 810
Miljøtjenesten	17 704 565	19 486 793	19 403 689	21 685 424
Sykehjemstjenesten	22 607 467	26 174 720	33 114 054	30 256 463
Kjøkken/serviceteam	5 824 270	6 286 498	5 916 627	5 822 412
Alders og trygdeboliger	-743 173	-650 009	-835 437	-751 992
<b>Helse og Omsorg</b>	<b>80 996 724</b>	<b>84 489 489</b>	<b>91 246 139</b>	<b>96 462 344</b>

Tabell 6: Regulert driftsbudsjett – netto driftsutgifter (-inntekter) 2016-2019

Tjenesteområde	2016	2017	2018	2019
Helsetjenesten	12 077 251	12 233 307	12 308 573	12 989 615
Adm. Pleie og Omsorg	2 255 214	2 482 781	3 145 383	4 021 879
Hjemmetjenestene	18 636 793	16 350 381	17 074 345	16 452 209
Miljøtjenesten	17 451 638	16 901 604	17 588 135	18 701 358
Sykehjemstjenesten	21 275 306	24 648 508	29 818 394	28 014 939
Kjøkken/serviceteam	5 607 890	6 321 487	6 374 051	6 686 480
Alders og trygdeboliger	-947 040	-1 132 194	-919 836	-851 722
<b>Helse og Omsorg</b>	<b>76 357 052</b>	<b>77 805 873</b>	<b>85 389 045</b>	<b>86 014 758</b>

Tabell 7: Opprinnelig driftsbudsjett – netto driftsutgifter (-inntekter) 2016-2019

Tjenesteområde	2016	2017	2018	2019
Helsetjenesten	11 592 082	12 256 497	12 115 922	12 648 943
Adm. Pleie og Omsorg	2 370 884	2 246 254	2 982 554	3 031 753
Hjemmetjenestene	17 480 197	17 867 562	15 410 252	16 709 928
Miljøtjenesten	17 387 385	17 012 917	17 669 074	18 375 499
Sykehjemstjenesten	19 378 423	22 644 982	25 572 115	27 845 811
Kjøkken/serviceteam	5 707 588	6 344 614	6 399 166	6 751 442
Alders og trygdeboliger	-963 000	-1 174 194	-999 194	-872 194
<b>Helse og Omsorg</b>	<b>72 953 559</b>	<b>77 198 632</b>	<b>79 149 889</b>	<b>84 491 182</b>

Med utgangspunkt i disse tre tabellene kan vi gjennomføre **avviksanalyse** av mer- og mindreforbruk for både enhet og tilhørende tjenesteområder. Tabell 8 *under* viser **avvik** i forhold til både *opprinnelig* og *regulert* årsbudsjett gjengitt i kroner (absoluttverdi) og prosent (relativ verdi) for årene 2016 til og med 2019. **Merforbruk** i forhold til budsjett er vist med positive tall, og **mindreforbruk** med negative tall. På avdelingsnivå er det for hvert år knyttet til regulert budsjett rutemarkert med **mørk oransje** den avdelingen som har *høyest* merforbruk i både kronebeløp og prosent, og **grønt** for den med *lavest* merforbruk eller *høyest* mindreforbruk.

For *alders og trygdeboliger* er avvikene *mindreinntekter* knyttet til brukerbetalt leie.

Tabell 8: Resultatavvik ift. opprinnelig og regulert driftsbudsjett i kroner og prosent 2016-2019

Tjeneste- område	2016		2017		2018		2019	
	Avvik oppr. budsjett	Avvik regulert budsjett	Avvik oppr. budsjett	Avvik regulert budsjett	Avvik oppr. budsjett	Avvik regulert budsjett	Avvik oppr. budsjett	Avvik regulert budsjett
Helse- tjenesten	1 592 684 (13,74 %)	1 107 515 (9,17 %)	71 087 (0,58 %)	94 278 (0,77 %)	743 293 (6,13 %)	550 642 (4,47 %)	1 812 594 (14,33 %)	1 471 922 (11,33 %)
Adm. Pleie og Omsorg	253 874 (10,71 %)	369 544 (16,39 %)	616 880 (27,46 %)	380 353 (15,32 %)	7 137 (0,24 %)	-155 692 (-4,95 %)	4 044 937 (133,42%)	3 054 811 (75,95 %)
Hjemme- tjenesten	2 313 874 (13,24 %)	1 157 278 (6,21 %)	133 206 (0,75 %)	1 650 387 (10,09 %)	2 388 048 (13,52 %)	723 955 (4,24 %)	1 201 882 (7,19 %)	1 459 601 (8,87 %)
Miljø- tjenesten	317 180 (1,83 %)	252 927 (1,45 %)	2 473 876 (14,54 %)	2 585 189 (15,30 %)	1 734 615 (9,82 %)	1 815 554 (9,71 %)	3 309 925 (18,01 %)	2 984 066 (15,97 %)
Sykehjems- tjenesten	3 229 044 (16,67 %)	1 332 161 (6,26 %)	3 529 738 (15,59 %)	1 526 212 (6,19 %)	7 541 939 (29,49 %)	3 295 660 (11,05 %)	2 410 652 (8,66 %)	2 241 525 (8,00 %)
Kjøkken/ serviceteam	116 682 (2,04 %)	216 380 (3,86 %)	-58 116 (-0,92 %)	-34 989 (-0,55 %)	-482 539 (-7,54 %)	-457 424 (-7,18 %)	-929 030 (-13,76%)	-864 068 (-12,92%)
*Alders og trygdeboliger	219 827 (-22,84)	203 867 (-21,52%)	524 185 (-44,64 %)	482 185 (-42,59 %)	163 757 (-16,39 %)	84 399 (-9,18 %)	120 202 (-13,78 %)	99 730 (-11,71 %)
Helse og omsorg	8 043 165 (11,03 %)	4 639 672 (6,08 %)	7 290 857 (9,44 %)	6 683 616 (8,59 %)	12 096 250 (15,28 %)	5 857 094 (6,86 %)	11 971 162 (14,17 %)	10 447 586 (12,15 %)

\* Alders og trygdeboliger har avvik knyttet til *mindreinntekter* for brukerbetalte leieinntekter

I tabellen er hjemmetjenesten, miljøtjenesten og sykehjemstjenesten markert med oransje farge. Bakgrunnen er den nye kommunedirektørens ønske om disse ble sett spesielt på, da tjenesteområdene etter hans mening var særlig økonomisk utfordrende.

Av tabellen fremkommer det videre at for perioden 2016-2019 har det vært et merforbruk innen **enhet for Helse og omsorg** i forhold til *regulert* budsjett på mellom kr 4 639 672 (2016) og kr 10 447 586 (2019), noe som i prosent utgjør fra 6,08 % til 12,15 %. I forhold til *opprinnelig* årsbudsjett ser vi et merforbruk fra kr 7 290 857 (2017) til kr 12 096 250 (2018), noe som i prosent utgjør fra 9,44 % til 15,28 %.

For de **underliggende avdelingene** ser vi til dels betydelige forskjeller i merforbruk målt i både kroneverdi og prosent, både mellom de ulike områdene og i noen grad også for det enkelte tjenesteområdet for de ulike årene. Som det fremkommer av tabell 8 var **merforbruket** (i kroner) i forhold til regulert budsjett størst for *sykehjemstjenesten* både i 2016 og 2018. I 2017 var merforbruket størst i *miljøtjenesten*, mens *administrasjon pleie og omsorg* hadde høyest merforbruk i 2019. For sistnevnte tilfelle hadde dette sammenheng med ansettelse av to nye ledere, samt lønnsøkninger som er opplyst å være gjennomført uten delegert myndighet. **Merforbruk** (i prosent) var størst for de to avdelinger som også hadde høyest merforbruk i kroneverdi for 2018 (sykehjemstjenesten) og 2019 (administrasjon pleie og omsorg). For 2016 og 2017 var det prosentvise merforbruket størst i *administrasjon pleie og omsorg*. Administrasjonsavdelingen hadde dermed det relativt (prosent) *høyeste* merforbruket for tre av de fire årene som er undersøkt.

Av tabell 8 fremkommer det også at avdeling *kjøkken/serviceteam* for tre av årene har **mindreforbruk**, mens avdelingen i 2016 hadde et marginalt merforbruk. Avdelingen var gjennomgående den som kom økonomisk best ut i forhold til regulert budsjett. Tabellen viser også at det gjennomgående har vært **mindreinntekter** tilknyttet leie for *alders og trygdeboliger*.

Tabellen viser også en spesiell stor differanse mellom avvik fra opprinnelig budsjett og avvik for regulert budsjett for 2018 med henholdsvis 15,28 % og 6,86 %. Dette skyldes i hovedsak at kommunen i siste del av regnskapsåret fikk tilført nærmere 14 mill. fra **Havbruksfondet, vel kr 9,9 mill. mer enn budsjettet**. Disse ekstraintektene ble i stor tatt inn som ekstramidler i regulert budsjett for å oppnå budsjettbalanse for kommunen under ett. Rådmannens kommenterer dette i årsberetningen for 2018 med at uten utbetalingen fra Havbruksfondet «ville årets resultat vært katastrofalt dårlig og kjørt kommunen rett inn på ROBEK-lista igjen.»

I **revisjonsbrev** nr. 15 til og med nr. 18 (jf. kapittel 6.2) for årsregnskapene for 2016 til og med 2019 har revisor påpekt «*betydelige avvik mellom regulert budsjett og regnskap*», der det samtidig er vist til vesentlige avvik innen rammeområdet Helse og omsorg.

Avvik fra **regulert** budsjett er det mest relevante måltall å se på i forhold til lovmessige krav om budsjettmessig *balanse*. Det har sammenheng med at årsresultat i regnskapet måles mot et årsbudsjett som etter kommuneloven skal reguleres dersom det under året fremkommer opplysninger om inntekter eller utgifter som tilsier at budsjettet må justeres for å oppnå lovpålagt balanse. Samtidig gir vesentlige avvik fra **opprinnelig** årsbudsjett indikasjon på at budsjettet kan ha vært *lite realistisk*.

Tabell 8 viser vesentlige **merforbruk** i kroner og prosent mellom netto driftsutgifter i årsregnskapene og både regulerte og opprinnelige årsbudsjetter for enhet for Helse og omsorg og underliggende avdelinger. Av tabell 4 (jf. kapittel 5.2), kan vi se at det samme gjelder for den mer langsiktige **økonomiplanen** for enheten under ett. Avvikene gjelder for hele perioden 2016-2019. For de ulike tjenesteområdene ser vi av tabell 8 samme tendens for manglende budsjettoppnåelse hva gjelder både budsjetterte utgifter generelt og budsjetterte leieinntekter knyttet til alders og trygdeboliger.

## 6.2 Rapporteringsplikt og opplysninger om tiltak og årsprognose

### Revisors funn

Vi finner at Lødingen, utover lovpålagte krav om minimum to **tertialrapporteringer** og rapportering om økonomisk tilstand i **årsberetning**, i eget økonomireglement har fastsatt rapporteringsrutiner for både **tertialrapporteringer** og på *månedlig* basis ved behov. I tillegg er det for fireårsperioden vi har undersøkt, for alle år lagt frem utfyllende **budsjettkommentarer** i eget dokument vedlagt sak for kommunestyrets behandling av årsbudsjett og økonomiplan. Budsjettkommentarene er det nærmere redegjort for i kapittel 5.1. De andre rapporteringene redegjøres for i det følgende.

### Årsberetninger

Vår gjennomgang finner at i samtlige årsberetningene for perioden har rådmannen/kommunedirektøren orientert om økonomisk stilling og utfordringer hva gjelder enhet for Helse og omsorg. Det er også redegjort for **tiltak** som er iverksatt og/eller tenkt iverksatt for å få kontroll med den økonomiske situasjonen i enheten. Gjennomgående er det vist til utfordringer innen enheten hva blant annet gjelder driftsmessig merforbruk, høyt sykefravær, utfordringer med å rekruttere ledere, høy turnover i ledelsen, svak økonomikompetanse, og at kommunen er mottaker av et høyt antall ressurskrevende brukere i forhold til sammenlignbare kommuner.

Det er i revisjonsbrev nr. 15 til og med nr. 18 til kontrollutvalget, for årsregnskapsperioden 2016-2019, anmerkninger på merforbruk i enhet for Helse og omsorg i Lødingen kommune. Revisjonsbrevene gir med gjennomgående henvisning til «**betydelig avvik mellom regulert budsjett og regnskap**» indikasjoner på manglende budsjettrealisme, men bekrefter samtidig at rådmann har gitt kommentarer til vesentlige avvik i årsberetningene.

Under har vi vist til sentrale forhold som revisor har kommentert i de nevnte revisjonsbrevene.

**Revisjonsbrev nr. 15 – årsregnskapet 2016:**

Revisor påpekte «**betydelig avvik mellom regulert budsjett og regnskap**». Det ble vist til vesentlig avvik for rammeområde Helse og omsorg på kr. 5 191 716 i forhold til regulert budsjett.

Det ble også vist til at rådmannen, i tråd med forskrift om årsregnskap, hadde kommentert avvikene i årsberetningens side 6-8. Han viser til at administrasjonen har fokus på budsjettet for Helse og omsorg, herunder gjennomført lederutviklingsprogram for lederne i enheten.

**Revisjonsbrev nr. 16 – årsregnskapet 2017:**

Revisor påpekte i revisjonsbrevet «**betydelig avvik mellom regulert budsjett og regnskap**». Det ble vist til vesentlig avvik for rammeområde Helse og omsorg på kr. 6 683 616 i forhold til regulert budsjett.

Det ble også vist til at rådmannen, i tråd med forskrift om årsregnskap, hadde kommentert de vesentlige avvikene på side 17 og 18 i årsberetningen.

**Revisjonsbrev nr. 17 – årsregnskapet 2018:**

Revisor påpekte i revisjonsbrevet «**betydelig avvik mellom regulert budsjett og regnskap**». Det ble vist til vesentlig avvik for rammeområde Helse og omsorg på kr. 5 857 095 i forhold til regulert budsjett.

Det ble også vist til budsjettregulering 02/2018 vedtatt av kommunestyret 18.10., der kommunestyret påla rådmannen å påse at enhet for Helse og omsorg leverer årsresultat i henhold til betydelige økte rammer i regulert budsjett.

Det ble også vist til at rådmannen, i tråd med forskrift om årsregnskap, hadde kommentert de vesentlige avvikene på side 12 og 13 i årsberetningen.

**Revisjonsbrev nr. 18 – årsregnskapet 2019:**

Revisor påpekte i revisjonsbrevet «**betydelig avvik mellom regulert budsjett og regnskap**». Det ble vist til vesentlig avvik for rammeområde Helse og omsorg på kr. 10 447 586 i forhold til regulert budsjett.

Det ble også vist til at rådmannen, i tråd med forskrift om årsregnskap, hadde kommentert de vesentlige avvikene på side 12-14 i årsberetningen.

Nedenfor redegjøres det nærmere for sentrale orienteringer som rådmannen (kommunedirektøren for seneste årsberetning) har gjort i årsberetningene for 2016 – 2019. **Uthevinger** i sitater er revisors.

### - Årsberetning 2016

Rådmannens **innledende kommentarer** (s. 2) opplyste at «*i enhet for helse og omsorg har man i 2016 gjennomført et lederutviklingsprogram for ledere i enten.*». Det var ikke gitt noen betraktninger om økonomiske forhold innen enheten i denne delen av beretningen.

I **kapittel 2.3 Resultatvurderinger** (s. 6) ble det opplyst at «*ingen av avdelingene innenfor enhet Helse og omsorg klare å overholde budsjetttrammene. Samlet var overskridelsene på nærmere 5.2 mill. Øvrige avdelinger viser store variasjoner, og vitner om for dårlig budsjettoppfølging og kontroll i deler av organisasjonen.*»

**Kapittel 2.14 Avsluttende kommentarer økonomi** (s. 10) ble det vist til at «*for mange av avdelingene overholder ikke gitte budsjetttrammer.*» og at «*Helse og omsorg må få økonomien innen enheten under kontroll.*»

I kapittel 3 er det for **enheten Helse og omsorg** vist til at det har vært iverksatt mange beslutninger det ble dannet grunnlag for året før. Enhetsmål har blant annet vært; *å få turnuser på plass* – et mål som ble oppnådd, *fokus på rekruttering der vikarbyrå skal fases ut* – mål ikke nådd grunnet blant annet betydelig behov for vikarer grunnet høyt sykefravær og turnover, *økonomistyring* – gjennomført en økonomi-dag per måned med kommunalsjef, NK-kommunalsjef, økonomisjef og hver enkelt avdelingsleder, med fokus på regnskapstall og ukentlig rapportering utover høsten, samt iverksatte avdelingsspesifikke sparetiltak, samt *ledertrening* – sammen med Bedriftskompetanse for å spisse målene om å bruke mindre penger gjennom å få kontroll på variabel lønn relatert til vikarer, overtid, sykefravær og vakanse.

### - Årsberetning 2017

Rådmannens **innledende kommentarer** (ss. 3-4) hadde *ingen* opplysninger som direkte omhandlet økonomiske driftsforhold, for uten at kommentaren på generelt grunnlag startet med å presisere at «*2017 har vært et utfordrende år for Lødingen kommune hvor driften har vært preget av betydelig behov for å tilpasse driften til nedgang i inntekter.*»

Under **Resultatvurderinger** (s. 17) ble det vist til at «*kun en av avdelingene innenfor enhet Helse og Omsorg overholdt budsjetttrammene. Samlet var overskridelsene på nærmere 6,7 mill. Fortsetter disse overskridelsene styrer en i 2018 mot enda et år med driftsmessig underskudd. Stadig turnover i ledelse, høyt sykefravær, arbeidsmiljø, tjenester på et for høyt omsorgsnivå, manglende plan og styringsverktøyer, for svak økonomikompetanse samt manglende anvendelse av omsorgstrapp er sentrale elementer ved forklaring av et svært stort budsjettavvik. Lødingen kommune har og et uforholdsmessig høyt antall ressurskrevende brukere i forhold til andre kommuner.*» Negative avvik innen Helse og omsorg var opplyst å gjelde alle tjenestoområder med unntak av kjøkken/serviceteam, der de største avvikene ble opplyst å være relatert til bruk av vikarbyrå og kjøp av tjenester privat (merforbruk 3,3 mill.), samt lønn (merforbruk 6,1 mill. – av dette 4,9 mill. vikarbruk/overtid).

Under **Avsluttende kommentarer om økonomi** (s. 22) viste rådmann til at «*avlagt regnskap for 2017 viser dessverre ingen driftsmessige forbedringer – realiteten er at for mange av avdelingene ikke overholder gitte budsjetttrammer. Helse og omsorg har en økonomi som tidvis kan se ut til å være ute av kontroll. Årsakene til det er nok flere og sammensatte, men driftsnivået må ned hvis ROBEK skal unngås.*» Kommentaren avrundet med at «*Lødingen kommune står nå ved et veiskille – de valg som blir gjort i forhold til videre driftsmessige*

*tilpasninger blir svært avgjørende for kommunen sin økonomiske handlefrihet i årene som kommer.»*

I **kapittelet for Helse og omsorg** var det under «Resultatvurderinger i forhold til oppsatte mål» vist til at enheten «*hadde ett fokus og ett hovedmål dette året. Det var å få økonomien under kontroll. Lederne har gjennomgått et lederutviklingsprogram med Bedriftskompetanse som hadde som hovedmål å identifisere og unngå merforbruk. [...] I tillegg ble det satt av en økonomi-dag i måneden, hvor oppdaterte regnskapstall for forrige måned ble gjennomgått for å identifisere årsaker til avvik, med fokus på å stoppe den negative utviklingen. Denne dagen er et samarbeid mellom avdelingsledere, kommunalsjef og økonomiavdelingen.*» Det opplyses videre at «*alle tiltak til tross så raknet budsjettet på senhøsten 2017. Viktige årsaker til dette var ekstremt høyt sykefravær og kostnader knyttet til innleie, åpning av ny post og stort behov for liggedøgn på sykehjem. Lønnsvekst var ikke budsjettet, som tilsvarer rundt 1,5 million kroner.*» Det ble avslutningsvis opplyst at avdelingsledere for de tre største tjenesteområdene hadde gitt tydelige signaler om et for stort lederspenn som gjorde at de ikke samtidig både klarte «*å følge opp personalet i den grad de burde, følge med på faglige utfordringer og passe økonomien med et spenn på ofte 50 ansatte hver. De ber om at dette spennet blir mindre. Kommunalsjefen er enig i det.*»

#### - Årsberetning 2018

**Rådmannens innledende kommentarer** (s. 3) startet med å opplyse at «*2018 har vært et år hvor fokus har vært å få økonomisk kontroll med driften.*» Videre ble det vist til tidlige driftsmessige utfordringer innenfor helse og omsorg hadde vært knyttet til «*overbelegg på sykehjem, vakante stillinger og høyt sykefravær.*», i løpet av året hadde blitt redusert ved nedgang i sykefravær og ansettelse av ny kommunalsjef og nye ledere. Et pågående omstillingsprosjekt i enhet Helse og omsorg ble opplyst at «*er gjennomført høsten 2018 ihht. vedtatt plan, med tre delprosjekter som har vært; etablering av bemanningskontor, rutiner for tildelingskontor og driften i miljøtjenesten. (...) Omstillingsarbeidet fortsetter 2019 med nye delprosjekter som er; organisering av hjemmetjenesten, definering av omsorgstrapp i Lødingen, og tilpassing av økonomien til omlegging av driften.*»

Under **kapittel 5.2 Resultatvurderinger** ble det for enhet Helse og omsorg; «*viser igjen et år med store budsjettmessige overskridelser. [...] Fortsetter disse overskridelsene er sannsynligheten stor for et betydelig underskudd på driften i 2019. Utfordringene ligger fortsatt i stadig turnover i ledelse, sykefravær, arbeidsmiljø, tjenester på et for høyt omsorgsnivå, for svak økonomikompetanse, samt manglende anvendelse av omsorgstrapp. [...] Lødingen kommune har og et uforholdsmessig høyt antall ressurskrevende brukere i forhold til andre kommuner, noe som drar opp kostnadene betydelig.*»

I **kapittel 6.3 Helse og omsorg** ble det vist til at enheten «*har hatt et år med store utfordringer i forhold til å beholde/rekruttere ledere.*» Dette innbefattet også kommunalsjef for tjenesten. Det ble videre opplyst at «*i september startet utviklingsarbeidet med innleiekontor, tjenestekontor og miljøtjenesten som første delmål i utviklingsprosjektet for helse og omsorg. [...] To av prosjektene avsluttes med sluttrapport 31.01.2019. Prosjekt miljøtjenesten videreføres første halvdel av 2019.*»



### - Årsberetning 2019

**Kommunedirektøren innledende kommentarer** (s. 3) viste til at det i de siste årene har vært store driftsmessige utfordringer, spesielt innenfor enhet Helse og omsorg. Det ble opplyst at;

*«Utfordringene kjennetegnes ved overbelegg på sykehjemmet, mange ressurskrevende brukere, et tidvis høyt sykefravær, samt flere ubesatte lederstillinger. Kostbare og kortsiktige løsninger har litt for ofte vært valgt, med konsekvenser i form av overskridelser i vedtatte budsjettrammer. Drifta har ikke vært bærekraftig. Dette til tross for at det over flere år har vært stort fokus på nettopp bedre styring og økonomisk kontroll.»*

Videre ble det vist til;

*«Omstillingsprosjektet i enhet for Helse og omsorg ble igangsatt høsten 2018. Tre delprosjekter var sentrale: etablering av bemanningskontor, bedre rutiner for tildelingskontor, samt gjennomgang av drifta ved miljøtjenesten. Nye prosjekter inn i 2019 var organisering av hjemmetjenesten, med en tydelig definering av 'omsorgstrapp', samt å få på plass en ny leder for helse og omsorgsenheten. [...] En rekke prosjekter ble iverksatt innenfor hele helse- og omsorgsenheten dette året. Målsetting og intensjoner var gode, men i ettertid ser vi at flere prosjekter ikke var tilstrekkelig forankret og har vist seg å bli svært kostbar for kommunen.»*

Under **kapittel 5.2 Resultatvurderinger** var det i årsberetningen vist til enhet for Helse og omsorg hadde hatt en samlet overskridelse (merforbruk) på nærmere 10,5 mill. i forhold til regulert budsjett, og at iverksatte omstillingsprosesser ikke hadde gitt uttelling. Det ble også vist til at sentrale elementer til budsjettavvik var knyttet til «[...] stor turnover i ledelsen, høyt sykefravær, for høyt tjenestenivå spesielt ved at vi har mange institusjonsplasser, manglende plan og styringsverktøy og svak økonomi kompetanse.» Det ble her avsluttet med at «[...] budsjettoppfølging og kontroll er ikke god nok i flere av tjenesteområdene.» innen enheten.

I **kapittel 6.3 Helse og omsorg** ble det nærmere redegjort for enheten og underliggende tjenesteområder. Det ble vist til betydelige utfordringer med sykefravær blant ledere. Det var også vist til igangsatte prosesser knyttet til omstillingsprosjektet, herunder utfordringer med disse og manglende uttelling i forhold til mål. Utfordringene hadde særlig vært knyttet til at turnusordninger for de tre største avdelingene - Miljøtjenesten, Sykehjemstjenesten og Hjemmetjenesten – ble svært forsinket, og ikke var på plass ved utgangen av 2019. Samtidig var det opplyst at det innen *administrasjon* for enheten i løpet av 2019 ble etablert flere stillinger, herunder tre deltidsstillinger som ikke var hjemlet i kommunestyret.

### Tertialrapporteringer

Det følger av dagjeldende kommunelov, tilhørende forskrift og kommunens eget økonomireglement en plikt for rådmann og administrasjon å rapportere om økonomiske utvikling innen enhet for Helse og omsorg. Kommunens gjeldende *økonomireglement* ble vedtatt i oktober 2018, med krav om tilstandsrapportering *hvert tertial*. Rapporteringsplikten innebærer ved nevneverdige økonomiske avvik, også å foreslå *tiltak* for å oppnå budsjettbalanse. Det foreligger krav om minst å avlegge tertialrapporter for periodene frem til og med 30. april og 30. august. Årsberetningen utgjør rapportering for tredje tertial (T3), og har etter forskrift om årsregnskap og årsberetning § 10 tredje ledd krav til at skal være avlagt så snart som mulig og senest innen 31.03 året etter regnskapsåret. I tabellen under angis tertialrapporteringer for 2016-2019 med saksnummer og dato for kommunestyrets behandling.

Tabell 9: Tertialrapporteringer 2016-2019

Tertialrapportering	2016 saksnr. (dato)	2017 saksnr. (dato)	2018 saksnr. (dato)	2019 saksnr. (dato)
T1 (per 30.04)	49/16 (16.06)	70/17 (15.06)	69/18 (14.06)	75/19 (20.06)
T2 (per 30.08)	71/16 (06.10)	90/17 (05.10)	110/18 (18.10)	150/19 (07.11)
T3 (per 31.12) *	69/17 (18.04)	67/18 (10.05)	74/19 (26.04)	45/20 (05.06)

\* Årsberetning for regnskapsåret

Av tabellen fremkommer det at det er fremlagt to tertialrapporter i tillegg til årsberetning for hvert av de fire årene som er undersøkt. Vi finner også at tertialrapportene inneholder opplysninger om både igangsatte, planlagte og anbefalte tiltak for å oppnå budsjettmessig balanse ved nevneverdige avvik innen helse- og omsorgssektoren. Henvisninger til tiltak har vært størst etter at omstillingsprosjektet for helse og omsorgstjenesten ble igangsatt i 2018. Årsberetningene ser vi har vært avlagt til dels betydelig for sent i forhold til fristkrav, noe som også årlig er kommentert av revisor.

Under vises det til enkelte sentrale opplysninger gitt i noen av de nevnte ordinære tertialrapporteringene (unntatt årsberetningene) det er vist til.

#### - Tertialrapportering 1 2016

Kommunestyret vedtok innstilling om at «*alle enheter pålegges å gjennomføre tiltak innenfor egen drift slik at man holder seg innenfor enhetens budsjettamme.*»

Det ble vist til foreløpig merforbruk innen enhet Helse og omsorg på nær 0,8 mill., der tjenesteområdene sykehjemstjenesten utgjorde størstedelen med et merforbruk på drøye 0,6 mill. for første tertial. Hjemmetjenesten hadde også et oppgitt merforbruk på vel 0,17 mill. Ellers var det gitt særskilt kommentar til enhetene om at «*driftsnivået bør holdes på et så nøkternt nivå som mulig resten av året.*» Det ble ikke eksplisitt vist til tiltak for å få budsjettbalanse, men vist til utfordringer knyttet til rekruttering av fagarbeidere, høyt sykefravær og merforbruk av overtid som følge av dette. Det var ikke angitt konkrete tiltak for de enkelte tjenesteområdene.

Det var fremsatt års-avviksprognose med et merforbruk på vel kr 2,1 mill. for helse og omsorgsenheten samlet.

#### - Tertialrapportering 2 2016

Kommunestyret vedtok innstilling om at «*alle enheter er pålagt gjennomføring av tiltak innenfor egen drift for overholdelse av vedtatt budsjettamme, jmfør vedtak i k.sak 049/16.*»

Det ble for Helse og omsorg oppgitt «*et negativt avvik på 0,8 mill. er økt til 4,6 mill.*» Videre ble det gitt særskilt kommentarer på at det begynte å bli til dels svært store avvik – «*spesielt innenfor enhet Helse og omsorg (...) Alle tiltak som ble skissert ved rapportering for 1. tertial må videreføres<sup>32</sup>, og her bør settes restriktive retningslinjer i bruk av vikarer, ekstrahjelp og overtid. Bruk av vikarbyrå må holdes på et absolutt minimum.*» Det var ikke angitt konkrete tiltak for de enkelte tjenesteområdene.

<sup>32</sup> Ingen tiltak var eksplisitt nevnt i 1. tertialrapport, jf. kommentarer under denne – revisors anmerkning

Det var fremsatt års-avviksprognose med et merforbruk på vel kr 6,3 mill. for helse og omsorgsenheten samlet.

*- Terialrapportering 1 2017*

Kommunestyret vedtok innstilling om at «*alle enheter pålegges tiltak innenfor egen drift slik at foreliggende budsjettrammer overholdes.*»

Det ble for Helse og omsorg oppgitt «*en positiv prognose i mars er endret til en negativ prognose i april. Noe usikkerhet til årsak. Her er stor usikkerhet mht ressurskrevende bruker.*» Driftsnivået for enhetene videre i 2017 blir særskilt kommentert at «*bør holdes så nøkternt så overhode mulig.*» merforbruk for enhet for Helse og omsorg var oppgitt til vel kr 0.45 mill.

Videre viste rapporten til at «*det er en absolutt nødvendighet at hver enkelt enhet har en total gjennomgang av egen drift for å komme med kostnadsreducerende og/eller inntektsøkende tiltak for å få en balansert drift.*» Det var ikke angitt konkrete tiltak for de enkelte tjenesteområdene.

Det var fremsatt års-avviksprognose med et merforbruk på kr 0,15 mill. for helse og omsorgsenheten samlet.

*- Terialrapportering 2 2017*

Kommunestyret vedtok *ikke* i tråd med innstillingen fra formannskapet, som var «*alle enheter pålegges å gjennomføre tiltak i henhold til rådmannens tiltaksplan.*» Med henvisning til blant annet terialrapportering om merforbruk innen Helse og omsorg på 1,7 mill. per august, og årsprognose på 1,5 mill. i merforbruk for enheten, og «*med basis i de styringssignaler og krav til rådmannen som kommunestyret tidligere har vedtatt for å oppnå et årsresultat i balanse, samt for å ta ned driftsnivået i kommune, er fremlagt terialrapport med årsprognose ikke tilfredsstillende. Rådmannen bes iverksette nødvendige tiltak for å oppnå årsresultat minimum i balanse.*» Kommunestyret vedtok samtidig «*å igangsette en ekstern gjennomgang av driften i helse- og omsorgssektoren. Ekstern kompetanse skal samarbeide med en referansegruppe bestående av 3 ansatte og 2 politikere. En trivselsundersøkelse blant de ansatte er et av tiltakene som skal iverksettes.*»

Rådmannen opplyste i rapporten at enhet for Helse og omsorg hadde et merforbruk som «*øker fra 0,4 mill. ved første [1.] terial til 1,7 mill. ved rapportering 2. terial.*» Overtid, vikar innleie, lønnsoppgjør og uforutsette kostnader oppgis å ha bidratt til økte kostnader i forhold til budsjett. Det var fremlagt en tiltaksliste for å oppnå budsjettbalanse, herunder restriktivt bruk av vikarer, overtid, ekstrahjelp mm., tilnærmet innkjøpsstopp, vakanse flere stillinger samt driftsmessig gjennomgang av bygg for å redusere energikostnadene. Vikarbruk og overtid var oppgitt å være hovedårsak til merforbruk knyttet til lønn. Det var ikke angitt konkrete tiltak for de enkelte tjenesteområdene.

Det var fremsatt års-avviksprognose med et merforbruk på vel kr 1,5 mill. for helse og omsorgsenheten samlet.

### - Terialrapportering 1 2018

Kommunestyret vedtok i tråd med Formannskapetets innstilling at *«Alle enheter pålegges umiddelbare tiltak innenfor egen drift med et overordnet mål om minimum budsjettmessig balanse.»*

Rådmannen opplyste at enhet for Helse og omsorg ved utgangen av 1. tertial hadde et merforbruk på hele 5,8 mill. Sykehjemmet sto for den klart største delen av dette, grunnet i ressurskrevende klienter. *«Tiltaksliste med konkrete tiltak for kostnadsreduksjoner er under utarbeidelse og implementering i organisasjon. Det vises her til egen særskilt sak til kommunestyret i juni møtet.»*

For sykehjemmet – som hadde det største avviket i prognosen – ble det foreslått å redusere bemanningen med 14,5 timer per dag, samt andre lønnsreduserende tiltak. I hjemmesykepleien var det foreslått redusert bruk av vikarbyrå, samt bedre ressursutnyttelse. Miljøarbeidertjenesten skulle avvikle to årsverk, samt avvikle bruk av hvilende nattevakt grunnet bedre samkjøring av brukergrupper.

Det var fremsatt års-avviksprognose med et merforbruk på nesten kr 6,7 mill. for helse og omsorgsenheten samlet.

### - Terialrapportering 2 2018

Kommunestyret vedtok at *«terialrapport for 2. tertial tas til etterretning.»*

Rådmannen opplyste i rapporten at *«Administrasjonen har frem mot rapportering for 2. tertial 2018 arbeidet med endringer i forhold til økonomirapport til politisk ledelse. Fokus i ny rapporteringsmodul vil være på hovedpostnivå, -samlet og for hver enhet. I tillegg presenteres etterspurt sykefraværdata. Intensjon er at ny økonomirapport skal være mer informativt, gi en bedre oversikt og forståelse, samt være tidsbesparende for enhetene ved rapportering. Det er også en målsetting å bedre kvaliteten på rapporteringen.»*

Det ble videre opplyst at *«Svært mange ressurskrevende brukere innenfor Helse og Omsorg har sprenget alt av budsjettammer - i enheten og i den totale rammen. Det ser nå ut som at en rekordstor utbetaling fra Havbruksfondet vil berge årets resultat. Lødingen er og tildelt 2,25 mill. i ekstraordinære skjønnsmidler til delvis dekning av flere ressurskrevende brukere over 67 år.»*

Av tiltak som ble nevnt er reduksjon i lønn til vikarer, samt bruk av ekstrahjelp og overtid. Ellers var det forelagt svært få konkrete tiltak knyttet til de enkelte ansvarsområdene.

Det var fremsatt års-avviksprognose med et merforbruk på vel kr 6,3 mill. for helse og omsorgsenheten samlet.

### - Terialrapportering 1 2019

Kommunestyret vedtok i tråd med innstilling fra Formannskapet *«Terialrapport for 1. tertial tas til etterretning. Alle enheter pålegges iverksettelse av kostnadsbesparende tiltak inneværende budsjettår slik at målsetting om minimum driftsmessig økonomisk balanse oppnås.»*

For administrasjon knyttet til enhet Helse og omsorg opplyses det blant annet at det er opprettet *tildelingskontor* med oppstart 20.05.19, og *bemanningskontor* med oppstart 01.06.19, samt innhentet *spisskompetanse på turnus* – med oppstart av ny turnus uke 34. Avvik ved de ulike tjenesteavdelingene knyttet til helse og omsorgsenheten blir i stor grad knyttet til

lønnskostnader som følge av blant annet overtid og bruk av vikarer blant annet som følge av høyt sykefravær.

Konstituert rådmann opplyser også at driftsnivået fortsatt er for høyt i forhold til tildelte rammer. *«Tiltak som restriktiv bruk av vikarer, ansettelses og - innkjøpsstopp må vurderes for å få ned kostnadene på kort sikt. Dette må gjelde for alle enheter. På lang sikt må nødvendige strukturelle endringer gjennomføres for å få på plass varige kostnadsbesparende tiltak. Helse og Omsorg har pågående prosesser som forventes å gi en mer kostnadseffektiv drift.»*

For de ulike ansvarsområdene innen helse og omsorgsenheten ble det angitt årsaker til mer- og mindreforbruk, samt dels også konkrete tiltak som burde eller kunne iverksettes for å komme i budsjettbalanse. For *administrasjon* ble det vist til at det var opprettet både tildelingskontor, bemanningskonter og innhentet spisskompetanse på turnus for opprettelse av ny turnusordning. Med kontinuerlig oppfølging og justeringer i organisasjonen var det forventet mindre overskridelser. For *hjemmesykepleien* ble det vist til at bedre planlegging i forhold til akuttsituasjoner, og bedre utnytting av vikarer ville kunne bidra positivt økonomisk. For *sykehjem* ble det foreslått å kutte bruk av vikarbyrå. For *miljøavdelingen* var utfordringene knyttet til ulike typer lønn og sykepenger.

Det var fremsatt års-avviksprognose med et merforbruk på vel kr 1,7 mill. for helse og omsorgsenheten samlet.

#### - Terialrapportering 2 2019

Kommunestyret vedtok i tråd med innstilling fra Formannskapet - 31.10.2019. *«Terialrapportering for 2. tertial 2019 tas til etterretning. Med bakgrunn i foreliggende rapport pålegges alle enheter vikar, ansettelses og innkjøpsstopp ut året.»* Videre at *«Rådmannen pålegges å påse at det ikke blir foretatt anskaffelser eller iverksatt tiltak som det ikke finnes budsjettmessig dekning for. Rådmannen bes også følge opp at alle andre mulige innsparings tiltak blir iverksatt, men dog slik at man opprettholder en forsvarlig tjenesteproduksjon. Rådmannen rapporterer til kommunestyret i neste møte om gjennomførte innstramminger og iverksatte tiltak.»*

Konstituert rådmann opplyste at det forelå betydelig driftsmessig merforbruk som på kort sikt kunne søkes løst med *«straktiltak som restriktiv bruk av vikarer, ansettelses og innkjøpsstopp. På lang sikt må nødvendige strukturelle endringer gjennomføres for å få på plass varige kostnadsbesparende tiltak. Helse og Omsorg har pågående prosesser som forventes å gi en mer kostnadseffektiv drift. Dette vil ta tid»* Videre ble det opplyst om konsekvenser for økonomistyringen i Lødingen kommune av at ny kommunelov trer i kraft. Det ble også gitt prognose for ytterligere økning av merforbruk for resten av regnskaps- og budsjettåret 2019, men at en bedring av situasjonen kunne ventes fra og med 2020. Merforbruket innen helse og omsorgstjenestene ble her vurdert å bli på over 4,5 mill. for 2019. Utfordringen ble sagt *«i stor grad vil bli å skape en forståelse for bedre budsjett disiplin i enhetene.»*

Det ble vist til igangsatte tiltak for bedre sykefraværsoppfølging, gjennom blant annet tett dialog mellom ansatte og ledere. For *administrasjon* ønsket kommunalsjef å redusere bemanningen. For *hjemmetjenesten* var fokus rettet mot arbeidsmiljø grunnet erfaring med høyt sykefravær. For *miljøtjenesten* var også høyt sykefravær en utfordring, og oppfølging av sykemeldte skulle ha prioritet. For *sykehjem* var det omsøkt ekstraordinære skjønnsmidler gjennom fylkesmannen, og i tillegg var det også her fokus på oppfølging av sykemeldte.

Det var fremsatt års-avviksprognose for helse og omsorgsenheten samlet med et merforbruk på litt over kr 2,7 mill. forutsatt overholdelse av budsjett ut året. Begrunnet i økonomisk utvikling etter første estimat, ble det samtidig angitt et mer sannsynlig estimert merforbruk på over kr 4,5 mill.

### Månedrappoteringer

Rådmannen er etter bestemmelse i kommunens *økonomireglement* – vedtatt oktober 2018 – pålagt hver måned å gjennomføre *avviksanalyse* i forhold til budsjett, og ved vesentlige avvik fremme sak (rapportere) for kommunestyret. Bestemmelsen har sitt opphav i dagjeldende kommunelov § 47 andre ledd, og rapporteringsplikten i slike tilfeller vil derfor ha vært gjeldene for hele undersøkelsesperioden.

Ved gjennomgang av saksfremlegg til kommunestyrets møter etter oktober 2018 fremkommer det frem til utgangen av 2019 lite dokumentasjon på at det er fremlagt skriftlige månedrappoteringer for kommunestyret som angår økonomiske driftsforhold ved enhet for Helse og omsorg, til tross for at enheten gjennomgående har hatt betydelige overskridelser i forhold til budsjett. Det kan være at slike rapporteringer har vært fremlagt som muntlige orienteringer i kommunestyrets møter, eller er saksforhold som ikke er merket med månedrappotering. Da flere av orienteringene vist til på saksoversikten til kommunestyrets møter ikke angir opplysninger om saksinnhold, kan vi ikke uttale oss om det er redegjort for tiltak som er igangsatt eller planlagt igangsatt hva gjelder økonomiske styringstiltak innen helse- og omsorgssektoren. Kommunen har ikke gitt tilbakemelding på forespørsel om det noen av disse orienteringene kunne være relatert til økonomirappoteringer for enhet Helse og omsorg, og vi må derfor forutsette at orienteringene ikke har omhandlet slike forhold.

Vi viser under kort til to slike orienteringer gitt etter vedtatt økonomireglement-som rådmannen har avgitt i løpet av 2019, og der det foreligger dokumentasjon på tiltak som er iverksatt knyttet til helse og omsorgssektoren.

I kommunestyret 20.06.2019, i sak 04/19, orienterte rådmann om søknad om skjønnsmidler ressurskrevende tjenester 2019. Det ble her redegjort for følgende to søknader oversendt Fylkesmannen i Nordland; i) Ressurskrevende tjenester – andre (søknadsbeløp 8,2 mill.) og ii) Ressurskrevende brukere over 67 år (søknadsbeløp 6,4 mill.)

I kommunestyret 12.12.2019, i sak 156/19, var det listet opp underliggende saker (med saksnummer) det var orientert om, **uten at det var nærmere angitt innholdet i orienteringene**. Blant annet er det vist til sak 47/19 – «*Omstillingsarbeidet helse og omsorg – status*», samt sak 44/19 – «*Lønnsnivå – nye stillinger*», som begge omhandler helse og omsorgsenheten.

Det ble også gitt rapportering i kommunestyrets møte 28.03.2019, i sak 05/19, om regnskap 2018 – driftsutfordringer 2019 og videre. Her redegjorde rådmann for økonomiske driftsmessige utfordringer for hver enkelt kommunal enhet, herunder også Helse og omsorg og underliggende tjenesteområder. Det ble generelt for kommunen vist til at «*Driftsnivået er betraktelig høyere enn tildelte rammer. Omstilling absolutt nødvendig.*». Rådmannen avrundet med «*Klarer vi ikke nødvendig omstilling dette året vil regnskap 2019 vise blodrøde tall ...*» (uthevet tekst i original)

I tillegg ble det i kommunestyret 06.06.2019, i sak 78/19, gjort vedtak om «*organisasjonsmessige tiltak innen helse- og omsorg*», basert på to konkrete (omstillings)forslag fra rådmann og påfølgende innstilling fra administrasjonsutvalget.

Tiltakene som ble ønsket gjennomført var opplyst å være henholdsvis nytt **bemanningskontor** og nytt **tildelingskontor**. I tillegg ble det vist til et overordnet mål om tilpasning av hele organisasjonen, herunder redusere antall mellomledere. Begge tiltakene er senere gjennomført.

Ser man på hele undersøkelsesperioden før økonomireglementet trådet i kraft, har rådmannen også fremmet enkeltsaker her om økonomiske forhold gjeldende enhet Helse og omsorg. I tillegg anser revisor saksfremlegg i forbindelse med budsjettreguleringene å være denne typen rapportering. Det vises til kapittel 5.1.2 for nærmere redegjørelse for disse. Tertialrapporteringene kan inkluderes på samme måte.

### 6.3 Oppfølging av politiske vedtak

#### *Revisors funn*

##### Controllerstilling

Begrunnet i betydelige kapasitetsmessige problemer i økonomiavdelingen fattet kommunestyret 11.05.2017, i sak 48/17, vedtak om å opprette 100 % stilling som **controller** ved økonomiavdelingen i kommunen. Vedtaket ble opplyst å bakgrunn i utfordringer knyttet til oppfølging, kontroll og løpende rapportering innen økonomiområdet, der dette ble opplyst å ha;

*«vært spesielt markant innenfor Helse og omsorgssektoren, hvor budsjettoverskridelser mer er blitt regelen enn unntaket. Ved avleggelse av årsregnskap opplever en stort sett hvert år større budsjettmessig avvik, med manglende konsistens i regnskap sammenstilt med budsjett, planer og vedtak.»*

Det ble videre opplyst at;

*«regnskapsrapportering, analyser, rådgivning og kvalitetssikring/økonomisk internkontroll kommer for sent i nytt budsjettår, og får ikke tilstrekkelig fokus/oppmerksomhet gjennom året. Med små ressurser må løpende drift gis prioritet fremfor disse oppgavene, og oppfølging/kontroll av enhetene blir derfor mangelfull.»*

Det fremkommer av rådmannens Budsjettkommentarer, under beskrivelser av budsjettprosess, jf. kap. 5.1.1 «*Budsjettprosess – budsjettår 2018*», at administrasjonen har fulgt opp vedtaket høsten 2017. Her ble det opplyst at «*Økonomiavdelingen har i høst fått styrket sin kapasitet og kompetanse ved at det er tilsatt en controller.*»

##### Omstillingsprogram

Etter langvarig merforbruk innen enheten helse- og omsorg ble det i 2017 administrativt utarbeidet forslag til et **omstillingsprogram** for enheten med et antall konkrete tiltak som kunne iverksettes for å få bedre økonomisk kontroll med enheten. Omstillingsprogrammet er knyttet til kommunens arbeid med ny organisasjonsplan vedtatt av kommunestyret 15.11.2018 i sak 123/18. Omstillingstiltak er blant annet grunnet i eksterne driftsanalyser fremstilt i to selvstendige rapporter fra henholdsvis Bedriftskompetanse AS og Sødermann AS, der førstnevnte – hva gjelder helse- og omsorgssektoren – har tatt utgangspunkt i Sødermann-rapportens (2018) funn fra gjennomgang av driften av helse- og omsorgssektoren i kommunen.

Kommunestyrets vedtak, sak 63/18, til Sødermann-rapporten påla rådmannen blant annet «*å sette i verk kortsiktige og langsiktige tiltak innenfor enhet helse og omsorg i tråd med*

anbefalinger fra firmaet Sødermann i deres rapport av 15. mai 2018. I arbeidet skal det legges vekt på fag, organisasjon og økonomi [...].» Bedriftskompetanses anbefalinger og anbefalinger fra Sødermann har vært grunnlaget for omstillingstiltakene innen enhet Helse og omsorg.

I 2018 er det opplyst at følgende delprosjekter ble igangsatt;

- Etablering av bemanningskontor
- Bedre rutiner for tildelingskontor
- Gjennomgang av driften ved miljøtjenesten

Årsrapport for 2018 opplyser at de to første delprosjektene er avsluttet (gjennomført) med sluttrapport 31.01.2019, mens miljøtjenesteprojektet blir videreført først halvdel av 2019.

I 2019 er det videre opplyst at følgende prosjekter ble igangsatt;

- Organisering av hjemmetjenesten (med tydelig definisjon av omsorgstrapp)
- Ansettelse av ny leder for helse og omsorgsenheten

Av årsrapport for 2019 fremkommer det at *bemanningskontor* og *forvaltningskontor* raskt ble etablert i tråd med milepælsplan for 2019. Det ble også ansatt ny kommunalsjef for enhet for Helse og omsorg.

Målsetningene med positive økonomiske effekter av omstillingsprogrammet er ikke nådd, og skyldes ifølge ny kommunedirektørs kommentarer i årsberetning for 2019 at flere av prosjektene ikke var tilstrekkelig økonomisk forankret og har vist seg svært kostbare for kommunen. I forbindelse med ny organiseringsmodell fra tre-nivå til to-nivå modell ønsker kommunedirektøren å reversere noen av de tiltakene som var vedtatt for omstillingsprogrammet. En slik endring må imidlertid være forankret i nytt kommunestyrevedtak.

I kommunestyremøte 14.02.2019 i sak 13/19 ble det rapportert og redegjort for administrasjonens oppfølging av politiske vedtak i 2018. Av saker med tilknytning til økonomiske omstillingstiltak for helse og omsorgstjenestene ble det gitt følgende status av administrasjonens oppfølging:

Tabell 10: Administrasjonens rapporterte oppfølging av politiske vedtak 2018

Saksnr.	Saktekst	Status adm.	Frist	Rådmannens kommentar
108/18	Opprettelse av stillinger i enhet HO – hjemmetjenesten	Ferdig	-	Ingen
94/18	Oppfølging av Sødermannrapporten – videre arb. m/etablering av omsorgstrapp	Startet	30.06.20	Statusrapport 21.12.18
93/18	Oppfølging av forslag til innsparinger i enhet HO	Startet	07.11.19	Rapport for å dokumentere øk. effekt
71/18 (jf. 93/18)	Forslag til innsparinger i HO for å nå budsjett	Startet	-	Ingen
63/18	Ekstern gjennomg. / evaluering av driften av HO	Startet	31.07.20	Ingen
27/18	Organisasjonsgjennomgang og driftsanalyse for enhet HO	Startet	-	Ingen



Av tabellen fremkommer alle politiske vedtak relatert til helse- og omsorgstjenesten som det i rapporten er opplyst er administrativt igangsatt, eller ferdigstilt (ett tilfelle) på tidspunkt for redegjørelsen.

Det synes ikke å foreligge en tilsvarende redegjørelse for administrasjonens oppfølging av politiske vedtak i 2019, i kommunestyrets møter for 2020. Imidlertid foreligger det i møte 20.02.2020, i sak 03/20, en kort orientering til kommunestyret om status i omstilling Helse og omsorg. Denne kan dels knyttes til saksnummer 71/18 og 93/18 i tabellen. Følgende forhold blir redegjort for av konstituert Helse og omsorgsleder (sitert);

- *Forvaltningskontoret og innleiekontoret i drift og fungerer meget godt.*
- *Turnusarbeidet har pågått siden mai 2019 og det forventes en avklaring om ferdigstilling først i mars.<sup>33</sup>*
- *Hjemmetjenesten og Sykehjemmet vil starte sine turnuser så snart disse er kontrollert og justert. Det er for tiden ikke satt noen startdato for disse turnusplanene, men det er god dialog og godt samarbeid mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte.*
- *Turnusarbeidet har tatt uforholdsmessig lang tid. Dette har skapt frustrasjon og irritasjon hos ansatte. Dato for oppstart vil bli annonsert så snart turnusene er klart for utrulling.*
- *Miljøtjenesten har oppstart av ny turnus 1. mai.*

I kommunestyrets møte i 28.03.2019, i sak 34/19, ble det avgitt statusrapport for arbeidet med omstilling i enhet Helse og omsorg, herunder etablering av omsorgstrapp. Denne rapporten er relatert til sak 94/18 i tabellen foran, og redegjør for fremdriften i arbeidet med omsorgstrapp, samt avgitt sluttrapport for delprosjektene bemanningskontor og vikarpool.

Ekstern gjennomgang/evaluering av driften av Helse- og omsorg, som vist til i tabellen over under sak 63/18 og 27/18 er blant annet igangsatt gjennom evalueringsundersøkelse av kommunen, tilhørende enheter og underliggende tjenesteområder. Undersøkelsen er gjennomført av Bedriftskompetans, og foreligger i egen rapport.

I oppstartsmøtet for denne forvaltningsrevisjonen ble det fra kommunedirektøren, som tiltrådte etter at disse prosjektene var igangsatt, uttrykte et ønske om en kritisk gjennomgang av iverksatte og planlagte tiltak da flere av disse etter hans mening ikke ville få ønsket positiv økonomisk effekt. Tilsvarende fremkommer også av kommunedirektørens innledende kommentarer i kommunens årsberetning for 2019.

Det kan også opplyses at ved behandling av årsbudsjett for 2020 og økonomiplan for 2020-2023 den 12.12.2019 ble det på bakgrunn av verbalforslag enstemmig vedtatt at Lødingen kommune skal søke deltakelse i **forsøksordningen med Statlig finansiert omsorgstjenester**, jf. kommunestyresak 161/19. Søknadsfrist var 01. februar 2020 og kommunestyret ba om at søknad ble sendt raskt. Forsøksordningen startet opp i 2016, og 07.12.2020 ble det opplyst i media at Lødingen er en av seks nye kommuner som tas med i ordningen. Administrasjonen har derfor ivaretatt ansvaret for å oversende søknad.

---

<sup>33</sup> Arbeidet med å sette opp turnusplaner ser etter årsberetning for 2019 ut til å være underlagt bemanningskontoret og forvaltningskontoret

### Vedtak om budsjettetterlevelse

Av kommunestyrets vedtak knyttet til både tertialrapporteringer og budsjettreguleringer, jf. de fakta som fremkommer i kapittel 6.2 og 5.1.2 er det ved gjentakende tilfeller vist til at enhetene i kommunen pålegges å gjennomføre tiltak for å oppnå (minimum) budsjettbalanse. Det vises til de to nevnte kapitlene for nærmere redegjørelse av de enkelte vedtakene.

### Vedtak om regulering av økonomiplaner

I de fakta som er presentert under kapittel 5.2, fremkommer det at kommunestyret for både 2016 og 2017 har vedtar «*hovedoversikt drift for perioden*», men at «*ny revidert økonomiplan for perioden [...] legges frem som egen sak i løpet av første halvår [...]*» I tillegg angir vedtaket krav til å beskrive nødvendige tiltak, med målsetning om et netto driftsresultat på henholdsvis 1,75 % og 1,5 %. Ved gjennomgang av saksoversikt for kommunestyrets møter for de oppgitte periodene har revisor ikke kunnet se at det er blitt fremlagt slike reviderte økonomiplaner.

## 6.4 Vurderinger og samlet konklusjon underproblemstilling 2

### 6.4.1 Revisors vurderinger

Revisors vurderinger og konklusjoner bygger på de funn som er presentert foran i kapitlet.

#### ***- Rapporteringsplikt, opplysninger om tiltak, og angivelse av prognoser for resten av året***

##### Pliktige rapporteringer

Revisor registrerer at både årsberetninger og tertialrapporteringer i den undersøkte perioden gjennomgående har inneholdt rapporteringer om utviklingen i inntekter og utgifter i forhold til vedtatte budsjetter innen enhet for Helse og omsorg.

Kommunens økonomireglement har pålagt rådmannen som ledd i budsjettstyringen å **fremme sak** (rapportere) for kommunestyret *dersom det ved pliktige månedlige avviksvurderinger blir vurdert å være fare for overskridelser av enhetens budsjetttramme*. Dette er i tråd med bestemmelsen i dagjeldende kommunelov § 47 andre ledd, og rapporteringsplikten i slike tilfeller vil derfor gjelde hele undersøkelsesperioden 2016-2019. Revisor vurderer at for perioden oktober 2018 til utgangen av 2019 (etter økonomiplanen ble vedtatt), har rådmannen fremmet slike saker for kommunestyret ved to tilfeller (sak 05/19 og 78/19, jf. kap. 6.2). Samtidig vurdering revisor også budsjettreguleringene for hele undersøkelsesperioden som rapporteringer til kommunestyret.

- Revisor vurderer at revisjonskriteriet om rådmann og administrasjon *i årsberetninger, og tertialrapporter skal rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter i forhold til vedtatte budsjett innen enhet for Helse og omsorg, som oppfylt.*

Budsjettreguleringssakene og øvrige saker fremmet fra rådmannens side i perioden fra medio oktober 2018 til utgangen av 2019 indikerer at rådmannen jevnlig har vurdert forholdet mellom påløpte netto driftsutgifter og vedtatt budsjett for enhet for Helse og omsorg. Rådmannen har etter revisors vurdering ved seks anledninger tematisert nettopp dette forholdet overfor kommunestyret ved å fremme sak til politisk behandling. Disse seks sakene kommer i tillegg til de rapporteringer rådmannen etter kommuneloven har vært pliktig til å utføre; tertialrapportering og avleggelse av årsregnskap med årsberetning. Revisor anser derfor at

rådmannen i stor grad synes å ha etterlevd økonomireglementets bestemmelse om at han månedlig skal vurdere driften opp mot vedtatt budsjett og rapportere til kommunestyret dersom budsjettoverskridelse virker sannsynlig. Etersom den lokale bestemmelsen i kommunens økonomireglement må ses som et uttrykk for plikten rådmannen har hatt etter kommuneloven § 47 annet ledd, finner revisor det hensiktsmessig å legge til at vi anser at rådmannen gjennom budsjettreguleringssakene i 2016 og 2018 også synes å ha ivaretatt hensynet til å melde ifra til kommunestyret om sannsynlige budsjettoverskridelser innen enhet for Helse og omsorg i tilstrekkelig hyppighet. Når det gjelder 2017, stiller revisor spørsmål ved om rådmannen i tilstrekkelig grad har rapportert til kommunestyret om sannsynlig merforbruk ved enhet for Helse og omsorg.

### Opplysninger om tiltak

Når det gjelder forslag om nødvendige tiltak, anser revisor at forekomsten og graden av konkretisering av slike har variert noe rapporteringene imellom. I de to siste av de årsberetningene som inngår i revisors utvalg, angis det konkrete tiltak for oppnåelse av budsjettbalanse. I tertialrapportene er det vist til iverksatte og mulige tiltak for oppnåelse av budsjettmessig balanse, men konkretiseringsnivået på disse varierer noe.

- Revisor vurderer at revisjonskriteriet om at rådmannen og administrasjonen *dersom det er rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik, skal i rapportene foreslå nødvendige tiltak for å oppnå budsjettbalanse, til dels er oppfylt* gjennom den undersøkte perioden.

### Årsprognoser i tertialrapporter

Samtlige av tertialrapportene revisor har undersøkt, har inneholdt økonomiske årsprognoser for enhet for helse og omsorg.

- Revisor vurderer derfor revisjonskriteriet om at rådmann og administrasjon *i tertialrapportene skal angi økonomiske prognoser for resten av året som oppfylt.*

## **- Oppfølging av politiske vedtak av økonomisk betydning for enhet for Helse og omsorg**

### Controllerstilling

Kommunestyrets vedtak om opprettelse av egen controller ved økonomiavdelingen ble fulgt opp med ansettelse av controller i økonomiavdelingen høsten 2017.

### Omstillingsprosjektet

Det fremkommer av våre funn at kommunens rådmann og administrasjon har iverksatt eller påbegynt iverksettelse av de fleste tiltak som var vedtatt gjennomført av kommunestyret knyttet til omstillingsprosjektet innen helse og omsorg som ble igangsatt i 2018. Av opplysninger gitt i årsberetningen for 2018 fremkommer følgende tre delprosjekter som sentrale; i) etablering av bemanningskontor, ii) rutiner for tildelingskontor og iii) driften i miljøtjenesten. Det var også vist til følgende tre delprosjekter som skulle med inn i 2019; i) organisering av hjemmetjenesten, ii) definering av omsorgstrapp og iii) tilpassing av økonomien til omlegging av driften.

Av tertialrapport 1 og 2 2019 fremkommer det informasjon om både igangsatte og ferdigstilte tilknyttede delprosjekter. I årsberetningen for 2019 viser kommunedirektøren til de samme

delprosjektene, men avrunder med at «*målsetningene og intensjonene var gode, men i ettertid ser vi at flere delprosjekter ikke var tilstrekkelig forankret og har vist seg å bli svært kostbar for kommunen.*»

#### Tiltak for å overholde vedtatte budsjettammer

Av både kapittel 6.2 om tertialrapporteringer og kapittel 5.1.2 om budsjettreguleringer, fremkommer det ved gjentatte tilfeller kommunestyrevedtak som har pålagt enhetene i kommunen gjennomføre tiltak innenfor egen drift slik at vedtatte budsjettammer blir overholdt. Da budsjettammene for enhet Helse og omsorg gjennomgående har blitt betydelig overskredet, er revisors vurdering at rådmannen ikke har klart å påse at slike tiltak har blitt iverksatt og/eller blitt fulgt opp. Vurderingen understøttes av at merforbruket innen enheten gjennomgående syne å ha vært økende gjennom året.

#### Regulerte økonomiplaner

Ut fra de fakta som er presentert både i kapittel 6.3 og kapittel 5.2 er revisors vurdering at det ikke har vært fremlagt regulerte økonomiplaner for 2016 og 2017 innen første halvår etter at opprinnelige økonomiplaner ble vedtatt med krav om slik regulering. Økonomiplan for 2018 er derimot regulert to ganger i løpet av første halvår etter opprinnelig plan ble vedtatt.

- Revisor vurderer ut fra dette at revisjonskriteriet om at kommunen ved rådmann og administrasjon skal påse at *politiske vedtak med betydning for økonomistyringen av helse- og omsorgstjenestene blir fulgt opp*, bare **i noen grad er oppfylt**.

#### 6.4.2 Samlet konklusjon underproblemstilling 2

På grunnlag av de funn og vurderinger som er vist til foran, er revisors **konklusjon** på underproblemstilling 2 at Lødingen kommune **til dels etterlever de systemene, rutinene og retningslinjene for økonomistyring** som har vært gjenstand for denne undersøkelsen av helse- og omsorgstjenesten.

## 7. OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON

---

**For underproblemstilling 1 om Lødingen kommune har utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre god økonomistyring i henhold til gjeldende regelverk, har revisor vurdert at kommunen:**

- **Ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon årlig skal forelegge kommunestyret et forslag til *realistisk årsbudsjett* for enhet for Helse og omsorg.
- **Ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon skal årlig for kommunestyret legge frem forslag til *realistisk økonomiplan* gjeldende for minst de fire neste år for enhet for Helse og omsorg.
- **I stor grad har oppfylt** revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon bør ha *utarbeidet økonomireglement* som er gjeldende for kommunen og dens virksomhet, men at det foreligger en svakhet i at økonomireglementet ikke er oppdatert i tråd med ny kommunelov og tilhørende forskrifter, samtidig som det er en svakhet at økonomireglementets ulike delreglement ikke lar seg åpne på kommunens hjemmeside.
- **Har oppfylt** revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon bør ha *utarbeidet delegasjonsreglement* som er gjeldende for kommunen og dens virksomhet.
- **Ikke har oppfylt** revisjonskriteriet om at Lødingen kommune ved rådmann og administrasjon bør ha *utarbeidet egen plan som redegjør og tilrettelegger for nødvendig økonomi- og ledelseskompetanse (kompetanseplan)* for kommunen og enhet for Helse og omsorg.

**Revisors konklusjon er at Lødingen kommune i liten grad har utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre god økonomistyring i henhold til gjeldende regelverk innen helse- og omsorgssektoren.**

**For underproblemstilling 2 om Lødingen kommunes etterlever systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyring, har revisor vurdert at kommunen:**

- **Har oppfylt** revisjonskriteriet om at rådmann og administrasjonen i årsberetninger, og tertialrapporter skal *rapportere* til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter i forhold til vedtatte budsjett innen enhet for Helse og omsorg.
- **Til dels har oppfylt** revisjonskriteriet om at rådmann og administrasjonen, dersom det er rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik, i rapporteringene *skal foreslå nødvendige tiltak* for å oppnå budsjettbalanse.
- **Har oppfylt** revisjonskriteriet om at rådmann og administrasjonen i tertialrapportene skal angi økonomiske *prognoser for resten av året*.

- **I noen grad har oppfylt** revisjonskriteriet om at rådmann og administrasjon skal påse at politiske vedtak med betydning for økonomistyringen av helse- og omsorgstjenestene *blir fulgt opp*.

**Revisors konklusjon er at Lødingen kommune til dels etterlever de systemene, rutinene og retningslinjene for økonomistyring som har vært gjenstand for denne undersøkelsen av helse- og omsorgstjenesten.**

Med utgangspunkt i funn, vurderinger og konklusjoner på underproblemstillingen, er **revisors samlede konklusjon på den overordnede problemstillingen at Lødingen kommunes økonomistyring i helse- og omsorgssektoren kjennetegnes av betydelige mangler og ikke kan anses å være i henhold til gjeldende regelverk.**

## 8. UTTALELSE

---

Kommunedirektøren har ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon rett, men ikke plikt, til å uttale seg om de forhold som fremkommer i en forvaltningsrapport. Forskriftens § 14 første ledd angir revisors plikt til å sende et utkast til forvaltningsrevisjonsrapport til uttalelse til kommunedirektøren. Av § 14 fjerde ledd skal en uttalelse i sin helhet fremgå av rapporten.

Det gis normalt 14 dagers uttalelsesfrist, og vår forvaltningsrevisjonsrapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 15.04.2021, med angitt frist for tilbakemelding senest 29.04.2021. Her ble det i vedlagt følgebrev bedt om å få beskjed snarest mulig dersom kommunedirektøren anså at oppgitt frist ikke var mulig å overholde. Det ble i etterkant ikke gitt noen innsigelse fra kommunedirektøren på oppgitt frist. Den 28.04. ble det i e-post sendt en påminnelse til kommunaldirektøren, der det ble spurt om det kom en uttalelse innen fristes utløp dagen etter.

Revisor fikk ingen tilbakemelding eller uttalelse innen oppgitt uttalelsesfrist, og forsøkte da å ringe kommunedirektøren samt sendte e-post 30.04. for å høre om det det ville bli gitt noen uttalelse til rapporten. Senere samme dag fikk revisor kontakt med kommunedirektøren over telefon, men vi mottok – på tross av samtalen den dagen og flere henvendelser i uken etter (uke 18) – ingen tilbakemelding fra kommunedirektøren. Den 10.05. valgte vi derfor å oversende vår rapport til kontrollutvalget v/ K-Sekretariatet – ettersom vi anså at vi hadde oppfylt vår plikt til å gi kommunedirektøren anledning til å uttale seg til forvaltningsrevisjonsrapporten, jf. forskrift om revisjon og kontrollutvalg § 14 første ledd.

## 9. ANBEFALINGER

---

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner slik de fremgår av denne rapporten, anbefaler vi Lødingen kommune v/ kommuneadministrasjonen å treffe tiltak for å sikre tilfredsstillende økonomistyring innen helse- og omsorgstjenestene, herunder:

- sikre at forslag til årsbudsjetter og økonomiplaner er realistiske med henblikk på forventede inntekter og utgifter i helse- og omsorgstjenestene
- treffe tiltak for å styrke ansattes ferdigheter med hensyn til økonomistyring innen helse- og omsorgstjenestene
- sikre at kommunens økonomireglement er oppdatert i tråd med gjeldende regelverk
- påse at politiske vedtak med økonomisk betydning for helse- og omsorgstjenestene blir fulgt opp



## 10. REFERANSER

---

- Bedriftskompetanse (2018): *Omorganiseringsprosjekt i Lødingen kommune*. Rapport.
- Bernt, Jan Fridthjof og Oddvar Overå (2011), *Kommuneloven med kommentarer*, 5. utg., Kommuneforlaget.
- Forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) (årsbudsjettforskriften)
- Forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) (årsregnskaps- og årsberetningsforskriften)
- Kommunal- og regionaldepartementet (tidl.) (2009): *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. Rapport 15.12.2009.
- KomRev NORD (2014): *Økonomistyring og økonomisk internkontroll. Lødingen kommune*. Forvaltningsrevisjonsrapport.
- KomRev NORD (2017-2020: *Nummererte brev nr. 15-18 fra revisor til kontrollutvalget i Lødingen kommune*.
- KS-hefte (2020): *Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll*. En praktisk veileder. Versjon 3.
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven [§3-1 tredje ledd, jf. første ledd])
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (tidl. kommunelov – koml.)
- Lødingen kommune (2020): *Regnskapsoversikt enhet Helse og omsorg og tilhørende avdelinger 2016-2019*. Intern Excel-fil.
- Lødingen kommune (2020): *Delegeringsreglement for Lødingen kommune 2020-2023*. Vedtatt 17.12.2020 i kommunestyrets sak 117/20.
- Lødingen kommune (2018): *Økonomireglement*. Vedtatt 18.10.2018 i kommunestyrets sak 107/18
- Lødingen kommune (2016): *Delegeringsreglement*. Vedtatt 11.02.2016 i kommunestyrets sak 78/16.
- Lødingen kommune (2019): *Budsjettreguleringer*. (KS-saker: 79/19, 152/19 og 172/19)
- Lødingen kommune (2018): *Budsjettreguleringer*. (KS-saker: 70/18, 111/18 og 141/18)
- Lødingen kommune (2017): *Budsjettregulering*. (KS-sak 111/17)
- Lødingen kommune (2016): *Budsjettreguleringer*. (KS-saker: 53/16, 72/16 og 91/16)
- Lødingen kommune (2019): *Tertialrapporter*. (KS-saker: 75/19, 150/19)
- Lødingen kommune (2018): *Tertialrapporter*. (KS-saker: 69/18, 110/18)
- Lødingen kommune (2017): *Tertialrapporter*. (KS-sak: 70/17, 90/17)
- Lødingen kommune (2016): *Tertialrapporter*. (KS-sak: 49/16, 71/16)
- Lødingen kommune (2018): *Økonomiplan, revidert*. (KS-saker: 14/18, 72/18)

- Lødingen kommune (2019): *Årsbudsjett 2020, økonomiplan 2020-2023 og budsjettkommentarer.* (KS-sak 161/19)
- Lødingen kommune (2018): *Årsbudsjett 2019, økonomiplan 2019-2022 og budsjettkommentarer.* (KS-sak 145/18)
- Lødingen kommune (2017): *Årsbudsjett 2018, økonomiplan 2018-2021 og budsjettkommentarer.* (KS-sak 134/17)
- Lødingen kommune (2016): *Årsbudsjett 2017, økonomiplan 2017-2020 og budsjettkommentarer.* (KS-sak 112/16)
- Lødingen kommune (2015): *Årsbudsjett 2016, økonomiplan 2016-2019 og budsjettkommentarer.* (KS-sak 087/15)
- Lødingen kommune (2020): *Årsregnskap og årsberetning for 2019.* (KS-sak 45/20)
- Lødingen kommune (2019): *Årsregnskap og årsberetning for 2018.* (KS-sak 74/19)
- Lødingen kommune (2018): *Årsregnskap og årsberetning for 2017.* (KS-sak 67/18)
- Lødingen kommune (2017): *Årsregnskap og årsberetning for 2016.* (KS-sak 69/17)
- Lødingen kommune (KS-sak 03/20, 20.02.2020): *Orientering om status i omstilling Helse og omsorg.*
- Lødingen kommune (KS-sak 161/19, 12.12.2019) *Budsjett 2020, økonomiplan 2020 – 2023 [herunder vedtak om å søke deltakelse i forsøksordningen med Statlig finansiert omsorgstjenester]*
- Lødingen kommune (KS-sak 156/19, 12.12.2019): *Orienteringssak.*
- Lødingen kommune (KS-sak 148/19, 07.11.2019): *Omstillingen innen Helse og omsorg – statusrapport og anbefalinger*
- Lødingen kommune (KS-sak 78/19, 06.06.2019): *Organisasjonsmessige tiltak innen helse- og omsorg.*
- Lødingen kommune (KS-sak 34/19, 28.03.2019): *Arbeidet med omstilling i enhet helse og omsorg, etablering av omsorgstrapp – statusrapport.*
- Lødingen kommune (KS-sak 05/19, 28.03.2019): *Regnskap 2018 – driftsutfordringer 2019 og videre*
- Lødingen kommune (KS-sak 13/19, 14.02.2019): *Administrasjonens videre arbeid med ikke ferdigstilte saker.*
- Lødingen kommune (KS-sak 04/19, 14.02.2019): *Orienteringssak.*
- Lødingen kommune (KS-sak 123/18, 15.11.2018): *Ny organisasjonsplan for Lødingen kommune.*
- Lødingen kommune (KS-sak 108/18, 18.10.2018): *Opprettelse av stillinger i enhet helse og omsorg, hjemmetjeneste.*
- Lødingen kommune (KS-sak 94/18, 20.09.2018): *Oppfølging av Sødermannrapporten – videre arbeid.*
- Lødingen kommune (KS-sak 93/18, 20.09.2018): *Oppfølging av forslag til innsparinger i enhet helse og omsorg, videre arbeid.*

Lødingen kommune (KS-sak 71/18, 14.06.2018): *Forslag til innsparinger i Helse og omsorg for å nå budsjett.*

Lødingen kommune (KS-sak 63/18, 14.06.2018): *Ekstern gjennomgang av driften av helse og omsorg. (Sødermannrapporten) – videre arbeid.*

Lødingen kommune (KS-sak 27/18, 08.02.2018): *Organisasjonsgjennomgang i Lødingen kommune og driftsanalyse for enhet Helse og omsorg.*

Lødingen kommune (KS-sak 48/17, 11.05.2017): *Opprettelse av ny stilling – controller.*

Lødingen kommune (KS-sak 65/16, 06.10.2016): *Budsjettdisiplin i enhetene – opphevelse av vedtak i KS-sak 015/12.*

NOU 2016:4: *Ny kommunelov*

Sødermann (2018): *Sluttrapport «Utviklingsprosjekt – Pleie og omsorg» (forprosjekt) Lødingen kommune, 15. mai 2018, kommunestyret, sak 63/18, 14.06.2018.*

## Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse:

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

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

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

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

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Samfunnsøkonomi
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Økonomi
- Regnskap og revisjon

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Lødingen kommune:

- *Utbygging Lødingen sykehjem – «SYKOMS-prosjektet», (2018)*
- *Integrering av bosatte flyktninger, (2016)*
- *Forebyggende arbeid blant barn og unge, (2016)*
- *Økonomistyring og økonomisk internkontroll. Lødingen kommune, (2014)*
- *Pleie og omsorg, utgiftssituasjonen og inntektsskapende virksomhet, (2009)*
- *Økonomistyring i pleie og omsorg, (2007)*
- *Omstrukturering av Lødingen sykehjem, (2006)*



