

FORVALTNINGSREVISJON

Økonomistyring i Omsorg og mestring

Narvik kommune



Rapport 2024

Forord

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

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

Vi takker Narvik kommune for samarbeidet i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 5.4.2024

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Astrid Indrebø
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter bestilling fra kontrollutvalget i Narvik kommune. Den omhandler økonomistyring i Omsorg og mestring, som er et av fem kommunalområder i kommunen. Området ledes av kommunalsjef og består av 14 enheter. Omsorg og mestring yter tjenester innenfor helsefremming, forebygging, aktivisering, behandling/helsehjelp, tilsyn og oppfølging, pleie og omsorg i hjemmet og ved institusjon, praktisk bistand, omsorgslønn, brukerstyrt personlig assistanse (BPA) og avlastning for ulike målgrupper.

Kommunalområdet Omsorg og mestring har i årene 2020 – 2023 hatt merforbruk sammenholdt med budsjett. Størrelsen på merforbruket har vært betydelig, eksempelvis var differansen mellom regulert budsjett og regnskap i 2022 ca. kr 54,5 millioner. Størrelsen på regulert budsjett til kommunalområdet var tilnærmet likt i 2023 som i 2020. Hensyntatt lønns- og prisvekst i perioden, innebærer dette reelt en reduksjon i kommunalområdets budsjett.

I perioden 2020-2023 har befolkningsframskrivninger vist at andelen eldre i befolkningen øker i Narvik kommune. En slik utvikling i demografi tilsier økt etterspørsel av tjenester som hører innunder Omsorg og mestring. Av kommunens økonomiplaner fremgår at Omsorg og mestring må håndtere forventet økt etterspørsel av tjenester uten økte budsjetttrammer. I perioden er det gjennomført, og gjennomføres fremdeles, mange tiltak innenfor Omsorg og mestring. Av rapporteringer fremgår at en del tiltak er gjennomført raskt, mens andre har tatt lengre tid. De besluttede tiltakene er av ulikt omfang og det varierer hvor lang tid de tar å gjennomføre. Noen tiltak innebærer involvering av ansatte og/eller tjenestemottakere/pårørende, slik som for eksempel at det skal gjøres endring av turnus eller flytting av tjenestemottakere.

Den viktigste innsatsfaktoren i tjenestene innenfor Omsorg og mestring er personell. Lønnskostnader er den største utgiften. Innenfor mange av tjenestene kommunalområdet og enhetene har ansvaret for, er det begrensede muligheter til å redusere bemanningen/ta ned driften. Det er tjenestemottakere som skal ivaretas hele døgnet. Ved vakante stillinger eller fravær må det dekkes opp ved bruk av vikar eller overtid. De siste årene har det vært utfordringer med å rekruttere fagpersonell, det har vært lav tilgang på vikarer og sykefraværet i flere enheter er relativt høyt. Bruk av overtid og vikarbyrå har derfor vært økende.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1. Har Narvik kommune utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre økonomistyring innen Omsorg og mestring i henhold til gjeldende regelverk?*
- 2. Etterleves systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyringen innen Omsorg og mestring?*
- 3. Er budsjettprosessen for Omsorg og mestring egnet til å sikre realistisk og fullstendig budsjettering?*

Narvik kommune var fra 1.1.2020 en ny, sammenslått kommune. I forvaltningsrevisjonen har vi ikke belyst kommunesammenslåingen eller arbeidet med budsjett i den forbindelse, men arbeidet som er gjort i den nye kommunen.

På problemstilling 1 har vi konkludert med at **Narvik kommune har utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre økonomistyring innen Omsorg og mestring i henhold til gjeldende regelverk, men kommunen har ikke sikret at disse er tilstrekkelig oppdaterte.**

Omsorg og mestring benytter de samme systemene, rutinene og retningslinjene som øvrige deler av kommunen. Det er i overordnede dokumenter beskrevet hvem som har ansvaret for hva og de seks enhetslederne vi har hatt samtaler med, har opplyst at de opplever at det er tydelig hva som er deres rolle i budsjettarbeidet.

Kommunen benytter *Framsikt*. Det er et nettbasert verktøy for virksomhetsstyring. Alle enheter i Omsorg og mestring rapporterer jevnlig i Framsikt. Rapporteringene følges opp av kommunalsjef og controller. Dersom kommunalsjef vurderer at det mangler informasjon i rapporteringene fra enhetene, etterspørres dette. Disse rapporteringene danner også grunnlaget for tertialrapporter rådmannen fremlegger for kommunestyret.

I kommunens overordnede, styrende dokumenter som økonomireglement og administrativ økonomiforskrift vises det til systemer og dokumenter som i praksis ikke benyttes i kommunen. Eksempelvis er det bestemmelse om at det skal utarbeides virksomhetsplaner, men det praktiseres ikke. Det er dermed ikke fullt ut samsvar mellom gjeldende, styrende dokumenter og gjeldende praksis i kommunen.

Kommunen har opplyst at økonomireglementet revideres, og vil legges frem for politisk behandling våren 2024.

På problemstilling 2 har vi konkludert med at **systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyringen innen Omsorg og mestring ikke fullt ut etterlevs.**

Kommunen har systemer og våre undersøkelser tilsier at de systemene som er i bruk, følges. Fordi det ikke er fullt ut samsvar mellom gjeldende, styrende dokumenter og praksis i kommunen, konkluderer vi med at systemer, rutiner og retningslinjer ikke fullt ut etterlevs.

På problemstilling 3 har vi konkludert med at **budsjettprosessen for Omsorg og mestring ikke fullt ut er egnet til å sikre realistisk og fullstendig budsjettering.**

I forslagene til budsjett og økonomiplaner, er det informasjon om inntektssiden til kommunen, herunder basert på statsbudsjettet. Det er også redegjort for hva inntektene består av, og hva som påvirker dem. På utgiftssiden tas det utgangspunkt i blant annet kostnader til fast lønn.

Når det gjelder utgiftssiden – for Omsorg og mestring – er det relativt store differanser mellom faktisk forbruk (regnskap) og planlagt forbruk (budsjett). Dette gjelder for flere år. For at det skal være realistisk å budsjettere med en slik reduksjon på utgiftssiden, må kommunen kunne vise til tiltak som skal bidra til det. Det er hvert år redegjort for tiltak – både vedtatte økonomiplaniltak og andre tiltak. Det fremgår imidlertid også av rapporteringer at gjennomføringen av en del tiltak tar lengre tid enn forutsatt. Årsakene til dette er sammensatte, men kommunen har erfaringsgrunnlag som viser at tiltakene ikke alltid lar seg gjennomføre så raskt som forutsatt.

Videre fremgår det at utfordringer med bemanning, som følge av både problemer med å rekruttere fagpersonell, sykefravær og ferieavvikling, gir høyere utgifter til bruk av vikar og

overtid enn det er budsjettmidler til. Dette er rapportert om over flere år. Narvik kommune arbeider for redusert sykefravær og har rekrutteringstiltak. Det er likevel utgifter til både overtid og vikarbruk innenfor Omsorg og mestring utover budsjett.

Etter revisors syn har ikke Narvik kommune v/rådmannen i tilstrekkelig grad synliggjort hvordan iverksatte tiltak skal bidra til å løse bemanningsutfordringene i tjenestene. Det er lønn som utgjør størstedelen av utgiftene i tjenestene og det er i budsjettene ikke fullt ut kompensert for overtid og bruk av vikarbyrå.

I budsjettet for kommunalområdet er det ikke noen buffer som kan benyttes ved behov for bruk av overtid/vikarer utover det budsjetterte.

Kommunen omtaler i budsjett- og økonomiplan tilgjengelige datakilder som befolkningsframskrivinger, KOSTRA-tall mv. Befolkningsframskrivingene tilsier økt etterspørsel etter tjenester fra Omsorg og mestring i årene fremover. Utover at det fremgår at kommunalområdet må ivareta dette uten økt budsjett, fremgår i liten grad *hvordan* dette skal gjøres. Etter kommunen fikk helse- og omsorgsplan i 2023 er det nærmere beskrevet hvilke tiltak som er relevante.

Revisor oppfatter at KOSTRA-tall, herunder sammenlikninger med andre kommuner, vektlegges i budsjetteringen. Sammenlikningene viser at kommunen har innsparingspotensial sammenliknet med andre kommuner, og dette er særlig stort sammenliknet med Rana kommune.

Det er relativt stort avvik mellom opprinnelig budsjett og regnskapsresultat de årene vi har sett på. Utgiftene Narvik kommune har hatt på området, er relevant grunnlag for forventede utgifter fremover. I perioden 2020-2023 har budsjettet for Omsorg og mestring vært lavere enn faktisk forbruk (regnskapsresultat) for foregående år.

I rapportens kapittel 6 er revisors vurderinger som ligger til grunn for konklusjonene.

I rapportens kapittel 7 er uttalelse fra Narvik kommune hvor det redegjøres for pågående arbeid, herunder at økonomireglementet er under revidering.

Med bakgrunn i våre funn, vurderinger og konklusjoner har revisor anbefalinger til Narvik kommune.

Vi anbefaler Narvik kommune å oppdatere styrende dokumenter for utarbeidelse og oppfølging av budsjett, herunder økonomireglement og administrativ økonomiforskrift.

Vi anbefaler også Narvik kommune – i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjett – å belyse nærmere hvordan kjente utfordringer innen Omsorg og mestring som demografiutvikling, bemanning og tidligere års merforbruk skal håndteres, herunder forventet innvirkning på utgiftsnivået.

Sammendrag	0
1 Innledning	2
1.1 Kontrollutvalgets bestilling.....	2
1.2 Administrativ organisering	2
1.3 Narvik kommune fra 2020	3
2 Problemstillinger og revisjonskriterier	4
2.1 Problemstillinger.....	4
2.2 Revisjonskriterier.....	4
2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier	4
2.2.2 Utledning av revisjonskriterier	4
3 Metode, datamateriale og avgrensning	8
3.1 Metode og datamateriale.....	8
3.2 Gyldighet og pålitelighet.....	9
3.3 Avgrensninger.....	9
4 Tjeneste- og rammeområder	10
5 Systemer og rutiner for økonomistyring	12
5.1 Rutiner, retningslinjer og systemer	12
5.2 Økonomiplaner	15
5.3 Budsjettering i Omsorg og mestring	18
5.4 Budsjettoppfølging/rapporteringer.....	23
6 Oppsummering, vurderinger og konklusjoner	29
7 Uttalelse	33
8 Anbefalinger	35
9 Referanser	37

1 INNLEDNING

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

I Narvik kommunes plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2024 er forvaltningsrevisjon rettet mot økonomistyring og budsjettering gitt andre prioritet. Kontrollutvalget vedtok i møte 24.2.2023, under sak 5/23, å bestille forvaltningsrevisjon med dette temaet innen *Omsorg og mestring*. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er å belyse om Narvik kommune har god økonomistyring og budsjettering innen Omsorg og mestring. Undersøkelsen har også som formål å belyse om Narvik kommune har en budsjettprosess og budsjettoppfølging som sikrer god styring og kontroll innen tjenesteområdet. Herunder om budsjettet oppfyller krav til realisme, om rutiner for økonomirapporteringer blir fulgt opp og undersøkelse av håndtering av budsjettavvik.

Kontrollutvalget vedtok KomRev NORDs overordnede projektskisse for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen i møte 17.4.2023, under sak 13/23.

1.2 Administrativ organisering

Administrativt er Narvik kommune delt inn i kommunalområder, som det fremgår av organisasjonskart i utklipp 1 nedenfor. *Omsorg er mestring* er et av disse. Området ledes av kommunalsjef og består av 14 enheter. Omsorg og mestring yter tjenester innenfor helsefremming, forebygging, aktivisering, behandling/helsehjelp, tilsyn og oppfølging, pleie og omsorg i hjemmet og ved institusjon, praktisk bistand, omsorgslønn, brukerstyrt personlig assistanse (BPA) og avlastning for ulike målgrupper.

Utklipp 1: Overordnet administrativ organisering



Kommunalområdet Omsorg og mestring består av følgende enheter:

- Bjerkvik omsorgsdistrikt
- Kjølpsvik omsorg/Prestegårdstunet
- Ballangen sykehjem
- Furumoen sykehjem
- Ankenes bo- og servicesenter
- Oscarsborg bo- og servicesenter/Villa Solborg
- Hjemmesykepleie Ballangen
- Hjemmesykepleie Narvik
- FABU – funksjonshemmede og avlastning barn og unge
- ROP/UH Narvik sør
- ROP Narvik nord

- UH Narvik nord 1
- UH Narvik nord 2
- Felleskjøkken

1.3 Narvik kommune fra 2020

Fra 1.1.2020 ble de tidligere kommunene Narvik og Ballangen samt deler av Tysfjord kommune slått sammen til nye Narvik kommune. I denne forvaltningsrevisjonen ser vi på perioden etter kommunesammenslåing og belyser ikke den første budsjettprosessen for den nye kommunen som ble gjennomført i 2019. Det fremgår av økonomirapporteringer i 2020 og 2021 at de tre tidligere kommunene hadde et høyt driftsnivå med seg inn i sammenslåingen og at den nye kommunen dermed også startet med et (for) høyt driftsnivå. Narvik kommune har opplyst at dette gjaldt hele kommunen – også Omsorg og Mestring. Kommunen har opplyst at i det første budsjettet for den nye kommunen (budsjett for 2020), var mangler. Det var forhold som ikke var kjent og dermed ikke tatt høyde for i budsjettet. I nye Narvik kommune er det jobbet mye med å rydde i dette, har kommunen opplyst. Hovedmålene for den nye kommunen har vært å få kontroll på økonomien og å redusere sykefraværet.

Innen Omsorg og mestring fikk den nye kommunen blant annet ansvaret for syv beboere på sykehjem i tidligere Tysfjord kommune, som var bostedsregistrerte i nye Hamarøy kommune. Narvik kommune fikk dermed utgiftene, men ikke inntektene gjennom inntektssystemet. Det var også noen kostnadskrevenne tiltak for enkeltbrukere (ressurskrevenne tjenester) med inn i kommunen, hvor det er jobbet med kostnadsreduksjon.

Selv om vi i denne forvaltningsrevisjonen ikke belyser nærmere arbeidet med kommunesammenslåing, betrakter vi det som relevant å ha med seg kommunesammenslåingen som innebar at det for 2020 ble utarbeidet budsjett for en helt ny kommune.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. *Har Narvik kommune utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre økonomistyring innen Omsorg og mestring i henhold til gjeldende regelverk?*
2. *Etterleves systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyringen innen Omsorg og mestring?*
3. *Er budsjettprosessen for Omsorg og mestring egnet til å sikre realistisk og fullstendig budsjettering?*

2.2 Revisjonskriterier

2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Tolkningsuttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 7.7.2015 om § 46 i tidligere kommunelov

2.2.2 Utledning av revisjonskriterier

Kravene til kommunens økonomiforvaltning følger av kommunelovens kapittel 14. De grunnleggende kravene til økonomiforvaltningen er i § 14-1 og innebærer at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid, at kommunen skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og at finansielle midler og gjeld skal forvaltes på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko.

Det følger videre av § 14-2 at kommunestyret selv skal vedta økonomiplanen og årsbudsjettet, årsregnskap og årsberetninger, finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi, økonomireglement og finansreglement. Kommunedirektøren må derfor legge frem saker om dette for politisk behandling.

Kommunelovens § 14-4 gjelder økonomiplan og årsbudsjett. Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har tidligere gitt en tolkningsuttalelse til realisme kravet ved budsjettering av inntekter og utgifter. Denne knytter seg til tilsvarende bestemmelse om budsjettrealisme i tidligere kommunelov¹. I tolkningsuttalelsen står følgende:

¹ I tidligere lov var bestemmelsen i § 46 om årsbudsjettets innhold. § 46 nr. 3: *Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.*

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

For inntektssiden bør det tas utgangspunkt i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet (St.prp. nr.1), der blant annet regjeringens anslag for kommunenes inntektsvekst for det påfølgende år publiseres. Kommunens budsjetterte skatteinntekter bør ligge innenfor regjeringens prognose. Dersom kommunen opererer med et annet anslag, må avviket begrunnes.

[...]

Mens vesentlige deler av inntektssiden ligger utenfor kommunens kontroll, vil utgiftssiden i større grad være opp til kommunen å bestemme. Bestemmelser for ressursbruken i kommunene er i hovedsak gitt i særlover i form av rettighets- og standardkrav knyttet til tjenestetilbudet, og vurderingen av utgiftsnivået vil i større grad måtte bero på skjønn. Hva som vil være tilstrekkelige utgiftsrammer innen det enkelte tjenesteområde vil være vanskelig å bedømme. Vurderingen bør heller ikke innskrenke kommunens mulighet til å foreta omprioriteringer mellom utgiftsformål. Betrachtingene rundt budsjettets utgiftsside bør derfor hovedsakelig begrense seg til å påse at balansekravet overholdes, med mindre det åpenbart skulle fremgå at bevilgningene ikke vil være tilstrekkelige til å oppfylle klart definerte minimumskrav til omfang og standard for den aktuelle tjeneste. Betydelige reduksjoner fra tidligere års bevilgninger og anvendelse må imidlertid kunne forklares ut fra hvilke tiltak kommunen akter å iverksette.

Ovennevnte utdrag fra departementets tolkningsuttalelse tilsier at årsbudsjettet skal baseres på forventede inntekter og utgifter. Videre bør et forsiktighetsprinsipp legges til grunn. Departementet slår også fast at betydelige reduksjoner fra tidligere års bevilgninger og anvendelse må kunne forklares ut fra tiltak kommunen akter å iverksette. Som det fremgår av uttalelsen er det i hovedsak rettighets- og standardkrav knyttet til tjenestetilbudet som er bestemmende for ressursbruken. Av dette kan det utledes at kommunen i utarbeidelsen av budsjett må basere seg på tilgjengelige datakilder for å sikre et realistisk budsjett. Innenfor Omsorg og mestring innebærer det blant annet kostnader som er bundet gjennom arbeidsavtaler, kontrakter og vedtak om tjenester. På inntektssiden er gjeldende betalingssetser, antall brukere og øremerkede tilskudd relevante. For kommunens samlede inntekter er statsbudsjettet sentralt.

Økonomiplanen innebærer mer langsiktig planlegging – for en fireårsperiode. Som nevnt er det krav til at denne skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier følges opp, og det skal være en sammenheng mellom økonomiplanen og øvrige planer kommunen har. I et langsiktig planleggingsperspektiv er det relevant å se hen til forventet etterspørsel/behov for tjenester. Dette styres av flere forhold, men demografiutvikling er en faktor av betydning for etterspørsel/behov for tjenester fra Omsorg og mestring. På samme måte som forventet demografiutvikling har betydning for forventet behov for tjenester innenfor helse og omsorg, har det også betydning for forventet behov for eksempelvis tjenester innen oppvekst. Forventet demografiutvikling har dermed også betydning for kommunens samlede økonomiplanlegging og prioriteringer mellom ulike tjenesteområder.

Krav til budsjettreporteringer fra kommunedirektøren til kommunestyret følger av kommuneloven § 14-5:

Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.

For at kommunedirektøren skal kunne ivareta nevnte rapporteringsansvar, må det være etablert systemer som sikrer at kommunedirektøren får nødvendig informasjon. Budsjetttrammene skal overholdes for året som helhet og vesentlige avvik bør avdekkes tidligst mulig.

På hvilket nivå kommunestyret bevilger utgiftsrammer, er opp til kommunestyret. Dersom det skal gjøres endringer i utgiftsrammene kommunestyret har vedtatt, må dette gjøres av kommunestyret selv. Endringer innenfor rammene kommunestyret har vedtatt kan gjøres av administrasjonen. Administrasjonen bør detaljbudsjettere, slik at alle ledere er kjent med og kan følge opp budsjetttrammene som gjelder deres enhet/avdeling.

Kommunedirektøren har ansvaret for å legge frem saker for politisk behandling, og at disse er forsvarlig utredet. Kommunedirektøren har også ansvaret for oppfølging av politiske vedtak. Det omfatter også vedtak om budsjett- og økonomiplan, og årsbudsjettet er bindende. Kommunedirektøren bør derfor ha etablert internkontroll som sikrer at de nevnte kravene til økonomiforvaltningen etterleveres. Bestemmelser om internkontroll følger av kommunelovens § 25-1. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

KS sin veileder Kommunedirektørens internkontroll beskriver tre vilkår som må være tilstede for en god internkontroll. Internkontrollen bør være risikobasert, formalisert og inneholde kontrollaktiviteter.

At internkontrollen skal være *risikobasert* er forstått som at internkontrollen møter reelle risikoer, og at tiltakene bidrar til å få kontroll på og redusere disse risikoene slik at man kan unngå uønskede hendelser. Risiko kan forstås som produktet av sannsynlighet og konsekvens. I arbeidet med internkontroll er det naturlig å fokusere på hendelser som kan ha negative konsekvenser for virksomheten.

En sentral del av *formaliseringen* er organisering, ansvar og roller. Dette bør være nedfelt i styrende dokumenter. Eksempler på slike dokumenter kan være delegeringsreglement, lederkontrakter og andre rutiner/reglementer. Ansvarsfordeling mellom kommunedirektør, kommunalsjef for Omsorg og mestring og enhetsledere bør være avklart. Videre er det sentralt at ansvarsfordelingen er kjent i organisasjonen.

Kontrollaktiviteter skal bidra til å redusere risikoen. Det finnes ulike kontrollaktiviteter, og de kan deles inn etter eksempelvis forebyggende, avdekkende, automatiske og manuelle. Relevante kontrollaktiviteter kan være beskrevet i rutinebeskrivelser og retningslinjer,

Med bakgrunn i ovennevnte har vi utledet følgende revisjonskriterier for **problemstilling 1**:

- Narvik kommune bør ha styrende dokumenter som beskriver ansvar, roller og frister i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjettet for Omsorg og mestring
- Narvik kommunes økonomiplaner skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier innen Omsorg og mestring skal følges opp
- Narvik kommune bør ha rutiner som sikrer at kommunedirektøren har relevant informasjon om Omsorg og mestring i forkant av budsjettreporteringer til kommunestyret

- Narvik kommune bør ha etablert rutiner som sikrer at eventuelle budsjettavvik for Omsorg og mestring avdekkes tidligst mulig
- Narvik kommune bør ha etablert rutiner for detaljbudsjettering for enhetene innenfor Omsorg og mestring og ha fastsatt hvordan disse skal følges opp

For **problemstilling 2** har vi utledet som revisjonskriterium at:

- Kommunedirektøren bør ha etablert systemer som sikrer at gjeldende rutiner, retningslinjer og systemer etterleves innenfor Omsorg og mestring

For **problemstilling 3** har vi utledet som revisjonskriterier at:

- Narvik kommune skal ha realistiske anslag for kommunens samlede økonomiske handlingsrom. Forsiktighetsprinsippet bør etterleves dersom anslagene er usikre
- Narvik kommune bør i budsjettering innenfor Omsorg og mestring benytte tilgjengelige datakilder som grunnlag for forventede utgifter og inntekter
- Narvik kommune bør ha rutiner for å avdekke og håndtere budsjettavvik innen Omsorg og mestring

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

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon². Revisors kontaktperson i kommuneadministrasjonen i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har vært controller økonomi. Oppstartsmøte for forvaltningsrevisjonen ble avholdt 29.6.2023. I tillegg til kontaktperson deltok enhetsleder økonomi, kommunalsjef virksomhetsstyring og kommunalsjef omsorg og mestring i oppstartsmøtet.

Vi har gjennomgått skriftlige reglementer, rutiner og retningslinjer med relevans for kommunens økonomistyring, som vi enten har funnet på kommunens hjemmeside eller fått tilsendt fra kommunen. Narvik kommune benytter *Framsikt*. Det er et nettbasert verktøy for virksomhetsstyring. Det er ulike moduler i *Framsikt*, blant annet for analyse, budsjettering og rapportering. Fra 1.1.2021 har Narvik kommune brukt *Framsikt* til rapporteringer. Revisor har fått tilgang til *Framsikt* og gjennomgått rapporteringer fra enheter og kommunalområdene. Det rapporteres 9 av 12 måneder i året. Januar, juni og juli er rapporteringsfrie måneder.

For å få nærmere informasjon om arbeidet med budsjett og økonomistyring har vi avholdt møter med seks av enhetslederne innenfor Omsorg og mestring. For å gjøre utvalget av informanter blant enhetsledere, så vi hen til hvorvidt enhetene i kommunalområdet hadde gått i balanse eller hatt mer- eller mindreforbruk i henhold til budsjett de siste to årene. Flertallet av enhetene innen kommunalområdet har hatt merforbruk i ulik størrelsesorden. Vi valgte ut enheter med både mer- og mindreforbruk. Samtalene med enhetslederne ble avholdt digitalt i november 2023 og vi snakket med enhetslederne for følgende enheter:

- Ankenes bo- og servicesenter
- Ballangen sykehjem
- Hjemmesykepleien Narvik
- Kjøpsvik Omsorg
- UH Nord 1
- UH Nord 2

Enhetene UH NORD 1 og 2 har ansvaret for tjenester til personer med psykisk utviklingshemming over 18 år. Tjenestene består av miljøterapi, veiledning og bistand. UH Nord 2 har også ansvar for dagsentertilbud. Begge enhetene har samlokaliserte boliger for målgruppen. Samlet har enhetene ansvar for 57 boliger. Enhetene gir også tilbud til personer i målgruppen som bor i eget hjem. UH Nord 2 har også ansvaret for ambulerende nattjeneste, som ivaretar nattjeneste for flere enheter; UH Nord 1, UH Nord 2, FaBu og Villa Solborg. Begge enhetene har to avdelingsledere.

Ankenes bo- og servicesenter har plasser i bofellesskap (16 plasser) og 17 sykehjemsplasser. Det er også vaskeri og renhold i enheten. Ballangen sykehjem har 21 somatiske sykehjemsplasser, fordelt på 13 langtidsplasser og åtte korttidsplasser. Hjemmesykepleien Narvik gir tjenester til hjemmeboende i alle aldersgrupper; hjemmesykepleie og praktisk bistand. Enheten har omtrent 550 pasienter per år. Kjøpsvik Omsorg yter tjenester til personer med psykisk utviklingshemming, hjemmetjenester, drifter dagsenter og drifter sykehjem.

² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

Sykehjemmet har 20 plasser, hvorav 18 per november 2023 var i drift. Dette er somatiske plasser, hvor seks av dem er skjermede plasser.

Vi avholdt i november 2023 også et møte med kommunalsjef for Omsorg og mestring og controller økonomi for å få nærmere informasjon om arbeidet med budsjettering og økonomistyring.

I tillegg til ovennevnte informasjon, har vi gjennomgått politiske saker. Saker om budsjett- og økonomiplan er særlig relevante. Det samme gjelder tertialrapporteringer som rådmannen fremlegger for politisk behandling. Vi har også fått tilsendt intern dokumentasjon fra kommunen. Dette gjelder blant annet informasjon fra controller til enhetsledere om budsjettprosess og kommunens egne oversikter over status på tiltak som er besluttet gjennomført innen kommunalområdet.

3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som presenteres i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. Vi har gjennomgått kommunens skriftlige rutiner med relevans for budsjettering og økonomistyring samt annen dokumentasjon som belyser arbeidet med budsjettering og økonomistyring. Videre har vi fått muntlig informasjon fra ansatte med budsjettansvar for kommunalområdet; kommunalsjef og seks enhetsledere. Vi har også fått informasjon fra controller økonomi, som arbeider opp mot dette tjenesteområdet. Vi anser dette som relevante informanter, da de har formalisert ansvar for budsjettering og økonomistyring.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Vi har ikke avdekket motsetninger i datamaterialet, utover at informanter på enkelte områder har litt ulike syn. Vi har også fremlagt våre beskrivelser av datamaterialet for kommunen, og innarbeidet korrigeringer og supplerende opplysninger fra kommunen i rapporten.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

3.3 Avgrensninger

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å gjelde kommunalområdet Omsorg og mestring. Vi har i hovedsak sett på tidsperioden fra 1.1.2021. Bakgrunnen for denne avgrensningen i tid er at nåværende Narvik kommune har eksistert siden 1.1.2020. Kommunen har opplyst at det første året (2020) var mangler i budsjettet. Revisor legger også til grunn at det i første driftsår ble brukt tid på å «sette organisasjonen», og å skaffe oversikt over de nevnte manglene i budsjettet.

4 TJENESTE- OG RAMMEOMRÅDER

Narvik kommune sitt driftsbudsjett er fordelt på tjenesteområder. I regnskapssammenheng kalles tjenesteområdene for rammeområder. Det er åtte slike rammeområder:

- Politisk ledelse
- Rådmannen
- Virksomhetsstyring
- Oppvekst
- Omsorg og mestring
- Helse og velferd
- Plan, næring, kultur og teknisk drift
- Fellesinntekter og kostnader

I rammeområdet *politisk ledelse* inngår politiske organer som kommunestyret, formannskap og hovedutvalg samt kontrollutvalget. I rammeområdet *rådmannen* inngår rådmannens stab; kommunalsjefer, politisk sekretariat, kommuneoverlege, beredskap, kommunikasjon og informasjon.

I rammeområdet *virksomhetsstyring* inngår enheter for HR, IKT og økonomi. Stab for virksomhetsstyring inngår også, og i stab er kommuneadvokat, rådgiver for barnehagemyndighet, bilforvalter og et team som i hovedsak gir prosessbistand i digitale endringsprosesser.

Rammeområdet *oppvekst* består av sektorene barnehage og grunnskole, i tillegg til enhet for spesialpedagogiske tjenester. Det er 13 kommunale barnehager og 14 private barnehager i kommunen. Det er 11 kommunale grunnskoler og en privat grunnskole.

I kapittel 1.1 er informasjon om hvilke tjenester *Omsorg og mestring* yter og hvilke enheter som er en del av dette rammeområdet. *Helse og velferd* består av syv enheter: Forebyggende helsetjenester, Helse og rehabilitering, Legetjenester, Barnevern og ressursteam, Integreringsenheten, Tildelingskontoret og NAV sosial.

Plan, næring, kultur og teknisk drift yter flere ulike tjenester. Rammeområdet dekker arbeidet med blant annet plan- og byggesak, eiendomsforvaltning, tilrettelegging for næringslivet, ulike kulturtilbud og drift av kommunens tekniske tjenester, herunder forvaltning, drift og vedlikehold.

Fellesinntekter og kostnader omfatter de inntektene og kostnader som er felles for kommunen og ikke fordelt på tjeneste-/rammeområder.

Målt i budsjett, er det stor forskjell på størrelsen av rammeområdene. Tabellen nedenfor viser opprinnelig vedtatt driftsbudsjett for 2023 (tall oppgitt i hele tusen):

Rammeområde	Budsjett 2023
Politisk ledelse	10 190
Rådmannen	20 186
Virksomhetsstyring	60 058
Oppvekst	412 162
Omsorg og Mestring	509 582
Helse og velferd	243 276
Plan, næring, kultur og teknisk drift	202 134
Felleskostnader og inntekter	60 047

Som det fremgår av tabellen over, er *Oppvekst* og *Omsorg og mestring* de største tjenesteområdene i Narvik kommune. Budsjettet til Omsorg og mestring er nesten kr 100 millioner høyere enn budsjettet til Oppvekst.

Det er besluttet endringer i administrativ organisering av kommunen. Kommunen har lyst ut stillinger som sektorledere, som vil være et ledernivå mellom kommunalsjef og enhetsledere. Prosess med ansettelser og endringer i organisering pågår våren 2024. Endringene i organisering kan få betydning for de nevnte rammeområdene, men vil i så fall først gjelde fra regnskapsåret 2024.

5 SYSTEMER OG RUTINER FOR ØKONOMISTYRING

Har Narvik kommune utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre økonomistyring innen Omsorg og mestring i henhold til gjeldende regelverk?

Etterleves systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyringen innen Omsorg og mestring?

Er budsjettprosessen for Omsorg og mestring egnet til å sikre realistisk og fullstendig budsjettering?

Revisjonskriterier

Narvik kommune

- bør ha styrende dokumenter som beskriver ansvar, roller og frister i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjettet for Omsorg og mestring
- sine økonomiplaner skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier innen Omsorg og mestring skal følges opp
- bør ha rutiner som sikrer at kommunedirektøren har relevant informasjon om Omsorg og mestring i forkant av budsjettreporteringer til kommunestyret
- bør ha etablert rutiner som sikrer at eventuelle budsjettavvik for Omsorg og mestring avdekkes tidligst mulig
- bør ha etablert rutiner for detaljbudsjettering for enhetene innenfor Omsorg og mestring og ha fastsatt hvordan disse skal følges opp

- Kommunedirektøren bør ha etablert systemer som sikrer at gjeldende rutiner, retningslinjer og systemer etterleves innenfor Omsorg og mestring

Narvik kommune

- skal ha realistiske anslag for kommunens samlede økonomiske handlingsrom. Forsiktighetsprinsippet bør etterleves dersom anslagene er usikre
- bør i budsjettering innenfor Omsorg og mestring benytte tilgjengelige datakilder som grunnlag for forventede utgifter og inntekter
- bør ha rutiner for å avdekke og håndtere budsjettavvik innen Omsorg og mestring

5.1 Rutiner, retningslinjer og systemer

Økonomireglement

Narvik kommunes økonomireglement ble vedtatt av kommunestyret 18.2.2021, sak 21/225. Administrasjonen har opplyst at økonomireglementet revideres, og at nytt, revidert økonomireglement vil legges frem for politisk behandling i løpet av våren 2024. I gjeldende økonomireglement er bestemmelser om blant annet virksomhetsplaner, budsjettendringer og økonomirapporteringer med relevans for økonomistyring i kommunen herunder i Omsorg og mestring.

Virksomhetsplaner skal gjelde for ett år av gangen og være basert på årsbudsjettet. Innen rammene av økonomiplanen og budsjettet skal virksomhetsplanen konkretisere omfang og kvalitet på tjenesteproduksjonen som enhetene skal levere. Den skal også si noe om hvordan hver enhet skal jobbe med tiltak i økonomiplanen innen de økonomiske rammer som gjelder for perioden. Virksomhetsplan skal ferdigstilles senest 31. januar. Ansvar for utarbeidelse av virksomhetsplaner ligger på enhetsledere og rådmannen skal godkjenne planene, eventuelt kan rådmannen delegerer godkjenning av virksomhetsplaner til andre. Det følger også av økonomireglementet at skriftlige virksomhetsplaner, med krav om periodisk rapportering og beskrivelse av tiltak, inngår i rådmannens overordnede internkontroll.

Om *budsjettendringer* følger av økonomireglementet at dette er endringer i budsjettet nettoramme på et rammeområde. Dersom rådmannen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdig avvik i forhold til vedtatt årsbudsjett, skal det i nærmeste tertialrapport foreslås nødvendige tiltak. Den ansvarlige for det aktuelle budsjettområdet skal i god tid reise spørsmål om budsjettendring. Det skal kun unntaksvis reises spørsmål om budsjettendringer utenom tertialrapporteringene.

Om *økonomirapporteringer* står det at hver budsjettansvarlig uavhengig av tidspunkt for rapportering av økonomi og tjenesteproduksjon skal melde fra om tilfeller som kan medføre budsjettavvik eller at virksomhetsplanen ikke kan gjennomføres.

Ved hvert møte skal rådmannen orientere kommunestyret.

I løpet av året skal rådmannen legge frem tre skriftlige rapporter (1. og 2. tertial og årsmelding) til kommunestyret som gir et helhetlig bilde av kommunens økonomiske situasjon, og anslå hvordan resultatet blir ved årets slutt. Det skal angis om rammeområdet drifter i henhold til planlagt aktivitet og om driften holdes innenfor tildelte rammer. Dersom det har oppstått avvik, skal det rapporteres på årsak og på tiltak som iverksettes som vil redusere oppstått avvik. Det skal for hver måned anslås forventet resultat ved årets slutt for rammeområdets samlede netto driftsramme.

Dersom utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal rådmannen innstille på at kommunestyret vedtar endringer i årsbudsjettet. Rapportene skal omfatte både drift og investering og forslag til budsjettendringer skal primært fremmes ved 1. og 2. tertial rapport. Det skal redegjøres for årsaker til avvik både i forhold til vedtatt budsjett og vedtatt kostnadsoverslag. Rapportering av sykefravær skal inngå i driftsrapporten.

Under reglementets del om *økonomirapporteringer* er det også et eget avsnitt om *budsjettendringer* i tillegg til ovennevnte. Her står det: «*Budsjettet skal til enhver tid være reelt, fullstendig, oversiktlig og i balanse. Det skal ikke foretas endringer i budsjettet som er i strid med kommunestyrets budsjettvedtak. Dersom det oppstår vesentlige endringer i budsjettforutsetningene, av en slik karakter at en ikke kan finne dekning innenfor et rammeområde eller et investeringsprosjekt, uten at det kommer i strid med kommunestyrets mål og resultatkrav, skal rådmannen reise spørsmål om budsjettendring.*»

Administrativ økonomiforskrift

Narvik kommune har også en *administrativ økonomiforskrift*. Innledningsvis i denne fremgår at forskriften fastlegger de overordnede prinsippene for økonomisk styring i Narvik kommune mellom rådmann/kommunalsjefer og enhetsledere. Forskriften inngår som en del av økonomireglementet.

I nevnte forskrift er det bestemmelser om *økonomirapporter fra enhetsleder til kommunalsjef/rådmann*. Basert på enhetens virksomhetsplan og enhetens bevilgede budsjettramme skal enhetsledere rapportere til rådmannen om økonomisk status hver måned. Det skal rapporteres på tre hovedpostnivåer: Lønn, drift og inntekter.

Videre følger det av forskriften at rapportering for budsjettåret vil legges opp noe ulikt for hver enhet. Enhet med tilgang i *Corporater*³ skal skrive sine rapporter i dette systemet. Enhetsledere som ikke har tilgang til dette systemet, vil få oversendt tall og rapportgrunnlag via Google disk ca. den 10. hver påfølgende måned.

I månedsrapporten skal det angis om enheten drifter i henhold til planlagt aktivitet og om driften holdes innenfor tildelte rammer. Dersom det har oppstått avvik skal det rapporteres på årsak og på tiltak som iverksettes som vil redusere oppstått avvik. Det skal for hver måned anslås forventet resultat ved årets slutt for enhetens samlede netto driftsramme. Det skal rapporteres særskilt for vedtatte budsjett-tiltak.

I forskriften er også pliktene til *enhetsledere* angitt. Enhetsledere er løpende ansvarlig for å treffe nødvendige tiltak for å holde bevilget budsjettramme. Enhetsleder plikter blant annet å:

- Planlegge bruken av bevilgningene slik at de blir mest mulig effektivt anvendt
- Tilstrebe at behov for tilleggsbevilgninger ikke skal oppstå og at overskridelser ikke skal finne sted

Av Narvik kommunes delegeringsreglement fremgår ansvar og myndighet for kommunalsjef og enhetsledere innenfor økonomi.

Delegering av myndighet til kommunalsjef Omsorg og mestring:

- Utarbeide forslag til årsbudsjett, økonomiplan og handlingsprogram etter krav gitt i *plan- og styringshjulet* innenfor tilgjengelige økonomiske rammer, mål og strategier gitt i kommuneplanens langsiktige del
- Påse at alle underliggende enheter utarbeider og følger opp sine årsbudsjetter, økonomiplaner og handlingsprogram
- Fordele kommunalområdets ramme mellom de aktuelle enhetene etter kommunestyrets vedtak om økonomiplan og årsbudsjett. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunalområdets virksomhet. Fordeling av budsjettmidler gjennomføres i tråd med prioriteringer og forutsetninger fra kommunestyrets vedtak.
- Informere om den faktiske utviklingen i inntekter og utgifter sett i forhold til de inntekter og bevilgninger som er oppført i årsbudsjettet
- Innen delegert budsjettansvarsområde: den som anviser og attesterer er ansvarlig overfor rådmannen for at bevilgningene ikke overskrides, samt at grunnlaget (bilaget) er i orden og at de beløp som anvises er riktig i forhold til kravet

[...]

Delegering av myndighet til enhetsledere er angitt per enhetsleder, eksempelvis for enhetsleder Furumoen sykehjem. Revisor har gjennomgått dette for alle enhetsledere innen Omsorg og mestring, og finner at disse er delegert samme myndigheter på det økonomiske området. Enhetsleder er delegert følgende myndighet:

³ Digitalt styringssystem

- Utarbeide forslag til årsbudsjett, økonomiplan og handlingsprogram etter krav gitt i plan- og styringshjulet innenfor tilgjengelige økonomiske rammer, mål og strategier gitt i kommuneplanens langsiktige del.
- Fordele enhetens ramme mellom de aktuelle artene etter kommunestyrets vedtak om økonomiplan og årsbudsjett. Årsbudsjettet er en bindende plan for enhetens virksomhet. Fordeling av budsjettmidler på arter gjennomføres i tråd med prioriteringer og forutsetninger fra kommunestyrets vedtak.

Framsikt er et digitalt verktøy for helhetlig virksomhetsstyring for kommuner. Narvik kommune benytter *Framsikt* til blant annet budsjettering og rapportering. Fra februar 2021 er *Framsikt* brukt til månedlige rapporteringer fra enhetsledere.

Kommunen har opplyst at Omsorg og mestring følger de samme rutinene og systemene som resten av kommunen, og ikke har egne, særskilte rutiner.

5.2 Økonomiplaner

Økonomiplanen skal omfatte de neste fire årene og vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Den skal også vise de målene og premissene planen er bygget på. Årsbudsjettet er første år i økonomiplanen.

«Nye» Narvik kommune ble etablert fra 1.1.2020. Med bakgrunn i at det var en ny kommune, var det flere overordnede dokumenter som ikke forelå og som måtte utarbeides. Arbeidet med ny kommuneplan startet i 2020. Planstrategi ble vedtatt i oktober 2020. Denne viser hvilke planer som skal utarbeides og i hvilken rekkefølge.

I rådmannens forslag til budsjett- og økonomiplan 2021-2024 er det informasjon om «kommunens satsingsområder». Her er vist til både arbeidet med kommuneplanen og til planstrategien. Det fremgår at FNs bærekraftsmål skal være det overordnede rammeverket for utviklingen av Narviksamfunnet. Det fremgår også at viktige satsingsområder i kommuneplanen vil være:

- Innovasjon, digitalisering og næringsutvikling
- Bærekraftig samfunn og sentrumsutvikling
- Handling mot klimaendringene
- God helse
- God utdanning
- Bærekraftig økonomi
- Fred og rettferdig

Det står også at «Gjennom kommunens anskaffelser av det digitale verktøyet *Framsikt*, skal kommuneplanens samfunnsdel med handlingsdel implementeres i nær tilknytning til økonomiplanen og årlig budsjett. På denne måten vil kommunens planverk og økonomistyring bli satt i et bedre system for den daglige drift, rapportering, evaluering og for politiske vedtak».

I rådmannens forslag til budsjett- og økonomiplan for 2022-2025 fremgår relativt lik informasjon og de samme satsingsområdene i kommuneplanen er gjengitt. Det var da blant annet gjennomført folkemøter i forbindelse med arbeidet med kommuneplanen. Kommuneplanen – både samfunnsdel og arealdel – var forventet klar for sluttbehandling i kommunestyret i løpet av 1. halvår 2022. Om *Framsikt* stod at når samfunnsdelen var vedtatt i

kommunestyret, ville kommunens planverk og økonomistyring bli satt inn i et bedre system for den daglige drift, rapportering, evaluering og politiske vedtak.

Ved fremleggelsen av rådmannens forslag til budsjett- og økonomiplan for 2023-2026, var kommuneplanens samfunnsdel vedtatt av kommunestyret (september 2022). Kommuneplanens arealdel var ikke behandlet av kommunestyret. Det fremgår av forslaget til budsjett- og økonomiplan at gjennom prosessen med utarbeidelse av ny kommuneplan har man valgt ut prioriterte fokusområder for Narviksamfunnet. Disse er imidlertid ikke gjengitt. Om Framsikt står at implementering av kommuneplanens samfunnsdel med handlingsdel i nær tilknytning til økonomiplanen og årlig budsjett vil bli gjennomført i neste økonomiplan, da det dessverre ikke var mulig dette året på grunn av kort tid fra samfunnsdelen var vedtatt i kommunestyret september 2022.

Kommuneplanen er overordnet andre kommunale planer. Det kan utarbeides tema- og sektorplaner for flere områder. I juni 2023 vedtok kommunestyret i Narvik *Helse- og omsorgsplan – en strategi mot 2035*. Denne planen forelå dermed før rådmannen fremla sitt forslag til budsjett- og økonomiplan for 2024-2027. I forslaget, under «Omsorg og mestring», er helse- og omsorgsplanen hensyntatt. Det fremgår at i økonomiplanarbeidet har en sett på hvilke tiltak og strategier som er beskrevet i Helse- og omsorgsplanen og «parret» disse med de mulighetene som ligger innenfor de økonomiske rammene. I forslaget til budsjett- og økonomiplan fremgår mål og strategier samt tiltak for 2024.

I rådmannens forslag til budsjett- og økonomiplan inngår for alle år også informasjon om demografisk utvikling. Demografisk utvikling er egnet til å si noe om etterspørselen etter ulike kommunale typer tjenester. Den demografiske utviklingen i Narvik viser at andelen eldre i befolkningen er økende. Det gir grunn til å anta økt etterspørsel etter blant annet tjenestene som hører inn under Omsorg og mestring.

Det er i forslagene også KOSTRA-sammenlikninger og informasjon om rammetilskuddet og såkalte delkostnadsnøkler i dette. Sistnevnte viser at Narvik kommune innen pleie og omsorg har fordyrende forhold, som gjør at det forventes at kommunen har høyere kostnader enn landsgjennomsnittet.

Sammenlikninger med andre kommuner i KOSTRA viser at Narvik kommune har et høyere utgiftsnivå enn disse. Kommunen sammenlikner seg særlig med kommunene Harstad, Alta og Mo i Rana og viser til at disse anses som sammenliknbare.

Det er i økonomiplanene også informasjon om rammebetingelser. Her er tabell som viser oversikt over innsparingspotensial for Narvik kommune sammenliknet med andre kommuner, gjennomsnittet for Nordland og for KOSTRA-gruppen Narvik tilhører. Det fremgår at tallene er justert for ulikt utgiftsbehov (ulik demografi og geografi). I forslag til økonomiplan for 2024-2027 så denne tabellen slik ut:

Oversikt innsparingsmuligheter ift sammenlignbare kommuner (mill kr. 2022)	Rana	Harstad	Nordland	Kostragruppe 09
Grunnskole	43,9	23	5,1	28,1
Pleie og omsorg	120,3	26,5	84,2	88,7
Barnevern	19	12,1	7,4	10,2
Barnehage	15	-8,7	-6,5	0,6
Kommunehelse	23,1	-7,3	10,9	18,4
Sosiale tjenester	6,7	11,5	-2,2	2,9
Kultur og idrett	15,8	2,5	0,6	8,6
Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	-4,4	-6,4	-6,5	-5,9
Adm, styring og fellesutgifter	18,9	14,7	1,7	31,1
Andre områder	38,6	32,9	-1,1	31,5
- Brann og ulykkesvern	9,8	8,6	6,8	13,1
- Kommunale boliger	-15	-1,1	-8,5	-5,3
- Samferdsel	7,4	25,3	-2,9	18,6
- Næringsforv. og konesjonskraft	33,8	-3,6	4,7	2,1
- Landbruk	1,1	1,2	0,9	1,1
- Kirke	1,4	2,3	-2,1	1,9
Totalt 2022	296,9	100,7	93,6	214,1
<i>Totalt 2021</i>	<i>238,1</i>	<i>112,7</i>	<i>84,8</i>	<i>222,8</i>

Nederst i tabellen fremgår samlet innsparingspotensial i forhold til de ulike sammenlikningskommunene/-gruppene. Det fremgår i rådmannens forslag til økonomiplan at enkelte tjenesteområder, herunder pleie og omsorg, har redusert avvik opp mot sammenlikningsgruppene. Det vises til at vedtatte innsparings- og strukturtiltak har hatt effekt, men at det fremdeles er en vei å gå. Det fremgår også at hensyntatt demografisk utvikling og fremtidige demografikostnader, må pleie og omsorg håndtere større etterspørsel av tjenester uten tilsvarende økende bevilgninger. Mens oppvekst må redusere tjenestenivå i takt med færre innbyggere i de yngste aldersgruppene.

Om økonomiske rammebetingelser fremgår at kommunens gjeldsgrad, med de investeringene som inngår i økonomiplanen, vil øke til 107 % i 2027. Narvik kommunes finansielle måltall for gjeldsgrad er maksimum 80 %. Netto driftsresultat legges opp til 0,6 % i 2024 og 0,3 % i 2027. Finansielt måltall for netto driftsresultat er at det skal være større enn 1,75 %.

Lønns- og prisvekst, rentekostnader, betydning av demografiske endringer for rammetilskudd, frie inntekter, rammetilskudd og anslag for skatteinngang er omtalt i rådmannens forslag til budsjett og økonomiplan. For hoveddelen av kommunens inntekter har en best informasjon om kommende års inntekter. Det er redegjort for hvilke anslag som legges til grunn for inntekter. Integreringstilskudd er en inntekt som er vanskelig å estimere, da det avhenger av hvor mange flyktninger kommunen blir anmodet om å bosette. På tidspunktet budsjett- og økonomiplan ble utarbeidet var ikke kommunen kjent med antall flyktninger de ville bli bedt om å bosette i 2024. For årene 2025-2027 ble det lagt til grunn 50. I 2023 vedtok kommunestyret å bosette 220 flyktninger.

5.3 Budsjettering i Omsorg og mestring

I Narvik kommunes overordnede rutiner og reglementer vises det til bruk av *plan- og styringshjul*. Kommunen har ikke et konkret dokument med slikt navn, men har andre dokumenter som revisor oppfatter kan dekke noe av det samme. I «Tidsplan budsjettprosess høsten 2023, Økonomi og planprosess» inngår tidsfrister i arbeidet, informasjon om organisering, oppdrag og mandat. Rådmannen har det overordnede ansvaret for budsjettarbeidet. Kommunalsjefer og enhetsledere eier budsjettene og budsjettarbeidet per sektor, mens enhetene i Virksomhetsstyring støtter og bistår i arbeidet.

Under mandat står: *Budsjettgrunnlaget som utarbeides og overleveres skal være realistisk, nøkternt og gjenspeile den utfordrende økonomiske situasjonen som Narvik kommune står overfor. Kommunalsjefnivå og enhetene økonomi/HR skal i budsjettarbeidet gi faglige signaler mht. hvilke prioriteringer, retninger og hovedgrep som bør legges til grunn for bevilgninger til drift og investeringer i kommende økonomiplanperiode.*

Utklipp 2 viser nedenfor viser beskrivelsene av oppdrag.

Utklipp 2: Beskrivelse av oppdrag, budsjettprosess 2023

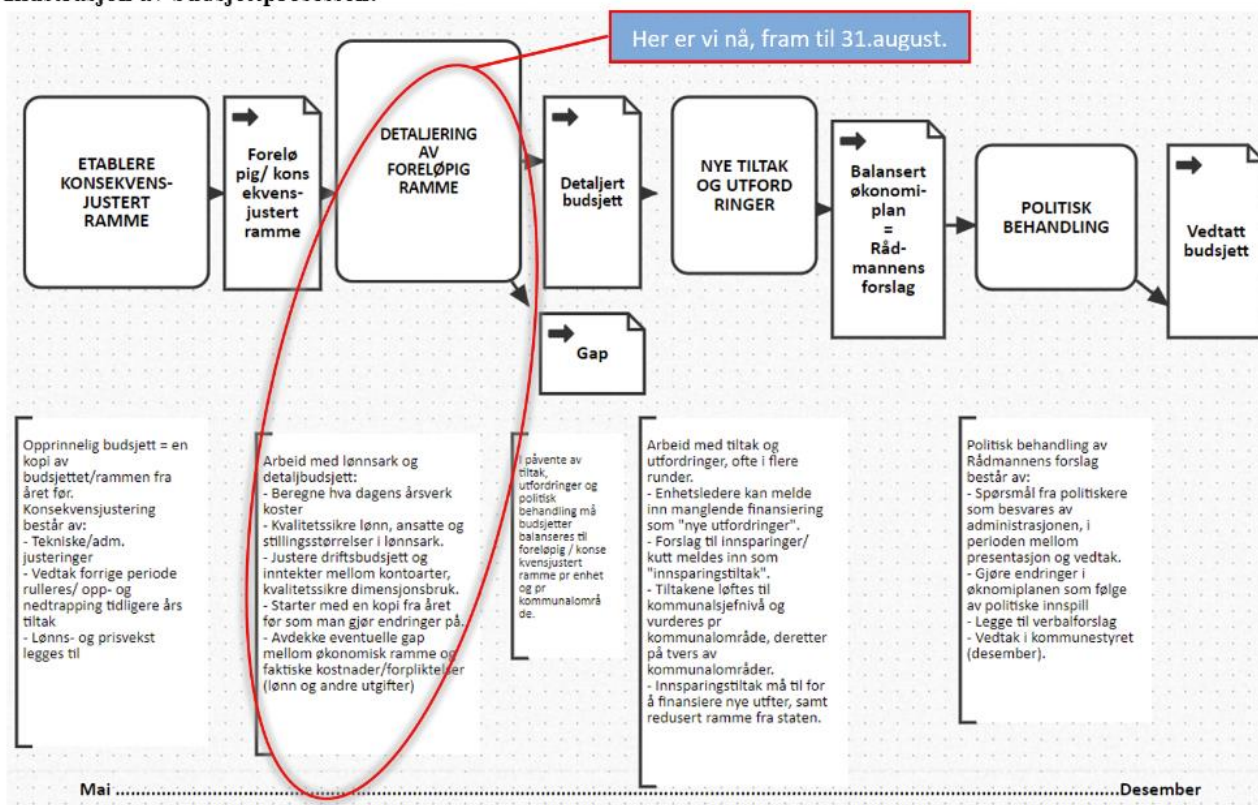
Oppdrag

- Evaluere status drift 2023
- Korrigere for endringer i frie inntekter, eiendomsskatt, kraftinntekter
- Justere med lønns-og prisvekst, deflator
- Kartlegge og kvalitetssikre investeringsbehov
- Opprettholde et forsvarlig og kvalitativt godt nok tjenestetilbud
- Nye reglement:
 - Reglementet er et verktøy som skal støtte opp under en langsiktig økonomistyring.
 - (finansforvaltningsreglement, økonomireglement)
- Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel- hva er status for kommuneplanen.
- Status og utfordringer (kartlegge omstillingsbehov)
- Nøkkeltall og analyser:
 - Utarbeide befolkningsutvikling med prognose representativ aldersgruppe
 - Beregne forventet utgiftsbehov
 - Utarbeide oversikter med enheter og bemanning: i institusjoner/ barnehager/skoler
–vise variasjon i størrelser pr enhet variasjon i pleiefaktor/ voksnetthet /lærertetthet/ brukerbetaling/egenbetaling
 - KOSTRA analyser/ kommunebarometer: Analysere og forklare kostnadsavvik
- Gebyr, tilskudd, tilskudd idrettsformål, avtaler,
- Gjennomgå utfordringer og nye behov- vurdering av konsekvens dersom utfordringer ikke løftes inn

Controller sender ut informasjon om budsjettprosessen til enhetslederne i Omsorg og mestring. Illustrasjonen nedenfor ble sendt ut sommeren 2023, med markering av hvor i prosessen budsjettarbeidet var på tidspunktet.

Utklipp 3: Illustrasjon av budsjettprosessen

Illustrasjon av budsjettprosessen:



I møte med controller og kommunalsjef spurte revisor om det er gjeldende budsjett som danner grunnlaget for budsjettarbeidet påfølgende år, noe de bekreftet. Økonomi gjør jobben med å etablere konsekvensjustert ramme. Controller opplyste at enhetene selv kanskje ikke har tilstrekkelig informasjon om hva som er konsekvensjustert. I konsekvensjustert ramme gjøres avsetning for lønnsoppgjør. Deflator benyttes, og det lages en simuleringsrapport basert på fast lønn for inneværende år. Både controller og kommunalsjef opplever at forståelsen blant enhetslederne er økende når det gjelder budsjettarbeid. Det avholdes årlige kurs, og i 2023 var det mer fokus på forståelse og prosess enn tidligere år.

Som redegjort for, er det i økonomiplanene informasjon om og drøfting av overordnede forutsetninger for kommunen, som for eksempel befolkningsutvikling. Controller og kommunalsjef opplyste at analysene av befolkningsutvikling hentes direkte ut fra SSB. Disse diskuteres i ledergruppa, herunder blant annet hvilken betydning befolkningsutvikling bør ha for budsjettene. Analysene viser at andelen eldre i Narvik kommune vil øke, og at utgiftsbehovet knyttet til flere av de tjenestene som hører innunder Omsorg og mestring vil øke. Samtidig vil andelen yngre, som særlig kommunalområdet Oppvekst gir tjenester til, reduseres. På spørsmål om hvilke diskusjoner/drøftinger det har vært om dette i kommunen med tanke på fordeling av budsjett til de ulike rammeområdene, opplyste controller og kommunalsjef at det er en «motvekt» til dette i KOSTRA-tallene. KOSTRA-tall viser at Narvik kommune bruker mer penger enn sammenliknbare kommuner på tjenester som sorterer innunder Omsorg og mestring. De opplyste at det er gjort dybdesammenlikninger med Rana kommune. Agenda Kaupang har gjort en gjennomgang og denne bekreftet sammenlikningene med Rana kommune og at Narvik kommune har høyere ressursbruk på tjenesteområdene som

hører innunder Omsorg og mestring. Den viste at kommunen også har høyere ressursbruk enn Rana på andre områder.⁴ KOSTRA-tall vektlegges en del i budsjettarbeidet og omstillingsforventningene til Omsorg og mestring har vært høye.

Narvik kommune har sett litt på muligheter for en budsjettmodell, særlig for institusjonstjenester. Det kan også kalles ressursfordelingsmodell. Andre kommuner har slik modell, og Narvik kommune har det selv innenfor oppvekst. Det er imidlertid også noen svakheter med slik modell, fortalte controller og kommunalsjef. Eksempelvis vil det være et spørsmål hvordan behov for bruk av vikarbyrå skal hensyntas i en slik modell. Arbeidskraft er den største innsatsfaktoren i disse tjenestene, og lønn er dermed største kostnad. Utforming av bygg kan ha betydning, da flere samlokaliserte plasser kan gi stordriftsfordeler. Det krever imidlertid at byggene er utformet på en måte som gjør at personalet kan benyttes på eksempelvis flere avdelinger.

På spørsmål om det i budsjett tas høyde for fravær, opplyste controller og kommunalsjef at det fra 2023 er budsjettert med «måltall» for fravær. Det innebærer 2 % korttidsfravær, som utgjør 2 % av fastlønn. Det budsjetteres ikke med langtidsfravær, men budsjettreguleres for langtidsfravær ved årets slutt. Dersom langtidsfraværet er høyt, er det ofte sosiale kostnader som bidrar til merforbruk. Lønn/sykepenger som arbeidsgiver betaler utover arbeidsgiverperioden på 16 dager, refunderes av NAV. Sosiale kostnader er utgifter ved å ha ansatte som kommer i tillegg til lønnen. Eksempler på dette er feriepenger, arbeidsgiveravgift, pensjonskostnader og yrkesskadeforsikring.

Budsjett for ferievikarer er på omtrent 7 % av fastlønn, og det samlede vikarbudsjettet er på rundt 14 %. På spørsmål om enhetene blir «kompensert» ved behov for innleie av vikarbyrå, opplyste controller og kommunalsjef at det ikke ble gjort i 2021. Fra 2022 har det vært kompensert noe for det, med litt økning i 2023 og ytterligere økning i 2024. Men det kompenseres ikke fullt ut for bruk av vikarbyrå. Aksepten for bruk av vikarbyrå er høyest i forbindelse med ferieavvikling.

Ingen enheter har fått økt budsjett til overtid. Controller og kommunalsjef opplyste at det praktiseres et «likhetsprinsipp»; hvor målet er at alle enheter skal klare det innen budsjettet på 1 %. Det er imidlertid noen enheter som innenfor egen ramme har styrket budsjettet til overtid. Det er ikke ønskelig med utstrakt bruk av overtid. Mye overtid knytter seg til kveld, natt og helg. En del overtid knytter seg også til behov for kjent personale for tjenestemottakerne. I 2022 kom «koronaavtalen»⁵, i tillegg til annen overtid.

Narvik kommune har rekrutteringstiltak for sykepleiere. Disse er garantilønn, stipend for sykepleiere som studerer og signeringsbonus. I tillegg gis det i større grad enn tidligere uttelling for tilleggsutdanning, i form av endret stillingskode med høyere lønn.

Som det fremgår av illustrasjonen av budsjettprosessen, kan det i enhetenes arbeid med detaljering av budsjett oppstå «et gap». Enhetene kan melde inn tiltak og utfordringer. Tiltak skal redusere kostnader, mens utfordringer synliggjør hva enheten ikke får dekket innenfor foreløpig budsjett og som den mener det er behov for. På spørsmål om det de siste to årene er

⁴ Agenda Kaupang bistod Narvik kommune med et kunnskapsgrunnlag for kommunens videre prioriteringer og strategier innenfor helsetjenestene. Arbeidet var et bidrag inn i kommunens arbeid med utarbeidelse av Helse- og omsorgsplan for nye Narvik kommune. Arbeidet til Agenda Kaupang ble ferdigstilt i desember 2022.

⁵ Avtalen ble inngått mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene og innebar økt kompensasjon for overtid og merarbeid under koronapandemien.

meldt inn mange utfordringer som ikke kan tas inn i budsjett, opplyste kommunalsjef og controller at det meldes inn en del utfordringer som ikke blir valgt. Når en enhet melder inn utfordring, må midler finnes internt i kommunalområdet. Det vil si at midler må omfordres. Det er krevende å finne midler til nye utfordringer, og det er dermed flere utfordringer som ikke blir valgt.

Fem av de seks enhetslederne revisor har hatt samtaler med, opplyste at det oppstår et «negativt gap». Den siste enheten har ikke hatt negativt gap. For enhetene som har et negativt gap, knytter noe seg til utstyr og prisstigning, eksempelvis økte drivstoffpriser og dyrere leasingsavtaler på biler. Den viktigste faktoren er imidlertid lønnskostnader. Flere av enhetene har utfordringer med bemanning, enten som følge av vakante stillinger eller fravær. Hjemmesykepleien Narvik har over år arbeidet med samsvar mellom budsjett og antall årsverk. Enhetsleder opplyste at det har vært en kultur for å innfri ønsker om økt stilling. En har tenkt det er positivt med økt stillingsprosent og at det trengs ansatte, men det må også være budsjett til det. Ballangen sykehjem, Ankenes bo- og servicesenter, Hjemmesykepleien Narvik og Kjøpsvik Omsorg opplever – i ulikt omfang – utfordringer med å rekruttere. Enhetene UH Nord 1 og 2 har ikke tilsvarende utfordringer med rekruttering, men opplever i likhet med de andre enhetene at det er utfordrende med tilgang på vikarer. For flere av enhetene skaper høyt sykefravær behov for relativt høy vikarbruk og/eller bruk av overtid. Sistnevnte både som følge av mangel på tilgang til vikarer og fordi det er behov for kjent personale for brukerne på jobb. En av enhetslederne opplyste at i budsjettet for 2024 var én av årsakene til gap, at det var besluttet økte tillegg på kveld/vakt uten at det var lagt inn eller dekket av budsjett. Controller og kommunalsjef har opplyst at dette tillegget var en del av sentralt lønnsoppgjør. De opplyste også at det ikke var kompensert for dette i starten av budsjettprosessen, men at det ble innarbeidet, slik at budsjettet dekker disse tilleggene.

Kjøpsvik Omsorg benytter innleie av vikarer fra vikarbyrå i relativt stort omfang. Enhetsleder for Kjøpsvik Omsorg viste til at enheten har et uspesifisert økonomiplantiltak som ikke er innfridd, på 3 millioner kroner, som han anser urealistisk å innfri. Om det skal innfris, må det reduseres i bemanningen. Enheten har allerede store kostnader knyttet til innleie fra vikarbyrå, og ytterligere reduksjon i bemanningen kan øke behovet for innleie. Innleie fra vikarbyrå koster mer enn å ha egne ansatte. Controller og kommunalsjef har opplyst at det nevnte økonomiplantiltaket knytter seg til kommunesammenslåingen og fordeling av inntekter og utgifter mellom kommunene. Etter hvert har dette tiltaket, etter deres syn, blitt spesifisert.

Også kommunalsjef har opplyst at bemanningssituasjonen er en faktor som bidrar til økonomiske utfordringer i Omsorg og mestring. Det er utfordrende å rekruttere riktig kompetanse til vakante stillinger. Sykefravær er også en faktor. For å gi et forsvarlig tilbud benyttes både overtid og innleie av vikarer, noe som er dyre løsninger.

Arbeid med sykefravær, herunder å redusere dette, har vært prioritert i nye Narvik kommune. Enkelte av enhetslederne opplyste at det er jobbet med i deres enheter og viste til ulike tiltak som er gjennomført. De ser likevel ikke at arbeidet som er gjort har hatt særlig effekt. Videre viste de til at oppfølging av sykefravær tar ganske mye ressurser, og til dels går utover oppfølgingen av dem som er på jobb.

Enkelte enhetsledere opplyste at budsjettene ikke dekker det som sannsynligvis blir det faktiske fraværet. Dette er i tråd med informasjon fra controller og kommunalsjef; kostnader til bruk av vikarer kompenseres ikke fullt ut og ingen enheter har fått økt budsjett til overtid. Det var

enkelte enhetsledere som også uttrykte forståelse for at en ikke ønsker å budsjettere med høyt fravær – da målet er å redusere dette.

Utfordringer og tiltak vurderes innad i kommunalområdet. Kommunalsjef og controller opplyste at det dreier seg stort sett om at enhetene melder økte behov. På spørsmål om hva som «løftes inn» i arbeidet med kommunens samlede budsjett (rådmannsnivå/ledergruppe) opplyste kommunalsjef at det tidligere har vært mer diskusjoner på tvers av kommunalområdene. Høsten 2023 var det i liten grad slike diskusjoner på tvers. Det ble i budsjettprosessen for 2024 tydelig formidlet fra rådmannsnivå at budsjetttrammene for kommunalområdene var satt. Kommunalsjef opplyste at tverrsektorielt arbeid er litt fraværende og at demografi i liten grad brukes til endringer i rammene til kommunalområdene – det må omfordeles internt i kommunalområdet.

Kommunalsjef har opplyst at budsjetttrammen for Omsorg og mestring ikke tar høyde for uforutsette hendelser. Det er ingen buffer i budsjettet. Dersom det oppstår nye behov, eksempelvis at det tilkommer brukere med behov for stort omfang av tjenester, må det dekkes gjennom salderinger.

Kommunalsjef og controller opplever at kompetansen på økonomi og budsjett er relativt god blant enhetslederne. Det har vært god kontinuitet i stillingene som enhetsledere, og de blir stadig bedre på økonomi og budsjett. Det er et ønske – og jobbes med – å involvere avdelingslederne i enhetene mer i budsjettarbeid- og oppfølging. De tar mange beslutninger som også har betydning for økonomi, eksempelvis om bruk av vikar. Innføring av nytt sektornivå og ansettelse av sektorledere skal gjøres før det ses på ansvaret til avdelingslederne – det er en del av helhetlig arbeid med kommunens organisering.

I revisors samtaler med enhetslederne, fremkom litt ulike opplevelser av hvorvidt de opplever å ha tilstrekkelig kompetanse på økonomi/budsjett. Enkelte enhetsledere ga ikke uttrykk for å savne noe, mens andre ønsker seg mer opplæring. Flere av enhetslederne presiserte at det har vært gjennomganger og opplæring, og at ønsket er *mer* opplæring. Noen ønsker også mer tid til arbeid med økonomi/budsjett og viste til at den daglige driften tar mesteparten av tiden. Enkelte ønsker mer opplæring i bruk av Framsikt, herunder mulighetene som ligger i systemet med å hente ut tall og benytte dem i ulike sammenhenger.

Enhetslederne revisor har hatt samtaler med, opplever at det er tydelig hva som er deres rolle i budsjettprosessen. Enkelte viste til at det er lite handlingsrom og tydelig kommunisert fra rådmannsnivå at budsjetttrammene skal overholdes. I enhetenes arbeid med detaljbudsjettering, er det i flere enheter enhetsleder som gjør dette arbeidet selv og har dialog med controller. I andre enheter involveres avdelingsledere/avdelingssykepleiere i ulik grad.

Flertallet av enhetslederne revisor har hatt samtaler med, ga uttrykk for at de opplever å bli involvert i budsjettprosessen og samlede prioriteringer for Omsorg og mestring. En av enhetslederne viste til at kommunalsjef informerer, men at det er lite involvering i prosesser i kommunen. Det besluttes mye i øverste ledelse som skal følges av enhetene, og også andre enheter tar beslutninger uten involvering i forkant. Et eksempel som ble nevnt om manglende involvering, var at HR besluttet at enhetsledere ikke lengre skulle bruke HRM. Controller og kommunalsjef har opplyst at endringen i bruk av HRM knytter seg til en systemendring hos leverandør, og ikke er en kommunal beslutning. De opplyste at HRM fortsatt benyttes, men en annen modul enn tidligere. Leverandøren sluttet å oppdatere modulen kommunen opprinnelig benyttet. Endringen innebærer at det er noe informasjon enhetsledere ikke lengre kan hente ut

selv fra HRM. Et annet eksempel som ble nevnt om manglende involvering, var prosessen med administrativ omorganisering. Det ble sendt ut informasjon til enhetene, men med så kort tid til å sette seg inn i det at det var liten reell mulighet til å gjøre det.

5.4 Budsjettoppfølging/rapporteringer

Som redegjort for, har Narvik kommune i økonomireglementet bestemmelse om at det skal utarbeides virksomhetsplaner. Narvik kommune har opplyst at det ikke utarbeides virksomhetsplaner for enhetene. Det ble gjort i tidligere Narvik kommune, men ikke i den nye kommunen. I 2021 og 2022 sendte kommunalsjef for Omsorg og mestring oppdragsbrev til enhetslederne. I 2023 ble det ikke sendt slikt oppdragsbrev. Bakgrunnen er at det var ulik praksis i kommunen – alle kommunalsjefer sendte ikke oppdragsbrev til enhetene. Det er ønskelig med en løsning som er felles og lik for hele kommunen. Det er mulighet for å utarbeide virksomhetsplaner i Framsikt og kommunen skal vurdere om denne muligheten skal tas i bruk.

Med bakgrunn i at kommunen ikke benytter virksomhetsplaner, er heller ikke rapporteringene fra enhetene knyttet opp mot virksomhetsplaner.

Narvik kommune benytter Framsikt til rapporteringer fra enheter og kommunalområder. I kommunens administrative økonomiforskrift er det angitt at systemet Corporater skal benyttes, men dette er ikke lengre i bruk i kommunen. Kommunalsjef og controller opplyste at det jobbes med en mal for rapporteringene fra enhetene, slik at det blir likt for alle hva som skal rapporteres på. Det avholdes månedlige møter med enkelte enheter, men ikke alle. Det avholdes møter der det er behov.

Det følger av økonomireglementet at *budsjettendringer* er endringer i de budsjetterte rammeområdene. Omsorg og mestring er et slikt rammeområde. Ved behov for budsjettendringer *innenfor* rammeområdet, er det ikke behov for politisk godkjenning. Forslag til budsjettendringer skal som hovedregel fremlegges i forbindelse med tertialrapporteringer.

Enhetene rapporterer som nevnt i Framsikt. Det er månedlige rapporteringer, med unntak av de rapporteringsfrie månedene januar, juni og juli. Kommunalsjef kan legge inn spørsmål/kommentarer til rapporteringene, herunder be om mer eller utfyllende informasjon. Vi ser i systemet at kommunalsjef har gjort det. Av rapporteringene fremgår forbruk så langt og årsprognose samt status på eventuelle tiltak og forklaringer til (prognostisert) mer- eller mindreforbruk. Det er noe variasjon i hvor omfattende rapporteringene er, som revisor legger til grunn har sammenheng med situasjonene i enhetene og hvor mye som har endret seg siden forrige rapportering.

Av rapporteringene framgår at enkelte enheter rapporterer om kostnader som ikke er dekning for i budsjett, eksempelvis at de har årsverk det ikke er budsjettdekning for. På spørsmål om hvordan slike situasjoner oppstår, opplyste controller og kommunalsjef at det kan være ulike årsaker. Et eksempel er at en enhet har et høyere antall årsverk enn den skal (utover budsjett) og skal redusere dette, men så er det krevende å redusere og tar tid. Et annet eksempel er at ansatte kan ha krav på stilling etter å ha vært vikar/midlertidig ansatt eller ønske om økt stillingsprosent og fått det, uten at det egentlig har vært innenfor budsjett.

Det kan også være spesielle forhold som gjør at en enhet ikke har budsjettdekning for alle kostnader. Kjøpsvik Omsorg er et slikt eksempel. I forbindelse med kommunesammenslåingen oppstod spørsmål om hvem som skulle betale for sykehjemsplasser. Disse var lokalisert i den

delen av Tysfjord kommune som skulle slås sammen med Narvik, men de som disponerte mange av plassene var innbyggere i nye Hamarøy kommune. Drift av sykehjemsplassene var ikke finansiert fra start i nye Narvik kommune, og dette har «hengt med» videre. Kjøpsvik Omsorg har også hatt stort behov for vikarbyrå.

I samtaler med enhetsledere spurte revisor om de savner rutiner eller retningslinjer for noe i arbeidet med budsjett og rapporteringer. De fleste opplever at det ikke mangler noe. Flere viste til at controller sender ut informasjon, og at det i hovedsak er denne de forholder seg til. En av enhetslederne ønsket en tydeligere mal for rapporteringene. Som nevnt har kommunalsjef/controller opplyst at det arbeides med dette. En av enhetslederne etterlyste også tydeligere sammenhenger mellom mål og tiltak, og viste til mangel på helhetlige planer som virksomhetsplaner, med en rød tråd mellom mål og tiltak.

Rapporteringene fra enhetene ligger til grunn for rapporteringer fra kommunalsjef til rådmannen. Rådmannen har ikke selv tilgang til Framsikt. Kommunalsjef virksomhetsstyring ivaretar oppfølging i Framsikt på vegne av rådmannen og har også tilgang til de enhetsvise rapporteringene ved behov. Det fremlegges to tertialrapporter for kommunestyret i året.

Revisor har gjennomgått rådmannens forslag til budsjett- og økonomiplan og kommunestyrets vedtak av budsjett- og økonomiplan for årene 2020-2023 for Omsorg og mestring. Kommunestyrets vedtak har vært relativt likt som rådmannens forslag disse årene.

Tabell 1: Omsorg og Mestring – foreslåtte rammer i budsjett og økonomiplan

	2020	2021	2022	2023
Rådmannens forslag, 2020-2023	519 435	517 959	517 959	517 959
Rådmannens forslag 2021-2024		519 178	518 254	517 142
Rådmannens forslag 2022-2025			509 974	507 285
Rådmannens forslag, 2023-2026				506 582

Av tabellen over ser vi at rådmannen foreslo et nedtrekk i rammene til Omsorg og mestring på om lag kr 10 millioner per år i forslag til budsjett og økonomiplan fra 2022. I tabell 2 nedenfor er kommunestyrets vedtak av rammer for Omsorg og Mestring for tilsvarende år. Vedtakene innebærer nedtrekk i rammen fram til 2022, og en liten økning igjen for 2023.

Tabell 2: Omsorg og Mestring – vedtatte rammer i budsjett og økonomiplan

	2020	2021	2022	2023
Kommunestyrets vedtak 2020-2023	520 204	518 684	518 684	518 684
Kommunestyrets vedtak 2021-2024		519 178	518 454	517 342
Kommunestyrets vedtak 2022-2025			509 974	507 285
Kommunestyrets vedtak 2023-2026				509 582

I løpet av året legger rådmannen frem tertialrapporter for kommunestyret. Ved behov for å gjøre endringer i budsjettet for rammeområdene kan rådmannen innstille på reguleringer av

budsjettet. Budsjettet for Omsorg og mestring har blitt regulert opp i løpet av året i både 2020, 2021 og 2022. Tabellen nedenfor viser opprinnelig budsjett, regulert budsjett og regnskap for disse tre årene.

Tabell 3: Omsorg og Mestring – budsjett, regulert budsjett og regnskap

	Opprinnelig budsjett	Regulert budsjett	Regnskap
2020	520 202 903	558 952 608	576 888 643
2021	519 178 456	563 397 490	608 879 774
2022	509 974 000	542 548 000	597 013 000
2023	506 582 000	556 902 000	

Tabell 3 viser at i både 2020, 2021 og 2022 var regnskapsresultatet for Omsorg og Mestring betydelig høyere enn opprinnelig budsjett og også høyere enn regulert budsjett. I regulert budsjett inngår også lønns- og prisvekst. Dette inngår ikke i opprinnelig budsjett for kommunalområdet, men ligger på fellesområde for kommunen, og reguleres inn i budsjettet for kommunalområdet i løpet av året.

I tertialrapport 1 og 2 i 2021 fremgår et prognostisert merforbruk for Omsorg og mestring ved årets slutt. Ved tertialrapport 1 var dette på kr 18,7 millioner. Rådmannen foreslo – og kommunestyret vedtok – at budsjettet for Omsorg og mestring ble økt med i underkant av kr 1,5 millioner. Dette som følge av merutgifter knyttet til koronapandemien. Ved tertialrapport 2 var prognostisert merforbruk ved årets slutt på kr 35,8 millioner. Av kommentarer fremgår at sommerdrift hadde påvirket den økonomiske situasjonen negativt. Alle enheter har drift som ikke kan trekkes ned under ferieavviklingen og alle enheter meldte om store utfordringer med å rekruttere vikarer, noe som utløste bruk av vikarbyrå og overtid. Det var også noen koronarelaterte utgifter. Rådmannen foreslo – og kommunestyret vedtok – økning i budsjettet for Omsorg og mestring på kr 35,8 millioner. Det ble i 2021 også fremlagt en tredje budsjettregulering, som gjaldt fordeling av midler til lønnsoppgjør, sykelønnsrefusjoner og permisjoner på rammeområdene.

Tertialrapport 1 i 2022 viste et prognostisert merforbruk for Omsorg og mestring ved årsslutt på kr 21,3 millioner. Deler av merforbruket var forklart merkostnad for overtid (som følge av høyt korttidsfravær og krevende vikar- og rekrutteringssituasjon), merkostnad knyttet til KS sin koronaavtale om utvidet arbeidstid og merkostnader knyttet til korona utover dette. Også økonomiplaniltak som ikke ville få helårseffekt var del av forklaringen. Det står i saken at det ikke ble foreslått endring eller styrking av rammer av rådmannen. Rådmannen hadde nedsatt en egen arbeidsgruppe basert på prognoser om merforbruk og manglende effekt av innsparingstiltak. Arbeidsgruppen skulle bistå ledere på alle nivåer og følge opp vedtatte tiltak med fokus på resultat, fremdrift, effektivitet og arbeidsgivers styringsrett. Det var innført innkjøpsbegrensning og ansettelsesstopp. Utlysninger skulle vurderes i rådmannens ledergruppe.

Andre tertialrapport i 2022 viste prognostisert merforbruk for Omsorg og mestring på kr 42,5 millioner ved årsslutt. Sommerdrift og høye kostnader forbundet med vikarbruk var en av årsakene. Det var også informasjon om pågående arbeid med tiltak. Kommunalområdet hadde store innsparingstiltak rettet mot seg ved inngangen av 2022. Det var flere årsaker til lav måloppnåelse, blant annet for lite fremdrift, endrede forutsetninger og for optimistisk budsjettering. Rådmannen foreslo – og kommunestyret vedtok – en økning i budsjettet til Omsorg og mestring på i overkant av kr 1,6 millioner.

Det var i 2022 en tredje budsjettregulering i desember. Det fremgår av saken at tjenesteområdene viste økende merforbruk per oktober målt mot rapportering tertial 2/2022. Rådmannen foreslo – og kommunestyret vedtok – oppregulering av budsjettet for Omsorg og mestring med kr 17,8 millioner. Regulert budsjett for rammeområdet var da på om lag kr 542,5 millioner. Per oktober viste regnskapet for rammeområdet at påløpte kostnader var kr 544,1 millioner.

Av tertialrapport 1 for 2023, fremgår at kommunalområdet i 2023 hadde samme budsjettramme som i 2022, der det ble et negativt resultat på kr 54 millioner. Tjenesteområdet gikk derfor inn i året med en rekke økonomiplantiltak under planlegging og gjennomføring for å kunne drifte innenfor rammen. Det største tiltaket var avvikling av Villa Solborg som heldøgnsjeneste for eldre, som innebar en reduksjon på 24 plasser. Tiltaket hadde god fremdrift og per mai var 15 plasser avviklet. Parallelt med arbeid med økonomiplantiltakene, melde enhetene om høyt sykefravær og vakante stillinger. utfordringer med tilgang på vikarer hadde medført høy bruk av overtid i flere enheter og mye bruk av vikarbyrå i enkelte enheter. Det var ikke budsjettet for så høyt omfang av overtid og vikarbyrå. Prognostisert merforbruk ved årsslutt for kommunalområdet var kr 23,7 millioner. Det var flere usikkerhetsmomenter knyttet til denne. Positivt var at arbeid med økonomiplantiltak var godt i gang. Det mest usikre var gjennomføring av ferieavvikling. Planlagte omstillingsprosesser som innebærer flytting av brukere, vil alltid være beheftet med usikkerhet, fremgår det av rapporteringen. Rådmannen foreslo – og det ble vedtatt – oppregulering av budsjett med kr 4,8 millioner som følge av at midler budsjettet på sektor fellesinntekter- og kostnader var fordelt til respektive sektorer. Det fremgår av saksfremlegget at rådmannen ikke foreslo regulering og styrking av budsjettet med bakgrunn i de prognosene på merforbruk som ble rapportert fra tjenesteområdene.

Tertialrapport 2 for 2023 viste et prognostisert merforbruk for Omsorg og mestring på kr 33,9 millioner. Forslaget til oppregulering av budsjett, som ble vedtatt, var på kr 27,9 millioner. Det fremgår av kommentarer til økonomi at flere tiltak var gjennomført. Sommerdrift og bemanning hadde vært krevende – til tross for tidlig planlegging og flere tiltak for å rekruttere sommervikarer. Høyt sykefravær gjennom sommeren forsterket utfordringen. Det var ikke rapportert om svært alvorlige avvik i driften gjennom sommeren, men det var noe økt omfang av avviksmeldinger. Prisstigning på varer og tjenester var også en del av forklaringer til merforbruket. Det fremkom også at selv om enhetene hadde fokus på nøkternt vikarinntak og bruk av overtid, var det vanskelig å få til store innsparinger resten av året uten å ta ned tjenesteproduksjonen i et større omfang.

Omsorg og mestring har de siste årene arbeidet med og gjennomført mange tiltak for å redusere kostnadene og avviket mellom regnskap og budsjett, som det også er redegjort for i tertialrapportene. Flere av disse tiltakene er økonomiplantiltak – altså besluttet i forbindelse med behandling av økonomiplan. Det er også andre tiltak som er besluttet administrativt som er arbeidet med. Kommunen har en samlet oversikt over tiltak som pågår med oversikt over status i dem. Et tiltak som er besluttet står i denne oversikten til det er gjennomført eller eventuelt besluttet at det likevel ikke skal gjennomføres. Det er dermed en samlet oversikt over alle pågående tiltak, også de som er besluttet tidligere år, men ikke (fullt ut) gjennomført. Det er i rapporteringer i Framsikt også informasjon om pågående tiltak. Det varierer hvor omfattende tiltakene er. Tiltakene omhandler blant annet gjennomgang av vedtak, endring av turnus, justering av bemanning, oppsigelser av avtale om tjenester med private og avvikling av kommunale plasser. To store enkelttiltak som er gjennomført, er midlertidig nedleggelse av korttidsavdeling på Furumoen sykehjem og avvikling av Villa Solborg (24 plasser).

Det fremgår av både tertialrapporter og budsjett/økonomiplan at effekter av omstillingsarbeidet tar lengre tid enn planlagt/ønskelig. Arbeid med tiltak/omstilling ble iverksatt relativt raskt i nye Narvik kommune og har dermed pågått en stund. Revisor har blant annet fått «Status økonomiske tiltak» som ble fremlagt for rådmannens økonomiutvalg 23.9.2022. Her står det om helse- og omsorgssektoren (som i tillegg til Omsorg og mestring også omfatter Helse og velferd) at «Sektorens evne til å gjennomføre driftsmessige endringer i forhold til brukere og økonomi har vist seg å være liten.» Det fremgår videre at reduksjon i bemanning må skje gjennom endringer i turnus, og at det har tatt tid før ledere har iverksatt arbeidet med endringer i turnus.

Avviket mellom regnskap og budsjett tilsier at iverksatte tiltak ikke har hatt tilstrekkelig effekt. Det kan være flere årsaker til det. Det kan være at tiltakene ikke er gjennomført som forutsatt – eller ikke har latt seg gjennomføre som forutsatt. Det kan også være at tiltakene er gjennomført, men ikke har hatt like stor effekt som forutsatt. Det kan også være at andre forhold har endret seg og er kostnadsdrivende, og «utlikner» effekten av iverksatte tiltak.

Kommuneledelsen opplyste i oppstartsmøtet at noen enheter har hatt større utfordringer med hensyn til merforbruk. Enheter som ble trukket frem var Furumoen sykehjem, Kjølsvik Omsorg og UH-tjenesten. For Furumoen sykehjem og Kjølsvik har det i hovedsak knyttet seg til bemanningsutfordringer som har vedvart og det har vært behov for bruk av vikarbyrå. For UH-tjenesten opplyste kommuneledelsen at tjenesteomfanget skulle reduseres, og at det har tatt tid. Det skyldes flere faktorer, herunder at involvering av tjenestemottakere og pårørende skal ivaretas. Det har også til dels vært for lite fremdrift i arbeidet med dette, som skal gjøres parallelt med andre arbeidsoppgaver. Videre opplyste kommuneledelsen at det ikke er entydig sammenheng mellom økonomiske utfordringer og tiltak – det er ikke nødvendigvis enhetene med størst merforbruk som har flest tiltak rettet mot seg.

På spørsmål om det har vært uforutsette budsjettavvik som ikke er fanget opp av rapporteringer, opplyste kommuneledelsen at det kan være brukere som kommer til og som har behov for omfattende tjenester. Uforutsatte hendelser fanges opp relativt raskt, men det kan ta lengre tid å få på plass finansiering når det er behov for det.

Samtlige enhetsledere revisor har hatt samtaler med, har opplyst å få god hjelp fra controller ved behov. De trakk frem at controller er behjelpelig, svarer raskt og forstår tjenesteområdet. Enkelte enhetslederne opplyste at de opplever å få lite støtte og hjelp fra andre enheter innen Virksomhetsstyring, deriblant HR. Dette gjelder blant annet i arbeidet med tiltak som gjelder endring av tjenestetilbud/flytting av brukere. Dette er tidkrevende prosesser, hvor tillitsvalgte, brukere og pårørende involveres. Det kan være upopulære beslutninger som krever mye å gjennomføre.

Enhetsleder for UH Nord 2 opplyste at det har vært mange diskusjoner om endringer i antall tjenestesteder i UH-tjenesten, om UH-tjenesten kunne overta lokalene til Villa Solborg mv. Det pågår imidlertid ikke noe stort omstillingsarbeid, selv om det har vært noen diskusjoner. Enhetsleder viste til at det mangler en helhet for arbeidet og diskusjonene med utgangspunkt i funksjoner, og at kommunen også mangler en boligsosial handlingsplan for målgruppen. Enhetsleder for UH Nord 1 opplyste at det er effektivisert mye de siste årene og at det ikke er mulig å effektivisere særlig mye mer innenfor den strukturen som er i dag – da må det eventuelt gjøres større strukturelle endringer i tjenestene.

Når det gjelder tiltak, er det noen tiltak som ikke nødvendigvis innebærer innsparinger, men kan innebære økte kostnader. Gjennomgang og evaluering av vedtak er et eksempel – en slik evaluering og gjennomgang kan også vise at en tjenestemottaker har økt behov for tjenester. Enhetsleder for hjemmesykepleien Narvik opplyste i samtale med revisor at enheten har jobbet med evaluering av vedtak og at det skal være en naturlig del av arbeidet. En del av arbeidet har bestått i bevissthet rundt at evaluering også handler om at tjenester kan tas ned. Enhetsleder fortalte at økt tjenestebehov ofte naturlig fanges opp, mens det ikke har vært like stor bevissthet rundt potensiale for å redusere tjenestene. Dette er jobbet med, og jobbes fremdeles med.

Enkelte enhetsledere viste i samtale med revisor til at forventningene innbyggerne har til kommunen også kan ha betydning for omstillingsarbeidet.

På spørsmål om de anser budsjettet som realistisk, svarte kommunalsjef og controller at kommunalområdet samlet sett nok vil ha utfordringer med å overholde budsjettet for 2024. Den samlede ramma er ikke styrket, og overtid og bruk av vikarbyrå vil sannsynligvis medføre merforbruk i 2024. Enkelte av enhetslederne har i samtale med revisor også vist til at kostnader forbundet med fravær og/eller vakante stillinger sannsynligvis vil gi merforbruk for deres enhet.

6 OPPSUMMERING, VURDERINGER OG KONKLUSJONER

I dette kapittelet er revisors vurderinger opp mot utledete revisjonskriterier, oppsummerte funn som ligger til grunn for vurderingene og revisors konklusjoner på problemstillingene.

Problemstilling 1: Rutiner, systemer og retningslinjer for økonomistyring

Kommunen har gjennom overordnede dokumenter fastsatt hvem som har ansvar for hva i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjett. For Omsorg og mestring sender controller ut informasjon til enhetsledere underveis i arbeidet, med nærmere informasjon om frister. Enhetsledere revisor har snakket med opplever at det er tydelig hva som er deres rolle i budsjettarbeidet.

I Narvik kommunes overordnede rutiner vises det til systemer og dokumenter som ikke benyttes i kommunen, eksempelvis systemet Corporater, plan- og styringshjul og bruk av virksomhetsplaner. Det er dermed ikke fullt samsvar mellom gjeldende, styrende dokumenter og gjeldende praksis i kommunen.

Med bakgrunn i ovennevnte er revisors vurdering at Narvik kommune **i stor grad, men ikke fullt ut, har oppfylt** revisjonskriteriet om at *kommunen bør ha styrende dokumenter som beskriver ansvar, roller og frister i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjettet for Omsorg og Mestring*. Bakgrunnen for at revisjonskriteriet vurderes som ikke fullt ut oppfylt, er at det ikke er fullt samsvar mellom systemer som gjelder i kommunen og det som er oppgitt i styrende dokumenter å være gjeldende. Dette kan medføre usikkerhet blant dem som bruker reglementene om de er gjeldende og hva som er riktig praksis. Økonomireglementet revideres, og skal legges frem for politisk behandling våren 2024, har administrasjonen opplyst.

Narvik kommune var fra 1.1.2020 en ny, sammenslått kommune, og dermed måtte det utarbeides nytt planverk for den nye kommunen. Kommuneplanen er overordnet plan, og øvrig planverk skal ta utgangspunkt i dette. Kommuneplanens samfunnsdel var ferdig i 2022, og i 2023 var kommunedelplan for Helse og omsorg ferdig. Det var ikke før dette at langsiktige utfordringer, mål og strategier var planfestet.

I økonomiplanene fremgår det at demografisk utvikling tilsier økt andel eldre i befolkningen. Økt andel eldre vil gi økt etterspørsel av tjenester fra Omsorg og mestring. Det fremgår også at Narvik – i forhold til andre kommuner som regnes som sammenliknbare – har hatt høyere ressursbruk på tjenestene som hører innunder Omsorg og mestring.

Revisors vurdering er at Narvik kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om at *Narvik kommunes økonomiplaner skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier innen Omsorg og mestring skal følges opp* for økonomiplanen for 2024. For tidligere år vurderer vi at dette ikke var fullt ut oppfylt, men presiserer at det også har sammenheng med at det var en ny kommune fra 1.1.2020 som måtte utarbeide nytt overordnet planverk for kommunen.

Narvik kommune benytter Framsikt, hvor alle enheter rapporterer jevnlig. I forkant av tertialrapporter rapporterer alle enheter i Framsikt, og disse rapporteringene danner grunnlaget for tertialrapporter. Dersom kommunalsjef for Omsorg og mestring mener det mangler informasjon i rapporteringene fra enhetene, etterspørres dette.

Revisors vurdering er at Narvik kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om at *kommunen bør ha rutiner som sikrer at kommunedirektøren har relevant informasjon om Omsorg og mestrings i forkant av budsjettreporteringer til kommunestyret.*

Narvik kommune har rutiner som skal bidra til å sikre at eventuelle budsjettavvik avdekkes på et tidlig tidspunkt. Enhetene rapporterer jevnlig, og kommunalsjef/controller følger opp dette. Det varierer mellom enhetene i hvilken grad avdelingsledere er involverte i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjett. Avdelingslederne har ikke økonomiansvar. Narvik kommune arbeider med administrativ omstilling, og mer involvering av avdelingslederne i dette arbeidet er en del av det. Enkelte enhetsledere ønsker seg mer opplæring i Framsikt og mer tid til arbeid i Framsikt. Det er også enkelte som ønsker en tydeligere mal for rapporteringer og hva som skal inngå i disse.

Revisors vurdering er at Narvik kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om at *kommunen bør ha etablert rutiner som sikrer at eventuelle budsjettavvik for Omsorg og mestrings avdekkes tidligst mulig.* Kommunen har rutiner for rapporteringer som skal bidra til å sikre dette. Vi bemerker likevel at bedre involvering av avdelingsledere, mer opplæring av enhetsledere og en fast mal for rapporteringene kan bidra til enda bedre informasjon i rapporteringene.

Kommunen har systemer for detaljbudsjettering, det inngår som en del av budsjettprosessen. Enhetene skal selv utarbeide detaljert budsjett. Det følges opp av blant annet controller at dette gjøres og enhetene kan få bistand ved behov.

Revisors vurdering er at Narvik kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om at *kommunen bør ha etablert rutiner for detaljbudsjettering for enhetene innenfor Omsorg og mestrings og ha fastsatt hvordan disse skal følges opp.*

Revisors samlede konklusjon på problemstilling 1 er at ***Narvik kommune har utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre økonomistyring innen Omsorg og mestrings i henhold til gjeldende regelverk, men kommunen har ikke sikret at disse er tilstrekkelig oppdaterte.***

Problemstilling 2: Etterlevelse av rutiner, systemer og retningslinjer

Narvik kommune har systemer for økonomistyringen. Disse systemene gjelder for alle kommunens tjenesteområder, og det gjelder ikke særskilte rutiner for økonomistyringen i Omsorg og mestrings. Våre undersøkelser tilsier at de systemene som er i bruk i Narvik kommune, følges innenfor Omsorg og mestrings. Det er gjort noen endringer i hvilke systemer som faktisk benyttes i kommunen, men gjeldende rutiner og retningslinjer har ikke blitt endret med bakgrunn i det. Ifølge overordnede føringer i kommunens egne reglementer skal det utarbeides virksomhetsplaner for enhetene, men dette praktiseres ikke. Det er altså ikke fullt ut samsvar mellom gjeldende rutiner og reglementer og faktisk praksis i kommunen.

Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *kommunedirektøren bør ha etablert systemer som sikrer at gjeldende rutiner, retningslinjer og systemer etterleves innenfor Omsorg og mestrings, ikke fullt ut er oppfylt.*

Vår konklusjon på problemstilling 2 er at **systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyringen innen Omsorg og mestrings ikke fullt ut etterleves.**

Problemstilling 3: Budsjettprosess – realistisk og fullstendig budsjettering

I forslagene til budsjett og økonomiplaner, er det informasjon om inntektssiden til kommunen, herunder basert på statsbudsjettet. Det er også redegjort for hva inntektene består av, og hva som påvirker dem. På utgiftssiden tas det utgangspunkt i blant annet kostnader til fast lønn.

Når det gjelder utgiftssiden – for Omsorg og mestring – er det relativt store differanser mellom faktisk forbruk (regnskap) og planlagt forbruk (budsjett). Dette gjelder for flere år. For at det skal være realistisk å budsjettere med en slik reduksjon på utgiftssiden, må kommunen kunne vise til tiltak som skal bidra til det. Det er hvert år redegjort for tiltak – både vedtatte økonomiplaniltak og andre tiltak. Det fremgår imidlertid også av rapporteringer at gjennomføringen av en del tiltak tar lengre tid enn forutsatt. Årsakene til dette er sammensatte, men kommunen har erfaringsgrunnlag som viser at tiltak ikke alltid lar seg gjennomføre så raskt som forutsatt.

Videre fremgår det at utfordringer med bemanning, som følge av både problemer med å rekruttere fagpersonell, sykefravær og ferieavvikling, gir høyere utgifter til bruk av vikar og overtid enn det er budsjettmidler til. Dette er rapportert om over flere år. Narvik kommune arbeider for redusert sykefravær og har rekrutteringstiltak. Det er likevel utgifter til både overtid og vikarbruk innenfor Omsorg og mestring utover gjeldende budsjett.

Det er lønn som utgjør størstedelen av utgiftene i tjenestene og det er i budsjettene ikke fullt ut kompensert for overtid og bruk av vikarbyrå. Etter revisors syn har ikke Narvik kommune v/rådmannen i tilstrekkelig grad synliggjort hvordan iverksatte tiltak skal bidra til å løse bemanningsutfordringene i tjenestene.

I budsjettet for kommunalområdet er det ikke noen buffer som kan benyttes ved behov for bruk av overtid/vikarer utover det budsjetterte.

Kommunen omtaler i budsjett- og økonomiplan tilgjengelige datakilder som befolkningsframskrivninger, KOSTRA-tall mv. Befolkningsframskrivingene tilsier økt etterspørsel etter tjenester fra Omsorg og mestring i årene fremover. Utover at det fremgår at kommunalområdet må ivareta dette uten økt budsjett, fremgår i liten grad *hvordan* dette skal gjøres. Etter kommunen fikk helse- og omsorgsplan i 2023 er det nærmere beskrevet hvilke tiltak som er relevante.

Revisor oppfatter at KOSTRA-tall, herunder sammenlikninger med andre kommuner, vektlegges i budsjetteringen. Sammenlikningene viser at kommunen har innsparingspotensial sammenliknet med andre kommuner, og dette er særlig stort sammenliknet med Rana kommune.

Det er relativt stort avvik mellom opprinnelig budsjett og regnskapsresultat de årene vi har sett på. Utgiftene Narvik kommune har hatt på området, er relevant grunnlag for forventede utgifter fremover. I perioden 2020-2023 har budsjettet for Omsorg og mestring vært lavere enn faktisk forbruk (regnskapsresultat) for foregående år.

Som redegjort for, har kommunen rutiner som skal bidra til å avdekke budsjettavvik. Når det gjelder å håndtere budsjettavvik, er det besluttet tiltak som skal bidra til å redusere budsjettavvikene. I tertialrapporter har rådmannen ikke i alle tilfeller innstilt på budsjettregulering, og revisor oppfatter at i disse tilfellene skal det arbeides for å håndtere

avvikene innenfor egen ramme. Ved tredje budsjettregulering i 2022 ble budsjettet for Omsorg og mestring regulert, men til et lavere nivå enn hva regnskapet på tidspunktet viste. Det vil si at det regulerte budsjettet ikke var tilstrekkelig til å dekke utgiftene for Omsorg og mestring.

Med bakgrunn i ovennevnte er revisors vurderinger:

- Narvik kommune har **ikke fullt ut oppfylt** revisjonskriteriet om at *kommunen i budsjettering innenfor Omsorg og mestring bør benytte tilgjengelige datakilder som grunnlag for forventede utgifter og inntekter*. I vurderingen har vi vektlagt at kommunen innhenter og omtaler relevante data. Videre har vi vektlagt at det ikke i tilstrekkelig grad belyses hvordan kjent informasjon om demografiutvikling, bemanningsutfordringer og erfaringer med merforbruk tidligere år skal håndteres. Datakildene er omtalt, men etter vår vurdering ikke i tilstrekkelig grad benyttet som grunnlag for forventede utgifter.
- Narvik kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om at *kommunen skal ha realistiske anslag for kommunens samlede økonomiske handlingsrom. Forsiktighetsprinsippet bør etterleves dersom anslagene er usikre*. I vurderingen har vi vektlagt at kommunen tar utgangspunkt i statsbudsjettet for budsjettering av inntektssiden. På utgiftssiden bør betydelige reduksjoner fra tidligere års bevilgninger og anvendelse kunne forklares ut fra tiltak som skal iverksettes. I budsjettene for Omsorg og mestring er det betydelige reduksjoner fra tidligere års anvendelser. Det er redegjort for planlagte tiltak. Vi bemerker likevel at kommunalområdet Omsorg og mestring over tid har hatt mange tiltak rettet mot seg, og at kommunen har erfaringsgrunnlag som viser at ikke alle tiltak lar seg gjennomføre som forutsatt.
- Narvik kommune har **ikke fullt ut oppfylt** revisjonskriteriet om å *ha rutiner for å avdekke og håndtere budsjettavvik innen Omsorg og mestring*. Som redegjort for, har kommunen rutiner som skal bidra til å avdekke budsjettavvik innen Omsorg og mestring. Når det gjelder å håndtere budsjettavvik, må disse som hovedregel løses innenfor kommunalområdet. Merforbruket de siste årene viser at det ikke har latt seg gjøre å håndtere budsjettavvik som avdekkes gjennom året innenfor rammene til kommunalområdet.

Vår samlede konklusjon på problemstilling 3 er at **budsjettprosessen for Omsorg og mestring ikke fullt ut er egnet til å sikre realistisk og fullstendig budsjettering**.

7 UTTAELSE

Vi sendte rapporten til uttalelse til Narvik kommune v/rådmann den 11.3.2024. Narvik kommune ga tilbakemelding 4.4.2024. Uttalelsen er i sin helhet gjengitt nedenfor.



Astrid Indrebø
Sjøgata 3
9405 HARSTAD

Deres ref.:	Vår ref.:	Saksbehandler:	Dato:
	20/3404 - 221 - HEE 24/10883	Heidi Eriksen Laksaas	04.04.2024

Uttalelse fra Narvik kommune- rapport forvaltningsrevisjon Økonomistyring i kommunalområdet Omsorg og Mestring

Rådmannen ser positivt på at kommunens største kommunalområdet har vært gjenstand for en grundig forvaltningsrevisjon. Revisjonen er gjennomført med en involverende metode og kommunen kjenner seg igjen i funnene. Det er videre i stor grad en konsistent tilbakemelding fra de som har blitt intervjuet og det vurderes som positivt.

Rådmannen vurderer problemstillingene og revisjonskriteriene som relevante og interessante. Kommunen vil benytte funnene, konklusjonene og forslag til tiltak i sitt kontinuerlige forbedringsarbeid.

Rådmannen har noen kommentarer knyttet til konklusjonene. Vi ser at kommunen vedrørende problemstilling 1: *Rutiner, systemer og retningslinjer for økonomistyring* oppfyller revisjonskriteriene foruten at de styrende dokumentene ikke er helt oppdatert med hensyn til bruk av hvilket system som benyttes (Framsikt og ikke Corporator). Økonomireglementet er for tiden under revidering, og da vil dette rettes opp sammen med tilhørende rutiner.

I forhold til problemstilling 2: *Etterlevelse av rutiner, systemer og retningslinjer* finner revisor at Omsorg og mestring følger systemene som er i bruk. Her påpekes også manglende oppdatering av rutiner, samt manglende utarbeidelse av virksomhetsplaner pr enhet. Dette gjelder ikke kun dette kommunalområdet, og vil også rettes opp i forbindelse med implementering av nytt økonomireglement med tilhørende rutiner.

Problemstilling nr 3: *Budsjettprosess- realistisk og fullstendig budsjettering* vurderes av rådmannen som den mest komplekse. Kommunen kjenner godt igjen de utfordringer revisor belyser. Det er positivt at revisor ser at kommunen har rutiner for å avdekke budsjettavvik. Samtidig etterlyser revisor en synliggjøring av tiltak som kan løse bemanningsutfordringer i tjenesten, eller subsidiært at det budsjetteres for en drift med vikarbyrå og overtid. Videre hvordan erfaringer fra tidligere år skal benyttes som grunnlag for forventede utgifter, samt hvordan budsjettavvik underveis i året skal håndteres. Rådmannen har en ambisjon om å kunne drifte på et utgiftsnivå innen pleie og omsorg, som ligger nærmere kostragruppe 9 (hensyntatt utgiftsbehov). Dette også for å fremover ha en struktur og omfang av tjenester som lar seg bemanne, og som kan håndtere framtidens befolkningssammensetning. Erfaringer fra de siste årene har vist at slike endringer, av flere grunner, tar noe tid. Innføring av et sektorledernivå, som kan drive fram slike endringsprosesser, er et av flere grep for å lykkes i nødvendig omstilling.



Med hilsen

Heidi Eriksen Laksaa
Omsorg og mestring

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Kopi til:

Lars Skjønnås
Marit Alexandersen
Rolf Lossius

Rådmann

Virksomhetsstyring

8 ANBEFALINGER

Med bakgrunn i våre funn, vurderinger og konklusjoner har revisor anbefalinger til Narvik kommune.

Vi anbefaler Narvik kommune å oppdatere styrende dokumenter for utarbeidelse og oppfølging av budsjett, herunder økonomireglement og administrativ økonomiforskrift.

Vi anbefaler også Narvik kommune – i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjett – å belyse nærmere hvordan kjente utfordringer innen Omsorg og mestring som demografiutvikling, bemanning og tidligere års merforbruk skal håndteres, herunder forventet innvirkning på utgiftsnivået.

9 REFERANSER

- Lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Tolkningsuttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 7.7.2015 om § 46 i tidligere kommunelov
- Narvik kommunes egne rutiner, retningslinjer og reglementer: Økonomireglement, administrativ økonomiforskrift, delegasjonsreglement
- Narvik kommunes budsjett- og økonomiplaner 2021-2024, 2022-2025, 2023-2026, 2024-2027
- Narvik kommunes tertialrapporter 2021, 2022, 2023

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

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

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

Vi har 55 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 16 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i Narvik kommune:

<i>Offentlige anskaffelser,</i>	2010
<i>Leasing og bruk av kommunale tjenestebiler,</i>	2012
<i>Økonomi og budsjettoppfølging av helse-, omsorgs- og sosialområdet,</i>	2013
<i>Næringsutvikling,</i>	2014
<i>Narvikgården AS,</i>	2018
<i>Forebygging og oppfølging av sykefravær,</i>	2019
<i>Forvaltning, drift og vedlikehold,</i>	2019
<i>Narvik kirkelige fellesråd,</i>	2021
<i>Saksutredninger og oppfølging av politiske vedtak,</i>	2022
<i>Eierskapskontroll Nordkraft AS,</i>	2022
<i>Ballangseira,</i>	2023
<i>Eierskapskontroll Narvikgården AS,</i>	2023

