

FORVALTNINGSREVISJON

Økonomistyring i «oppvekst» og
«helse og omsorg»

Gáivuona suohkan
Kåfjord kommune
Kaivuonon komuuni



Rapport 2025

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Kåfjord kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot økonomistyring, herunder budsjettering, oppfølging og rapportering innenfor rammeområdene oppvekst og helse og omsorg. 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 Kåfjord kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Kåfjord kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Finnsnes, 23.01.2025

Astrid Indrebø

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Truls Siri

Prosjektleder, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av bestilling fra kommunestyret i Kåfjord kommune og omhandler økonomistyring innenfor sektorene oppvekst og helse og omsorg. Sektorene ledes av hver sin kommunalsjef.

Begge sektorene hadde betydelig merforbruk i 2023. Kommunen ble innmeldt i ROBEK 6.8.2024 med begrunnelse i at balanseregnskapet til kommunekassen viser et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene. Befolkningsfraskrivninger viser at andelen eldre vil øke i kommunen i årene fremover, samtidig som andelen barn og unge i skolealder går ned. Denne utviklingen gjør at kommunen må gjøre viktige prioriteringer om tilpasning av tjenestetilbudet i årene som kommer.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *Har Kåfjord kommune utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre økonomistyring innenfor for «oppvekst» og «helse og omsorg» i henhold til gjeldende regelverk?*
2. *Etterleves systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyringen innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg»?*
3. *Er budsjettprosessen for «oppvekst» og «helse og omsorg» egnet til å sikre realistisk og fullstendig budsjettering?*
4. *Er budsjettprosessen og internkontrollen i sentraladministrasjonen egnet til å sikre god kommunikasjon og styring mot sektorene?*

Vi har på problemstilling 1 konkludert med at **Kåfjord kommune i all hovedsak har utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre økonomistyring innenfor for «oppvekst» og «helse og omsorg» i henhold til gjeldende regelverk.**

Oppvekst og helse og omsorg bruker de styringsdokumenter som er felles for kommunen. Økonomisjefen har det overordnede ansvaret, og kommunalsjefer har ansvar for sine rammeområder. Enhetslederne deltar også, men det er ulik opplevelse av involvering fra deres side. Det har vært et pågående arbeid med å få på plass gode rutiner, som det er en felles oppfatning av at det nå fungerer bra.

Kommunen benytter Unit4/ERP kommune, men har ikke rullet ut selve rapporteringsmodulen til ledere med rapporteringsansvar, men dette er noe som etter planen skal gjøres. Økonomisjefen opplever at rutinene og rapporteringene per nå er tilfredsstillende.

Enhetene skal rapportere månedlig, og kommunalsjef følger dette videre opp mot økonomisjef. Noen av enhetslederne ønsker å være mer delaktig i budsjettprosessen, og enkelte ønsker bedre tilganger i økonomiprogrammet og opplæring i ERP-systemet, noe som vil kunne bidra til å bedre rapporteringene og den informasjon som gis. Tertialrapporteringene og årsmeldinger viser at budsjettering og budsjettreguleringer ikke har vært tilstrekkelig, samt at mange av overskridelsene forklares med utvikling som skjer de siste månedene av året. Dette indikerer at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har klart å avdekke avvikene så tidlig som mulig.

Rektorer og barnehagestyrere opplyser at de ønsker å være mer involvert i budsjettarbeidet da de i liten grad opplever å være det, noe som tilsier at det ikke fullt ut er tilstrekkelige rutiner som beskriver og sikrer involvering av alle enhetsledere.

På problemstilling 2 har vi konkludert med at **systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyringen innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg» i hovedsak etterleves.**

Funnene tilsier videre at systemene brukes og følges, og at det i den senere tid har blitt etablert nye rutiner som har bedret rapporteringer fra enheter til kommunalsjefene for oppvekst og helse og omsorg. Det er ønske om bedre tilganger for enhetsledere og at flere kan bruke rapporteringsmodulen.

Vi har på problemstilling 3 konkludert med at **budsjettprosessen for «oppvekst» og «helse og omsorg» ikke fullt ut er egnet til å sikre realistisk og fullstendig budsjettering.**

Kommunen tar utgangspunkt i statsbudsjettet og rammetilskudd, skatteinntekter og skjønnstilskudd for budsjettering av inntektssiden. På utgiftssiden har kommunen ikke lyktes med å budsjettere eller regulere budsjettene for rammeområdene oppvekst og helse og omsorg. Rammeområdene har over tid vist til utfordringer og merforbruk spesielt innenfor lønnsområdet, og tiltakene som har vært satt inn har ikke vært tilstrekkelige.

Kommunen innhenter og omtaler relevante datakilder som grunnlag for forventede utgifter og inntekter. Det er imidlertid ikke i tilstrekkelig grad belyst hvordan demografisk utvikling, 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.

Problemstilling 4 omhandler intern kommunikasjon og styring i administrasjonen. Det finnes ikke konkrete krav i regelverk eller normer for hva som er god kommunikasjon, men vi har belyst dette gjennom å kartlegge hvilken informasjon som gis og undersøke hvordan de involverte i kommunikasjonen opplever at denne fungerer.

Er budsjettprosessen og internkontrollen i sentraladministrasjonen egnet til å sikre god kommunikasjon og styring mot sektorene?

Kommunens styringsdokumenter redegjør for hvem som har ansvar for hva i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjett der økonomisjefen og kommunalsjefene har en sentral rolle. Det er faste rapporteringer om økonomi fra enheter til kommunalsjefene som i dag fungerer tilfredsstillende, men som i tidligere år har vært mangelfulle. Videre vises det til at innføring av budsjettuka har bidratt til gode prosesser.

Begge kommunalsjefene for oppvekst og helse og omsorg har vært i sine stillinger siden 2023, og kommunen innførte Unit 4/ERP samme år. Det tar tid å få satt nye rutiner og systemer i drift, men det virker å være felles oppfattelse at kommunen og sektorene er på god vei. Det er grunn til å anta at de innskjerpede rapporteringsrutinene, og etter hvert innføring av rapporteringsmodul vil bidra til å styrke informasjonsflyten enda bedre. Det er verdt å merke seg at enkelte av enhetslederne som rektorer og barnehagestyrere ønsker mer informasjon, bedre opplæring og mer tilganger i Unit 4/ERP.

VI har følgende anbefalinger til Kåfjord kommune.

Kommunen bør videreutvikle arbeidet med budsjettoppfølging slik at de så tidlig som mulig fanger opp budsjettavvik innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg».

Kommunen bør sikre et mest mulig realistisk anslag for kommunens utgifter, spesielt innenfor lønnsområdet i sektorene «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*».

Kommunen bør videreutvikle rutiner for detaljbudsjettering for enhetene, herunder i større grad involvere enhetsledere.

I arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjett bør Kåfjord kommune belyse nærmere hvordan demografisk utvikling, bemanningsutfordringer og erfaringer med merforbruk tidligere år skal håndteres, herunder forventet innvirkning på utgifter innenfor «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*».

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG.....	3
1 BAKGRUNN OG BESTILLING	7
2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	7
2.1 Problemstillinger	7
2.2 Revisjonskriterier	7
2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier	7
2.2.2 Utledning av revisjonskriterier	7
3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENŚING	11
3.1 Metode og datamateriale	11
3.2 Gyldighet og pålitelighet.....	11
3.3 Avgrensninger	12
4 RAMMEOMRÅDENE OPPVEKST OG OMSORG.....	13
5 SYSTEMER OG RUTINER FOR ØKONOMISTYRING	14
5.1 Systemer, rutiner og retningslinjer	14
5.2 �konomiplaner	17
5.3 Kommunedelplaner for helse og omsorg og oppvekst	19
5.4 Budsjettering.....	20
5.4.1 Budsjettering i helse og omsorg og oppvekst	22
5.5 Budsjettoppfølging og rapportering	24
5.5.1 Rammeområdet oppvekst.....	28
5.5.2 Rammeområde omsorg	30
5.5.3 Forslag til tiltak i H�P 2025-2028.....	33
6 VURDERINGER OG KONKLUSJONER	34
7 UTTAELSE.....	37
8 ANBEFALINGER	38
9 REFERANSER.....	39

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

I møte 23.4.2024 behandlet kommunestyret i Kåfjord sak 24/24 «Regnskapsresultat 2023, gjennomgang av avvik og tiltak». I punkt 11 ble det vedtatt at det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon av økonomistyring innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg», og at saken oversendes kontrollutvalget. På bakgrunn av de spørsmål som fremgikk i vedtaket, utarbeidet KomRev NORD utkast til prosjektskisse, og i møte 29.5.2024 behandlet og vedtok kontrollutvalget sak 27/24 revisjonens forslag til prosjektskisse.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å få undersøkt om kommunen har etablert systemer, rutiner og retningslinjer som skal sikre god økonomistyring innenfor sektorene «oppvekst» og «helse og omsorg». Vi legger videre til grunn at et formål er å danne grunnlag for eventuelle forbedringer i kommunens systemer, rutiner og retningslinjer.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. *Har Kåfjord kommune utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre økonomistyring innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg» i henhold til gjeldende regelverk?*
2. *Etterleves systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyringen innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg»?*
3. *Er budsjettprosessen for «oppvekst» og «helse og omsorg» egnet til å sikre realistisk og fullstendig budsjettering?*
4. *Er budsjettprosessen og internkontrollen i sentraladministrasjonen egnet til å sikre god kommunikasjon og styring mot sektorene?*

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)
- Tolkingsuttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 7.7.2015 om § 46 i tidligere kommunelov
- Kommunedirektørens internkontroll, Praktisk veileder, KS 2020

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 realismekravet ved budsjettering av inntekter og utgifter. Denne knytter seg til tilsvarende bestemmelse om budsjettrealisme i tidligere kommunelov¹. I tolkningsuttalelsen står følgende: *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. Betraktningene 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

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.*

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 oppvekst og helse og omsorg innebærer det blant annet kostnader som er bundet gjennom arbeidsavtaler, kontrakter og vedtak om tjenester. På inntektssiden er gjeldende betalingssatser, 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 oppvekst- og helse- og omsorgssektoren. 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 budsjettrapporteringer 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. Budsjettrammene 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 budsjettrammene 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 etterleves. 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 til stede 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 oppvekst og kommunalsjef for helse og omsorg 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**:

- Kåfjord kommune bør ha styrende dokumenter som beskriver ansvar, roller og frister i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjettet for «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*»
- Kåfjord kommunes økonomiplaner skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier innenfor «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*» skal følges opp
- Kåfjord kommune bør ha rutiner som sikrer at kommunedirektøren har relevant informasjon om «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*» i forkant av budsjettrapporteringer til kommunestyret
- Kåfjord kommune bør ha etablert rutiner som sikrer at eventuelle budsjettavvik for «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*» avdekkes tidligst mulig
- Kåfjord kommune bør ha etablert rutiner for detaljbudsjettering for enhetene innenfor «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*» 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 «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*»

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

- Kåfjord kommune skal ha realistiske anslag for kommunens samlede økonomiske handlingsrom. Forsiktighetsprinsippet bør etterleves dersom anslagene er usikre
- Kåfjord kommune bør i budsjettering innenfor «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*» benytte tilgjengelige datakilder som grunnlag for forventede utgifter og inntekter
- Kåfjord kommune bør ha rutiner for å avdekke og håndtere budsjettavvik innenfor «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*»

Problemstilling 4 omhandler intern kommunikasjon og styring i administrasjonen. Dette vil til dels belyses under de andre problemstillingene – eksempelvis rutiner for rapportering. Denne problemstillingen vil besvares beskrivende. Det vil si at vi ikke utleder revisjonskriterier som kommunens praksis vurderes opp mot. Det finnes ikke konkrete krav i regelverk eller normer for hva som er god kommunikasjon, men vi vil belyse dette gjennom å kartlegge hvilken informasjon som gis og undersøke hvordan de involverte i kommunikasjonen opplever at denne fungerer.

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 gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har vært kommunalsjefene for henholdsvis oppvekst og helse og omsorg. Oppstartsmøte med kommunalsjefene ble gjennomført 11.9.2024 via Teams.

Vi har gjennomgått skriftlige reglementer, rutiner, retningslinjer, planer og rapporteringer som gjelder for kommunens økonomistyring. Noe av dokumentasjonen er funnet på kommunens hjemmeside, deriblant sakslister til politiske møter, og noe er tilsendt fra kommunalsjefene og økonomisjef. Vi har gjennomgått politiske saker som budsjett- og økonomiplan, budsjetttrundskriv, tertialrapporteringer og årsmeldinger. Videre har vi gjennomført enkeltvis intervju med kommunalsjefene, der de i ettertid har gjennomgått og bekreftet referat. Vi har i tillegg innhentet opplysninger om budsjettarbeid og økonomistyring fra flere av enhetslederne, deriblant rektorer, barnehagestyrere og PRO-leder.

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 problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. Vi har gjennomgått kommunens skriftlige reglement og rutiner som har relevans for budsjettering og økonomistyring, i tillegg til annen dokumentasjon som belyser arbeidet med budsjettering og økonomistyring. Vi har i tillegg fått muntlig informasjon fra kommunalsjefene for oppvekst og helse og omsorg som har budsjettansvar for deres respektive rammeområde. Vi har også fått informasjon fra økonomisjef som er den som styrer budsjettprosessen, samt flere av enhetslederne. Vi anser alle som relevante informanter, da de har formaliserte roller og ulikt 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, annet enn at det er noe ulik opplevelse av involvering i budsjettprosessene fra noen av enhetslederne. I tillegg har vi fremlagt datamaterialet for kommunen. Revisor har 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.

² RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020

3.3 Avgrensninger

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å gjelde rammeområdene oppvekst og helse og omsorg i Kåfjord kommune. Vi har i hovedsak sett på perioden 2022-2024, med hovedvekt på rapporteringer i 2023 og i 2024.

4 RAMMEOMRÅDENE OPPVEKST OG OMSORG

Kåfjord kommunes driftsbudsjett til de ulike tjenesteområdene er fordelt på følgende rammeområder:

- Sentraladministrasjon
- Oppvekst
- Omsorg
- Utvikling
- Drift

Rammeområdet oppvekst ledes av kommunalsjef og består av Olderdalen skole, Manndalen skole, Fossen barnehage, Birtavarre barnehage, Olderdalen barnehage, flyktningetjenesten, voksenopplæring, barnevern og kulturskole.

Rammeområdet omsorg ledes av kommunalsjef for helse og omsorg og består av sykehjemmet, hjemmesykepleie, Bo- og aktivitetstjenesten (BoA), Aktiv omsorg, psykolog, Nav kommune og økonomisk sosialhjelp, legetjeneste og helsestasjon.

Tabellen nedenfor viser utdrag av opprinnelig vedtatt driftsbudsjett for 2024 (oppgitt i hele tusen). Som vi ser, skiller rammeområdene oppvekst og omsorg seg ut med de desidert største driftsbudsjettene.

Tabell 1: Driftsbudsjett fordelt på rammeområder

Rammeområde	Budsjett 2024
Sentraladministrasjon	23 160
Oppvekst	50 185
Omsorg	83 530
Utvikling	10 236
Drift	23 565

Kåfjord kommune ble innmeldt i ROBEK 6.8.2024. ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse eller som ikke har vedtatt økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet innenfor de fristene som gjelder. Kommuner og fylkeskommuner i ROBEK er underlagt statlig kontroll med årsbudsjettet, låneopptak og langsiktige leieavtaler og de skal fastsette en tiltaksplan som sikrer at økonomien bringes i balanse.

Kåfjord kommune ble registrert i ROBEK med bakgrunn i kommuneloven § 28-1 bokstav d. som sier at balanseregnskapet til kommunekassen viser et oppsamlet merforbruk fra driftsregnskapet som er større enn tre prosent av driftsinntektene.

5 SYSTEMER OG RUTINER FOR ØKONOMISTYRING

1. Har Kåfjord kommune utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre økonomistyring innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg» i henhold til gjeldende regelverk?
2. Etterleves systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyringen innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg»?
3. Er budsjettprosessen for «oppvekst» og «helse og omsorg» egnet til å sikre realistisk og fullstendig budsjettering?
4. Er budsjettprosessen og internkontrollen i sentraladministrasjonen egnet til å sikre god kommunikasjon og styring mot sektorene?

Revisjonskriterier

- Kåfjord kommune bør ha styrende dokumenter som beskriver ansvar, roller og frister i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjettet for «oppvekst» og «helse og omsorg»
- Kåfjord kommunes økonomiplaner skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg» skal følges opp
- Kåfjord kommune bør ha rutiner som sikrer at kommunedirektøren har relevant informasjon om «oppvekst» og «helse og omsorg» i forkant av budsjetttrapporteringer til kommunestyret
- Kåfjord kommune bør ha etablert rutiner som sikrer at eventuelle budsjettavvik for «oppvekst» og «helse og omsorg» avdekkes tidligst mulig
- Kåfjord kommune bør ha etablert rutiner for detaljbudsjettering for enhetene innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg» og ha fastsatt hvordan disse skal følges opp
- Kommunedirektøren bør ha etablert systemer som sikrer at gjeldende rutiner, retningslinjer og systemer etterleves innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg»
- Kåfjord kommune skal ha realistiske anslag for kommunens samlede økonomiske handlingsrom. Forsiktighetsprinsippet bør etterleves dersom anslagene er usikre
- Kåfjord kommune bør i budsjettering innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg» benytte tilgjengelige datakilder som grunnlag for forventede utgifter og inntekter
- Kåfjord kommune bør ha rutiner for å avdekke og håndtere budsjettavvik innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg»

5.1 Systemer, rutiner og retningslinjer

Økonomireglement

Kåfjord kommunes økonomireglement ble vedtatt av kommunestyret 26.5.2023, sak 32/23. I økonomireglement fremgår det bestemmelser som omhandler plan- og budsjettarbeidet, ansvar og fullmakter i budsjettsaker og økonomirapporteringer som gjelder for økonomistyring i kommunen, herunder i oppvekst og helse og omsorg.

Om økonomisystem står det i økonomireglementet at det består hovedsakelig av moduler som regnskap/budsjett, lønns- og personalsystem og faktureringsystem. I tillegg er det noen fagsystemer (f.eks. pleie og omsorg) som benyttes av kommunens ulike enheter. Disse systemene avgir data til de tre hovedmodulene som utgjør økonomisystemet. I den løpende økonomistyring er spesialsystemene et viktig supplement til økonomisystemet. Kåfjord kommune bruker i dag Unit 4 ERP/ERP Kommune³ for registrering av regnskaps- og budsjettdata, til lønn og til fakturering. I tillegg benyttes budsjettssystemet Arena Budsjett til utarbeidelse av budsjett og økonomiplaner samt til budsjettkontroll. Verktøyet var i bruk til og med budsjetteringsprosessen for 2024. Fra og med budsjetteringsprosessen for 2025 har kommunen gått over til ERP Kommune. Økonomireglementet skal ifølge økonomisjefen oppdateres i første kommunestyremøte i 2025, samt inkludere endringer i selve budsjetteringsprosessen.

Om *budsjettendringer* fremgår det 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 foreslå 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. Videre står følgende under ansvar og fullmakter i budsjettsaker: *«Dersom prognosene i den økonomiske rapporteringen viser at et rammeområde har overskredet budsjettet skal kommunedirektøren vurdere om overskridelsene kan dekkes av den totale bevilgning kommunestyret har gitt sektoren for året. Om overskridelsen, etter kommunedirektørens vurdering, ikke kan dekkes inn i løpet av året skal kommunedirektøren fremlegge en sak om tilleggsbevilgning eller budsjettregulering til utvalg/formannskap/kommunestyret».*

Om ansvar i budsjettsaker fremgår det at kommunedirektøren i løpet av året kan foreta reguleringer innenfor de enkelte sektorenes netto driftsrammer. Kommunedirektøren kan også i løpet av året budsjettere med uforutsette inntekter om disse inntektene er å anse som øremerket. Unntatt fra kommunedirektørens myndighet her er de områdene som sorterer under samepolitisk utvalg som selv skal foreta reguleringer. Generelt kan kommunedirektøren velge å bringe budsjettreguleringer til politisk behandling selv om disse kan gjøres administrativt. Kommunedirektøren har overfor kommunestyret og formannskapet ansvar for at disposisjonsfullmaktene følges og kommunalsjefene har tilsvarende ansvar overfor kommunedirektøren, og skal sørge for at fullmaktene blir fulgt innenfor eget tjenesteområde. Grunnlaget for budsjettreguleringer gjøres av den enkelte budsjettansvarlige som innebærer å bestemme hvilke beløp som skal flyttes mellom spesifiserte kontoer. Budsjettreguleringer kan ikke foretas om disse forårsaker utgifter utover budsjettåret. Den praktiske gjennomføringen av budsjettreguleringen gjøres av økonomileder.

Når det gjelder *økonomisk rapportering* fremgår det at kommunalsjefer månedlig skal rapportere om den økonomiske situasjonen for sine resultatansvar til kommunedirektøren. Første økonomiske rapportering er per. februar, og frist for rapportering til kommunedirektøren er den 14. i påfølgende måned. Hver leder skal, uavhengig av tidspunkt for rapportering, melde fra dersom de blir klar over forhold som kan føre til budsjettavvik.

I løpet av året skal kommunestyret behandle følgende regnskapsrapporter:

- Økonomirapport I per 30. april

³ Skybasert programvareløsning for offentlig sektor

- Økonomirapport II per 31. august
- Årsregnskapet og årsberetning behandles av kommunestyret innen seks måneder, (30. juni), etter at regnskapsåret er avsluttet

I rapportene foretas en gjennomgang av kommunens samlede driftsutvikling i forhold til budsjett. Ved avvik skal kommunedirektøren legge frem forslag om inndekning og omdisponering av midler for å oppnå økonomisk balanse per 31.12.

Delegeringsreglement

I delegeringsreglementet, sist oppdatert i 2023, fremgår nærmere beskrivelse for myndighet delegert til kommunalsjefer. Her fremgår det at kommunalsjefen gis fullmakt til å disponere de bevilgninger som kommunestyret har fastsatt for rammeområdet. Disponeringen skal skje på den måten som gir størst måloppnåelse i forhold til politisk vedtatte mål, og som gir høyest mulig produktivitet i tjenesteproduksjonen innenfor definerte kvalitetsnormer.

Kommunalsjef kan endre detaljbudsjettet i løpet av året, under forutsetning at endringen skjer innenfor de bevilgninger som kommunestyret har fastsatt for det enkelte ansvarsområde, og at endringene ikke bryter med de mål og premisser for bevilgningene som kommunestyret har vedtatt og basert seg på. Endringene skal kunne skje så ofte det er hensiktsmessig for å sikre en forsvarlig økonomistyring.

Internt i administrasjonen kan kommunalsjef gi fullmakter til disponering og endring av bevilgningene gjennom reglene for anvisningsmyndighet. Overfor kommunedirektøren står kommunalsjefen likevel med fullt eneansvar for alle de disponeringer som foretas.

I budsjettsaker gis kommunalsjefen myndighet til å overføre og regulere innenfor driftsbudsjettet til andre poster innenfor sitt tjenesteområde.

Kommunalsjefen gis myndighet til å regulere alle øremerkede merinntekter på sitt rammeområde. Kommunalsjefen gis fullmakt til å disponere av bundet driftsfond innenfor sitt rammeområde og i tråd med forutsetningene for bruk av midlene.

Alle vedtak fattet på delegert myndighet etter økonomireglementets kap. 4 pkt. 3, skal umiddelbart rapporteres til overordnet politisk organ.

Roller og ansvar i internkontrollarbeidet

Dette dokumentet inngår som en del av virksomhetens overordnede styrende dokumenter der målgruppen er alle ansatte på alle nivåer. Det skal bidra til å synliggjøre roller og ansvar i kommunen med hensyn til internkontroll og sikkerhetsrelatert arbeid og dekke mål og resultatkrav samt økonomistyring. Dokumentet inneholder kort beskrivelse av overordnede ansvars- og myndighetsforhold for kommunens ansatte.

For kommunalsjef fremgår det at vedkommende skal påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, noe som innebærer å identifisere risikofaktorer i egen sektor som kan hindre eller medvirke til at mål ikke oppnås, herunder risiko for feil og misligheter, iverksette risikoreduserende tiltak innenfor egen sektor samt påse at ledere og medarbeidere etterlever lover og regler, samt interne policyer og prosedyrer.

Driftsenhetsledere har det daglige operative lederansvaret for sin egen driftsenhet, noe som blant annet innbefatter regeletterlevelse samt personal- og ressursstyring.

Økonomileder (økonomisjef) har ansvar for den overordnede økonomi- og budsjettfunksjonen i kommunen og skal bidra til overordnede økonomistyringen av kommunen bla. ved utarbeidelse av måneds-tertialrapporter, budsjett og økonomiplan. Økonomileder skal:

- sørge for at kommunen til enhver tid har gjeldende oppdaterte overordnede styringsdokumenter innen fagområdet, herunder økonomi- og finansreglement og reglement for anskaffelser
- utarbeide saksfremlegg, notat til virksomhetsledelsens gjennomgang innen økonomistyring, være ressursperson
- være pådriver og tilrettelegger for en god etablering og risikobasert gjennomføring av kommunens samlede økonomistyring
- sørge for nødvendig og hensiktsmessig kommunikasjon og tilstrekkelig kompetanse rundt risiko for uønskede hendelser knyttet til økonomiske forhold i kommunen
- identifisere, planlegge og gjennomføre nødvendige risikovurderinger og iverksette og dokumentere (prosedyrer/instrukser mv) eventuelle risikoreduserende tiltak

5.2 Økonomiplaner

Økonomiplanen skal dekke de neste fire årene og beskrive hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Den skal også tydeliggjøre målene og forutsetningene som planen bygger på. Årsbudsjettet utgjør det første året i økonomiplanen.

I budsjett- og økonomiplan 2022-2025 er det redegjørelse for kommunens satsingsområder og henvisninger til kommuneplan. Kommuneplanens samfunnsdel omtales som et sentralt styringsverktøy for kommunen, som inneholder mål for å håndtere langsiktige utfordringer og styre kommunen mot ønskede resultater. Den omfatter både lokalsamfunnet og kommunens organisasjon, og er en integrert del av den fireårige økonomi- og handlingsplanen. Kåfjord kommunes samfunnsplan har som hovedmål å sikre en sunn økonomi, utvikle kommunen som en effektiv velferdsprodusent, være en god arbeidsgiver med et godt arbeidsmiljø, og sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. For hvert hovedmål beskrives ønsket fremtidig tilstand og nødvendige tiltak, og kommuneplanen tar hensyn til nasjonale føringer som påvirker kommunale tjenester. Det står videre at mål, utfordringer og satsningsområder er beskrevet for hvert av de fire områdene, og rapportering skjer tertialvis og årlig. Ved årlig rullering av økonomiplanen blir målsettingene gjenstand for lokalpolitiske prioriteringer. Det fremgår at det var igangsatt revisjon av kommuneplanens samfunnsdel, og den skulle godkjennes av kommunestyret høsten 2022.

Kåfjord kommune har gjennom samfunnsplanen forpliktet seg til å oppnå en bærekraftig økonomi som gir forutsigbarhet. Denne forpliktelsen er forankret i kommunestyrets vedtak fra 27. februar 2020, under overskriften "OU-prosess - økonomiske og samfunnsmessige rammebetingelser". Et sentralt tema i denne prosessen er å skape driftsmessige forutsetninger for bærekraftig utvikling i kommunaløkonomien.

Budsjett- og økonomiplan 2023-2026 inneholder relativt like beskrivelser og satsingsområder. Det fremgår at kommuneplanens samfunnsdel er under revisjon, og skal endelig godkjennes høst 2023. Målene er gjengitt som i figuren nedenfor.

Figur 1: Hovedmål og delmål i kommuneplanens samfunnsdel



Det står i økonomiplanen at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har lyktes å gjøre nødvendige omstillinger med hensyn til utviklingstrekket med stadig synkende folketall og færre folk i yrkesaktiv alder. I tillegg vises det til at driftskostnadene har vært for høye i forhold til kommunens inntekter, og dermed medført svake driftsmarginer.

I gjeldende økonomiplan, som kommunen har gitt navnet "Handlings- og økonomiplan" (HØP 2024-2027), fremgår det at administrasjonen ønsker å tydeligere koble målene i samfunnsplanen med tiltak i økonomiplanen. Det vises til at vårhalvåret har vært brukt til utarbeidelse av dokumentet "Kommunedirektørens budsjetttrundskriv", som sier noe om selve budsjettprosessen, nøkkeltall og diverse kommentarer, innspill fra de enkelte sektorene og endelig innspill fra utvalg og formannskap. Informasjonen innsamlet gjennom vårhalvåret legger grunnlag for utarbeidelse av HØP 2024-2027.

Det er pågående arbeid med ny kommuneplan samfunnsdel. Det har vært gjennomført høring av planstrategi og planprogram for kommuneplanens samfunnsdel 2024-2027, og vedtak av planen var tenkt innen utgangen av 2024. Vi finner ikke at planen ble behandlet av kommunestyret i 2024.

Gjennomgang av budsjett- og økonomiplanene viser at samtlige inneholder redegjørelser for den demografiske utviklingen i kommunen. Det vises eksempelvis til i nåværende økonomiplan at den overordnede årsaken til kommunens vedvarende økonomiske utfordringer ligger i den demografiske utviklingen. Det vises til økende andel eldre innbyggere som har mer omfattende og komplekse behov innenfor helse og omsorg, noe som medfører at kommunen må bruke betydelige midler for å gi et godt tjenestetilbud. Oppvekstsektoren trekkes også frem, og her vises det til utfordringer med synkende barnetall, noe som vanskeliggjør å opprettholde driften av kommunens to skoler.

Om behov og utfordringer i gjeldende økonomiplan fremgår det for rammeområde oppvekst at både skolene og barnehagene driftes i henhold til minstekrav på personalfronten. Dette

beskrives å gi liten fleksibilitet samt utfordringer ved fravær, da det er vanskelig å få tak i vikarer. Barnehagene i Birtavarre og Olderdalen er gamle bygg med behov for renovering, og det samme gjelder begge skolene. Det vises videre til at administrasjonen har vurdert at skolestrukturen må ses nærmere på, der ny struktur vil gi bedre økonomiske rammer og bedre faglig og sosialt samspill blant ansatte og barna.

For helse og omsorg fremgår det av økonomiplanene at den aller største utfordringen er stor mangel av personell, både innenfor den regulære driften som eksisterer per i dag, men også på grunn av økt omsorgsbehov i årene som kommer ut fra den demografiske utviklingen.

Økonomiplanene inneholder også informasjon om økonomiske forutsetninger og rammebetingelser, herunder nasjonale føringer (lovverk), inntekter (statsbudsjettet, rammetilskudd, skatteinntekter og skjønnstilskudd), interkommunale samarbeid og eierskap, pensjon og premieavvik, lønns- og prisvekst samt økonomiske nøkkeltall. Det fremgår at kommunestyret vedtok i desember 2022 at finansielle måltall skal være netto driftsresultat på minimum 1,75 % av brutto driftsinntekter, og dette måltallet har kommunen hatt de siste årene. Videre fremgår det at Kåfjord kommune har mål om å til enhver tid ha et disposisjonsfond på mellom 5 og 8 % av brutto driftsinntekter. Når det gjelder måltallet for netto lånegjeld, er måltallet 75 % av brutto driftsinntekter.

5.3 Kommunedelplaner for helse og omsorg og oppvekst

«Kommunedelplan for helse og omsorg 2024-2035» ble vedtatt i kommunestyret 20.6.2024, og er et overordnet styringsdokument som skal klargjøre og konkretisere strategiske grep for å møte de utfordringene Kåfjord kommune står ovenfor på helse- og omsorgsfeltet de neste årene. I kommunedelplanen vises det til de demografiske utfordringene som er nevnt i økonomiplanene, samt at befolkningsframskrivingene viser hvordan antallet og fordeling av mottakere av tjenester vil endres. Det er anslått betydelig økte utgifter knyttet til den eldre delen av befolkningen, og framtidige økte demografikostnader vil i all hovedsak vil være knyttet til tjenesteområdet pleie og omsorg. Dette innebærer at behovet for pleiepersonell også vil øke. Det vises videre til framskriving som viser at behovet for årsverk innen barnehage og grunnskole vil endres relativt lite fra 2019 til 2040 mens behovet for årsverk innen pleie og omsorg vil øke kraftigere. Årsverksbehovet innen pleie og omsorg er anslått å øke med 18 personer eller 15,5% fra 2019 til 2040.

For oppvekstsektoren foreligger det kommunedelplan vedtatt av kommunestyret 19.6.2015, «Strategisk oppvekstplan Gåivuona suohkan/Kåfjord kommune mot 2025 GÅIVUONALÁVKA/KÅFJORDSEKKEN». Denne delplanen nærmere seg planperiodens slutt, og det fremgår av økonomiplan 2023-2026 at planen skulle rulleres i henhold til planstrategi i 2023. Det er planlagt arbeid med revidering av planen i løpet av 2025, med mål å vedta en ny strategiplan for oppvekst for 2026-2035 ved utgangen av 2025. I oppvekstplanen står det lite beskrevet om fremtidige utfordringer. Det er en rekke tabeller og figurer som viser befolkningssammensetning og utvikling frem mot 2040, som viser liten nedgang i antallet barn og unge i kommunen.

Sektorplanene er i liten grad omtalt i økonomiplanene. I økonomiplanene 2022-2025 og 2023-2026 omtales oppvekstplanen at den sammen med en rekke andre kommunale planer ligger til grunn for arbeidet med økonomiplanen. Videre fremgår det i økonomiplanene for 2022-2025 og 2023-2026 at kommunedelplanene ifølge planstrategien skal rulleres. Kommunedelplan for

helse og omsorg er den som til nå er blitt rullert. For HØP 2024-2027 omtales kommunedelplanene i forbindelse med kommuneplanens samfunnsdel og målstruktur.

5.4 Budsjettering

Det fremgår av økonomireglementet at kommuneplanens langsiktige del benyttes som grunnlag for utarbeidelse av økonomiplan og årsbudsjett. I tillegg blir følgende brukt:

- sektorplaner
- årsregnskap
- årsmelding
- evaluering av drift og vedtatte mål
- finansielle måltall
- nasjonal rapportering (KOSTRA)

Selve budsjettprosessen igangsettes ved at kommunedirektøren utarbeider budsjetttrundskrivet som inneholder en detaljert tidsplan for utarbeidelse av årsbudsjett og økonomiplan. Budsjetttrundskrivet sendes ut til ledernivåene, politiske utvalg og formannskap innen utgangen av mars måned, og det informeres om antatte økonomiske forutsetninger basert på siste vedtatte økonomiplan.

Tabell 1: Budsjettprosessen med delprosesser og tidsplan

Periode	Prosess	Delprosess	Ansvarlig
Januar 2024	Budsjetttrundskrivet	Gjøre klar mal	Øk.sjef
Feb/mar 2024	Budsjetttrundskrivet	Innspill fra sektorer	Komm.sjef
April 2024	Budsjetttrundskrivet	Utarbeide første utkast, slutføre og vedta i ledergruppa	Øk.sjef
Mai 2024	Budsjetttrundskrivet	Politisk behandling av rundskrivet, innspill fra utvalg og formannskap	Komm.sjef, Komm.dir, Øk.sjef
Første halvdel av juni	Budsjetttrundskrivet	Ajourføre innspill fra politikere og ferdigstille dokumentet	Øk.sjef
Mai-sept-nov	Kommunedirektørens budsjettforslag	Administrativ utarbeidelse av budsjettforslag, herunder inntekts-, lønns- og øvrig detaljbudsjettering, utarbeidelse av investeringsbudsjett og skrijving av tekstdel. 1. utkast er klart til arbeidsmøtene i utvalgene, og presenteres endelig til formannskapets vedtaksmøte i slutten av november.	Komm.dir Komm.sjef Øk.sjef
Første halvdel av september	Politisk behandling	Arbeidsmøter UHO, UO og UMDU	Komm.sjef
Midten av oktober	Politisk behandling	Arbeidsmøte FSK	Komm.dir Øk.sjef
Første halvdel av november	Politisk behandling	Vedtaksmøter UHO, UO og UMDU	Komm.sjef
Siste halvdel av november	Politisk behandling	Vedtaksmøte FSK	Komm.dir Øk.sjef
Slutten av desember	Politisk behandling	Vedtaksmøte KS	Komm.dir

Kilde: Kommunedirektørens budsjetttrundskriv, ØKONOMIPLAN 2025-2028, Kåffjord kommune

«Kommunedirektørens budsjetttrundskriv» skal være politisk behandlet innen utgangen av mai måned, og danner grunnlaget for utarbeidelse av «Kommunedirektørens budsjettforslag» som presenteres fortløpende i utvalgsmøter utover høsten. Budsjettforslaget vedtas endelig som formannskapetets forslag i november måned, og det gjennomgår med andre ord en grundig politisk behandling i løpet av høsten.

Økonomisjefen opplyser at kommunen, i tillegg til det som fremgår av oversikten ovenfor, fra høsten 2024 har satt av en hel uke til budsjettarbeid, noe de har kalt «budsjettuka». Her ble det gjennomført møter med økonomisjef, kommunalsjef i de enkelte sektorene og enhetsledere, for en gjennomgang av de konsekvensjusterte budsjettene. Økonomisjefen opplyser videre at disse møtene og gjennomgangene la grunnlaget for konsekvensjustert budsjett. I all hovedsak er det innværende års budsjett som legges til grunn for budsjettering, men i tillegg benyttes informasjon fra fagsystemer innenfor de enkelte sektorene – for eksempel tjenesterapporter innenfor omsorg og GSI-tall innenfor oppvekst.

I arbeidet med «Kommunedirektørens budsjetttrundskriv» skal alle enhetslederne gi innspill til eventuelle tiltak. Disse tas videre med til toppledergruppen som vurderer om disse skal innarbeides i konsekvensjustert budsjett (dersom det ikke er omlegging av tjenestetilbudet), eller legges i egen tiltaksliste. Videre gis de enkelte utvalgene anledning, gjennom møtene på høsten, og kommentere på de enkelte tiltak som innbefatter dem.

Ser vi nærmere på utfordringer som tas opp i budsjetttrundskrivet for økonomiplanperioden 2025-2028 i oppvekstsektoren, er synkende barnetall og at kommunen samtidig skal drifte to grunnskoler, noe som gir utfordringer økonomisk, faglig og sosialt. Det kreves betydelige ressurser for å opprettholde to separate skolemiljøer, samtidig som man må forholde seg til reduserte offentlige tilskudd på grunn av nedgangen i elevtall. Dette vil føre til press på budsjettet og behov for å identifisere effektive kostnadsbesparelser uten at det går utover kvaliteten på utdanningen som tilbys. Rekruttering av kvalifisert personell er en annen utfordring som nevnes. I konkurransen om arbeidskraften må Kåfjord kommune kjempe mot langt større regionsentre som ofte kan tilby bedre lønns- og karrieremuligheter.

Det stilles også økte krav til kvalitet i skolen. Med et stadig skiftende pedagogisk landskap og nye nasjonale standarder, må skolene i Kåfjord kontinuerlig tilpasse seg for å møte disse kravene. Dette kan kreve investeringer i kompetanseutvikling for lærere, oppdatering av undervisningsmateriell og teknologisk infrastruktur for å støtte læringen.

For omsorgssektoren er det utfordringene med økende behov for eldreomsorg og pleietjenester på grunn av den demografiske utviklingen som tas opp i budsjetttrundskrivet. Det fremgår at utfordringene kan møtes med flere tiltak.

- Etablering av flere eldre-/omsorgsboliger
- Etablering av et tun for minihus som et alternativt boalternativ for eldre og andre pleietrengende
- Ta i bruk teknologiske løsninger som roboter til renhold
- Økt samarbeid med private og frivillige organisasjoner
- Øke egenandelene for omsorgstjenester

For 2025 vil det bli endringer i budsjettprosessen, og økonomisjefen har utarbeidet sak om oppdatert budsjettprosess 2025 som legges frem for kommunestyret 17.12.2024. I saksfremlegget foreslås det ny budsjettprosess med utgangspunkt i at alle parter (politisk,

administrativt, ansatte og innbyggere) skal ha mulighet til en helhetlig, konstruktiv og samlende prosess. Kålfjord kommunes budsjettprosess vil fra og med 2025 ha følge følgende milepæler:

Administrasjonen:

Ca 20. mai: Budsjetttrundskriv inklusive forslag på rammefordeling klart Ca 20. oktober:

Kommunedirektørens budsjettforslag klart

Kommunedirektøren gis videre fullmakt til å etablere administrative milepæler innenfor disse rammene.

UO/UHO/UMDU:

Feburar / Mars: Utvalgenes innspill til rammefastsetting / budsjetttrundskriv (Ca 1. november:

Arbeidsmøte ved behov) Ca 15. november: Utvalgenes vedtaksmøte

Formannskap:

Ca 5. juni: Treparts budsjettkonferanse og vedtak av rammefordeling (Ca 28. oktober:

Treparts- og formannskap arbeidsmøte ved behov) Ca 25. november: Treparts- og formannskap vedtaksmøte

Kommunestyret:

Ca 18. desember: Vedtaksmøte

5.4.1 Budsjettering i helse og omsorg og oppvekst

Begge kommunalsjefene opplyser at de er med på hele budsjettprosessen som styres av økonomisjefen. De viser blant annet til at høsten 2024 ble budsjettuken gjennomført der alle avdelingene var involvert med sine innspill og det ble utvekslet informasjon.

Kommunalsjef for helse og omsorg opplyser at rammeområdet deres utgjør 41 % av det totale kommunale budsjettet. Dette gjør at de må gå ned på detaljnivå. Tidligere var virksomhetslederne med i detaljplanlegging og bidro med oversikter over antall stillinger og funksjonstillegg, og gikk ned på hver enkelt post i driftsregnskapet. Nå har kommunalsjef alle avdelingene involvert i budsjettprosessen på en eller annen måte. Eksempelvis blir det tatt opp på personalmøter og de har jevnlig møter med tillitsvalgte og verneombud. Når det jobbes med å sette budsjettet, er ledere under med og de drøfter ned på avdelingsnivå om de for eksempel har behov for alle stillingene, om noe kan omgjøres eller om noe kan unnværes.

Kommunalsjefen opplyser at ved årets budsjettarbeid er kommunedelplan helse lagt ved i budsjettmøtet, og strategiene i denne vil drøftes i utvalgsmøtet, blant annet for å se framover der de jobber med boformer i form av bokollektiv, ser på muligheter for omdisponering av personell, bemanning av omsorgsboliger og patruljerende nattevakt for å øke botid hjemme. Det jobbes mer aktivt med samspill mellom både helsestasjon og legekontor, samt oppvekst og omsorg om samarbeid om tjenester.

Kålfjord kommune har innhentet bistand fra KS-konsulent for en nærmere analyse av kommunens drift og ressursbruk. Kommunalsjef for helse og omsorg opplyser at KS-konsulent sier at kommunen driver kostbart, noe de er klar over internt, og kommunalsjefen sier de har

begynt å skalere ned tjenester, noe tjenesterapportene⁴ sier. KS-konsulent er tydelige på at kommunen drifter dyrt, og har mange mottakere av tjenester.

Det kan være at kommunen har hatt raus tildelingspraksis, kanskje over gjennomsnittet raus ifølge kommunalsjefen. Hun sier de at de i forbindelse med tildelinger av tjenester har hatt litt utfordringer, i og med de har vært uten saksbehandler i lang tid. Videre mener hun at noe av løsningen ligger i å styrke kompetansen slik at saksbehandler også kan kostnadsberegne hver tjeneste.

Kommunalsjefen sier at revidering av tjenestekriteriene nesten er ferdige, der førsteutkast ble presentert utvalg for helse og omsorg 24.10.2024. Tjenestebeskrivelse og kriterier for tildeling av helse og omsorgstjenester ble endelig behandlet og vedtatt i kommunestyret i sak 137/24 den 17.12.2024. Hun sier de både tenker kortsiktig med hensyn til budsjett 2025, og langsiktig for framtidig tjenestebehov og en bærekraftig tjeneste, der de aktivt bruker plandokumentene kommunen har. Dette har tidligere vært utfordrende å få til med den organiseringen de hadde fra 2023 fram til i dag, da kommunalsjef var involvert ned på avdelingsnivå. Hun sier videre at de ser på muligheten for alternativ organisering av helse og omsorgstjenesten. Arbeidet med tjenestekriteriene har involvert flere ansatte, og dette arbeidet har også fokus på framtidige utfordringer og strategiske grep som må gjøres innen helse og omsorg for å yte tjenester på et bærekraftig nivå med utgangspunkt i omsorgstrappa⁵ og demografiske framskrivninger.

Kommunalsjefen sier de involverer teamlederne som best kjenner avdelingene, de gjennomgår tallene og ber de å kontrollere dem opp mot alle avdelingene. Eksempelvis fikk de fra kjøkkenet på sykehjemmet tilbakemelding om at de måtte øke matbudsjettet fordi matvareprisene har økt.

PRO-leder tiltrådte stillingen sist sommer og hun opplyser at hun fortsatt er under opplæring. PRO- tjenesten består av institusjonsbasert omsorg, hjemmebasert omsorg og BoA tjenesten. Hun er tatt med i budsjettarbeidet denne høsten, og deltar på arbeidsmøte i utvalg for helse og omsorg i forbindelse med budsjettarbeid for 2025. Teamlederne deltar ikke i dette møtet, men har dialog med PRO-leder.

PRO-leder opplyser at hun sammen med kommunalsjef og økonomisjef har jobbet seg gjennom detaljene i budsjettet, som ble sendt ut til alle ansatte for innspill. I tillegg er budsjettforslag tatt opp på personalmøte. Tillitsvalgt var også involvert gjennom eget møte med verneombud sammen med kommunalsjef, der de gjennomgikk grunnlagsdokumentet og eventuelle tiltak, uten at det kom noen konkrete innspill.

Når det gjelder budsjettprosessen for oppvekst, beskrives den relativt likt som for helse og omsorg. Kommunalsjef for oppvekst opplyser at de på ledermøtet har diskutert hvordan de skal gjennomføre budsjettprosessen og lagd en tidsplan på arbeidet. Kommunalsjefen opplyser at den nylig gjennomførte budsjettuka gjennomført høsten 2024 var en fin prosess.

Kommunalsjefen opplyser at KS-konsulent har gjort analyse av tilgjengelige data og sammenlignet Kåfjord med nærliggende kommuner og KOSTRA-gruppe. Det ble presentert at

⁴ Tjenesterapport er intern rapportering som viser oversikt over tjensteutvikling fordelt på antall brukere, antall tjenester som gis og tidsbruk.

⁵ «Omsorgstrappen» består av mange ulike typer tjenester og tiltakskjeder i kommunen. Tankegangen bygger på en erkjennelse av at mennesker med behov for omsorgstjenester ikke er like og at tilbudet må baseres på en individuell vurdering (<https://www.ks.no/fagomrader/helse-og-omsorg/eldreomsorg/eldreomsorg-er-mer-enn-sykehjemsplass/>)

kommunen driver grunnskolen og barnehagene veldig dyrt, de har store arealer, og i forhold til nasjonale prøver skåres det lavt samt at kommunen bruker veldig mye ressurser på spesialundervisning. Hun sier videre at de jobber med tiltak rundt dette i forbindelse med budsjettarbeidet.

Rammeområdet har flere enhetsledere med økonomistyringsansvar. Dette er rektorer, barnehagestyrene, kulturskolerektor og barnevernsleder. I tillegg er det oppvekstkonsulent, voksenopplæring og flyktningetjenesten, der kommunalsjef har det overordnede ansvar, men anvisningsmyndigheten er delegert til oppvekstkonsulenten for disse. I budsjettprosessen er det møter med de ulike enhetslederne for å gå gjennom budsjettet og justere det. Kommunalsjefen sier det er arbeidet for å ansvarliggjøre lederne i enhetene ved å se på behovene, se på bemanning, diverse andre utgifter, tilskudd, samt om det er i overensstemmelse med det som er lagt inn. På bakgrunn av den informasjonen blir budsjettet justert og vedtatt i både utvalgene og i kommunestyret.

Rektorene opplyser at de ikke var involvert i budsjettarbeidet i 2023. For 2024 fikk de presentert rammene og behov for reduksjoner, men lite om detaljer i budsjett og eventuelle endrede behov. De opplever liten involvering fra deres side i budsjettet, noe som kan gi uheldige konsekvenser. Begge rektorer opplyser at de har noen inntektsposter som de ikke finner ut hva er, og de har ikke fått opplysning om det så langt i 2024.

Rektorene opplyser videre at de på rektormøter har diskusjoner og drøftinger om budsjettet, men de opplever å være lite involvert med avklaring om eksempelvis nye behov. Et eksempel fra Olderdalen skole var at de fikk tilført ukrainske elever der rektor måtte be om omfordeling av IMDI-midler som kommunen får, og rektor fikk da tilført ekstra midler til dette behovet.

Et annet eksempel som trekkes frem er at skolene kan få elever fra barnehagen som kan ha ekstra behov, og dermed hatt ekstra ressurser i barnehagen. Hvis dette ikke blir budsjettet med videre når disse barna kommer over i skolen, kan det oppstå avvik. Videre kan det i tillegg gjennom skoleåret oppstå økte behov på elever som det ikke er tatt høyde for i budsjettet. Barnehagestyrene opplyser at de internt har dialog omkring budsjettarbeidet i barnehagesektoren, og de gir innspill til kommunalsjef og økonomisjefen under selve budsjettprosessen. Selve detaljbudsjetteringen er de i mindre grad involvert i.

5.5 Budsjettoppfølging og rapportering

Kålfjord kommune bruker som nevnt Unit4/ERP kommune der de har lønns-, regnskaps- og budsjetteringsverktøy og innførte det fra 2023. Rapporteringer gjøres i word. Økonomisjefen opplyser at de også har tilgang og lisens på egen månedsrapporteringsmodul i ERP kommune og Stratsys⁶ virksomhetsstyring, men de er ikke tatt i bruk foreløpig. Rapporteringsmodul i ERP kommune skal på sikt tas i bruk, og alle ledere med budsjettansvar vil da ha tilgang til sine områder.

Når det gjelder rapportering opplyser økonomisjefen at det tidligere har vært laber rapportering fra enheter til kommunalsjef, men at dette er kraftig strammet inn fra i 2024. Han opplever at

⁶ Stratsys beskrives som et fleksibelt verktøy som skaper struktur og gir bedre oversikt over viktige fokusområder og gjør det enkelt å sette sammen rapporter. Plattformen kan integreres med mange ulike systemer.

rutinene som det er lagt opp til nå vil gi tilfredsstillende rapportering i alle ledd, men påpeker at noe arbeid og tid gjenstår før rutinene har satt seg i organisasjonen.

Som redegjort for fremgår det av økonomireglementet at kommunalsjefer månedlig skal rapportere om den økonomiske situasjonen for sine resultatansvar til kommunedirektøren. Første økonomiske rapportering er per. februar, og frist for rapportering til kommunedirektøren er den 14. i påfølgende måned. Hver leder skal, uavhengig av tidspunkt for rapportering, melde fra dersom de blir klar over forhold som kan føre til budsjettavvik.

I handlings- og økonomiplan 2024-2027 fremgår det at administrasjon vil satse på å styrke økonomioppfølging, blant annet gjennom opplæring av de ansatte: *For å sikre en stabil drift behøves en sunn og bærekraftig økonomi. Denne grunntanken må innføres i hele organisasjonen, fra politikernivå, gjennom administrasjonen og helt ut til den enkelte ansatte. Sentraladministrasjonen har derfor et stort fokus på å gjøre dette i praksis, gjennom innføring av enkle, digitale hjelpemidler men også gjennom opplæring av ansatte og forbedring av eksisterende prosesser.*

Kommunalsjef for helse og omsorg opplyser at det skal rapporteres innenfor hvert område, og det er ønske at det skal rapporteres på de reelle tallene samt årsaksforklare avvikene. I tillegg skal det foreslås tiltak for innsparing, eller om det er mulighet for justeringer. Det rapporteres på totalen og forklares hvorfor det ikke er balanse, også eksempelvis mindreforbruk på lønn. Er det merforbruk på kjøp av vikartjenester, så sees dette opp mot mindreforbruk på lønn, som en sammenheng med vakanse i stillinger.

Kommunalsjef for helse og omsorg opplyser videre at ved innføring av teamledere i 2023, fikk de ikke tilstrekkelig overført de oppgavene de skulle ha. De skal nå få et større ansvar for å rapportere, ved at de rapporterer ned på avdelingsnivå og sender regnskapsrapporter. Det planlegges at hver av teamledere i hver avdeling rapporterer til PRO-leder før 10. hver måned, og at PRO-leder har frist til kommunalsjef før 13. hver måned. I utgangspunktet var opplæring satt til 2 oktober, men ble utsatt. For august og september har PRO-leder i samarbeid med kommunalsjef og økonomisjef gjort rapporteringene.

Avvik tas opp på ledermøter, men blir også drøftet med økonomisjefen. Er det avvik på lønn, blir ofte lønn og personal involvert. Når det gjelder turnus har kommunen egne ansatte som jobber med turnus og bemanning, og de blir også involvert når det er snakk om eventuell innleie av vikarer og i arbeidet med å minimere overtidsbruk.

Kommunalsjefen opplyser at de to teamlederne under PRO-leder har fått mer ansvar ved å anviser regninger, og på den måten fått større eierskap til oppfølging av budsjett. Fortrinnsvis har budsjettansvar ligget hos PRO-leder eller kommunalsjef, men kommunalsjefen opplyser at de fortsatt er i en omorganiseringsprosess i og med det er ny PRO-leder der de driver med å fordele ansvar samt lage nye rutiner.

På grunn av stort press på sektoren opplyser kommunalsjefen at det er lagt opp til politisk behandling av ny lederstruktur med innføring av én virksomhetsleder til. Rapporteringsrutinene vil da måtte revideres om det blir vedtatt. I kommunestyremøte 17.12.2024 sak 136/24 ble forslag lederstruktur helse 2025 vedtatt med en virksomhetsleder for hjemmebasert omsorg og BoA, herunder aktiv omsorg, fritidskontakter og hjemmehjelp. Videre ble det vedtatt at PRO- tjenesten organiseres med PRO- leder med ansvar for institusjonsbasert omsorg, vaskeri, kjøkken samt administrative funksjoner i tillegg til leder

hjemmebasert omsorg med tilhørende ansvarsområder. Begge stillinger vil tildeles personal og økonomiansvar.

Det har vært igangsatt ulike tiltak knyttet til den økonomiske situasjon for PRO. Eksempelvis kan det nevnes begrenset bruk av overtid samt oppfølgende møter med hensyn til overtid, unngå vikarbruk så langt det er mulig og innleie av kortvakter på enkelte avdelinger, politisk godkjenning på alle stillinger til utlysning, innkjøpsstopp, begrensning på kurs og reiser, nedtak på tjenester vedrørende medisinaladministrasjon der mange pasienter er overført til Lyngfjord apotek samt fordeling av pasient og personell på institusjon for nedtak av en nattevakt i perioder der det har vært faglig forsvarlig.

PRO-leder opplyser at de har gjort prioriteringer internt når det har vært økende behov. Avdelingene har blant annet jobbet på tvers for å unngå ekstra innleie på enhetene, samt spart institusjonsplasser ved å bruke annen avdeling til f.eks. avlasting. Dette gjelder også utrykning på natt, ved utløst trygghetsalarm. Det har vært samarbeid mellom institusjon, BoA, hjemmebasert med hensyn til både plasser, personell og oppdrag for effektiv ressursutnyttelse.

Når det gjelder oppvekstsektoren opplyser kommunalsjefen at det er månedlige møter med rektorer og barnehagestyrere. Annenhver måned er det møter med barnevern, kulturskole, voksenopplæring og flyktingetjenesten. Det er fast rutine at de går igjennom budsjettet på møtene. Kommunalsjefen viser til at det ble innført en del innsparingstiltak i mars 2024 og dette ble godt kommunisert til alle enhetslederne, blant annet direkte fra kommunedirektøren, men også fra henne selv.

Kommunalsjef for oppvekst opplyser at det rapporteres først og fremst på avvik i budsjettet, sammen med forklaringer og eventuelle forslag til tiltak for å balansere avvikene. Hun sier de ikke har hatt tilgang til et bra verktøy for månedlige rapportering, men det er ønske at enhetslederne har anledning til månedlig rapportering via en fast mal. Kommunalsjef sier de har felles gjennomgang av budsjettet for å se hvor stor prosent av driftsbudsjettet som er brukt per måned, og kommunalsjef har selv gjennomgang ukentlig hvor hun ser gjennom driftsbudsjettene. Kommunalsjefen mener enhetslederne, spesielt etter de innskjerpede rutiner, er blitt god på å følge sine driftsbudsjett. Eksempelvis har en av rektorene på skolen gjennomgang av budsjettet med sin nestleder ukentlig da det er denne som har ansvar for vikarer. Kommunalsjefen opplever at enhetslederne har god forståelse for både budsjettarbeid og rapportering.

Kommunalsjefen opplyser at de fra oktober 2024 har innført at alle enhetsledere i oppvekst skal rapportere månedlig om økonomisk situasjon i enheten, med frist 15. i hver måned, ut fra følgende mal.

Ansvar Funksjon	Mindre forbruk og begrunnelse	Merforbruk og begrunnelse	Tiltak for å rette opp merforbruket	Varsling om eventuelt avvik i regnskapet	Varsling om bemanning og utgifter utover avsatt budsjett
Lønnsutgifter					
Driftsutgifter					
Inntekter og refusjoner					

Rektorene opplyser at de har ansvaret for å følge opp sine budsjett og mener de har god kompetanse til dette. Imidlertid opplever de at det er utfordrende å følge opp inntektssiden da de ikke har tilgang til denne delen av budsjettet i regnskapssystemet.

På spørsmål om det er noe enhetslederne savner, fremkommer det at noen ønsker mer tilgang i økonomiprogrammet og opplæring i ERP-systemet. Eksempelvis rektorene opplever at begrenset tilgang vanskeliggjør arbeidet med å sikre at de får inn alle refusjoner.

Spesielt barnehagestyrene opplyser at de ønsker gjerne å være mer delaktig i budsjettprosessen. Videre etterlyses det mer tydelighet og langsiktig plan når det innføres eksempelvis innkjøpsstopp, om konsekvenser samt informasjon ut til brukerne og befolkningen.

I løpet av året legger kommunedirektøren frem tertialrapporter for kommunestyret, og hvis det er behov for å gjøre endringer i budsjettet for rammeområdene, foreslår kommunedirektøren reguleringer av budsjettet. Av tabellen nedenfor ser vi at budsjettene for oppvekst og helse og omsorg har blitt regulert opp i løpet av året i både 2021, 2022, 2023. Vi ser også at kommunedirektørens forslag til budsjett for alle årene ble oppjustert etter politisk behandling. Vi ser også av tabellen at det for alle årene var merforbruk sammenlignet med regulert budsjett, og at regnskapsresultatet for 2023 viser et betydelig merforbruk for begge rammeområdene.

Tabell 2: Budsjett, regulert budsjett og regnskap for rammeområdene oppvekst og omsorg

RAMMEOMRÅDE OPPVEKST				
	Kommunedir. forslag	Opprinnelig budsjett	Regulert budsjett	Regnskap
2021		37 925	37 205	43 024
2022	38 455	40 484	42 059	44 842
2023	41 020	48 664	49 690	53 597
2024	48 304	50 185	52 654	
RAMMEOMRÅDE OMSORG				
	Kommunedir. forslag	Opprinnelig budsjett	Regulert budsjett	Regnskap
2021		71 994	71 304	79 863
2022	72 200	72 656	70 086	73 632
2023	72 768	79 990	80 100	98 073
2024	79 104	83 530	82 792	

I løpet av de siste to årene har det vært en rekke bytte av ledere samt omorganiseringer, noe dagens økonomisjef anser kan ha bidratt til utfordringer med å sikre kontinuitet.

- Bytte av kommunedirektør vår 2024
- Bytte av økonomisjef høst 2022
- Bytte av kommunalsjef oppvekst vår 2023
- Bytte av kommunalsjef omsorg vinter 2023
- Kommunalsjef drift delvis satt i vakanse + delvis konstituering fra vår 2024
- Rektorbytte Manndalen skole 2022/2023
- Styrervikar Birtavarre barnehage fra 2024
- Omsorg: Innføring av teamledere 2022-2023, ansettelse av PRO-leder fra sommer 2024

5.5.1 Rammeområdet oppvekst

I tertialrapport 1 i 2023 fremgår et samlet mindreforbruk på 1,7 millioner for oppvekst. Dette forklares i stor grad med merinntekter på overføringer til kommunen i forbindelse med flyktningssituasjonen. Videre rapporteres det om merforbruk på lønn på vel 1 million kroner, som blant annet forklares med at en av barnehagene har valgt å ansette en fast ressurs for å dekke opp for sykefravær. Det vises også til et merforbruk på kjøp som inngår i tjenesteproduksjon på nesten 0,6 millioner som forklares med leie av lokaler til flyktningetjenesten. Det kommenteres videre at ledelsen ikke ser grunn til bekymring per utgangen av april, men viser til at det er viktig å følge nøye med på merforbruket på lønn og kjøp som inngår i tjenesteproduksjon fremover da dette kan påvirke økonomien i sektoren dersom det ikke følges opp nøye.

Tertialrapport 2 viser imidlertid et merforbruk på 1,6 millioner kroner ved utgangen av august. Det kommenteres at det også er merinntekter som i hovedsak skyldes bosetning av flyktninger. Det vises til avvik på lønn- og sosiale utgifter med et merforbruk på i overkant av 2,7 millioner kroner, og merforbruk ved kjøp av varer og tjenester på 1,9 millioner kroner. Dette forklares med feilbudsjettering av lønn ved en av barnehagene og ekstra vikarbruk ved sykefravær, og behov for ekstra personell i forbindelse med pedagogiske tiltak ved skole. Barnevern har et merforbruk på vel kroner 1,5 millioner som forklares med mer aktivitet enn det var budsjettet med.

Det fremgår av årsmeldingen for 2023 at budsjettavviket for oppvekstsektoren viste et samlet merforbruk på 3,9 millioner kroner i forhold til budsjett. Fordelingen mellom de ulike regnskapspostene vises i tabellen under. Det står videre at det var avvik på alle de «store enhetene» som skoler, barnehager, barnevern, voksenopplæring og flyktningetjeneste. Avvikene skyldes dels feilbudsjetteringer, og dels av økt press som har medført behov for ekstra ressurser. Videre fremgår det at det ikke var gjennomført budsjettreguleringer i den takt og størrelsesorden som de burde, og derfor havnet de ut med et negativt budsjettavvik samlet på 8 %.

Tabell 3: Oppvekst – Regnskap 2023 (fra årsmelding 2023)

Regnskapspost	Regnskap	Revidert budsjett	Avvik i kroner	Avvik i prosent
Lønnsutgifter	52 018	47 917	- 4 101	-9 %
Pensjon og sosiale utgifter	10 157	6 969	- 3 188	-46 %
Kjøp av varer og tjenester	8 869	5 726	- 3 143	-55 %
Kjøp fra og overføringer til andre	7 842	4 372	- 3 470	-79 %
Finansutgifter	1 358	0	- 1 358	-1357900 %
Salgsinntekter	- 2 273	- 1 870	403	22 %
Refusjonsinntekt	- 14 015	- 10 759	3 256	30 %
Overføringer	- 8 782	- 2 665	6 117	230 %
Finansinntekter	- 1 577	0	1 577	-15770100 %
Sum	53 597	49 690	- 3 907	-8 %

I forbindelse med behandling av regnskap 2023 i formannskapet den 12. mars 2024, ble det vedtatt en rekke strakstiltak for hele kommunen på bakgrunn av at kommuneregnskapet samlet sett viste et udekket merforbruk på 10,7 millioner kroner:

1. Det innføres umiddelbar innkjøpsstopp. Det er kun innkjøp av varer og tjenester som er høyst nødvendig for driften som tillates.
2. Det innføres politisk godkjenning (formannskapet/hovedutvalg) før stillinger lyses ut.
3. Som hovedregel tilsettes det ikke i vakante stillinger. Arbeidsoppgaver fordeles ut i organisasjonen.
4. Utgifter til vikarer, overtid og ekstravakter skal begrenses til et minimum.
5. Der det påløper utgifter til overtid og ekstravakter så skal utbetaling til ansatte foretas påfølgende måned
6. Reiseregninger skal innleveres umiddelbart etter gjennomført reise for utbetaling på neste lønnskjøring
7. Reiseaktivitet og kursdeltakelse skal reduseres til et minimum. Bruk av Teams som møteplattform skal erstatte reisevirksomhet så langt det lar seg gjøre.
8. Det innføres rapportering på regnskap satt opp mot budsjett til samtlige utvalgsmøter for formannskap, kommunestyre, utvalg for oppvekst, utvalg for helse og omsorg, og utvalg for miljø, drift og utvikling.
9. Prosjektstillinger som belaster driftsbudsjettet evalueres
10. Plan for å få kontroll på økonomien og detaljårsak til overforbruk legges fram for formannskapet
11. april.

Administrasjonen la deretter frem sak om gjennomgang av avvik for oppvekstsektoren, først for utvalget for oppvekst, deretter formannskapet og til slutt kommunestyret den 23.4.2024. Det som er verdt å legge merke til i avviksgjennomgangen er at det vises til et samlet mindreforbruk per august på 2,9 millioner kroner, mens det i tertialrapport 2, som nevnt ovenfor, rapporteres om et merforbruk på 1,6 millioner ved utgangen av august. Innenfor flyktningetjenesten viste sluttregnskapet et mindreforbruk på opp mot 5 millioner, mens tertialrapport 2 viste en merinntekt på nesten 2,4 millioner. Det regnskapsmessige mindreforbruket i 2023 for flyktningetjenesten, forklares i hovedsak som følge av merinntekter fra staten, hva som er brukt direkte på ansvarsene, samt at noe av inntektene burde vært fordelt på skoler og barnehager.

Det fremgår at oppvekstsektoren fikk et ekstra trykk i de fire månedene etter august 2023. Administrasjonen viser til at det var jevne økninger innenfor de fleste poster som bidro til merforbruk for sektoren. Eksempelvis var det 2,2 millioner kroner i økning på lønn, og 2,5 millioner kroner i økning på pensjon.

Ser vi nærmere på tertialrapport 1 i 2024, fremgår det at prognosene viser et økt rammebehov på 2,47 millioner kroner. Det økte behovet forklares som følger:

- forventet økte skoleskysskostnader i 2024
- korrekt budsjettering av lønn og inntekter på skolene
- realitetsbudsjettering på fjernundervisning samisk, voksenopplæring og flyktningetjenesten
- oppdatert prognose vedr lønnsøkninger for øvrig
- videre er det tatt ned en del på barnevern pga. ikke ansettelse i opprinnelig planlagt ekstraressurs og avslutning av plassering i institusjon

Til rapporteringen kommenterer kommunalsjef for oppvekst at per mai 2024 var det merforbruk på lønn på 1,5 millioner kroner, en økning fra 1,2 millioner fra året før. Hovedårsakene til økningen forklares med at det har vært betydelig mer overtidarbeid i både skoler og barnehager sammenlignet med 2023. Overtidslønn i skolene viser at skolene i kommunen ikke har vært bemannet tilstrekkelig, og dette har medført overtid hos lærere over flere år. Det har i tillegg vært økning i antall stillinger i flyktningetjenesten og voksenopplæringen for å møte behovet fra en økning i antall flyktninger og voksne elever.

I tertialrapport 2 fremgår det at rammeområde oppvekst totalt sett viser et foreløpig mindreforbruk på 119 000 kroner.

5.5.2 Rammeområde omsorg

For rammeområdet omsorg fremgår det av tertialrapport 1 i 2023 et mindreforbruk på 353 000 kroner. Det kommenteres at lønn- og personalkostnader var 208 000 kroner lavere enn budsjettet, men at hjemmebasert omsorg på grunn av vakanse i stillinger, spesielt i helger og ved høyt fravær, har gitt store lønnskostnader til overtid og ekstrahjelp.

Tertialrapport 2 viser merforbruk på 4,1 millioner kroner ved utgangen av august 2023. Det vises til redusert inntekt på 2,4 millioner der sykepengerefusjon ikke er inntektsført per rapporteringsdato. Videre vises det til noe tekniske avvik som at overføringer til legetjenesten ikke er ajourført i henhold til budsjett med 0,7 millioner. Overføringer fra andre og brukerbetalinger til sykehjem, hjemmesykepleie og Bo- og aktivitetstilbud er ikke ajourført i henhold til budsjett med vel kroner 2,5 millioner. Det kommenteres videre at sykehjem, hjemmesykepleie og bo- og aktivitetstilbud har merforbruk på 3,5 millioner på lønn, noe som forklares med større aktivitet målt opp mot budsjett, og behov for bruk av både ekstra vikarer og overtid.

For rammeområdet omsorg ble det i 2023 et merforbruk på 18 millioner kroner i forhold til budsjett. I årsmeldingen kommenteres det at store deler av avviket på lønn (opp mot 40 %) ble pådratt i desember. Det forklares videre at det var en massiv økning i tjenestebehovet spesielt fra september og ut året.

Tabell 4: Omsorg – Regnskap 2023 (fra årsmelding 2023)

Regnskapspost	Regnskap	Revidert budsjett	Avvik i kroner	Avvik i prosent
Lønnsutgifter	80 517	71 095	- 9 422	-13 %
Pensjon og sosiale utgifter	19 032	13 205	- 5 827	-44 %
Kjøp av varer og tjenester	11 160	10 241	- 919	-9 %
Kjøp fra og overføringer til andre	9 687	8 836	- 851	-10 %
Finansutgifter	781	71	- 710	-1000 %
Salgsinntekter	- 5 753	- 5 816	- 63	-1 %
Refusjonsinntekt	- 15 913	- 15 659	254	2 %
Overføringer	- 15	0	15	15100 %
Finansinntekter	- 1 423	- 1 873	- 450	-24 %
Sum	98 073	80 100	- 17 973	-22 %

Administrasjonen la også frem sak for kommunestyret angående rammeområdet omsorg den 23.4.2024 om gjennomgang av avvik. Første tertialrapportering viste ingen signaler om et kommende merforbruk, mens den andre rapporteringen viste et merforbruk. Administrasjonen viser i sin gjennomgang at lønn og pensjon var noe som økte i siste tertial 2023 med totalt 7 millioner økning i lønn og 5,6 millioner økning i pensjon. Administrasjonen presenterer videre hvordan merforbruket utviklet seg gjennom høsten 2023. I august 5,1 millioner, i september 5,7 millioner, i oktober 7,5 millioner, i november 8,5 millioner og i desember 18,0 millioner. Administrasjonen viser til at den forholdsvis store økningen mellom september og oktober

skyldes jevnt økte lønnsutgifter, både innenfor fastlønn, vikarer, ekstrahjelp og overtid. Når det gjelder den store økningen fra november til desember, forklares denne med jevn økning innenfor fastlønn, vikarlønn, ekstrahjelp og overtid. Videre vises det til økning i pensjonskostnad på ca. 5,2 millioner. I tillegg var det i desember belastet en del kjøp fra staten med flere, som ikke var budsjettert tilstrekkelig.

En nærmere gjennomgang av ansvarene viser at:

- Helse- og sosialadministrasjon hadde et merforbruk på kr. 631 000,-. Dette skyldes i hovedsak noe underbudsjettering og at det var to kommunalsjefer ansatt i forbindelse med overlapping
- Legetjenesten hadde et merforbruk på kr. 1 853 000,-, hvorav kr. 579 000,- og lønn utgjør kr. 1 031 000,-
- Sykehjemmet hadde et samlet merforbruk på kr 4 319 000,- hvorav pensjon kr. 1 455 000, fastlønn ca. kr. 232 000,-, mens vikar- og overtidslønn skiller seg ut med nesten 2,6 millioner kroner
- Hjemmesykepleien viser et samlet merforbruk på 6,17 millioner kroner. Av dette utgjør pensjon 1,23 millioner, fastlønn 1,85 millioner, vikar- og overtid 1,89 millioner, kjøp av tjenester fra vikarbyrå 341 000,- og 781 000 i budsjetterte inntekter som ikke er kommet inn
- Bo- og aktivitetstilbud hadde et samlet merforbruk 4,11 millioner kroner. Her utgjør pensjon 1,03 millioner, fastlønn 469 000 kroner, vikar-, overtids- og omsorgslønn 2,47 millioner
- Aktiv omsorg hadde et samlet merforbruk på 653 000 kroner, hvorav pensjon 497 000 kroner.

Sykehjemmet hadde belegg langt over prognosene, samt at det var økning både på BoA og ROP-tjenesten, noe som også medførte økning på renhold, vaskeri og kjøkken. Det vises til at økningen i tjenestebehovet gjorde at den opprinnelig stengte Gaisi-avdelingen måtte brukes. Periodevis var også denne avdelingen full, og kommunen har måtte betale mulkt til UNN for å ikke ha kapasitet å ta imot utskrivningsklare pasienter. For hjemmetjenesten rapporteres det i årsmeldingen at de har hatt bemanningsutfordringer og økt etterspørsel etter tjenester.

På spørsmål om denne utviklingen ble fanget opp og drøftet i forbindelse med budsjettarbeidet høsten 2023, svarer kommunalsjef for helse og omsorg at de var klar over utviklingen og drøftet dette på ledermøtene høsten 2023. Imidlertid var det ikke mulig å sette inn tiltak på grunn av økte tjenestebehov ved alle avdelinger, samt innleggelser på UNN som krevde følge av personell. Hun forklarer videre at det var begrenset med handlingsrom for å stoppe utviklingen i og med mange av de økte kostnadene var knyttet til økt tjenestebehov hos pasienter. I tillegg var det også noen usikkerhetsmoment (pensjonsutgifter, refusjon sykefravær) som var vanskelig å anslå prognosene på. Pasientbelegg på Gaisi ble behandlet politisk for å bemanne opp avdelingen som følge av økt behov. Kostnader for personell ble lagt inn med bemanning for fire sengeplasser.

Ser vi i tertialrapport 1 i 2024, viser prognosene at rammeområde omsorg vil avvike fra budsjett med totalt 13,2 millioner kroner. Av dette forventes det meste dekket av kriseskjønnsmidler, tilskuddsmidler prosjekt Marielund og forsikringsoppgjør etter brann på Marielund. Det fremgår at det må jobbes videre med kutt og nedtak for å oppnå en bærekraftig økonomisk situasjon, og reelt behov for rammeøkning vil komme i neste regulering i september 2024. Kommunalsjefen har kommentert avvikene i tertialrapporten at BoA har hatt stort overforbruk som i stor grad tilskriver seg fritidskontakter, privat avlastning som også omhandler barn og

unge som er lagt inn under dette tjenesteområdet. Videre kommenteres det overforbruk på overtid pga. vakante stillinger og sykefravær i første kvartal.

I tertialrapport 2 fremgår det et foreløpig merforbruk på 7,2 millioner kroner, hvorav et samlet merforbruk på 5,3 millioner ved sykehjemmet. Det er mindreforbruk på 1,3 millioner på lønn, men mindreinntekter på hele 6,1 millioner. Hjemmesykepleie rapporteres i balanse, men BoA viser et merforbruk på 1,2 millioner og aktiv omsorg et merforbruk på 3 millioner. Økonomisjefene opplyser at for omsorgssektoren sin del er utgiftssiden økt fra 113 millioner til 124 millioner i budsjettregulering gjennom året. Det ble lagt til grunn økte refusjonsinntekter til utgiftskrevende forhold for å balansere regulert budsjett, og budsjettet har da netto nedgang. Han opplyser videre at de erfarer nå at disse inntektene ikke blir som forventet, og de forventer et negativt avvik per årsslutt.

Det er verdt å merke seg at differansen mellom resultatet for 2023 (regnskapet) og budsjett for 2024 for helse- og omsorgssektoren ble nesten kr 15 millioner kroner. Det var imidlertid få konkrete tiltak omtalt i HØP 2024-2027, og det fremgikk at det ikke var gjort større endringer i konsekvensjustert budsjett, utover forventet lønnsutvikling og justering av enkelte mindre poster. Som nevnt viste tertialrapport 2 et merforbruk på 4,1 millioner kroner ved utgangen av august 2023, mens det ble et merforbruk på 18 millioner kroner i forhold til budsjett som forklares med massiv økning i tjenestebehovet i de fire siste månedene.

På spørsmål om de vedtatte budsjettene for 2023 og 2024 var realistiske, svarer kommunalsjef for helse og omsorg at de ikke forutså godt nok utviklingsbildet, og heller ikke tok godt nok høyde for dette i budsjett for 2023 og 2024. For 2025 opplyser hun at de har lagt inn alle reelle tall ut fra dagens drift, inklusiv pris- og lønnsvekst, og disse tallene gjenspeiles i driftsresultat for 2023, samt forventet driftsresultat for 2024. Hun viser til budsjettregulering for første halvår, men de har ikke hatt forutsetninger for større tiltak, noe de forventer å bli enklere å få til fra neste år både på grunn av nye rapporteringsrutiner, samt mulig endring i lederstruktur som vil gi bedre oversikt på avdelingsnivå. For 2024 var det lagt inn massive omstillingsgrep, noen er påbegynt og andre er satt i bestilling. Hun opplyser videre at de forventer at helse- og omsorgssektoren vil klare å omstille drift og tjenesteyting ved endring i lederstruktur. I budsjettprosessen for 2025 var det mer involvering av underavdelinger, tillitsvalgte og verneombud.

Etter økonomisjefens erfaring fanget de opp negativt avvik per august 2023, spesielt innenfor omsorgssektoren, men avviket ble ikke oppfattet som urovekkende på det tidspunktet, og man la da til grunn at avviket kunne håndteres basert på tidligere års erfaringer om merskatteinngang utover høsten. De valgte derfor på kort sikt å se an situasjonen. I ettertid ser de at avviket per august nok var "forvarsel" på den massive økningen innenfor omsorgssektoren, og at man burde tatt på større alvor signalene. Videre opplyser økonomisjefen at den største utgiftsføringen skjedde i desember 2023 i forbindelse med årsoppgjør, og de siste lønnskjøringene for året, og de fikk ingen tid til å omstille seg, gjøre tiltak eller rapportere.

Økonomisjefen mener budsjett 2023 i utgangspunktet var realistisk, basert på de erfaringer som forelå når det ble utarbeidet høst 2022. Budsjett 2024 mener han ikke var realistisk. De så ikke utviklingen tydelig nok gjennom høsten 2023, og det ble da ikke hensyntatt når budsjett 2024 ble utarbeidet. Det ble regulert budsjett i 2024 på kostnadssiden slik at denne ble reell, og det ble også lagt til grunn for budsjett 2025, som har en omfattende tiltaksliste for å sikre en bærekraftig økonomi. Tiltak gjennomført våren 2024 har ikke vært tilstrekkelig, og det er derfor lagt til grunn mer dyptgripende tiltak fra 2025.

Kommunalsjef for helse og omsorg opplyser at innsparingstiltakene som ble satt inn ikke har vært tilstrekkelige så langt, men de forventer å se gradvis effekt fra 2025. Hun opplyser at de har påbegynt nye og strengere rutiner for økonomirapportering, tjenestetildeling, stiller større krav til alle ansatte om bevissthet rundt økonomi. I tillegg har de iverksatt et stort arbeid med bemanningsplaner og rutiner angående bemanningsplaner, samhandling på tvers og oppgavedeling. Det er jevnlig møter mellom turnusansvarlige, leder og personalavdeling for å ha god oversikt over bruk av overtid m.m. Hun opplyser videre at det jobbes med nærvær, som styrkes ytterligere i 2025, og de har satt inn strenge rutiner for lønns plassering og forhandlinger.

5.5.3 Forslag til tiltak i HØP 2025-2028

Til kommunedirektørens forslag til HØP 2025-2028 foreligger det tiltaksliste for å bringe budsjettet 2025 i balanse, samt oppnå mindreforbruk i planperiodens påfølgende år. Som det fremgår av tabellen foreslås det reduksjon på 14,85 millioner for omsorgssektoren og 8,64 millioner for oppvekstsektoren i 2025.

Tabell 5: Utdrag fra kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan 2025-2028

Sektor	2025	2026	2027	2028
Sentraladministrasjonen	1 483 000	1 301 000	1 682 000	1 682 000
Oppvekst	8 640 000	13 690 000	15 190 000	16 690 000
Omsorg	14 850 000	15 750 000	16 750 000	18 250 000
Utvikling	1 375 000	175 000	175 000	175 000
Drift	3 665 000	3 225 000	3 225 000	3 225 000
Globalt	3 200 000	4 300 000	2 700 000	4 300 000
Sum	33 213 000	38 441 000	39 722 000	44 322 000

Det er lagt inn forslag om totalt 36 tiltak som skal bidra til å bringe budsjettet i balanse i 2025. Blant noen av disse er:

- Omorganisering i skolene: 3 700 000,-
- Nærværprosjekt oppvekst: 1 500 000,-
- Etablere ny skolestruktur: 2 000 000,-
- Justere bemanning i barnehager alt A: 2 500 000,-
 - o (Alternativ B: 1 600 000,-)
- Omstillingsprosjekt sykehjem: 5 043 000,-
- Omstillingsprosjekt hjemmesykepleie: 3 342 000,-
- Omstillingsprosjekt BoA: 1 890 000,-
- Omstillingsprosjekt ROP, inkl. Marielund: 1 200 000,-
- Salg av plasser Marielund: 1 100 000,-

6 VURDERINGER OG KONKLUSJONER

6.1 Problemstilling 1: Rutiner, systemer og retningslinjer for økonomistyring

Kåfjord kommune har i styringsdokumenter som økonomireglement, delegeringsreglement og roller og ansvar i internkontrollarbeidet fastsatt hvem som har ansvar for hva i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjett. Økonomisjefen har det overordnede ansvaret, og kommunalsjefer har ansvar for sine rammeområder. Enhetslederne er også delaktige, men det er ulik opplevelse av involvering fra deres side. Det har vært et pågående arbeid med å få på plass gode rutiner, som det er en felles oppfatning av at nå fungerer bra.

På denne bakgrunn er revisors vurdering at Kåfjord kommune **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 «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*».

Det fremgår av økonomiplanene at den demografisk utvikling tilsier økende andel eldre innbyggere med mer omfattende og komplekse behov, samt synkende barnetall som gir utfordringer med drift av to skoler. Kommunen bruker også mer ressurser innenfor oppvekst og helse og omsorg enn sammenliknbare kommuner.

Revisors vurdering er at Kåfjord kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om at Kåfjord kommunes økonomiplaner skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier innenfor «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*» skal følges opp.

Kommunen benytter Unit4/ERP kommune, men har ikke rullet ut selve rapporteringsmodulen til ledere med rapporteringsansvar, men dette er noe som etter planen skal gjøres. Det er jevnlig møter mellom kommunalsjefer og enhetsledere, og det er månedsrapporteringer innenfor rammeområdene oppvekst og helse og omsorg. Økonomisjefen opplever at rutinene og rapporteringene per nå er tilfredsstillende.

Revisors vurdering er at Kåfjord kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om at de bør ha rutiner som sikrer at kommunedirektøren har relevant informasjon om «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*» i forkant av budsjettreporteringer til kommunestyret

Kommunen har etablerte rutiner som skal bidra til å sikre at avvik avdekkes på et tidlig tidspunkt, eksempelvis har oppvekstsektoren innført rapportering etter en fast mal. Enhetene skal rapportere månedlig, og kommunalsjef følger dette videre opp mot økonomisjef. Noen av enhetslederne ønsker å være mer delaktig i budsjettprosessen, og enkelte ønsker bedre tilganger i økonomiprogrammet og opplæring i ERP-systemet, noe som vil kunne bidra til å bedre rapporteringene og den informasjon som gis. Imidlertid tilsier tertialrapporteringene og årsmeldinger at budsjettering og budsjettreguleringer ikke har vært tilstrekkelig, samt at mange av overskridelsene forklares med utvikling som skjer de siste månedene av året. Dette indikerer at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har klart å avdekke avvikene så tidlig som mulig.

Revisor vurdering er at kommune **til dels har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen bør ha etablert rutiner som sikrer at eventuelle budsjettavvik «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*» avdekkes tidligst mulig.

Budsjettprosessen er tydelig beskrevet i budsjetttrundskrivet, og informantene har redegjort for praksis i forbindelse med budsjettarbeid og detaljbudsjetteringen. Revisors vurdering er at Kålfjord kommune **i stor grad har oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen bør ha etablert rutiner for detaljbudsjettering for enhetene innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg» og ha fastsatt hvordan disse skal følges opp. Rektorer og barnehagestyrere opplyser at de ønsker å være mer involvert i budsjettarbeidet da de i liten grad opplever å være det, noe som tilsier at det ikke fullt ut er tilstrekkelige rutiner som beskriver og sikrer involvering av alle enhetsledere.

Vi har på problemstilling 1 konkludert med at **Kålfjord kommune i all hovedsak har utarbeidet systemer, rutiner og retningslinjer for å sikre økonomistyring innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg» i henhold til gjeldende regelverk.**

6.2 Problemstilling 2: Etterlevelse av systemer, rutiner og retningslinjer

Kommunedirektøren bør ha etablert systemer som sikrer at gjeldende rutiner, retningslinjer og systemer etterleves innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg»

Kålfjord kommune har systemer for økonomistyringen som er gjeldende for alle kommunens tjenesteområder. Funnene viser at det ikke har vært noen særskilte rutiner for økonomistyringen på sektornivå, og det kan tyde på at det har vært noe ulik praksis hvordan rapporteringer fra enheter til kommunalsjef gjøres. Funnene tilsier videre at systemene brukes og følges, og at det i den senere tid har blitt etablert nye rutiner som har bedret rapporteringer fra enheter til kommunalsjefene for oppvekst og helse og omsorg. Det er ønske om bedre tilganger for enhetsledere og at flere kan bruke rapporteringsmodulen.

Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at kommunedirektøren bør ha etablert systemer som sikrer at gjeldende rutiner, retningslinjer og systemer etterleves innenfor oppvekst og helse og omsorg, **er i hovedsak oppfylt.**

På problemstilling 2 har vi konkludert med at **systemer, rutiner og retningslinjer for økonomistyringen innenfor «oppvekst» og «helse og omsorg» i hovedsak etterleves.**

6.3 Problemstilling 3: Budsjettprosessen, realistisk og fullstendig budsjettering

Budsjett og økonomiplanene inneholder redegjørelser om inntekter og utgifter samt hva disse består i. Når det gjelder utgiftssiden har det vært relativt stort avvik mellom faktisk forbruk (regnskap) og planlagt forbruk (budsjett) spesielt i 2023, og noe mindre avvik i 2021 og 2022. Det er gjennomgående lønnsutgiftene som har bidratt til merforbruk der vakante stillinger, overtid og vikarbruk spesielt trekkes frem. Det er redegjort for tiltak som er igangsatt for å ta inn merforbruket og få budsjett i balanse, men den fulle effekten vil man muligens ikke se før regnskapet for 2024 er ferdig, eventuelt enda senere.

Utfordringer med bemanning, å rekruttere fagpersonell, sykefravær og høyt bruk av vikarer og overtid har gitt høyere utgifter enn det som har vært budsjettet. Det er rapportert om dette flere ganger. Når lønn utgjør størstedelen av utgiftene innenfor både oppvekst og helse og omsorg, er det i budsjettene ikke fullt ut kompensert blant annet vikarbruk og overtid. Etter revisors syn har ikke kommunen i tilstrekkelig grad synliggjort hvordan tiltak skal bidra til å løse disse utfordringene som er i de to rammeområdene.

Kommunen omtaler i budsjett- og økonomiplan datakilder som befolkningsframskrivninger som tilsier økt etterspørsel etter pleie og omsorgstjenester, og synkende barnetall og utfordringer med drift av to skoler. I budsjetttrundskrivet for kommende økonomiplanperiode blir utfordringene gjentatt for rammeområde oppvekst, uten at konkrete tiltak nevnes. For rammeområde helse og omsorg er det redegjort for tiltak for å møte utfordringene.

Med bakgrunn i ovennevnte er revisors vurderinger:

Kålfjord kommune har **til dels oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen skal ha realistiske anslag for kommunens samlede økonomiske handlingsrom. Forsiktighetsprinsippet bør etterleves dersom anslagene er usikre. Kommunen tar utgangspunkt i statsbudsjettet og rammetilskudd, skatteinntekter og skjønnstilskudd for budsjettering av inntektssiden. På utgiftssiden har kommunen ikke lyktes med å budsjettere eller regulere budsjettene for rammeområdene oppvekst og helse og omsorg. Rammeområdene har over tid vist til utfordringer og merforbruk spesielt innenfor lønnsområdet, og tiltakene som har vært satt inn har ikke vært tilstrekkelige.

Kålfjord kommune har **ikke fullt ut oppfylt** revisjonskriteriet om at kommunen i budsjettering innenfor oppvekst og helse og omsorg bør benytte tilgjengelige datakilder som grunnlag for forventede utgifter og inntekter. I vurderingen har vi vektlagt at kommunen innhenter og omtaler relevante kilder. Det er imidlertid ikke i tilstrekkelig grad belyst hvordan demografisk utvikling, 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.

Vi har på problemstilling 3 konkludert med at **budsjettprosessen for «oppvekst» og «helse og omsorg» ikke fullt ut er egnet til å sikre realistisk og fullstendig budsjettering.**

6.4 Problemstilling 4: Kommunikasjon og styring mot sektorene

Er budsjettprosessen og internkontrollen i sentraladministrasjonen egnet til å sikre god kommunikasjon og styring mot sektorene?

Kommunens styringsdokumenter redegjør for hvem som har ansvar for hva i arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjett der økonomisjefen og kommunalsjefene har en sentral rolle. Det er faste rapporteringer om økonomi fra enheter til kommunalsjefene som i dag fungerer tilfredsstillende, men som i tidligere år har vært mangelfulle. Videre vises det til at innføring av budsjettuka har bidratt til gode prosesser.

Begge kommunalsjefene for oppvekst og helse og omsorg har vært i sine stillinger siden 2023, og kommunen innførte Unit 4/ERP samme år. Det tar tid å få satt nye rutiner og systemer i drift, men det virker å være felles oppfattelse at kommunen og sektorene er på god vei. Det er grunn til å anta at de innskjerpede rapporteringsrutinene, og etter hvert innføring av rapporteringsmodul vil bidra til å styrke informasjonsflyten enda bedre. Det er verdt å merke seg at enkelte av enhetslederne som rektorer og barnehagestyrere ønsker mer informasjon, bedre opplæring og mer tilgang i Unit 4/ERP.

7 UTTALELSE

Revisor sendte rapportutkast til kommunedirektøren for uttalelse 16.12.2024. Vi mottok først uttalelse fra kommunalsjef for helse og omsorg den 17.12.2024, og endelig uttalelse fra kommunedirektør 21.1.2025. Kommunalsjef ga i sin uttalelse innspill om en endring i vår gjengivelse av opplysninger fra henne. Denne endringen er innarbeidet i rapporten. Resten av uttalelsen fra kommunalsjef og uttalelsen fra kommunedirektør er gjengitt nedenfor.

Påpeker også at i budsjettarbeid for 2023 var tidligere kommunalsjef budsjettansvarlig da dette ble utarbeidet høst 2022, og tjenestebildet innen helse var mer stabilt enn påfølgende regnskapsår.

Budsjettprosessen for 2024 har vært realistisk, og tatt høyde for demografiske forhold, men med utgangspunkt i å ta ned en del ved hjelp av omstilling av drift, oppgavedeling, strengere tildeling av tjenester, tett nærværsoppfølging m.m.

Målet er å avdekke avvik fortløpende for å sette inn nødvendige tiltak, samt rapportere politisk ifht delegeringsreglement økonomi for Kåfjord kommune. Budsjettet er likevel skjørt, og ifht demografiske framskrivninger betyr dette at man må legge seg atskillig strengere på tildeling av tjenester, samtidig som en skal drive forsvarlig.

For 2025 er det satt inn faste månedlige møter innen helsesektoren ifht oppfølging av økonomi og avvik, rapporteringer, faktureringer, nærværsoppfølging og overtid i tillegg til månedsrapporter fra alle avdelinger. Både rapporteringer ERP og månedlige møter ifht økonomi er lagt inn i kalender som faste møtepunkt til de aktuelle deltakerne slik at man kontinuerlig overholder frister og følger opp den økonomiske utviklingen i regnskapet.

*Mvh Linn Sylvi Steinnes,
Kommunalsjef helse, Kåfjord kommune*

Hei!

Jeg har fått uttalelse som følger fra kommunalsjef oppvekst:

Har gått gjennom rapporten og ser at det er tatt med det meste. Har ikke noe mer å tilføye eller endre og er enig med funnene revisjonen har avdekket.

Kåfjord kommune har ikke øvrige merknader til rapport som omhandler oppvekstsektoren.

Se også epost nylig som omhandler omsorg. Der er det ellers ikke øvrige merknader enn det som fremkommer fra kommunalsjef for sektoren.

Med vennlig hilsen - Dearvvuodaiguin,

*Gunn Andersen
Kommunedirektør - Suohkandirektera
Telefon: 77719228/45662101
Nettsider: [Kåfjord kommune](#)*

8 ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner, gir vi følgende anbefalinger til Kåfjord kommune:

Kommunen bør videreutvikle arbeidet med budsjettoppfølging slik at de så tidlig som mulig fanger opp budsjettavvik innenfor «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*».

Kommunen bør sikre et mest mulig realistisk anslag for kommunens utgifter, spesielt innenfor lønnsområdet i sektorene «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*».

Kommunen bør videreutvikle rutiner for detaljbudsjettering for enhetene, herunder i større grad involvere enhetsledere

I arbeidet med utarbeidelse og oppfølging av budsjett bør Kåfjord kommune belyse nærmere hvordan demografisk utvikling, bemanningsutfordringer og erfaringer med merforbruk tidligere år skal håndteres, herunder forventet innvirkning på utgifter innenfor «*oppvekst*» og «*helse og omsorg*».

9 REFERANSER

- Lov 22.6.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Tolkingsuttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 7.7.2015 om § 46 i tidligere kommunelov
- Kommunedirektørens internkontroll, Praktisk veileder, KS 2020
- Kåfjord kommune:
 - Økonomireglement
 - Delegasjonsreglement
 - Roller og ansvar i internkontrollarbeidet
 - Budsjett- og økonomiplan 2022-2025, 2023-2026
 - Handlings- og økonomiplan, 2024-2027, 2025-2028
 - Årsmeldinger 2021, 2022 og 2023
 - Tertialrapportering, 2023 og 2024
 - Budsjetttrundskriv
 - Saksutredninger til regnskapsrapporteringer, avviksgjennomgang

<https://www.ks.no/fagomrader/helse-og-omsorg/eldreomsorg/eldreomsorg-er-mer-enn-sykehjemsplass>

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, og 51 kommuner fordelt på Nordland samt Troms og Finnmark.

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

Vi har 54 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 17 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Kåfjord kommune:

<i>Barnevern</i>	2023
<i>Eierskapskontroll Ungbo AS</i>	2023
<i>Elevenes psykososiale miljø</i>	2022
<i>Selskapskontroll Avfallsservice AS</i>	2019
<i>Evaluering av innkjøpssamarbeidet i Nord-Troms</i>	2019
<i>Kvalitet i grunnskolen</i>	2018
<i>Barnehager</i>	2016
<i>Kvalitet og internkontroll i PRO</i>	2015
<i>Byggesaksbehandling</i>	2011
<i>Psykiatrisatsingen i kommunen</i>	2009
<i>Selvkost innen VAR-området</i>	2007
<i>Iverksetting av politiske vedtak</i>	2005
<i>Offentlige anskaffelser</i>	2004

