

Økonomisk bærekraft

Hitra kommune

Forvaltningsrevisjon

2025

FR1317

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Hitra kommunes kontrollutvalg i perioden januar 2025 til november 2025.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 7. november 2025

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Margrete Haugum

Rattina Pettersen

Oppdragsansvarlig revisor

Prosjektmedarbeider

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Hitra kommune. Revisor har undersøkt hvordan budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft.

Revisor konkluderer med at Hitra kommune sin budsjettprosess har vesentlige mangler for å ivareta økonomisk bærekraft.

Langsiktig planlegging er viktig verktøy for å etablere en sunn, bærekraftig økonomi som gir kommunen et økonomisk handlingsrom. Hitra kommune sitt overordnede planverk gir føringer for kommunens målsetninger i et langsiktig perspektiv. Det er ingen tvil om at kommunen har en ambisjon om at handlings- og økonomiplanen skal utgjøre handlingsdelen som danner grunnlaget for å oppfylle kommunens mål. For å lykkes med dette er det viktig å synliggjøre hvordan de overordnede planene skal følges opp i handlingsdelen. Revisors gjennomgang viser at kommunen ikke lykkes med dette. Kommunen har et forbedringspotensiale med å synliggjøre politiske prioriteringer i økonomiplanen, slik at økonomiplanen blir et viktig strategi- og styringsdokument for kommunen.

At kommunen ikke lykkes fullt ut med økonomiplanen, kan sees i sammenheng med at kommunen mangler rutiner for hvordan budsjettprosessen skal gjennomføres med tanke på roller og ansvar. For at det skal planlegges for en bærekraftig økonomi, gjennom økonomiske prioriteringer og koblinger opp til kommunens planverk, må ansatte med budsjettansvar være klar over denne oppgaven. Systematiske rutiner, både for administrasjonen og politisk nivå, kan sørge for at økonomisk bærekraft blir ivaretatt i budsjettprosessen. Hitra kommune har en egen strategikonferanse med de folkevalgte. Strategikonferansen er et bra møtested for å skape en felles forståelse av kommunens økonomiske situasjon og sørger for politisk medvirkning tidlig i budsjettprosessen.

En viktig del av langsiktig økonomiplanlegging, er å utarbeide et realistisk og balansert budsjett. Dersom budsjettet ikke er realistisk, er det vanskelig å se hvordan det skal bidra til å ivareta den økonomiske handleevne over tid i kommunen. Hitra kommune planlegger et realistisk budsjett ut ifra bruk av anerkjente kilder, men usikkerheten som ligger til budsjettet synliggjøres ikke. Når usikkerheten ikke presenteres, kan det medføre at økonomiplanleggingen i planperioden bygger på et grunnlag som ikke er mulig å oppnå i kommunen. Kommunen legger opp til å balansere budsjettene gjennom bruk av disposisjonsfond. Budsjettet er derfor ikke tilpasset kommunens økonomiske rammer, og bruk at kommunens sparepenger vil i et langsiktig perspektiv ikke sørge for at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

Budsjettprosessen skal sørge for at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt gjennom bruk av finansielle måltall. Måltall gjenspeiles gjennom Hitra kommune sine handlingsregler. Disse framstår som utydelige, både knyttet til innhold og hvordan disse handlingsreglene skal bidra til en sunn økonomi over tid. Det er kommunen selv som har pålagt seg handlingsreglene, men handlingsreglene blir ikke fulgt i økonomiplanleggingen som skjer i budsjettprosessen. Kommunen står i fare for å være i en situasjon uten økonomisk handlingsrom siden kommunen har et høyt driftsnivå som ikke er tilpasset budsjetttrammene, kommunens utgifter overstiger inntektene. Det medfører at kommunen finansierer driften sin ved bruk av disposisjonsfond, som igjen medfører redusert økonomisk handlingsrom. Kommunen får store utbetalinger fra Havbruksfondet som er usikre inntekter, og som kommunen budsjetterer med. Kommunen budsjetterer i liten grad med positivt netto driftsresultat, og det vil være en fare for at disposisjonsfondet tømmes.

Når kommunen skal beslutte store investeringer, er det viktig at konsekvensene av disse belyses, både i form av økt gjeld og hvordan økt gjeld påvirker driftsbudsjettet. Konsekvensene av store investeringer strekker seg gjerne ut over økonomiplanperioden. Hitra kommune sin investering i nye Fillan skole viser hvordan investeringen påvirker kommunens gjeld i økonomiplanperioden, men mangler synliggjøring av gjelden i et lengre perspektiv. Hvordan investeringen påvirker kommunens driftsbudsjett er i mindre grad synliggjort i økonomiplanperioden. Når gjelden øker, vil kommunens økonomiske handlingsrom reduseres. Samtidig binder økt gjeld opp driftsbudsjettet mer, ved økte driftskostnader gjennom økte renter, avdrag og fremtidig vedlikehold. Det vil kunne påvirke kommunens netto driftsresultat, som igjen vil påvirke kommunens økonomiske handlingsrom. Derfor er det viktig at investeringenes betydning synliggjøres, også ut over økonomiplanperioden siden investeringsbeslutninger binder opp kommunen økonomisk i lang tid.

Med bakgrunn i funn, anbefaler revisor at kommunedirektøren bør vurderer å:

- Sørge for sammenheng mellom overordnet planverk og handlings- og økonomiplanen.
- Utarbeide styrende dokumentasjon for budsjettprosessen.
- Sørge for å synliggjøre usikkerheten som årsbudsjett og økonomiplan bygger på.
- Vurdere kommunens handlingsregler med tanke på de skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.
- Planlegge budsjett ut ifra egne pålagte handlingsregler.
- Utarbeide budsjettforslag som ivareta økonomisk handleevne over tid, eksempelvis synliggjøre hvordan nye investeringer påvirker investerings- og driftsbudsjettet for hele investeringsperioden.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	9
1.1 Bestilling	9
1.2 Problemstillinger	9
1.2.1 Avgrensing.....	10
1.3 Økonomisk bærekraft i kommuner	10
1.4 Hitra kommune	11
1.5 Metode	13
1.6 Uttalelse om rapport	16
2 Planverk	19
2.1 Problemstilling	19
2.2 Bakgrunn	19
2.3 Revisjonskriterier	20
2.4 Kommuneplanens samfunnsdel.....	20
2.5 Forankring av økonomiplan i planverket	22
2.6 Kommunestyrets prioriteringer.....	24
2.7 Vurdering.....	25
2.8 Konklusjon.....	26
3 Budsjettprosess	27
3.1 Problemstilling	27
3.2 Bakgrunn	27
3.3 Revisjonskriterier	27
3.4 Årshjul	28
3.5 Roller, oppgaver og ansvar.....	29
3.6 Politisk medvirkning.....	31
3.7 Vurdering.....	33
3.8 Konklusjon.....	36
4 Realistisk budsjett.....	37
4.1 Problemstilling	37
4.2 Bakgrunn	37
4.3 Revisjonskriterier	37
4.4 Realistiske anslag	37
4.4.1 Inntekter.....	37
4.4.2 Utgifter	39
4.4.3 Budsjetttramme.....	41
4.5 Budsjettbalanse	43
4.6 Vurdering.....	44
4.7 Konklusjon.....	45

5	Økonomisk handleevne	46
5.1	Problemstilling	46
5.2	Bakgrunn	46
5.3	Revisjonskriterier	47
5.4	Vedtak om finansielle måltall	47
5.5	Bruken av finansielle måltall	49
5.5.1	Handlingsreglene i Hitra kommune	49
5.5.2	Ulike måltall	51
5.6	Utvikling i kommunens økonomi	52
5.6.1	Driftsnivået i kommunen	52
5.6.2	Befolkningsutvikling	54
5.6.3	Gjeld	54
5.6.4	Vedlikeholdsetterslep	56
5.6.5	Økonomisk handlingsrom	58
5.7	Vurdering	61
5.8	Konklusjon	64
6	Økonomisk handleevne ved investeringer	65
6.1	Problemstilling	65
6.2	Bakgrunn	65
6.3	Revisjonskriterier	65
6.4	Investering i Fillan skole	65
6.4.1	Bakgrunn	66
6.4.2	Beslutningsgrunnlaget	66
6.4.3	Økonomisk betydning i handlings- og økonomiplaner	68
6.5	Vurdering	70
6.6	Konklusjon	71
7	Konklusjoner og anbefalinger	72
7.1	Konklusjon	72
7.2	Anbefalinger	74
	Kilder	75
	Vedlegg 1 –Utleddning av revisjonskriterier	77
	Vedlegg 2 – Uttalelse	86

Tabell

Tabell 1.	Hovedmål og delmål i kommuneplanens samfunnsdel	21
Tabell 2.	Datakilder som brukes som grunnlag for å anslå kommunens inntekter	38
Tabell 3.	Hitra kommune sine utbetalinger fra Havbruksfondet	39
Tabell 4.	Datakilder som brukes som grunnlag for å anslå kommunens utgifter	40
Tabell 5.	Budsjettbalanse i handlings- og økonomiplan 2025-2028, Hitra kommune.	43

Tabell 6.	Handlingsregler, forslag og vedtak i kommunestyret.	48
Tabell 7.	Handlingsreglene i kommunedirektørens forslag for HØP 2025-2028.	50
Tabell 8.	Handlingsreglene i HØP 2025-2028, vedtatt av kommunestyret.	50
Tabell 9.	Ulike måltall.	52
Tabell 10.	Oversikt over økonomisk handlingsrom, Hitra kommune, KS.	58
Tabell 11.	Investeringstabell for Fillan skole fra handlings- og økonomiplaner.	70

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart Hitra kommune.	12
Figur 2.	Organisasjonskart Hitra kommune fra 1. oktober 2025.	13
Figur 3.	Målbildet 2030 Hitra kommune.	23
Figur 4.	Årshjul Hitra kommune.	28
Figur 5.	Administrativ prosess for handlings- og økonomiplan 2025-208.	29
Figur 6.	Politisk prosess for handlings- og økonomiplan 2025-2028.	32
Figur 7.	Hitra kommune sine handlingsregler i økonomireglement 2024.	51
Figur 8.	Finansiering av drift, Hitra kommune.	53
Figur 9.	Bruk og avsetning til fond Hitra kommune.	54
Figur 10.	Total gjeldsutvikling for Hitra kommune.	55
Figur 11.	Historisk nivå på netto lånegjeld fratrasket ubundne investeringsfond sammenlignet med anbefalte maksimumsnivå for Hitra kommune.	56
Figur 12.	Økonomisk handlingsrom, Hitra kommune 2025 versjon 1.	59
Figur 13.	Økonomisk handlingsrom, Hitra kommune 2025 versjon 2.	60
Figur 14.	Økonomisk handlingsrom, Hitra kommune 2028 versjon 2.	61
Figur 15.	Nye Fillan skole.	66
Figur 16.	Sammendrag av prosjektkostnader.	67
Figur 17.	Økonomiske konsekvenser for bygging av Fillan skole.	67
Figur 18.	Illustrasjon av investering Fillan skole 2022-2026.	68

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Hitra kommune bestilte i sak 64/24 den 21. oktober 2024 en forvaltningsrevisjon om økonomisk bærekraft. Bestillingen er i tråd med prioritert område i Plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 78/24 den 25. november 2024.

I gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen, så revisor det som hensiktsmessig å endre på noen av problemstillingene i den vedtatte prosjektplanen. Bakgrunn for ønske om endring var at det var utfordrende å strukturere informasjonen etter de første vedtatte problemstillingene. Derfor gjorde revisor en oppdeling og konkretisering av problemstillingene for å få bedre informasjonsflyt og sammenheng i rapporten. Endringene i problemstillingene medførte ikke endring i innhold. Kontrollutvalget behandlet forslag til endring i problemstillinger i sak 70/25, den 20. oktober 2025, og vedtok revisors forslag til endring i problemstillinger.

1.2 Problemstillinger

Forvaltningsrevisjonen er bygget opp med en hovedproblemstilling som besvares gjennom fem delproblemstillinger:

Ivaretar budsjettprosessen økonomisk bærekraft?

1. I hvilken grad har kommunen et planverk som legger til rette for at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?
2. I hvilken grad har kommunen rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?
3. I hvilken grad ivaretas kommunelovens krav om realistisk budsjett?
4. I hvilken grad er budsjettprosessen innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handleevne?
5. I hvilken grad er det tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger?

I problemstilling 1 er det gjort en mindre endring i ordlyden, frasen «for å sikre at» er byttet ut med «som legger til rette». Endringen påvirker ikke innholdet i problemstillingen.

I problemstilling 3, vil revisor kun undersøke kravet om realistisk budsjett. Kravet om at budsjettet skal være fullstendig og oversiktlig er ivaretatt gjennom i finansiell revisjon. Derfor har revisor valgt å ikke undersøke dette nærmere siden det vil være noe som allerede er ivaretatt. Ordene fullstendig og oversiktlig er derfor tatt ut av problemstillingen.

1.2.1 Avgrensing

Denne forvaltningsrevisjonen om økonomisk bærekraft ser på budsjettprosessen høsten 2024 og avgrenses bort fra økonomirapportering. Avgrensningen er gjort for å vektlegge planleggingsfasen og ikke oppfølgingen. Hvis det ikke planlegges med økonomisk bærekraft, er det ikke noe rammeverk for å følge opp økonomisk bærekraft.

Forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i budsjettet som administrasjonen legger fram for politikerne. Politikernes disposisjoner i det framlagte budsjettet er ikke en del av forvaltningsrevisjonen.

1.3 Økonomisk bærekraft i kommuner

De siste årene har kommunenes trangere økonomis vært et hyppig tema i media. KS skriver «Svake driftsresultater og høy lånegjeld presser kommunenes handlingsrom»¹ og peker på at rekordmange kommuner hadde lite økonomisk handlingsrom i 2024. Dette er det svakeste resultatet på nesten 40 år, og hovedforklaringen er høy lånegjeld. Styreleder i KS kaller 2024 for et kriseår for kommuneøkonomien.

Kommunelovens grunnleggende krav til økonomiforvaltningen er fastsatt i § 14-1. Dette kalles generalbestemmelsen til kapittel 14 om økonomiforvaltning og innebærer at de øvrige bestemmelsene må sees i sammenheng med denne. Første ledd sier at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Dette er generasjonsprinsippet. Med dette forstås en utvikling som ivaretar nåtidens behov uten å stå i veien for at fremtidige generasjoner skal ivareta sine.² En av årsakene til ny kommunelov som kom i 2018 var å stille strengere krav til langsiktig økonomiforvaltning i kommunene. Dette danner et rammeverk for forvaltningsrevisjon om økonomisk bærekraft.

Det er administrasjonen som utarbeider forslag til kommunens økonomiplan og årsbudsjett, og må legge til rette for at generalbestemmelsen for kommunens økonomiforvaltning blir

¹ <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kno/svake-driftsresultater-og-hoy-lanegjeld-presser-kommunenes-handlingsrom/>

² https://www.gkrs.no/edokumenter/rammeverk/Rammeverk_kommuneregnskapet_styrevedtatt_230921.pdf

ivaretatt. Kommunestyrets plikter er gitt i § 14-2 og omfatter blant annet at kommunestyrets selv skal vedta økonomiplan og årsbudsjett.

Store deler av kommunens inntekter kommer fra rammetilskuddet og dette kan ikke kommunene kontrollere fullt ut. Det betyr at kommunens inntekter kan variere fra år til år. Kommunens utgifter og kostnader kan kommunene i større grad kan styre og kontrollere selv. Når inntektene varierer fra år til år, kan kommuner ha utfordringer med å tilpasse driften (utgiftene) i forhold til inntektene.

Folkevalgte velges for en periode på fire år. Når en ny valgperiode starter, er folkevalgte bundet av tidligere folkevalgte sine disposisjoner og kommunens økonomiske handleevne. Eksempelvis vil opptak av gjeld strekke seg ut over både valgperiode og økonomiplanperiode som begge er fire år. Derfor må det som veilederen om økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, utarbeidet av Kommunal- og distriktsdepartementet³ skriver, etableres en felles situasjonsforståelse av det økonomiske utgangspunktet i kommunen før tjenesteområder kan prioriteres opp eller ned.

1.4 Hitra kommune

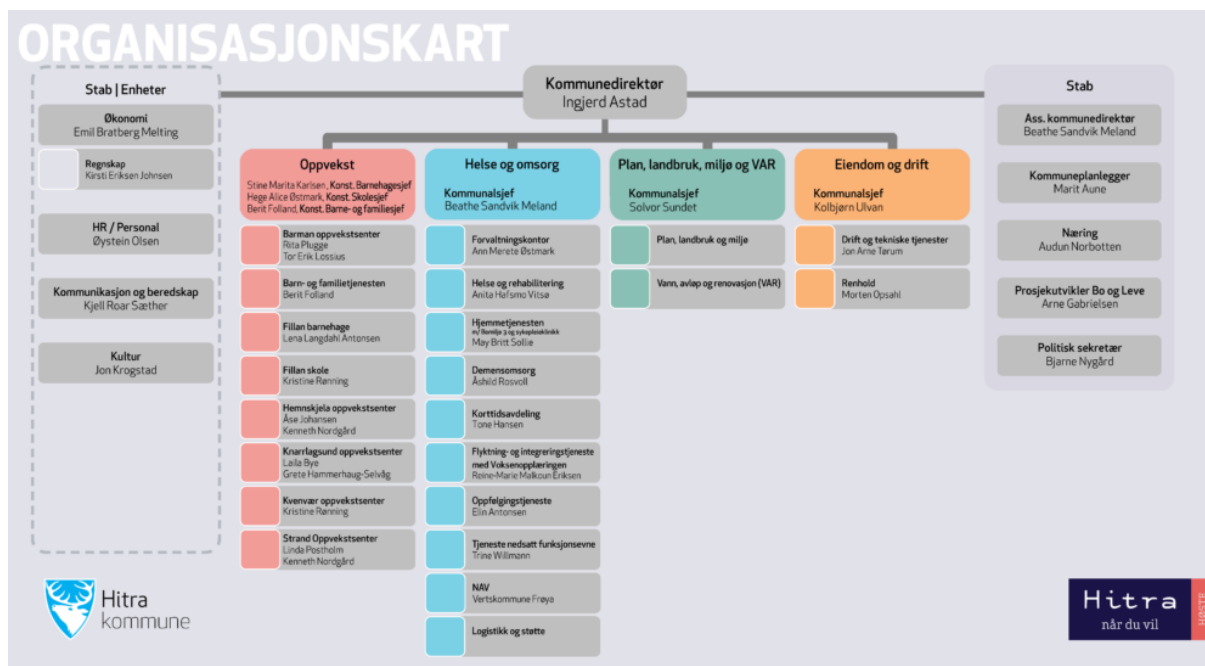
Hitra kommune er en kystkommune i Trøndelag med ca. 5 500 innbyggere 2. kvartal 2025⁴. På grunn av sin beliggenhet er mye av næringen i kommunen bygget opp rundt havbruksnæringen. Kommunen er også en av de kommunene som får store utbetalinger fra Havbruksfondet. Havbruksfondet fordeler kommunal sektors andel av inntektene fra vekst i oppdrettsnæringen og inntekter fra avgiften på produksjon av laks, ørret og regnbueørret.⁵

Kommunen ledes av kommunedirektør. Organisasjonskartet gjeldende fram til 1. oktober 2025 er vist i figuren nedenfor.

³ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/komm/okonomiplanveileder_krd_net.pdf

⁴ <https://www.ssb.no/kommunefakta/hitra>

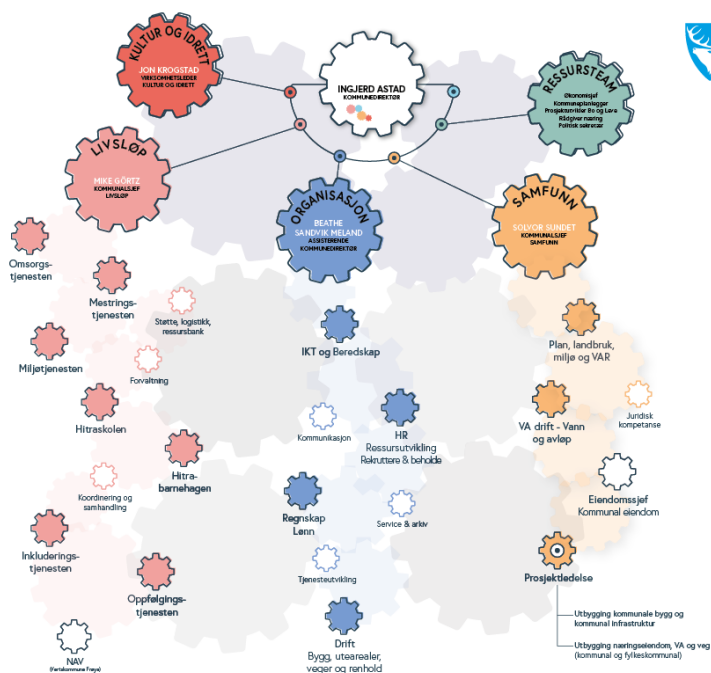
⁵ <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tema/Havbruksfondet>



Kilde: Hitra kommunes hjemmeside.

Figur 1. Organisasjonskart Hitra kommune.

Kommunen har gjort en endring i organisasjonsstrukturen i løpet av perioden forvaltningsrevisjonen er gjennomført. Tjenesteområdene for oppvekst og helse og omsorg er slått sammen til livsløp med egen kommunalsjef. Nytt organisasjonskart er gjeldende fra 1. oktober 2025, og vises i figuren nedenfor.



Kilde: Hitra kommunes hjemmeside

Figur 2. Organisasjonskart Hitra kommune fra 1. oktober 2025.

1.5 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Hitra kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

Intervju

Revisor gjennomførte et digitalt oppstartsmøte med kommunedirektør, assisterende kommunedirektør/kommunalsjef helse og omsorg, og økonomisjef. Revisor omtaler disse som «kommuneledelsen» når det refereres til oppstartsmøtet. I møtet orienterte revisor om prosjektet og stilte overordnede spørsmål om temaet. Økonomisjef ble oppnevnt som revisors kontaktperson.

Revisor gjennomførte et digitalt intervju med økonomisjef for å få nærmere informasjon om budsjettarbeidet i kommunen. Videre gjennomførte revisor fysiske, individuelle intervju med følgende:

- Konstituert kommunedirektør oppvekst: barne- og familie
- Konstituert kommunedirektør oppvekst: barnehage

- Konstituert kommunedirektør oppvekst: skole
- Assisterende kommunedirektør/kommunalsjef helse og omsorg
- Kommunalsjef plan, landbruk og miljø
- Enhetsleder drift og tekniske tjenester
- Enhetsleder hjemmetjenesten & somatisk bofellesskap
- Økonomisjef

I etterkant av alle intervjuene er det skrevet referat som er godkjent av informantene. En av informantene har ikke godkjent referatet, og derfor benyttes ikke denne informasjonen. Revisor vurderer at informasjonen gjenspeiler informasjon som andre informanter har kommet med. Det er kun informasjon fra godkjente referat som inngår i revisors datagrunnlag.

Dokumentgjennomgang

Revisor har gjennomgått dokumenter som er relevante for kommunens arbeid med økonomiplan og årsbudsjett. Sentrale dokumenter som er gjennomgått er:

- Økonomireglementet for Hitra kommune 2023
- Presentasjon av prosess – handlings- og økonomiplan 2025-2028
- Handlings- og økonomiplan 2025-2028, vedtatt av Hitra kommunestyre 12.12.24, sak 93/24
- Handlings- og økonomiplan 2025-2028, kommunedirektørens forslag

Kommunestyret vedtok et nytt økonomireglement den 12. desember 2024, i sak 103/24. Siden det var økonomireglementet fra 2023 som lå til grunn for budsjettprosessen høsten 2024, har revisor brukt reglementet fra 2023 for å svare ut problemstillingene. Der det er aktuelt, har revisor supplert med opplysninger fra økonomireglementet som ble vedtatt desember 2024.

I tillegg er det gjennomgått relevante politiske saker, herunder saker om handlings- og økonomiplan og Fillan skole. Det er også gjennomgått kommunens tidligere handlings- og økonomiplaner.

Vurdering av metode

Revisor har benyttet dokumentgjennomgang til å svare ut problemstillingene. Kommunens interne styringsdokumenter, samt økonomiplan og årsbudsjett er sentrale dokumenter for å besvare problemstillingene. Intervju ble valgt som metode for å få innsikt i hvordan kommunens budsjettprosess fungerer i praksis. Økonomisjef er sentral i dette arbeidet og sitter med en dybdekunnskap om økonomiarbeidet som har vært nødvendig for revisor å få innsikt i. Informasjon fra enhetsledere og kommunalsjefer har også vært nødvendig for å svare ut problemstillingene. Disse har budsjettansvar for sine enheter og områder, og det har derfor

vært nødvendig med informasjon fra dem for å få hele bildet av budsjettprosessen i kommunen.

Valg av informanter er knyttet til at kommunen er inne i en administrativ omorganisering. Revisor har snakket med kommunalsjefene som var tilgjengelige på det tidspunktet intervjuene ble gjennomført. Da revisor gjennomførte intervju, var stillingen som kommunalsjef eiendom og drift vakant. Noen av de som er konstituert kommunalsjef innenfor oppvekst, har bakgrunn som tidligere enhetsledere på området, og skal inn i nye stillinger i forbindelse med ny organisering. På helse valgte revisor å snakke med en enhetsleder for å ivareta hvordan budsjettarbeidet fungerer på enhetsledernivå. Enhetsleder for drift og tekniske tjenester og renhold ble valgt ut blant annet for å belyse hvordan kostnader og behov for vedlikehold er ivaretatt i budsjettprosessen.

Samtidig kan organiseringen og ledernivåene på de ulike tjenestoområdene ikke direkte sammenlignes, og noen roller gå litt over i hverandre. Det kan påvirke svarene og informantenes oppfatning om budsjettprosessen. Blant annet består kommunalsjef oppvekst av tre roller, hvor noen har bakgrunn som enhetsleder, slik at svarene både kan dekke kommunalsjef- og enhetslederperspektivet. På helse og omsorg er kommunalsjef nyansatt, mens kommunalsjef på plan, landbruk og miljø har ingen enhetsledere under seg. Enhetsleder innenfor drift og tekniske tjenester og renhold har ingen kommunalsjef over seg i perioden forvaltningsrevisjonen ble gjennomført. Revisor kunne ha valgt å intervju flere ansatte i kommunen med budsjettansvar, eksempelvis rektorer på skole og flere enhetsledere på helse. På grunn av ressurs hensyn og vurdering av tilførelsen til datagrunnlaget, vurderte revisor flere intervju som lite hensiktsmessig.

Revisor vurderte intervju som et mer hensiktsmessig metodevalg i denne forvaltningsrevisjonen sammenlignet med for eksempel spørreundersøkelse. Alternativ til intervju var å sende ut en spørreundersøkelse til kommunalsjef og enhetsledere. Intervju ble foretrukket med bakgrunn i behovet for dybdekunnskap, samt få fram eventuelle nyanser mellom ulike ledernivå og tjenestoområder. Med spørreundersøkelse kunne vi ha nådd flere, men samtidig er det mindre rom for å få fram nyanser og muligheter for oppfølgingsspørsmål. Med spørreundersøkelse er vi også avhengig av en viss svarprosent for å få representative data.

Gjennomgangen av intervjudataene har avdekket at det er litt ulike forståelser av noen tekniske begreper som brukes i økonomiplan og årsbudsjett, spesielt blant de som ikke jobber med fagfeltet til daglig. Her har revisor gjort noen tolkninger av begreper i forhold til den sammenhengen de er brukt. Der hvor det har vært vanskelig å tolke begrepsbruken, er

begrepene fra godkjente intervjureferat benyttet. Det kan igjen gjøre at fagpersoner ikke forstår hva som er ment.

I prosjektplanen ble spørreundersøkelse blant politikerne skissert som metode som revisor skulle vurdere. Revisor har valgt å ikke gjennomføre en slik spørreundersøkelse eller innhente informasjon fra politisk nivå. Det med bakgrunn i at det er administrasjonen sin prosess som revisor ser på, og det er vurdering av hvordan administrasjon sørger for politisk medvirkning som er gjenstand for gjennomgangen. Derfor vurderer revisor det som lite hensiktsmessig å få informasjon fra politisk nivå om budsjettprosessen.

Revisor vurderer at innsamlet data gir et godt grunnlag for å gjøre vurderinger og besvare problemstillingene.

1.6 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse 23. oktober 2025.

Etter at revisor sendte den foreløpige rapporten til uttalelse, ble revisor gjort oppmerksom på at kommunen har vedtatt et nytt økonomireglement desember 2024. Beskrivelsen av nytt økonomireglement var ikke innarbeidet i den foreløpige rapporten som ble sendt til uttalelse. Revisor kontaktet kommunen for å informere om dette mens rapporten var til uttalelse. Samtidig vurderer revisor at nytt økonomireglement i kommunen ikke utgjør en stor betydning i faktagrunnlaget, vurderinger og konklusjoner. Gjenstanden for gjennomgangen har vært budsjettprosessen som ble gjennomført høsten 2024 hvor økonomireglementet fra 2023 lå til grunn for prosessen. Revisor har gjort noen justeringer i metode og i datadelen i kapittel 5 knytte til nytt økonomireglement. Det er gjort noen presiseringer i vurderingene i kapittel 5, men disse har ikke fått betydning for selve vurderingene og konklusjonene.

Revisjon Midt-Norge SA mottok uttalelsen 7. november 2025. Uttalelsen er vedlagt rapporten i vedlegg 2.

I uttalelsen har kommunedirektøren gitt noen tilbakemeldinger på teksten i rapporten. Kommentarene følger nedenfor, samt beskrivelse av revisors håndtering av punktene.

Side 11: Her bør gammelt organisasjonskart være med da rapporten bygger på budsjettprosess fra 2024. Nytt organisasjonskart kan gjerne være med i rapporten, men da som en forklaring på ny organisering fra 01.okt 2025.

Revisor har lagt til organisasjonskartet fram til og med 1. oktober 2025.

Side 13: «Totalt er alle tjenesteområdene i kommunen omfattet av intervjuene». Dette stemmer ikke helt, da kultur ikke er med her.

Revisor har korrigert dette ved å ta ut setningen.

Side 16: 17 prosent av befolkningen er innvandrere (mer nå). Tallet nå er på ca. 22 %.

17 prosent er hentet fra Kommuneplanens samfunnsdel, og revisor har presisert dette i datadelen.

Side 24:» Budsjettprosess 2025», skal det være 2024 her?

Revisor har tatt ut setningen, fordi det for leser kan være forvirrende hvilken budsjettprosess det refereres til.

Side 26: Ca. 35 enhetsledere med budsjettansvar (ikke 30).

Revisor har korrigert antallet.

Side 38: Egen bilansvarlig er på plass i ny organisasjonsstruktur fra 01.okt 2025 og skal ta seg av alt som har med daglig bilhold i kommunen (gjelder alle biler), men også strategiske vurderinger rundt leasing/kjøp/avtaler osv.

Revisor har oppdatert faktagrunnlaget med opplysingen.

Side 39: Bruk av disp.fond til investering er nå reversert (2.tertial 2025) hvilket betyr noe mer i reserver.

Revisor har ikke gjort endringer i faktagrunnlaget på bakgrunn av dette. Begrunnelsen for det er at revisjonen ser på planleggingen og ikke oppfølgingen.

Side 40: Usikkerhetene i tallene blir formidlet muntlig gjennom fremleggelse av budsjett, økonomirapporteringer osv. Egne presentasjoner.

Revisor har tatt inn dette i faktagrunnlaget, som har medført en språklig presisering i vurderingen.

Side 44: Siste handlingsregel er ikke omtalt da den er tatt ut i nytt økonomireglement (des 2024). Dette begrunnes med at dersom alle frie disp. fondsmidler er brukt opp må det uansett tas av de bundne fondene.

Revisor har oppdatert faktagrunnlaget med henvisning til nytt økonomireglement. Revisor er ikke kjent med hva kommunen legger i bundne fond. Bundne fond er

øremerkede midler knyttet til et bestemt formål. Dersom bundne fond ikke blir brukt opp, må resterende overføres tilbake til giver.⁶

Side 52: Det er ikke utarbeidet en vedlikeholdsplan enda, med dokumentet det her siktes til er en oversikt over vedlikeholdsbehov med estimerte tilhørende utgifter. Kvaliteten på denne er for dårlig til å kalle det en plan og innholdet må kvalitetssikres i større grad før vi får en god nok oversikt tilsvarende en plan. Derfor er den heller ikke politisk vedtatt enda.

Revisor har tatt inn dette i faktagrunnlaget.

Side 56: Se punkt på side 44.

Ivaretatt gjennom oppdatering av nytt økonomireglement.

Side 57: Se punkt på side 44.

Ivaretatt gjennom oppdatering av nytt økonomireglement.

I tillegg til disse, har revisor lagt inn i faktagrunnlaget i kapittel 2.5 et avsnitt som tar inn noe informasjon fra kapittelet om kommunens bærekraft fra handlings- og økonomiplanen 2025-2028. Dette er lagt til på bakgrunn av kommunedirektør sin kommentar i uttalelsen. Det har ikke medført endringer i vurderinger og konklusjon.

⁶ Kommuneregnskapet 9. utgave (Sticos 1 - 14.01.2025)

2 PLANVERK

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

I hvilken grad har kommunen et planverk som legger til rette for at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?

2.2 Bakgrunn

Behovet for kommunalt planverk for å ivareta økonomisk bærekraft må sees i sammenheng med de grunnleggende kravene kommuneloven stiller til økonomiforvaltningen i § 14-1. Kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid, og utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets utvikling. Utredningen til ny kommunelov⁷ peker på at kommunene skal bygge sin virksomhet på planlegging.

Planlegging i kommuner har til hensikt å tilrettelegge for å utvikle kommunesamfunnet, og ivareta kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. God planlegging kan styrke mulighetene til å gjennomføre kommunestyret sine målsettinger og prioriteringer, samt å utvikle tjenestetilbudet og lokalsamfunnet i takt med endrede behov og innenfor tilgjengelige ressurser.⁷ Kommuneplanen er kommunens overordnede plan, og kommunestyrets viktigste styringsdokument.⁸ Planlegging i kommunene knyttet til økonomisk bærekraft må derfor sees i sammenheng med bestemmelsene i plan- og bygningsloven om kommuneplan, kapittel 11. Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, jmf § 11-2.

Plan- og bygningsloven åpner også for at økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen av samfunnsplan.⁹ Økonomiplanen er regulert i kommuneloven § 14-4, og skal blant annet vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Videre skal økonomiplanen og årsbudsjettet vise kommunestyrets

⁷ NOU 2016:4

⁸ https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/kommunale_planoppgaver/id2836162/?expand=facebook2842023

⁹ Plan- og bygningsloven § 11-1, fjerde ledd.

prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på.¹⁰

2.3 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.
- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp.
- Kommunestyrets prioriteringer skal framgå av økonomiplan og årsbudsjett.

Kilder til utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.4 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommunestyret i Hitra kommune vedtok kommuneplanens samfunnsdel den 19. juni 2014, sak 51/14. Kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2014-2026. Hjemmesiden til Hitra kommune¹¹ beskriver kommuneplanens samfunnsdel som kommunens «politiske kompass» som skal vise hvilken kurs kommunen skal ha. Politikerne definerer i planen hvilke prioriterte mål de har for lokalsamfunnet, og hvilke retningslinjer kommuneorganisasjonen skal jobbe etter.

Kommuneplanens samfunnsdel gir et innblikk i kommunen, blant annet knyttet til befolkning. Kommunen skriver i samfunnsdelen at til å være en distriktskommune, er befolkningssammensetningen utypisk siden 17 prosent av befolkningen er innvandrere fra over 50 nasjoner. Innvandring er knyttet til arbeidsinnvandring. På grunn av arbeidsinnvandring og barnefødsler blant disse, forventer kommunen en befolkningsvekst. Med økte barnefødsler, peker samfunnsplanen på fremtidige utfordringer med å ha nok kapasitet til å ivareta behovene som kommer med flere barn i kommunen. Andre utfordringer som samfunnsplanen peker på knyttet til befolkningsvekst er å sørge for nok boliger for tilflyttere, arbeide for bedre infrastruktur med tanke på vei, mobildekning, internettkommunikasjon, samt rekruttering av nøkkelpersoner. Kommunen forventer også fra 2020 en økning i antall eldre som vil gi ekstra behov for offentlig tjenester.

¹⁰ Kommuneloven § 14-4, første og andre ledd.

¹¹ <https://www.hitra.kommune.no/samfunnsutvikling/kommuneplan/samfunnsplan/>

Kommuneplanens samfunnsdel inneholder tre hovedmål som går på tvers av rammeområdene, med delmål. Tabellen nedenfor gjengir/ disse.

Tabell 1. Hovedmål og delmål i kommuneplanens samfunnsdel.

Hovedmål	Delmål
Hitra skal bli mer attraktiv som bosted	Vi skal simulere til boligbygging Vi skal skape sosiale møteplasser og sentra Vi skal støtte opp under næringsutvikling hos naboer Vi skal arbeide for bedre kommunikasjon for pendlere Vi skal ta godt vare på våre innbyggere
Hitra skal bli mer attraktiv for bedrifter	Vi skal bli mer attraktive for kompetente arbeidstakere og bedrifter Vi skal samarbeide over kommunegrenser Vi skal fremme innovasjon og bedriftsnettverk
Hitra skal bli mer attraktiv for besøk.	Vi skal ha gode tilbud til egne innbyggere Vi skal ha gode tilbud for andre i region og fylke Vi skal legge til rette for bygging av hytter Vi skal satse på turisme og destinasjonsutvikling Vi skal ha fokus på å bygge et godt omdømme

Kilde: Hitra kommune, kommuneplanens samfunnsdel 2014-2026.

Samfunnsplanen inneholder en egen del om hvordan kommunen skal nå målene. Kommunen peker blant annet på å hente ut ideer fra lokalsamfunnet, gjennom treffsteder og arenaer med næringsliv og frivilligheten. Arena for slik dialog og samhandling skal avholdes hvert år, og kan være et offentlig møte for å belyse viktige saker fra innbyggerne, skriver kommunen i samfunnsplanen.

Kommunen har satt seg seks organisasjonsmål:

1. Hitra kommune skal levere gode tjenester (skal være effektiv og styrbar både politisk og administrativt).
2. Hitra kommune skal ha kontinuerlig fokus på åpenhet, innsyn og deltakelse i sentrale prosesser (demokrati).

3. Hitra kommune skal ta vare på og videreutvikle de ansatte (kunnskapsforvaltning).
4. Hitra kommune skal ligge i forkant og hele tiden være nysgjerrig på nye måter å løse oppgaven på.
5. Hitra kommune skal utvikle seg til å bli nettverksorientert (internt og eksternt).
6. Hitra kommune skal utvikle sin evne til å mobilisere samfunnets totale ressurser med tanke på utvikling og krisehåndtering.

For å nå de tre hovedmålene, må kommuneorganisasjonen være en god og robust organisasjon, både organisasjonsmessig og i måten å arbeide på, skriver samfunnsplanen.

2.5 Forankring av økonomiplan i planverket

I kommunens samfunnsplanen står det at samfunnsplanen skal holdes på et overordnet nivå for at tiltak kan løftes frem i handlingsplanene og økonomiplan. Revisor undersøker i dette delkapitlet hvordan Hitra kommune sin handlings- og økonomiplan 2025--2028 ivaretar de langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunens samfunnsplan.

Handlings- og økonomiplan 2025-2028 ble vedtatt av kommunestyret i sak 93/24, den 12. desember 2024. Handlings- og økonomiplanen er presentert i Framsikt¹². Handlings- og økonomiplanen 2025-2028 (HØP 2025-2028) viser til helheten i det kommunale plansystemet. Økonomiplanen skal fungere som kommuneplanens handlingsdel. Der tiltak fra overordnede planer og tematiske kommunedelplaner som trenger økonomisk prioritet, blir prioritert i handlings- og økonomiplanen ifølge HØP 2025-2028.

I uttalelsen til foreløpig rapport, kommenterer kommunedirektøren at kapittelet om «Vår bærekraft» i handlings- og økonomiplanen 2025-2028 viser hvordan de overordnede målene i samfunnsplanen er direkte koblet opp mot konkrete tiltak som kommunen jobber mot innenfor de tre hovedkategoriene næring-, bosted- og besøksattraktivitet.

Handlings- og økonomiplanen presenterer styringsverktøy som ligger til grunn for HØP. Her nevnes:

- Kommuneplanens samfunnsdel
- Kommuneplanens arealdel
- Hitra i tall
- Planstrategien
- Målbildet – Vårt Hitra 2030

¹² Framsikt en skybasert løsning for helhetlig virksomhetsstyring og tilbyr verktøy for blant annet budsjettering, rapportering og politikermedvirkning. <https://framsikt.no/om-oss/>

Målbildet- Vårt Hitra 2030 ble laget høsten 2020 som et felles fremtidsbilde for kommunen, som det jobbes kontinuerlig mot, jamfør HØP 2025-2028. Figuren nedenfor viser målbildet 2030, hentet fra HØP 2025-2028.



Kilde: Handlings- og økonomiplan 2025-2028, Hitra kommune.

Figur 3. Målbildet 2030 Hitra kommune.

Utfordringer om befolkningssammensetning og aldersbæreevnen¹³ til fremtidens Hitra beskrives i handlings- og økonomiplan 2025-2028. Aldersbæreevnen er av interesse for den framtidige økonomiske bæreevnen, for velferdstilbudet og kommunens helse- og omsorgstjenester, skriver kommunen og peker på at det blir flere eldre i kommunen. Bostedsattraktivitet nevnes også under utfordringer, og at boligutvikling er et viktig verktøy for bostedsattraktiviteten. Kommunen skriver at leiemarkedet ikke er optimalt per i dag, og at kommunen må kunne tilby ulike boligkonsepter, eksempelvis «leie for eie». Det pekes også på sårbarhet og avgjørende infrastruktur for å gjøre Hitra mindre sårbar fremover som resultat av klima- og konjunktorendringer.

Tjenesteområdene i kommunen presenterer sine hovedutfordringer i sine kapitler i handlings- og økonomiplan 2025-2028. For flere av tjenesteområdene, beskrives rekruttering og å beholde kompetanse som en av hovedutfordringene i HØP 2025-2028. Behovet for ansatte og deres kompetanse nevnes som den viktigste ressursen for Hitra i møtet med de framtidige utfordringene, samt hvordan kompetanse skal omsettes til gode tjenester for innbyggerne blir oppgaver i årene framover. HØP 2025-2028 viser til kommunens strategiske utviklingsplan for

¹³ Forholdet mellom den yrkesaktive befolkningen og den eldre delen av befolkningen.

organisasjonen for perioden 2023-2026. Planen ble vedtatt av kommunestyret i sak 17/2023. Dokumentet som beskriver utviklingsplanen¹⁴, inneholder referanser til organisasjonsmålene i kommuneplanens samfunnsdel.

Hvert tjenesteområde presenterer også sine hovedprioriteringer, og kompetanse er av flere fremhevet som prioritering. Administrasjonen skriver at kommunen må markedsføre seg som en attraktiv arbeidsplass, mens oppvekst skriver at de må ha fokus på å beholde ansatte som allerede er tilsatt i kommunen. Oppvekst skriver at dette kan gjøres gjennom å samarbeide med universitet og høgskole om desentralisert utdanningstilbud for ansatte. Helse skriver også om desentralt studieopplegg for å bygge kompetanse.

2.6 Kommunestyrets prioriteringer

Det er kommunestyret som har det øverste ansvaret for å planlegge, prioritere bruken av midler og ivareta kommunens økonomi. I dette delkapittelet vil vi undersøke hvordan kommunestyrets prioriteringer er synliggjort i handlings- og økonomiplanen.

Handlings- og økonomiplan 2025-2028 inneholder et eget kapittel om prioriteringer hvor det står at det i planperioden 2024-2027 er nødvendig å redusere kommunens driftsnivå for å styrke framtidig handlingsrom og muliggjøre leveranse av framtidsrettede og bærekraftige tjenester. Det må sees på framtidig organisering og struktur på tjenestene. Som nevnt i forrige delkapittel (se kapittel 2.4), har tjenesteområdene definert sine hovedprioriteringer. Det er ikke knyttet egne driftstiltak eller kroner til disse prioriteringene.

Når det gjelder investeringer, viser handlings- og økonomiplan 2025-2028 at det i stor grad handler om videreføring og ferdigstillelse av tidligere prosjekter. Det vises til store investeringer innenfor vann og Fillan skole. For nye investeringer i perioden 2025-2028 er det lagt inn en ramme på totalt 57 millioner kroner; hvorav to er tilleggsbevilgninger og en oppgradering av barnehage. Handlings- og økonomiplan viser også en investeringstabell for kommunen samlet, hvor tjenesteområdene sine investeringer er inkludert. For helse og omsorg er investeringsprosjektet «Bredde ut velferdsteknologi – hjemmetjenestene» lagt inn. Helse og omsorg skriver at å ta i bruk mer velferdsteknologi i hjemmebaserte tjenester er en av de prioriterte innsatsområdene i 2025. Prosjektet er lagt inn med en ramme på 3 millioner kroner i økonomiplanperioden.

¹⁴ <https://www.hitra.kommune.no/wp-content/uploads/sites/86/2023/04/Strategisk-utviklingsplan-for-organisasjonen-2023-2026.pdf>

2.7 Vurdering

Revisjonskriteriene er gjengitt i de blå boksene. Revisors vurdering følger under boksene.

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.

Revisor vurderer at kommuneplanens samfunnsdel tar stilling til langsiktige utfordringer og har satt overordnede mål for kommunen. Videre har kommunen beskrevet hvordan målene skal nås; kommunesamfunnet som helhet er ivaretatt gjennom at kommunen ønsker å avholde møter med befolkningen for å høre innbyggernes innspill. Kommunen har satt seg egne organisasjonsmål som sier noe om hvordan målene skal nås for kommunen som organisasjon. Revisor bemerker at perioden for kommuneplanens samfunnsdel nærmer seg slutten, slik at det er naturlig med en revisjon av denne.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

Revisor vurderer at kommunens strategier og planer skal følges opp i kommunens handlings- og økonomiplan, men det er vanskelig å se hvordan dette gjøres i praksis. Koblingen mellom målsettingen i styringsdokumentene og hvordan disse skal følges opp i handlings- og økonomiplanen, framkommer ikke i kommunens handlings- og økonomiplan. Revisor vurderer derfor at kommunen ikke lykkes med sin egen målsetning om at tiltak fra samfunnsplanen skal løftes og prioriteres økonomisk i handlings- og økonomiplanen.

Det ingen referansepunkter til kommunens styringsdokumenter når utfordringsbildet og prioriteringer presenteres for hvert tjenesteområde, eksempelvis målene i kommunens samfunnsplan. Revisor vurderer derfor at økonomiplanen legges opp til å være kommunens handlingsplan for de kommunale styringsdokumentene, men at kommunen kan bli bedre på å synliggjøre hvordan målene og strategiene skal følges opp, også per tjenesteområde. Dette for å sikre en «rød tråd» mellom kommunens styringsdokumenter og kommunens handlingsplan.

Revisor vurderer kriteriet som manglende oppfylt.

Kommunestyrets prioriteringer skal framgå av økonomiplan og årsbudsjett.

Økonomiplanen inneholder et eget kapittel som sier noe om prioriteringer, men det er vanskelig å knytte disse prioriteringene opp til hva kommunestyret ønsker å prioritere.

Det pekes på at det må sees på strukturelle endringer i organisasjon og tjenestene i kommunen for å redusere driftsnivået. Revisor ser ikke hvordan dette er videre innarbeidet i økonomiplan og årsbudsjettet med tanke på driftsbudsjettet. Tjenesteområdene har skrevet hvilke prioriteringer de har for perioden, men dette er prioriteringer som ikke er tallfestet og ikke vises gjennom for eksempel konkrete driftstiltak (se forrige vurdering).

Revisor vurderer at det for investeringer vises mer hvilke prioriteringer kommunestyret har gjort. Det er også lagt inn investeringstiltak for de ulike tjenesteområdene, som revisor er usikker på hvordan er ivaretatt under behandling av investeringsbudsjettet.

Revisor vurderer derfor at det er vanskelig å se at økonomiplanen og årsbudsjettet viser konkret til kommunestyrets prioriteringer for driftsbudsjettet, men at det for investeringsbudsjettet vises noen prioriteringer.

Revisor vurderer kriteriene som manglende oppfylt.

2.8 Konklusjon

I hvilken grad har kommunen et planverk som legger til rette for at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?

Revisor konkluderer med at Hitra kommune i noen grad har et planverk som sikrer at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft.

Kommunens overordnede planverk, blant annet samfunnsplanen, definerer langsiktige utfordringer mål og strategier til kommunen fremover. Planverket til kommunen må sees i sammenheng med at økonomisk handleevne skal ivaretas over tid, og derav utarbeide overordnede planer for styringen av kommunen. Økonomiplanen skal synliggjøre hvordan kommunen skal anvende sine ressurser for å nå sine vedtatte målsetninger. De langsiktige målene nås ikke i løpet av ett år, men det må planlegges, gjennomføres og følges opp over tid for å sørge for å ivareta økonomisk handleevne over tid.

Ambisjonen til kommunen er at handlings- og økonomiplanen skal være handlingsdelen til samfunnsplanen. Det har kommunen foreløpig ikke fått til, gjennom at det er vanskelig å se hvordan det overordnede planverket er operasjonalisert gjennom kommunens handlings- og økonomiplan. Kommunen har et forbedringspotensial i å gjøre denne koblingen synlig slik at det blir en «rød tråd» mellom det overordnede styringsdokumentene og handlingsplanen.

3 BUDSJETTPROSESS

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

I hvilken grad har kommunen rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?

3.2 Bakgrunn

I forrige kapittel så vi på hvordan kommunens planverk er med på å legge til rette for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft. Planverket er det kommunen skal jobbe etter. For å sikre at det jobbes etter planverket, er det viktig å ha rutiner som sørger for at kommunen jobber systematisk for å nå sine mål definert i planverket. Dette gjelder også for budsjettprosessen, om kommunen har systematiske rutiner de jobber etter for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft og sørge for at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

Veilederen om økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner¹⁵ anbefaler at det utarbeides en plan for økonomiarbeidet, som skiller mellom administrative og politiske ansvar og roller, inneholder realistiske og klare tidsfrister, samt avklarer innholdsmessige ambisjoner. En rapport fra Telemarksforskning¹⁶ har sett på hvordan de folkevalgte blir involvert i kommunens budsjettprosesser. Rapporten sier at det viktigste er at budsjettprosessene legges opp på en slik måte som sørger for at de folkevalgte har god dialog med administrasjonen, at det er enighet om hvilke prosesser som skal gjennomføres, og hva som er formålet med ulike aktiviteter og møtepunkter gjennom året.

3.3 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal ha styrende dokumenter for budsjettprosessen, som viser
 - årshjul for arbeidet
 - roller, oppgaver og ansvar
 - politisk medvirkning

¹⁵ Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, veileder, Kommunal- og distriktsdepartementet

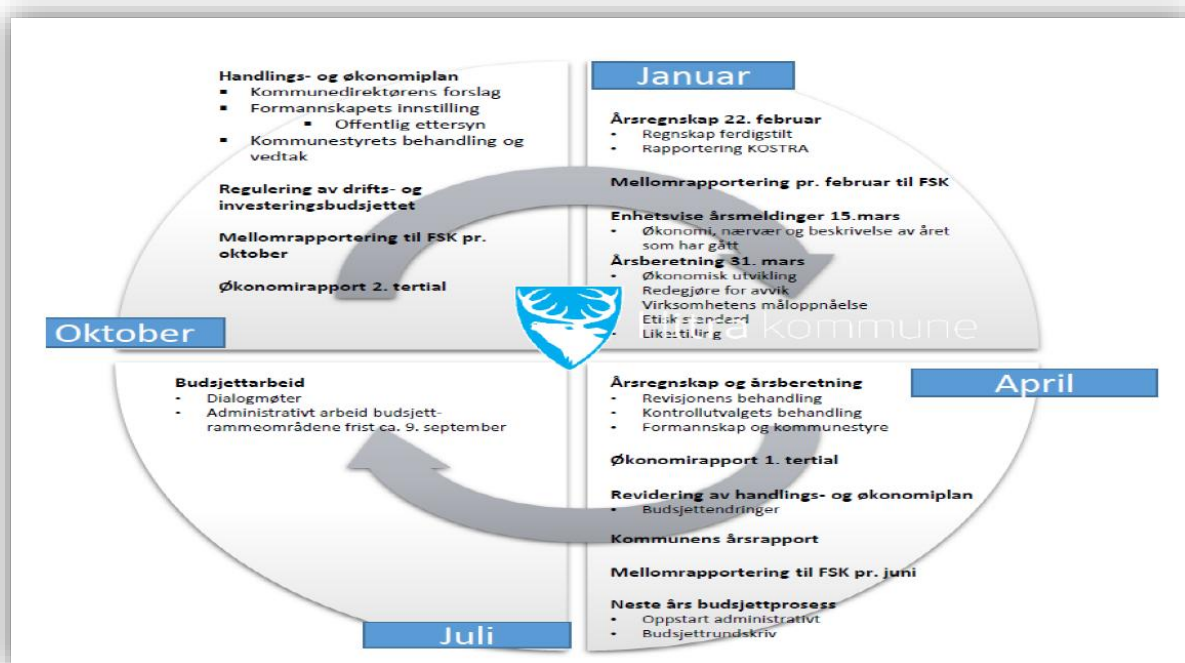
¹⁶ Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater – Tiltak for bedre folkevalgt styring av kommunale budsjettprosesser, Rapport 887, B.A. Brandtzæg, E. Magnussen, R.S. Myhrer, 2024, Telemarksforskning

Kilder til utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.4 Årshjul

Økonomireglementet til Hitra kommune ble vedtatt av kommunestyret den 16. november 2023, sak 127/23.

Økonomireglementet inneholder et årshjul for kommunen. Årshjulet, vist i figuren nedenfor, angir tidspunkt for utførelse av politiske og administrative oppgaver.



Kilde: Økonomireglement Hitra kommune

Figur 4. Årshjul Hitra kommune.

Årshjulet viser at neste års budsjettprosess starter i andre kvartal med oppstart administrativt og et budsjetttrundskriv. I tredje kvartal skal det være dialogmøter og jobbes administrativt med budsjett for rammeområdene med frist i begynnelsen av september. I fjerde kvartal skal kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan legges fram, formannskapet skal innstille og det skal sendes til offentlig ettersyn etter formannskapets innstilling. Til slutt er det behandling og vedtak i kommunestyret.

Økonomisjef forteller at han presenterer politisk og administrativ prosess for utarbeidelse av handlings- og økonomiplanen for strategisk ledergruppe (SLG) og politisk nivå.

Revisor har fått tilsendt presentasjonen. Det er en egen side som viser politisk prosess og en egen side for administrativ prosess. Politisk prosess beskrives nærmere under politisk medvirkning (kapittel 3.5).

Presentasjonen inneholder en evaluering og tilbakemeldinger fra utarbeidelse av handlings- og økonomiplanprosess året før. Totalt er det presentert seks punkter i stikkordsform med korte forklaringer. Ett av punktene som står er «handlingsdel (tekstdel)», hvor det er knyttet en setning til at denne må starte tidligere, før sommeren, og kobles opp mot «framtidskommunen, SWOT, KOSTRA, mm.». Videre inneholder presentasjonen en tabell som viser administrativ prosess, med dato, tema, frist og deltakere. Administrativ prosess er gjengitt i figuren nedenfor.

Dato	Tema	Frist	Deltakere
19.08	Tidslinje for adm.gjennomføring av budsjettprosess	19.08	SLG
20.08-08.09	Handlingsdel/tekstdel i Framsikt	08.09	SLG
09.09-13.09	Opplæring/oppfriskning budsjett i Framsikt	13.09	Kommunalsjefer + Enhetsledere
13.09-30.09	Budsjett 2025 for enhetsledere	30.09	Enhetsledere
01.10-14.10	Budsjett 2025 for kommunalsjefer	14.10	Kommunalsjefer
07.10	Fremleggelse av Statsbudsjett 2025	07.10	Økonomi
14.10	SLG-møte med HØP og budsjett som tema – Prioriteringer	14.10	SLG
22.10	Arbeidsmøte med formannskapet	22.10	SLG
29.10	Utsending KD's forslag til HØP2025-2028	29.10	SLG
13.11	Gjennomgang med hovedtillitsvalgte og hovedverneombud	13.11	Økonomisjef

Kilde: Hitra kommune, politisk og administrativ prosess, handlings- og økonomiplan 2025-2028

Figur 5. Administrativ prosess for handlings- og økonomiplan 2025-2028.

Videre inneholder også presentasjonen en tilsvarende tabell for ansatte på økonomi. Tabellene er identisk bortsett fra at tabellen for økonomi har fire aktiviteter om rapportering.

3.5 Roller, oppgaver og ansvar

Beskrivelsen av rollene og ansvaret som enhetsledere og kommunalsjefer har i budsjettprosessen, baserer seg hovedsakelig på kommunens reglement og intervjuinformasjon. Revisor gjennomførte datainnsamlingen på et tidspunkt da kommunen var i ferd med å gjøre endringer i organisasjonsstrukturen, og at roller og stillinger var i en endringsprosess. Endringene vil derfor påvirke informantenes erfaring med budsjettprosessen i Hitra kommune. Kommuneledelsen opplyser om at på grunn av organisasjonsendringen, skal kommunen se på endringer i budsjettprosessen.

Hitra kommunes delegeringsreglement ble vedtatt av kommunestyret den 27. november 2020, sak 120/20, og revidert i sak 128/23 den 16. november 2023. Om myndighet i økonomi- og

budsjettsaker, framgår det av reglementet at rammeområdene avspeiler i stor grad den interne organiseringen av tjenesteområdene. Videre viser delegeringsreglementet til økonomireglementet når det gjelder beskrivelse av budsjettprosess og hvilken myndighet og roller øvrige politiske organer og kommunedirektøren har i tilknytning til økonomi- og budsjettsaker.

Av økonomireglementet framgår det at kommunedirektør har ansvaret for at forslaget til handlings- og økonomiplan blir utarbeidet på rammenivå med målsetting, premisser og i balanse. For årsbudsjettet er det et eget kapittel i reglementet om delegering av myndighet ved budsjettendringer. Blant annet har kommunedirektør fullmakt til å endre fra ett rammeområde til et annet som følge av organisasjonsmessige tilpasninger eller som følge av aktivitetsendringer, men den samlede budsjettbalansen skal ikke endres.

Økonomisjef forteller at per våren 2025 har alle enhetsledere og kommunalsjefer i kommunen budsjettansvar, og at bevilgningene skjer på rammeområdene. Kommuneledelsen antyder at det var ca. 35 enhetsledere med budsjettansvar våren 2025.

Økonomisjefen forteller at det i september gjennomføres opplæring og oppfriskning om budsjett for kommunalsjefene og enhetslederne. Tjenesteområdene blir delt i tre; helse, oppvekst og de resterende. Opplæringen og oppfriskningen består i at økonomisjef går gjennom tidslinjen (både administrativt og politisk). Videre er det opplæring i bruken av Framsikt, hvor kommunen benytter opplæringsvideoer laget av Framsikt, ifølge økonomisjef. Til slutt, arrangeres det en «work-shop» hvor enhetslederne kan prøvde selv hvor ansatte på økonomi er til stede for å bistå.

Som tidslinjen for den administrative prosessen viser, får enhetslederne ca. 14 dager til å utarbeide årsbudsjett for sine områder. Dette bekreftes fra kommuneledelsen. Økonomisjef forteller at enhetsledernes rolle i budsjettarbeidet er å legge budsjettet ut ifra de rammene de får. Det er økonomisjef og økonomirådgiver som fordeler rammene til enhetslederne, som i hovedsak er basert på inneværende års budsjett og kun deflatorjustert. Det kan være informasjon økonomisjef innehar som gjør at økonomisjef justerer rammene allerede i august/september, eksempelvis øremerkede inntekter til områder (bundne midler) eller andre særskilte tildelinger. Kontroll av lønnsbudsjettet og stillinger trekkes fram av flere enhetsledere som en av oppgavene i utarbeidelsen av årsbudsjettet.

Enhetslederne har hovedsakelig fokus på årsbudsjettet, men også langsiktige målsetninger som inngår i økonomiplanen, forteller økonomisjef. Utarbeidelse av økonomiplan ligger til kommunalsjefene, forteller flere informanter, men enhetslederne har vært mer delaktige i arbeidet nå. En enhetsleder forteller at vedkommende leverer innspill til kommunalsjefen,

mens andre enhetsledere har vært delaktige i gruppearbeid for å se på satsningsområder for deres område i økonomiplanen. Dette bekreftes av kommunalsjef.

Etter at enhetslederne har utarbeidet sine budsjett, får kommunalsjefene 14 dager til å jobbe med budsjettet, ifølge informasjon fra kommuneledelsen og årshjulet. Arbeidet tas videre inn i strategisk ledergruppe. Økonomisjef forteller at prioriteringene i årsbudsjett og økonomiplan gjøres i strategisk ledelse. Det er kommunalsjefene som jobber mest med den langsiktige planleggingen, ifølge økonomisjef.

På oppvekst forteller flere av de som utgjør konstituert kommunalsjef, at utfordringsbildet og budsjettforslagene for området sammenfattes på kommunalsjefsområdet hvor blant annet målene for området formuleres og lages ut fra kommunale satsingsområder.

En av kommunalsjefene forteller at det brukes mest tid på årsbudsjettet, og opplever at prosessen med å utarbeide årsbudsjett og økonomiplan gjennomføres samtidig i kommunen fungerer godt. En annen kommunalsjef uttrykker at arbeidet med økonomiplan drukner litt i arbeidet med årsbudsjettet når prosessene gjennomføres samtidig.

3.6 Politisk medvirkning

Budsjettprosessen starter i juni med strategisamling med kommunestyret, ifølge kommuneledelsen. Samlingen ble avholdt den 5. juni 2024 viser møteprotokoll for kommunestyret. Innkallingen viser til program for dagen, hvor kommuneplanens arealdel og samfunnsdel, samt Hitra i tall er satt opp på agendaen.

Plan for politisk prosess for arbeidet med handlings- og økonomiplanen 2025-2028 er gitt figuren nedenfor.

HØP2025-28 - Politisk prosess

22.10.24 Arbeidsmøte FSK

29.10.24 Kommunedirektørens forslag HØP2025-28

05.11.24 1.gangsbehandling FSK

08.11.24 - 22.11.24 *Høringsperiode med behandling i råd/utvalg*

26.11.24 Frist spørsmål til HØP fra politisk hold

28.11.24 Utsending etter høringsperiode

05.12.24 2.gangsbehandling FSK

12.12.24 Sluttbehandling KST

Kilde: Hitra kommune, politisk og administrativ prosess, handlings- og økonomiplan 2025-2028

Figur 6. Politisk prosess for handlings- og økonomiplan 2025-2028.

Økonomisjef forteller at deler av presentasjonen for prosessen tas opp i møte med formannskapet i oktober, og at presentasjonen inngår i høringsmøtene i alle politiske utvalg og råd. Presentasjonen tilpasses for hvert utvalg og råd, forteller økonomisjefen.

Kommuneledelsen forteller at det første arbeidsmøtet med formannskapet, i slutten av oktober, handler mer om handlingsdelen i økonomiplanen; utfordringer og prioriteringer, enn tall. Formannskapet får handlings- og økonomiplanen til førstegangsbehandling i starten av november, og får presentert forslag til årsbudsjett og økonomiplan. I etterkant av møtet, følger det en høringsperiode hvor alle politiske utvalg og råd får budsjettforslaget til høring og kan gi en uttalelse.

Økonomisjefen forteller at samtidig som forslaget sendes på høring, setter formannskapet en dato for frist til å stille spørsmål til kommunedirektøren dersom man ønsker å foreta beregninger, utregninger og enkle utredninger til andregangsbehandlingen i starten av desember. Fristen er inkludert i planen for politisk prosess. Kommuneledelsen opplyser om at spørsmålene besvares ved andregangsbehandlingen i formannskapet i starten av desember. Spørsmålene besvares i en presentasjon som sendes til alle partier. Erfaringen til kommuneledelsen er at runden med muligheter for spørsmål har ført til mindre endringsforslag i kommunestyrets behandling, siden mange avklaringer er gjort på forhånd.

Etter andregangsbehandlingen i formannskapet, vedtar kommunestyret årsbudsjett og økonomiplan i midten av desember.

Økonomisjefen forteller at han har kontakt med politisk nivå i budsjettprosessen, men også gjennom hele året. Økonomisjefen planlegger opplæring av politikere i budsjettarbeid, gjennom å ta i bruk politikermodule i Framsikt. Dette for å involvere de folkevalgte mer og ansvarliggjøre dem for forslagene de legger fram. I politikermodule i Framsikt kan de folkevalgte legge inn alternative forslag til budsjettet, men det krever at budsjettet må være i balanse; hvis noen områder økes, må annet reduseres tilsvarende.

3.7 Vurdering

Revisjonskriteriene er gjengitt i de blå boksene. Revisors vurdering følger under boksene.

Kommunen skal ha styrende dokumenter for budsjettprosessen som viser årshjul for arbeidet.

Årshjulet i økonomireglementet viser kommunens plan for budsjettprosessen. Økonomisjefen presenterer et mer detaljert årshjul som viser den administrative og politiske budsjettprosessen. Revisor vurderer at disse utgjør et årshjul for kommunens budsjettprosess. Samtidig er det viktig at alle møtepunktene og oppgavene vises i årshjulet, for eksempel er ikke strategikonferansen nevnt i årshjulet i økonomireglementet.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen skal ha styrende dokumenter for budsjettprosessen som viser roller, oppgaver og ansvar.

Ut over delegeringsreglementet, økonomireglementet og presentasjon fra økonomisjef, har kommunen ingen skriftlige rutiner som avklarer roller, oppgaver og ansvar i budsjettprosessen. Årshjulet i økonomireglementet referer til et budsjetttrundskriv. Presentasjonen fra økonomisjef kan tolkes som et budsjetttrundskriv.

Skriftlige rutiner, som inneholder beskrivelse av oppgaver i budsjettprosessen tilpasset til rolle og ansvar, bidrar til å styrke og tydeliggjøre kommunens budsjettarbeid opp mot kommunens planverk og ivaretagelsen av økonomisk bærekraft. Rutinene kan sørge for at det langsiktige perspektivet blir fulgt opp av ansatte med budsjettansvar, gjennom at det gis instruksjoner hvor hvordan dette skal ivaretas i budsjettprosessen. Eksempelvis kan rutinene angi at budsjettansvarlige må definere sine tiltak og prioriteringer for å følge opp kommunens overordnede planverk. Kommune-lovens bestemmelse om interkontroll sier også at kommunedirektøren skal sørge for nødvendige rutiner og prosedyrer.

Intervjuinformasjon tyder på at ansatte med budsjettansvar vet hvilke oppgaver de har i budsjettprosessen. Bruken av systemet Framsikt i budsjettarbeidet sørger også for at oppgavene til budsjettansvarlige er tydelig, gjennom at oppgavene ligger inne i systemet. På grunn av at revisor gjennomførte datainnsamlingen midt i en organisasjonsendring, kan det ha påvirket revisor sin forståelse av roller og ansvar i budsjettprosessen. Kommunen har uttalt at organisasjonsendringen vil føre til endring i budsjettansvar.

Når kommunen velger å organisere budsjettprosessen slik at økonomiplan og årsbudsjett utarbeides samtidig, er det viktig å sikre at arbeidet med økonomiplan er like godt gjennomarbeidet og oppdatert som årsbudsjettet med tanke på økonomisk bærekraft. Kommunen må selv ta stilling til hvordan de ønsker prosessen, men det er viktig å ivareta det langsiktige perspektivet for å sikre de grunnleggende kravene til økonomiforvaltningen gitt i kommuneloven § 14-1. Informasjon kan tyde på at årsbudsjettet får mest fokus i prosessen. Veilederen om økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner peker på at fordelene med å skille prosessene med økonomiplan og årsbudsjett, er at de folkevalgte blir invitert til å rette fokus mot det langsiktige perspektivet. Veilederen peker også på ulemper ved å skille prosessene, som blant annet at det er tidskrevende med to prosesser, både for administrasjonen og politisk nivå.

Selv om ansatte med budsjettansvar vet hvilken rolle, oppgaver og ansvar de har, vurderer revisor at kommunen kan forbedre dette arbeidet med å utarbeide skriftlige rutiner som tydeliggjør rolle- og ansvarsavklaring, samt tydeliggjør innholdet i arbeidet for å styrke det langsiktige økonomiarbeidet.

Revisor vurderer kriteriet som manglende oppfylt.

Kommunen skal ha styrende dokumenter for budsjettprosessen som viser politisk medvirkning.

Det er de folkevalgte som vedtar økonomiplan og årsbudsjett. Revisor vurderer at kommunen har en plan som viser hvordan politisk medvirkning i budsjettprosessen skal være, både gjennom årshjulet i økonomireglementet og i egen presentasjon for politisk prosess. Samtidig vurderer revisor at det finnes noen forbedringsområder for politisk medvirkning.

Strategikonferanse med de folkevalgte gjennomføres i juni, men konferansen er ikke en del av årshjulet i økonomireglementet. Strategikonferansen er heller ikke nevnt i presentasjonen for politisk prosess. Rapporten fra Telemarksforskning, om hvordan de folkevalgte blir involvert i budsjettprosessen, sier at tidlig medvirkning av politisk nivå er viktig for å sikre gode budsjettprosesser. Det gir muligheten for politikere å sette seg inn i kommunens

utfordringsbilde og legge politiske føringer for budsjettarbeidet. Rapporten viser til at folkevalgte som er involvert i budsjettprosessen i første og andre kvartal, er mer fornøyde enn politikere som blir involvert senere. Strategikonferansen som arrangeres i Hitra kommune, er i andre kvartal. Dersom denne konferansen brukes for at politikerne skal få satt seg inn i utfordringsbildet og legge føringer for budsjettarbeidet, vil det være positivt for at de folkevalgte skal få eierskap og ta mer styring med budsjettprosessene. Samtidig kan konferansen bidra til at de folkevalgte blir omforent med forutsetningene som ligger bak årsbudsjett og økonomiplan, og koblingen til kommunens overordnede planverk, samfunnsplanen. Revisor vurderer strategikonferansen som en viktig arena for politisk medvirkning, men at den må synliggjøres i årshjulet og i dokumentasjon for budsjettprosessen.

Revisor vurderer at budsjettprosessen for politisk nivå etter sommeren, gir de folkevalgte mulighet med å komme med innspill og medvirke til årsbudsjett og økonomiplan. Medvirkning gjøres både gjennom den obligatoriske høringsperioden mellom første- og andregangsbehandlingen i formannskapet og muligheten de folkevalgte har til å forberede spørsmål og endringer til andregangsbehandlingen i formannskapet.

Revisor vurderer også at bruk av politikermodule i Framsikt vil kunne gi de folkevalgte mer forståelse av og eierskap til budsjettet ved at de selv kan se hvordan deres forslag vil påvirke budsjettet, samt at budsjettet må være i balanse. Revisor vurderer at bruk av politikermodule vil være et ledd i opplæring i budsjettarbeidet for de folkevalgte gjennom økt forståelse for mekanismene til et budsjett og kommunens økonomiske situasjon.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

3.8 Konklusjon

I hvilken grad har kommunen rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?

Revisor konkluderer med at kommunen i noen grad har rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft.

Hitra kommune har et årshjul som viser budsjettprosessen, men mangler skriftlige rutiner som tydeliggjør administrative roller, oppgaver og ansvar i budsjettprosessen. Skriftlige rutiner kan bidra til at ansatte med budsjettansvar jobber systematisk med å ivareta økonomisk bærekraft i budsjettprosessen ved å følge opp det overordnede planverket og synliggjøre økonomiske prioriteringer. De folkevalgtes medvirkning og rolle i budsjettprosessen er også viktig for å sikre en budsjettprosess som ivaretar den økonomiske handleevnen over tid. De folkevalgtes rolle og medvirkning i Hitra kan synliggjøres bedre ved å oppdatere årshjulet med alle møtepunktene mellom politisk nivå og administrasjonen.

4 REALISTISK BUDSJETT

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

I hvilken grad ivaretas kommunelovens krav om realistisk budsjett?

4.2 Bakgrunn

Så langt har vi sett på kommunens overordnede planverk og om kommuner har rutiner som sørger for at de overordnede planene blir ivaretatt med tanke på å planlegge for økonomisk bærekraft. Økonomiplanlegging er sentralt verktøy for en god økonomiforvaltning over tid, og det er av stor betydning at økonomiplanen er realistisk.¹⁷

Kommuneloven stiller krav om at økonomiplan og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige, jmf § 14-4, tredje ledd. For at kommunen skal sikre økonomisk handleevne over tid, etter generalbestemmelsen i kommuneloven, må økonomiplan og årsbudsjett være realistiske. Derfor undersøker revisor i dette kapittelet om kommunen ivaretar kravet om et realistisk budsjett.

4.3 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Økonomiplan og årsbudsjett skal være realistisk.
- Økonomiplan og årsbudsjett skal settes opp i balanse.

Kilder til utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.4 Realistiske anslag

4.4.1 Inntekter

Økonomisjefen har fylt ut en tabell som viser hvilke datakilder kommunen bruker som grunnlag for å anslå kommunens inntekter i både årsbudsjett og økonomiplan. Tabellen er gitt under.

¹⁷ NOU 2016:4

Tabell 2. Datakilder som brukes som grunnlag for å anslå kommunens inntekter.

Inntekt	Datakilder som brukes som grunnlag for å anslå inntekter	
	Årsbudsjett	Økonomiplan
Rammetilskudd	- Statsbudsjettet - Kommuneproposisjon - Prognosemodell fra KS - justert for egne anslag på befolkningsvekst osv. - Tidligere års regnskap	- Statsbudsjettet - Kommuneproposisjon - Prognosemodell fra KS - justert for egne anslag på befolkningsvekst osv.
Skatt på inntekt og formue	- Statsbudsjettet - Kommuneproposisjon - Prognosemodell fra KS - justert for egne anslag på befolkningsvekst osv. - Tidligere års regnskap	- Statsbudsjettet - Kommuneproposisjon - Prognosemodell fra KS - justert for egne anslag på befolkningsvekst osv.
Eiendomsskatt	Grunnlaget er vedtatte takster og det kommunestyret <i>skriver</i> ut eiendomsskatt på	Grunnlaget er vedtatte takster og det kommunestyret <i>skriver</i> ut eiendomsskatt på
Andre inntekter	- Fiskeridirektoratet (Havbruksfondsinnntekter) + egne beregninger fra Kontali Analyse AS - LNVK, NVE og Statkraft (inntekter fra produksjonsavgift landbasert vindkraft) - Statsforvalteren i Trøndelag (tilskudd- og prosjektmidler)	- Fiskeridirektoratet (Havbruksfondsinnntekter) + egne beregninger fra Kontali Analyse AS - LNVK, NVE og Statkraft (inntekter fra produksjonsavgift landbasert vindkraft) - Statsforvalteren i Trøndelag (tilskudd- og prosjektmidler)
Rente- og avdragskompensasjon	Oversikt fra Husbanken	Oversikt fra Husbanken
Renteinntekter	- Norges bank og styringsrente - Ulike finansinstitusjoner, som hovedbank og Kommunalbanken - Finansrapport 3 ganger årlig komplettert med egne beregninger.	- Norges bank og styringsrente - Ulike finansinstitusjoner, som hovedbank og Kommunalbanken - Finansrapport 3 ganger årlig komplettert med egne beregninger.
Aksjeutbytte	Signaler fra selskapene Historisk utbetalt utbytte	Signaler fra selskapene Historisk utbetalt utbytte

Kilde: Hitra kommune

Tabellen viser at datakildene til årsbudsjettet og økonomiplan er like, bortsett fra at for rammetilskuddet er tidligere års regnskap kilde for årsbudsjettet.

Økonomisjef forteller at det er vanskelig å beregne kommunens inntekter som kommer fra Havbruksfondet. Havbruksfondet har større utbetalinger i partallsår, og økonomisjef sier at det utbetales mellom $\frac{1}{3}$ til $\frac{1}{4}$ i mellomårene fra Havbruksfondet. Tabellen nedenfor viser kommunens utbetalinger fra Havbruksfondet fra 2017 til 2024.

Tabell 3. Hitra kommune sine utbetalinger fra Havbruksfondet.

År	Utbetaling
2024	98 718 881,50
2023	27 035 788,73
2022	72 815 676,34
2021	21 007 183,84
2020	57 605 496,20
2019	9 779 559,18
2018	61 501 562,53
2017	1 427 729,49

Kilde: Havbruksfondet¹⁸

Tabellen bekrefter informasjonen fra økonomisjef om at de store utbetalingene kommer i partallsårene. Økonomisjef forteller at den store usikkerheten i budsjetteringen er havbruksfondet.

4.4.2 Utgifter

Tilsvarende har økonomisjef fylt ut en tabell som viser hvilke datakilder kommunen bruker som grunnlag for å anslå kommunens utgifter i både årsbudsjett og økonomiplan, gitt nedenfor.

¹⁸ <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tema/Havbruksfondet>

Tabell 4. Datakilder som brukes som grunnlag for å anslå kommunens utgifter.

Utgift	Datakilder som brukes som grunnlag for å anslå inntekter	
	Årsbudsjett	Økonomiplan
Renteutgifter	- Norges bank og styringsrente - Ulike finansinstitusjoner, som hovedbank og Kommunalbanken - Finansrapport 3 ganger årlig komplettert med egne beregninger. - Investeringer i planperioden	- Norges bank og styringsrente - Ulike finansinstitusjoner, som hovedbank og Kommunalbanken - Finansrapport 3 ganger årlig komplettert med egne beregninger. - Investeringer i planperioden
Avdragsutgifter	- Beregning av minimumsavdrag - Eget regneark med investeringer i planperioden	- Beregning av minimumsavdrag - Eget regneark med investeringer i planperioden
Lønnsvekst	- Statsbudsjettet - Kommuneproposisjon	- Statsbudsjettet - Kommuneproposisjon
Prisvekst	- Sentrale og lokale oppgjør - Statsbudsjettet - Kommuneproposisjon	- Sentrale og lokale oppgjør - Statsbudsjettet - Kommuneproposisjon
Pensjonspremie	KLP og SPK	KLP og SPK
Premieavvik og amortisering av premieavvik	KLP og SPK	KLP og SPK
Andre sentrale datakilder kan legges til her:	- SSB - Kommunens overordnede målsetninger om befolkningsvekst - Makroøkonomiske signaler «Hitra i tall»	- SSB - Kommunens overordnede målsetninger om befolkningsvekst - Makroøkonomiske signaler «Hitra i tall»

Kilde: Hitra kommune

Handlings- og økonomiplan 2025-2028 har et eget kapittel «status og rammebetingelser». Kapittelet beskriver blant annet noen faktorer som påvirker Hitra kommunes økonomi i ulike grad. Faktorer som trekkes frem og beskrives er:

- Høy inflasjon (prisstigning) på varer og tjenester
- Høy styringsrente
- Økte pensjonskostnader og premieinnbetalinger
- Knapphet på arbeidskraft
- Økende andel unge voksne som står utenfor arbeidslivet

- Flyktningestrømmer
- Den demografiske utviklingen – flere eldre

Det går fram at dagens høye rentenivå vil ha stor betydning for fremtidige renteutgifter på kommunens lån. For økonomiplanperioden er det lagt inn en gjennomsnittsrente på 4,1 prosent, noe som tilsvarer en økning i budsjetterte rentekostnader på over ca. 11 millioner kroner fra 2024 til 2025. Samtidig er økt låneopptak en årsak til økte rentekostnader, skriver kommunen. Noen av lånene til kommunen har fastrente, men flere av disse fastrentelånene utløper i desember 2024 og slutten av 2025. Kommunen skriver:

Hvilket nivå styringsrenten er på da og på hvilket nivå fastrentetilbudene evt. blir på er vanskelig å forutsi, men det vil trolig være fornuftig å ta opp nye lån på flytende rente evt. kortere fastrentelån.

Det forventes en økning i pensjonskostnader og premieinnbetalinger på 8,4 prosent fra 2024-2025, skriver kommunen i HØP 2025-2028. Prognoser for og utviklingen i lønns- og prisvekst påvirker innbetalt premie.

Det er utfordrende for kommunen å få tak i kvalifisert personell til enkelte stillinger, og stillinger er vakante over lengre tid. Kommunen er derfor i større grad avhengig av innleid arbeidskraft fra bemanningsbyråer, som kommunen skriver er «langt dyrere» enn ordinær arbeidskraft.

4.4.3 Budsjettramme

Som utgangspunkt for budsjettrammen er kommuneøkonomiproposisjonen som kommer i mai, i tillegg til statsbudsjettet og justeringer for prisvekst, forteller økonomisjef. Økonomisjefen justerer rammen ved særskilte forhold, og nevner for eksempel bundne midler gjennom statsbudsjettet eller nye ordninger som det offentlige har innført (gratis SFO og redusert foreldrebetaling i barnehage).

Videre tas det utgangspunkt i fjorårets budsjett, forteller økonomisjef. Lønnsoppgjøret er hovedsakelig klart i løpet av våren, slik at lønnskostnadene er oppdatert ved oppstart av budsjettarbeidet. Økonomisjef forteller at for lønnsbudsjettet tas det utgangspunkt i lønnskjøringen i august (siden de fleste har fått årets lønnsoppgjør). For ansatte som enda ikke har fått lønnsoppgjøret (disse utgjør maksimalt 10 prosent av arbeidsstokken), legger kommunen inn et anslag basert på det de tror blir deres lønnsoppgjør, opplyser økonomisjef.

Innenfor oppvekst svarer flere av de som er konstituert kommunalsjef at budsjettet oppleves som realistisk. Budsjett knyttet til barnevern har kommunen truffet på, men det beskrives mer som en tilfeldighet siden kommunen ikke har hatt barn plassert i institusjon. Konstituert kommunalsjef forteller at erfaring tilsier at det vil være noen plasseringer av barn i løpet av et

år. Det har enheten ikke budsjettet for, forteller konstituert kommunalsjef, og beskriver det som en kostnad som mest sannsynlig kommer, men ikke er budsjettet.

En enhetsleder innenfor helse forteller at det ikke budsjetteres med sykefravær, kun kjent fravær som for eksempel permisjoner. Enhetsleder forteller at det er forsøkt å budsjettere med realistisk bruk av vikarer, og ikke sykefravær, men får ikke gjennomslag. Derfor opplever enhetsleder at det ikke planlegges for et realistisk budsjett, og forklarer at den største usikkerheten i budsjettet er bruken av vikarer.

Enhetsleder for drift og tekniske tjenester forteller at den største usikkerheten i enhetens budsjett, er vinterdriften. Kommunen drifter 60 kilometer med veg. Kommunen drifter også kaier, og har ansvaret for flytekaia tilhørende hurtigbåten. Enhetsleder forteller at fjorårets strømutfgift og forbruket hittil i år legges til grunn når det budsjetteres med utgifter til strøm. Kommunen har en rammeavtale med Fjordkraft, og mottar også anslag fra Fjordkraft på strømpris.

Enhetsleder innenfor helse forteller at vedkommende har ansvaret for enhetens biler, ca. 10 tjenestebiler, hvor det er krav om at det skal være el-biler. Enhetsleder budsjetterer ut fra fjorårets forbruk og leasingavtalene knyttet til bilene. Videre opplyser enhetsleder at det er mange tekniske problem med bilene og mange skader. Det medfører store utgifter til bilberging og reparasjoner. Samtidig er ikke enhetsleder kjent med leasingavtalene som er inngått, slik at når leasingbilene leveres inn, påløper det reparasjonskostnader på ting som skal gjøres opp. Enhetslederen har bedt om at andre overtar ansvaret for enhetenes biler fordi hun ikke klarer å følge opp bilene i en travel hverdag og har ikke kompetanse på å forvalte en bilpark. Revisor har spurt økonomisjef om hvordan kommunens bilpark forvaltes, og han forteller at det er enhetene som må følge opp dette i det daglige. Kommunen har fra 31. august 2025 leid inn en ressurs som følger opp biler med blant annet dekk, EU-kontroller, vask og skader. I uttalelsen fra kommunedirektør framkommer det at egen bilansvarlig er på plass i kommunen fra 1. oktober 2025, og skal ivareta daglig bilhold i kommunen for alle kommunens biler og strategiske vurderinger rundt leasing/kjøp/avtaler og lignende. Økonomisjef forteller at kommunen ikke har et godt nok system på å låne biler mellom enhetene, og at det er en vurdering mellom å kjøpe eller å lease en bil.

Et annet element som blir trukket fram av enhetsleder på helse, er abonnementsordninger eller lisensavtaler knyttet til velferdsteknologi og datakommunikasjon. Enhetsleder opplever at disse kostnadene fort kan bli uoversiktlig, og mener at disse utgiftene kunne ha vært lagt til et annet området som kjenner bedre disse størrelsene.

I uttalelsen til foreløpig rapport, kommenterer kommunedirektøren at usikkerhetene i tallene blir formidlet muntlig til politisk nivå gjennom fremleggelse av budsjett, økonomirapporteringer og lignende. Det gis egne presentasjoner opplyser kommunedirektør.

4.5 Budsjettbalanse

Kommuneloven stiller krav til at årsbudsjett og økonomiplan skal settes opp i balanse, som innebærer at de årlige rammene for tjenesteområdene skal dekkes inn av inntekter eller bruk av fond. Dersom utgiftene er lavere enn inntektene, får kommunen et positivt netto driftsresultat som kan settes av til sparing eller nedbetaling av gjeld. Dersom utgiftene er større enn inntektene, får kommunen et negativt netto driftsresultat, som indikerer at kommunen må bruke fondsmidler for å dekke opp det negative resultatet.

Tabellen nedenfor gjenspeiler hvordan Hitra kommune har satt opp sin budsjettbalanse i handlings- og økonomiplan 2025-2028.

Tabell 5. Budsjettbalanse i handlings- og økonomiplan 2025-2028, Hitra kommune.

	Handlings- og økonomiplan			
	2025	2026	2027	2028
Netto driftsresultat	-40 101 689	-164 406	-29 844 107	56 336 335
Disponering eller dekning av netto driftsresultat				
Overføring til investering	-50 000 000			
Avsetning til bundne driftsfond		-3 347 060	-1 463 770	-421 342
Bruk av bundne driftsfond	1 197 893	859 952	1 247 457	1 667 929
Avsetninger til disposisjonsfond				-57 582 922
Bruk av disposisjonsfond	88 903 796	2 651 514	30 060 420	
Dekning av tidligere års merforbruk				
Sum disponering eller dekning av netto driftsresultat	40 101 689	164 406	29 844 107	-56 336 335
Fremfør til inndecking i senere år (merforbruk)	0,00	0,00	0,00	0,00

Kilde: Handlings- og økonomiplan 2025-2028

Tabellen viser at Hitra kommune har budsjettert med et negativt netto driftsresultat for årene 2025 til 2027. Som oppstillingen viser, budsjetterer kommunen med bruk av disposisjonsfond. Bruken av disposisjonsfondet er størst i 2025 og 2027, som er de årene hvor Havbruksfondet ikke gir store utbetalinger. Kommunen velger i 2025 å avsette 50 millioner kroner til investeringer, som gjør at kommunen bruker nesten 89 millioner kroner av disposisjonsfondet sitt i 2025. For 2027 er bruken av disposisjonsfondet 30 millioner kroner. Til sammen for økonomiplanperioden, budsjetteres det med bruk av 140 millioner fra disposisjonsfondet.

Kommunen budsjetterer for år 2028 med et positivt netto driftsresultat på 56 millioner kroner, og planlegger å avsette 57 millioner kroner til disposisjonsfondet. Differansen på

disposisjonsfondet er bruken minus avsetninger, som totalt gir at disposisjonsfondet «tømmes» for 83 millioner kroner i økonomiplanperioden.

Om kommunens driftsnivå, skriver kommunen:

Kommunedirektøren ser ikke at det vil være mulig å opprettholde dagens tjenestenivå innenfor budsjetttrammene og konsekvensen vil være lavere tjenesteyting til våre innbyggere. Våre tjenesteområder hadde en manko på 22,4 mill. for å kunne opprettholde dagens tjenester. Etter at regjeringen bevilget ytterligere 4,3 milliarder til kommunen, som for Hitra kommune utgjør 4,1 mill., hadde vi i realiteten nå en manko på 18,3 mill. i forhold til budsjettforslaget. Dette ble løst gjennom å vedta reduksjon av tidligere vedtak om overføring av 75 mill. til 50 mill. fra disposisjonsfond til investering. Dette betyr da en fremtidig økt lånebelastning.

4.6 Vurdering

Revisjonskriteriene er gjengitt i de blå boksene. Revisors vurdering følger under boksene.

Økonomiplan og årsbudsjett skal være realistisk.

Revisor vurderer at datakildene som brukes for å anslå kommunens inntekter og utgifter er relevante og anerkjente kilder som gir gode forutsetninger for å utarbeide realistisk budsjett.

Kommunen mottar store inntekter fra Havbruksfondet som det budsjetteres med i driften. De store utbetalingene som Havbruksfondet gjør, kommer annet hvert år, og størrelsene på utbetalingene varierer. Dette er usikre inntekter for kommunen, og vanskelig å beregne for kommunen. Inntektene som kommer fra Havbruksfondet, gir kommunen et betydelig tilskudd til kommuneøkonomien sammenlignet med kommuner som ikke mottar dette. Revisor vurderer at kommunen må være aktsom når de anslår inntektene fra Havbruksfondet slik at de ikke overvurderes.

Revisor vurderer at handlings- og økonomiplanen til kommunen ikke beskriver usikkerheten som ligger til enkelte av anslagene i budsjettet, eksempelvis havbruksfondet og sykefravær. Deler av usikkerheten blir beskrevet i kapittelet om status og rammebetingelser, men det gis ikke informasjon om hvordan disse størrelsen håndteres i årsbudsjettet og økonomiplan. Politisk nivå må være kjent med usikkerheten knyttet til budsjettanslagene når de vedtar årsbudsjett og økonomiplan. Samtidig må forutsetningene og rammebetingelsene for årsbudsjett og økonomiplan kommer tydelig fram for de folkevalgte. Informasjon fra kommunedirektør tyder på at disse usikkerhetsmomentene blir formidlet muntlig til de folkevalgte i møter.

Revisor vurderer kriteriet som manglende oppfylt.

Økonomiplan og årsbudsjett skal settes opp i balanse.

Økonomiplan og årsbudsjett for kommunen settes opp i balanse. Likevel er det forhold som revisor vurderer som viktige med tanke på å at den økonomiske handleevnen skal ivaretas over tid.

Kommunen har for årene 2025-2027 ikke planlagt et positivt netto driftsresultat; utgiftene er høyere enn inntektene. Netto driftsresultat sees på som en av den viktigste indikatoren for økonomisk balanse i kommuneøkonomien, og som viser hvor mye kommunen kan sette av til fremtidig handlingsrom og finansiering av investeringer. Selv om kommunen mottar store inntekter gjennom Havbruksfondet, må kommunen bruke disposisjonsfondet sitt for å balansere driften. Kommunen har planlagt med avsetning til fond i 2028, men avsetningen kompenseres ikke den totale bruken av fondsmidler. Revisor vurderer derfor at kommunen ikke har et realistisk og balansert budsjett som ivaretar økonomisk bærekraft. Det planlegges ikke for langsiktig økonomisk bærekraft når kommunen bruker sparepengene til å finansiere driften, for på et tidspunkt kan sparepengene være brukt opp.

Revisor vurderer kriteriet som manglende oppfylt.

4.7 Konklusjon

I hvilken grad ivaretas kommunelovens krav om realistisk, fullstendig og oversiktlig budsjett?

Revisor konkluderer med at kommunelovens krav om realistisk budsjett ivaretas i liten grad.

Det er alltid knyttet usikkerhet til planlegging fram i tid. Hitra kommunen synliggjør ikke usikkerhetene til anslagene som budsjettet bygger på godt nok. Det kan medføre at økonomiplanleggingen ikke bygger på et realistisk grunnlag om hva som faktisk er mulig å oppnå i kommunen. Samtidig er det vanskelig å se at budsjettet sikrer økonomisk balanse som skal sørge for å ivareta kommunens handleevne over tid. Driftsnivået i kommunen er ikke er tilpasset kommunens økonomiske rammer. Bruk av sparepenger i et lengre perspektiv bidrar ikke til å oppnå langsiktig økonomisk bærekraft.

5 ØKONOMISK HANDLEEVNE

5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

I hvilken grad er budsjettprosessen innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handleevne?

5.2 Bakgrunn

Forrige kapittel undersøkte kravet om realistisk budsjett, og at det er viktig for å sikre økonomisk handleevne blir ivaretatt over tid. Dette kapitlet vil undersøke hvordan kommunen sørger for å ivareta kommunens økonomiske handleevne. Økonomisk handleevne kan beskrives som kommunens økonomiske handlingsrom eller kommunens frie disponible inntekter, som sier hvor mye kommunen har tilgjengelig etter at lovpålagte oppgaver og minstestandarder er dekket.¹⁹

Kommuner med et sunt økonomisk handlingsrom vil møte innstramminger eller uforutsette hendelser ved å redusere driftsresultatet eller bruke av disposisjonsfond. Kommuner som står uten økonomisk handlingsrom, må kutte i tjenestene dersom de ikke har disposisjonsfond som de kan bruke. Konsekvensene til kommuner som har et svakt netto driftsresultat over tid, er et mindre handlingsrom gjennom lavere disposisjonsfond, økt gjeld og eventuelt bruk av midler til å dekke underskudd (merforbruk).²⁰

Kommuneloven stiller krav til at kommunene skal vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi, jamfør § 14-2, bokstav c. Framsikt skriver²¹ at måltallene er sentrale for å synliggjøre kommunens handlingsrom.

Problemstillingen vil derfor undersøke hvordan budsjettprosessen ivaretar Hitra kommune økonomiske handleevne ved å se på de finansielle måltallene og hvordan langsiktig planlegging bidrar til å få oversikt over framtidig økonomisk handlingsrom.

¹⁹ <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-nordland/dokument-fmno/kommunal-styring-dok/kommuneokonomi/fmno---veileder-i-kommunal-okonomistyring-for-folkevalgte.pdf#:~:text=%C3%98konomisk%20handlingsrom%20Din%20kommunes%20%C3%B8konomiske%20handlingsrom%20er,er%20det%20samme%20som%20frie%20disponible%20inntekter.>

²⁰ Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, veileder, Kommunal- og distriktsdepartemenet

²¹ <https://framsikt.no/blogg/hva-er-en-god-handlings-og-okonomiplan/>

5.3 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunestyret skal vedta finansielle måltall.
- De finansielle måttallene skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.
- Økonomiplan og årsbudsjett skal vise utviklingen i kommunens økonomi, herunder utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

Kilder til utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

5.4 Vedtak om finansielle måltall

Vedtak om kommunens finansielle måltall ble gjort i forbindelse med vedtak om kommunens økonomireglement i kommunestyret sak 7/21 den 18. februar 2021. Økonomireglementet bruker både begrepene finansielle måltall og økonomiske handlingsregler, men referer til vedtatte handlingsregler. De økonomiske handlingsreglene skal ligge til grunn for handlings- og økonomiarbeidet. Av saksfremlegget framgår det at disse reglene har vært innarbeidet i Hitra kommune sin økonomiske planlegging siden 2018, og at de vil være gjenstand for årlig vurdering. Tabellen nedenfor viser opprinnelig forslag til handlingsregler og vedtaket i kommunestyret.

Tabell 6. Handlingsregler, forslag og vedtak i kommunestyret.

Handlingsregel	Opprinnelig forslag	Vedtak kommunestyret
Andel kapitalutgifter, andel av de frie disponible inntekter som skal betjene kapitalutgifter – eksklusive VAR ²² -området og startlån	10 %	10 %
Netto driftsresultat – eksklusive VAR-området	1,5 %	1,0 %
Størrelse på disposisjonsfondet	Disposisjonsfondet skal være på minimum 12 % av driftsinntektene	Minimum 15 % av sum driftsinntekter for totalt disposisjonsfond (inkl. øremerkede fond) Minimum 8 % av sum driftsinntekter for frie disposisjonsfond (ikke øremerket/disponert til vedtatte formål)
Gjeld som belaster driftsregnskapet	70 % av driftsinntekter	75 % av sum driftsinntekter

Kilde: Sak 7/21, kommunestyret, Hitra kommune

Tabellen viser at det ble gjort justeringer for to av handlingsreglene mellom opprinnelig forslag og vedtak i kommunestyret.

Økonomireglementet sier at måltall skal vedtas av kommunestyret ved behandling av handlings- og økonomiplanen. Handlings- og økonomiplanen for 2025-2028 inneholder en del om kommunens handlingsregler under kapittelet for «Status og rammebetingelser», hvor fire handlingsregler er beskrevet. Handlingsregelen om at størrelsen på disposisjonsfondet skal være minimum 8 prosent av sum driftsinntekter for frie disposisjonsfond er ikke inkludert i handlings- og økonomiplanen 2025-2028.

²² Vann, avløp og renovasjon

5.5 Bruken av finansielle måltall

5.5.1 Handlingsreglene i Hitra kommune

Revisor har sett nærmere på hvordan kommunen har definert sine handlingsregler i økonomireglementet vedtatt i 2023. Økonomireglementet sier at handlingsreglene skal gjelde som gjennomsnitt for økonomiplanperioden.

Handlingsregel 1: Handlingsregel om andel kapitalutgifter – inntil 10% av de frie disponible inntektene skal betjene kapitalutgifter – eksklusiv VAR-området og startlån.

Økonomireglementet sier at minimum 90 prosent av kommunens frie disponible inntekter skal gå til å drifte kommunens tjenester. Målsetningen defineres som å stabilisere gjelden, slik at årlige avdrag til ordinær drift samsvarer med låneopptak. Økonomireglementet definerer ikke hva som inngår i kapitalutgifter.

Handlingsregel 2: Målsetting for netto driftsresultat – skal være på minimum 1,0% av sum driftsinntekter - eksklusiv VAR-området.

Under dette punktet, skriver kommunen at dette er av mange regnet som den viktigste indikatoren på kommunens økonomiske handlefrihet, og viser hva kommunen har til disposisjon for avsetninger til framtidig bruk og til egenfinansiering av investeringer. Økonomireglementet viser til at anbefalt størrelse er 1,75 prosent.

Handlingsregel 3: Målsetting om størrelse på disposisjonsfond – skal være på:

- Minimum 15% av sum driftsinntekter for totalt disposisjonsfond (inkl. øremerkede fond)
- Minimum 8% av sum driftsinntekter for frie disposisjonsfond (ikke øremerket/disponert til vedtatte formål)

Måltallet uttrykker hvor stor økonomisk buffer kommunen har for sin løpende drift, og er et uttrykk for kommunens økonomiske handlefrihet, skriver kommunen. Et høyt netto driftsresultat og mye reserver i fond, fører til at kommuner i større grad tåler et høyere gjeldsnivå.

Handlingsregel 4: Målsetting om gjeld som belaster driftsregnskapet – skal være maksimalt på 75% av sum driftsinntekter.

Økonomireglementet sier at, sammen med handlingsreglen om andel kapitalutgifter, er dette en målsetning om at lån som belaster driftsregnskapet (netto renteeksponert gjeld) ikke skal utgjøre med enn 75 prosent av driftsinntektene. Formålet med handlingsreglen er å begrense gjeldsnivået for å oppnå stabilitet i tjenesteproduksjonen. Indikatoren sier noe om hvor mye av

kommunens netto lånegjeld som er igjen etter at rentekompensasjon og rentebærende likviditet er trukket fra og VAR-sektoren er hensyntatt.

Kommunen viser i HØP 2025-2028 til sine vedtatte handlingsregler, og hvordan nivået på disse er for økonomiplanperioden. Kommunedirektøren budsjettforslag²³ viser i tabellen nedenfor hvordan budsjettforslaget påvirket nivået på handlingsreglene.

Tabell 7. Handlingsreglene i kommunedirektørens forslag for HØP 2025-2028.

Handlingsregel	Handlings- og økonomiplan 2025-2028				Gjennomsnitt	Vedtatte handlingsregler
	2025	2026	2027	2028		
Renter og avdrag ekskl. VAR i % av frie inntekter	13 %	13,3 %	13,9 %	11,6 %	12,9 %	10 %
Netto driftsresultat i % av driftsinntekter, ekskl. VAR	-4,5 %	0,8 %	-3,1 %	8,4 %	0,7 %	1 %
Totale disposisjonsfond i % av driftsinntekter	11,5 %	11,1 %	8,7 %	15,7 %		15 %
Gjeld som belaster drift i % av driftsinntekter	111,9 %	101 %	99,9 %	82,7 %	97,3 %	75 %

Kilde: Kommunedirektørens forslag til handlings- og økonomiplan 2025-2028, Hitra kommune

For den vedtatte handlings- og økonomiplanen 2025-2028, er nivået på handlingsreglene vist i tabellen nedenfor.

Tabell 8. Handlingsreglene i HØP 2025-2028, vedtatt av kommunestyret.

Handlingsregler	Handlings- og økonomiplan 2025-2028				Gjennomsnitt	Vedtatte handlingsregler
	2025	2026	2027	2028		
Renter og avdrag ekskl. VAR i % av frie inntekter	13 %	13,3 %	13,8 %	11,5 %	12,8 %	10 %
Netto driftsresultat i % av driftsinntekter, ekskl. VAR	-5,9 %	-0,4 %	-4,3 %	7,3 %	-0,5 %	1 %
Totale disposisjonsfond i % av driftsinntekter	10,8 %	9,3 %	5,7 %	12 %		15 %
Gjeld som belaster drift i % av driftsinntekter	111 %	100,2 %	99 %	81,9 %	97,3 %	75 %

Kilde: Handlings- og økonomiplan 2025-2028, Hitra kommune

I både kommunedirektørens forslag og kommunestyrets vedtatte handlings- og økonomiplan 2025-2028, oppnår kommunen ingen av sine vedtatte handlingsregler i økonomiplanperioden. Gjennomsnittlig nivå for netto driftsresultat er nærmere handlingsregelen på 1 prosent enn det som ble vedtaket i kommunestyret.

²³ <https://pub.framsikt.net/2025/hitra/bm-2025-h%C3%B8p2025-2028#/>

Kommunens oppdatert økonomireglement fra desember 2024 viser kommunens handlingsregler, gjengitt i figuren nedenfor.

Kommunens handlingsregler er:

Handlingsregler	Nivå
Netto driftsresultat (i % av brutto driftsinntekter ekskl. VAR-området)	$\geq 1,0\%$
Kapitalutgifter ekskl. VAR-området og startlån (i % av frie inntekter)	$\leq 10,0\%$
Netto gjeld som belaster drift (i % av brutto driftsinntekter)	$\leq 75,0\%$
Disposisjonsfond (i % av brutto driftsinntekter)	$\geq 15\%$

Kilde: Økonomireglement, Hitra kommune, vedtatt i kommunestyret sak 103/24.

Figur 7. Hitra kommune sine handlingsregler i økonomireglement 2024.

Figuren viser at det er tilsvarende handlingsregler som er vedtatt som i tidligere økonomireglement, bortsett fra at handlingsregelen om disposisjonsfondet ikke lenger er delt i to. Oppdatert økonomireglement sier at disposisjonsfondet i prosent av brutto driftsinntekter skal være større eller lik 15 prosent.

5.5.2 Ulike måltall

Rapport²⁴ fra Senter for økonomisk forskning peker på at de mest benyttede måltallene som brukes i kommunene er netto driftsresultat, gjeld og disposisjonsfond, og at disse er de mest sentrale størrelsene å knytte måltall til. Hitra kommune har valgt handlingsregler som ikke er direkte sammenlignbare med disse tre størrelsene. Delkapittelet vil derfor se på andre måltall for Hitra kommune, enn deres vedtatte handlingsregler, for å belyse for hvordan andre finansielle måltall kan si noe om langsiktig økonomisk utvikling i Hitra kommune.

Rana kommune, NORD universitet og Statsforvalteren i Nordland har utviklet en kommunaløkonomisk bærekrafts-modell (KØB-modellen) som baserer seg på netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad (alle målt i prosent av driftsinntekter). KØB-modellen er en økonomisk styringsmodell for langsiktig utvikling og bærekraft i kommunesektoren. Den bygger på et grunnleggende KØB-prinsipp om at dagens tjenestetilbud minst er i samsvar med minimumsstandarden og kan opprettholdes over lengre tid uten vesentlig kvalitetsmessig forringelse i tjenestetiltak, nedbygging av formue eller skattemessig eller gjeldsmessige økninger. Det presiseres at formue omfatter ulike egenkapitalstørrelser og realkapital.²⁵

²⁴ Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommunene, SØF-rapport nr. 03/19, J.M.V. Iversen, T. Kråkenes, O.H. Nyhus, L.E. Borge, M. Haraldsvik, 2019, Senter for økonomisk forskning AS

²⁵ Gårseth-Nesbakk 2018

På oppdrag fra KS har det våren 2025 blitt utarbeidet nye anbefalinger om nivå på sentrale økonomiske nøkkeltall for kommunal sektor gjennom en prognosemodell.²⁶ I rapporten gir prognosemodellen et normalnivå, og beregner i tillegg egne måltall for hver kommune.

Tabell 9. Ulike måltall.

Måltall	KØB-modellen	Normalnivå fra prognosemodell	Prognosemodell for Hitra kommune
Netto driftsresultat	2,00 %	1,75 %	0,34 %
Gjeld	75 %	85 %	85 %
Disposisjonsfond	8 %	5 %	8,20 %

Kilde: KØB-modell og KS

Tabellen ovenfor gir en oppsummering av anbefalte måltall fra KØB-modellen, normalnivå fra prognosemodellen og prognosemodellen sine tall for Hitra kommune. Dette er måltall som kan gjenspeile hvilket nivå Hitra kommune bør ha på de tre størrelsene for å gjenspeile en bærekraftig langsiktig økonomi.

5.6 Utvikling i kommunens økonomi

For å drive bærekraftig over tid er det nødvendig å tilpasse kapasiteten innen ulike tjenester til brukernes behov og antall brukere. Derfor vil vurderinger omkring befolkningsutvikling og sammensetning være sentrale forhold å ta hensyn til, samt behovene framover. Bevaring av kommunens formue, forstått som ulike størrelser for egenkapital og realkapital er et grunnleggende prinsipp for økonomisk bærekraft.²⁷

Nedenfor vil først driftsnivået i kommunen omtales. Deretter vil revisor presentere elementer knyttet til KØB-modellen, som befolkningsutvikling, gjeld og vedlikeholdsetterslep. Til slutt presenteres kommunens økonomiske handlingsrom med hjelp av ulike modeller.

5.6.1 Driftsnivået i kommunen

Som nevnt, i kapittel 4.5, skriver kommunen i handlings- og økonomiplan 2025-2028 at opprettholdelse av dagens tjenestenivå innenfor budsjetttrammen ikke er mulig. Saksfremlegget til budsjettbehandlingen av handlings- og økonomiplan 2025-2028 i kommunestyret, skriver følgende om driftsnivået i kommunen:

Både kommunedirektøren, gjennom sitt forslag, og formannskapet gjennom høringsforslaget har lojalt fulgt opp kommunestyrets vedtak om redusert driftsnivå på

²⁶ Oslo Economics, Telemarksforskning og KS FoU 2025

²⁷ Gårseth-Nesbakk, 2018

10 mill. i 2025..... Samtidig er det avgjørende at kommunen greier å redusere driftsnivået på sikt, for å møte framtidige utfordringer som vi med sikkerhet vet kommer.

Under behandlingen av HØP 2025-2028, vedtok kommunestyret å tilbakeføre nedtrekket på 10 millioner kroner og at økonomiske utgifter til dette tas fra driftsfond. Kommunestyret vedtok også at overføringen fra disposisjonsfondet til investeringsbudsjettet 2025, ble redusert fra opprinnelig vedtak (kommunestyret sak 88/22) på 75 millioner kroner til 50 millioner kroner.

Kommunen skriver i saksfremlegget at differansen for å opprettholde dagens tjenestenivå, er 18,3 millioner kroner, og lister opp årsakene til differansen (eksempelvis økte årsverk, inntektsbortfall og for lavt budsjett på en del faste poster innenfor eiendom og drift). Mangelen på 18,3 millioner kroner omtales også i handlings- og økonomiplanen 2025-2028. I oversikten over økonomisk drift, satt opp i HØP 2025-2028, er brutto driftsresultat for budsjettåret 2025 på negative 8,8 millioner kroner. Brutto driftsresultat viser forskjellene mellom driftsinntekter og driftsutgifter. Revisor er ikke kjent med hvordan kommunen har kommet fram til differansen på 18,3 millioner kroner for å opprettholde driftsnivået, da differansen ikke dokumenteres eksplisitt i HØP 2025-2028 eller saksfremlegget til kommunestyret. Saksfremlegget presenterer tabell, som vist i figuren under, som viser underdekningen i drift og finansiering av drift for kommunedirektørens forslag til HØP 2025-2028.

BESKRIVELSE AV DRIFTSNIVÅ	Regnskap				Handlings- og økonomiplan 2025-2028 - FORSLAG							
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Driftsnivå, ekskl. VAR	-358 mill.	-384 mill.	-417 mill.	-447 mill.	-478 mill.	-495 mill.	-494 mill.	-494 mill.	-494 mill.	-494 mill.	-494 mill.	-494 mill.
Skatt	161 mill.	172 mill.	166 mill.	184 mill.	189 mill.	200 mill.	202 mill.	204 mill.	204 mill.	204 mill.	204 mill.	204 mill.
Inntektsutjevning	15 mill.	26 mill.	25 mill.	17 mill.	27 mill.	17 mill.	18 mill.	18 mill.	18 mill.	18 mill.	18 mill.	18 mill.
Rammetilskudd	158 mill.	164 mill.	192 mill.	206 mill.	230 mill.	241 mill.	254 mill.	268 mill.	268 mill.	268 mill.	268 mill.	268 mill.
Eiendomsskatt	22 mill.	22 mill.	21 mill.	18 mill.	15 mill.	15 mill.	15 mill.	15 mill.	15 mill.	15 mill.	15 mill.	15 mill.
Renteinntekter	3 mill.	4 mill.	9 mill.	9 mill.	9 mill.	9 mill.	9 mill.	9 mill.	9 mill.	9 mill.	9 mill.	9 mill.
Utbytte	6 mill.	6 mill.	8 mill.	4 mill.	5 mill.	5 mill.	5 mill.	5 mill.	5 mill.	5 mill.	5 mill.	5 mill.
Renter og avdrag (ekskl. VAR)	-32 mill.	-35 mill.	-45 mill.	-55 mill.	-70 mill.	-82 mill.	-80 mill.	-77 mill.	-77 mill.	-77 mill.	-77 mill.	-77 mill.
Rentekomp.	2 mill.	2 mill.	3 mill.	2 mill.	2 mill.	2 mill.	2 mill.	2 mill.	2 mill.	2 mill.	2 mill.	2 mill.
Sum frie inntekter minus renter og avdrag	335 mill.	335 mill.	361 mill.	378 mill.	378 mill.	378 mill.	378 mill.	378 mill.	378 mill.	378 mill.	378 mill.	378 mill.
Manko/underdekning i drift	-23 mill.	-23 mill.	-39 mill.	-61 mill.	-72 mill.	-89 mill.	-71 mill.	-52 mill.	-52 mill.	-52 mill.	-52 mill.	-52 mill.
Havbruksfond/Produksjonsskatt	21 mill.	73 mill.	29 mill.	106 mill.	44 mill.	95 mill.	49 mill.	118 mill.	118 mill.	118 mill.	118 mill.	118 mill.
Overføring til investeringsregnskapet	5 mill.	1 mill.	29 mill.	0 mill.	0 mill.	0 mill.	0 mill.	0 mill.	0 mill.	0 mill.	0 mill.	0 mill.
Netto avsetning til/-bruk av disp.fond	-7 mill.	49 mill.	-39 mill.	45 mill.	-79 mill.	6 mill.	-22 mill.	66 mill.	66 mill.	66 mill.	66 mill.	66 mill.

Kilde: Saksfremlegg, kommunestyret sak 93/2024

Figur 8. Finansiering av drift, Hitra kommune.

I saksfremlegget presenteres også en tabell for disposisjonsfondet, gjengitt i figuren nedenfor.

Disposisjonsfond HANDLINGSREGEL >= 15%	2025	2026	2027	2028	SUM I PER.
Saldo 01.01 - tusen kr	160 087 560	80 793 764	87 070 795	65 475 834	160 087 560
Budsjettetert bruk av disposisjonsfond	-79 293 796	0	-21 594 961	0	-100 888 757
Budsjettetert avsetning til disposisjonsfond	-	6 277 031	-	66 039 713	72 316 744
Saldo 31.12 - HANDLINGSREGEL >=15%	80 793 764	87 070 795	65 475 834	131 515 547	131 515 547
Sum driftsinntekter (tusen kr)	701 426	781 968	752 625	839 347	768 841
Disposisjonsfond i % av driftsinntekter	11,5%	11,1%	8,7%	15,7%	17,1%

Kilde: Saksfremlegg, kommunestyret sak 93/2024

Figur 9. Bruk og avsetning til fond Hitra kommune.

Til tabellen kommenterer kommunen at avsetningen til disposisjonsfond forutsetter i stor grad at kommunen får inntekter fra Havbruksfondet og produksjonsavgift på landbasert vindkraft, og at kommunen er avhengig av disse inntektene for å gå i driftsmessig balanse. For å oppfylle kravene i handlingsreglene og på sikt gjøre seg mindre avhengig av inntektene, er det nødvendig med driftstilpasninger i planperioden.

5.6.2 Befolkningsutvikling

I handlings- og økonomiplanen 2025-2028 er det et eget kapittel om befolkningsutvikling. Hitra er i norgestoppen når det gjelder prosentvis økning i innbyggertallet de siste 10-15 årene. Veksten skyldes tilflytting, særlig fra utlandet, på grunn av næringslivets behov for arbeidskraft i kommunen og nabokommunen Frøya. Veksten skyldes i større grad økte barnefødsler som har gitt fødselsoverskudd (differansen mellom antall døde minus antall fødte). Kapittelet viser til befolkningsutviklingen fram til og med 2024. Videre vises det grafer og diagram for befolkningsprognose og demografiutgifter²⁸ fra 2024 til og med 2028. Prognosene er vist etter aldersinndeling.

Kommunen har en målsetning om en økning i befolkningen på totalt 75 personer per år. Veksten i kommunen vil ikke fortsette, dersom det ikke prioriteres ressurser til å sørge for at det skal kunne skje, og kommunen må i fortsettelsen jobbe hardt for å oppnå vekstmålene sine. Kommunen må tåle å stå i noen «voksesmerter», skriver kommunedirektøren, og kommunen er i et konstant trykk for å levere på de kommunale tjenestene og prioritere riktig.²⁹

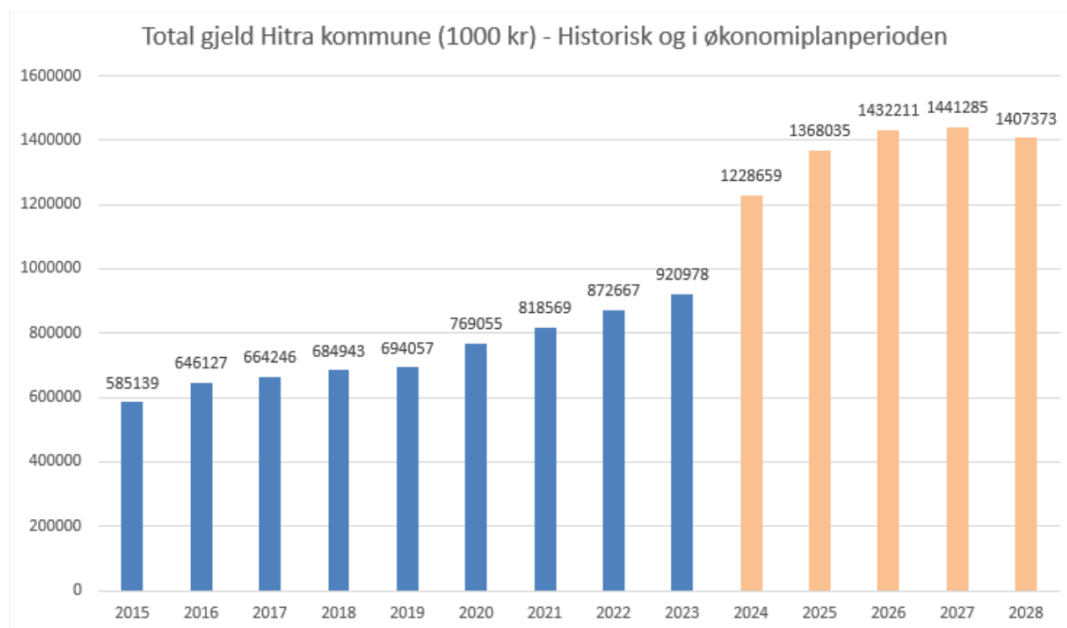
5.6.3 Gjeld

Handlings- og økonomiplanen viser kommunens utvikling i gjeld. Det vises både til utvikling i total gjeld og gjeld per innbygger, for faktisk utvikling fra 2015 til 2023, og utviklingen i

²⁸ Demografiutgifter er ikke nærmere forklart.

²⁹ Handlings- og økonomiplan 2025-2028

økonomiplanperioden, grafisk. Videre presenteres også kommunens netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter for perioden 2020 til 2028, både grafisk og i tabell. Figuren nedenfor gjenspeiler den totale gjeldsutviklingen i kommunen.

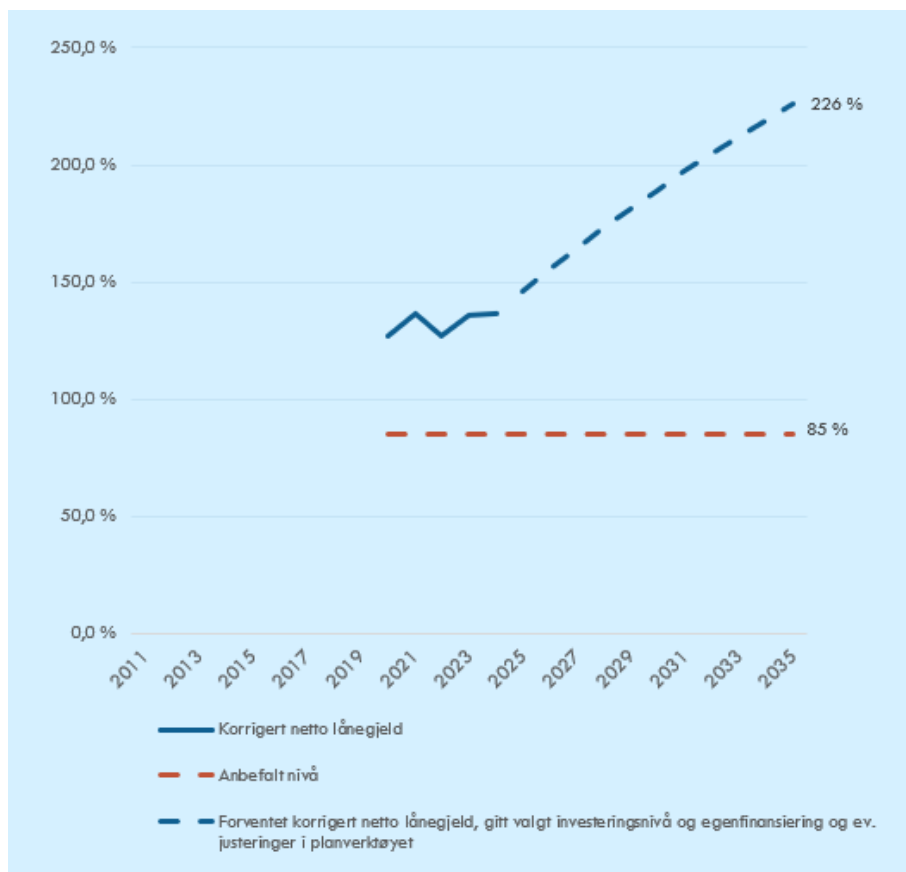


Kilde: Handlings- og økonomiplan 2025-2028

Figur 10. Total gjeldsutvikling for Hitra kommune.

Kommunen skriver at det for utviklingen av gjelden i økonomiplanperioden per innbygger, er forutsetningen om økt innbyggervekt på 75 personer per år lagt inn.

KS sin prognosemodell for Hitra kommune viser grafisk historisk nivå på netto lånegjeld fratrasket ubundne investeringsfond sammenlignet med anbefalte maksimumsnivå (fra prognosemodellen) i perioden 2011 og fram til 2035. Grafen vises i figuren nedenfor.



Kilde: KS prognosemodell for Hitra kommune

Figur 11. Historisk nivå på netto lånegjeld fratrasket ubundne investeringsfond sammenlignet med anbefalte maksimumsnivå for Hitra kommune.

Grafen for forventet korrigert netto lånegjeld viser at Hitra kommune i 2035 vil ha en lånegjeld på 226 prosent av driftsinntektene, gitt valgt investeringsnivå og egenfinansiering og eventuelle justeringer i planverktøyet. Merk at dette er en annen størrelse enn hva kommunen bruker i sine handlingsregler når det gjelder gjeld.

5.6.4 Vedlikeholdsetterslep

En rapport fra Rådgivende Ingeniørers Forening³⁰ februar 2024 viser at 76 prosent av norske kommuner ikke har kontroll på vedlikeholdsetterslepet og at en tredjedel av kommunene mener vedlikeholdsetterslepet har økt.³¹

Tjenesteområdet for eiendom og drift, beskriver under hovedprioriteringer i handlings- og økonomiplan 2025-2028 at optimalisering av bygg er en prioritert. Det begrunnes med at ressurser for drift og vedlikehold av bygg er begrenset, og det fører til etterslep i vedlikehold.

³⁰ https://gammel.rif.no/wp-content/uploads/2024/01/StateOfTheNation_2023_2-Endelig.pdf

³¹ <https://www.multiconsult.no/alvorlige-tall-pa-vedlikeholdsetterslep-blant-norske-kommuner/>

Kommunen skriver at dette skal gjøres gjennom større fokus på drift og vedlikehold ved nybygging, og at valg av materialer og løsninger både utvendig og innvendig som gir lengre vedlikeholdsintervall og forenkler renhold.

Enhetsleder for drift og tekniske tjenester forteller at det ikke er egne poster for vedlikehold i kommunens handlings- og økonomiplan. Enheten får økonomiske midler til drift og kan fordele midler til vedlikehold, men enhetsleder opplever at det blir mindre midler til vedlikehold.

Enhetsleder har ferdigstilt en vedlikeholdsplan med seks års syklus, men opplyser at planen ikke er vedtatt i politiske organ. Planen viser at kommunen fra 2024 trenger 55 millioner kroner til vedlikehold, men det må i tillegg tas høyde for prisstigning og nye behov.

Enhetsleder forteller at for å få gjennomslag for tiltak i vedlikeholdsplanen, må det behandles i strategisk ledelse. Kommunen baserer seg på fondsmidler til vedlikehold, med et eget fond til vedlikehold av bygninger. I årsbudsjettet er det satt av 900 000 kroner til vedlikehold, og disse brukes til akutt vedlikehold.

Saksfremlegget til behandling av handlings- og økonomiplanen 2025-2028 i kommunestyret desember 2024 inneholder et eget punkt om foreløpig vedlikeholdsplan for kommunale bygg. Det er referert til at vedlikeholdsplanen må bearbeides mer før tiltakene kan legges inn som en del av handlings- og økonomiplanen, og at dette dreier seg om skillet drift og investering og prioritering av tiltakene. Ved budsjettbehandling av HØP 2026-2029 vil det komme en komplett prioriteringsrekkefølge på tiltakene. Saksfremlegget skriver at:

De tiltakene som er anbefalt i 2025 kan i stor grad dekkes gjennom midlene som står igjen på kommunens vedlikeholdsfond (ca. 1,8 mill. kroner). Da er maling knyttet til Hitra helsetun tatt ut og tiltakene knyttet til Sandstad eldreboliger.

I uttalelsen til foreløpig rapport, kommenterer kommunedirektør at det ikke er en fullverdig vedlikeholdsplan enda. Kommunen må jobbe videre med dokumentet, og må blant annet vurdere om behovene som ligger inne i den foreløpige vedlikeholdsplanen er å anse som oppgraderinger (investeringer) eller vedlikehold (drift). Når planen er ferdigstilt vil det også være naturlig å plassere disse på riktig budsjett.

5.6.5 Økonomisk handlingsrom

KS har utarbeidet en indikator for økonomisk handlingsrom på kommunenivå³² der følgende tre størrelser sees i sammenheng og vektes likt:

- Netto driftsresultat etter netto bundne fondsavsetninger.
- Netto lånegjeld fratrasket ubundne investeringsfond.
- Disposisjonsfond inkludert samlet merforbruk i driftsregnskapet til senere inndekning.

Indikatoren er delt i tre kategorier

- Rødt: begrenset økonomisk handlingsrom, samlet indikator mindre enn 1
- Gult; moderat økonomisk handlingsrom, samlet indikator mellom 1 og 2
- Grønn; større grad av økonomisk handlingsrom, samlet indikator over 2

Tabellen nedenfor oppsummere indikatoren for Hitra kommune fra årene 2019 til og med 2024.

Tabell 10. Oversikt over økonomisk handlingsrom, Hitra kommune, KS.

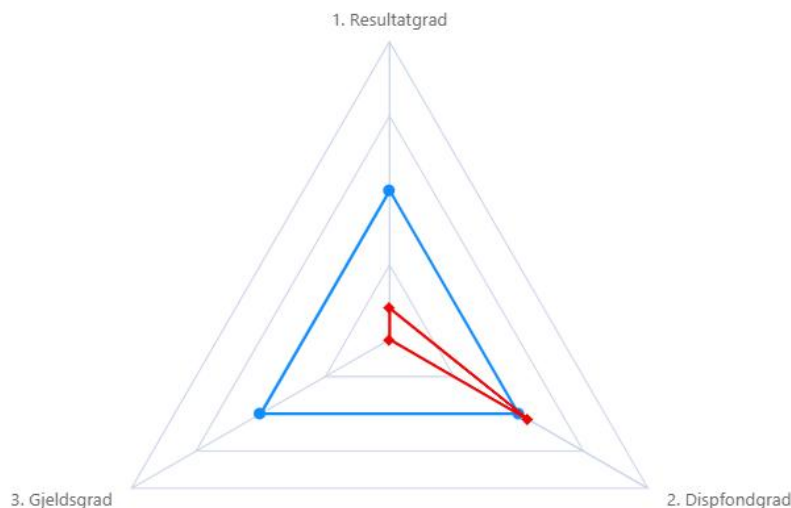
År	Indikator for økonomiske handlingsrom
2024	Gult
2023	Rødt
2022	Grønt
2021	Gult
2020	Grønn
2019	Gult

Kilde: Økonomisk handlingsrom, KS

Tabellen over indikatoren til KS viser at det økonomiske handlingsrommet for kommunen svinger mellom årene. Dette må sees i lys av inntekter fra Havbruksfondet. Det er store utbetalinger fra Havbruksfondet i partallsårene, noe som gjenspeiles i tabellen. I 2023 var indikatoren rød for Hitra og indikerer et begrenset handlingsrom.

Revisjon Midt-Norge SA har utarbeidet en modell for økonomisk handlingsrom, basert på KØB-modellen, for Hitra kommune. I modellen er det tall fra handlings- og økonomiplanen 2025-2028 som benyttes. Modellen viser resultatgrad som gjenspeiler netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter, gjeldsgrad (netto lånegjeld i prosent av driftsinntekt) og dispfonsgrad (størrelsen på disposisjonsfondet i prosent av driftsinntekt). Modellen viser de sentrale KØB måltallene i den blå trekant (presentert i kapittel 5.5.2), som er det optimale økonomiske handlingsrommet i KØB-modellen. Den røde trekanten gjenspeiler Hitra kommune sitt nivå på disse tilsvarende måltallene, og viser kommune sitt økonomiske handlingsrom.

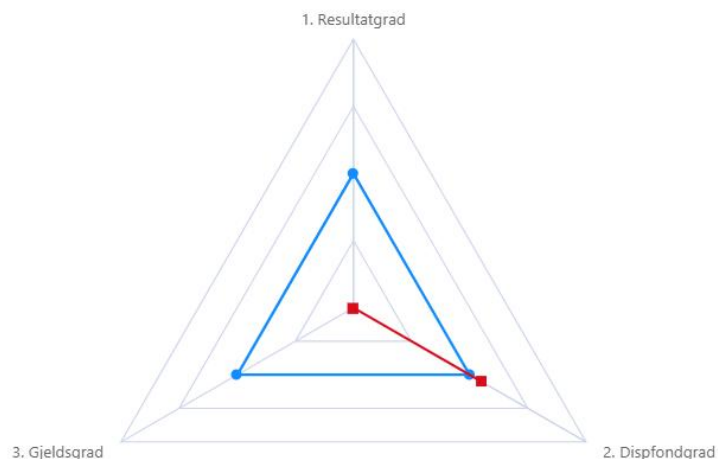
³² <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kno/svake-driftsresultater-og-hoy-lanegjeld-presenter-kommunenes-handlingsrom/>



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Figur 12. Økonomisk handlingsrom, Hitra kommune 2025 versjon 1.

Som den røde trekanten viser, er Hitra sitt økonomisk handlingsrom i stor grad knyttet til bruk av disposisjonsfond. Kommunen har budsjettert med et negativt netto driftsresultat i 2025, og sammen med høy gjeld, kan det indikere at kommunens økonomiske handlingsrom er lite. Kommunen budsjetterer med bruk av disposisjonsfond for å komme i balanse, siden kostnadene er høyere enn inntektene. Konsekvensene av svakt netto driftsresultat over tid, gjør at kommunen får mindre handlingsrom gjennom lavere disposisjonsfond og økt gjeld. Modellen for økonomisk utvikling nedenfor viser en «strengere» tilnærming for Hitra kommune sitt økonomiske handlingsrom, tatt i betraktning at det budsjetteres med negativt netto driftsresultat.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

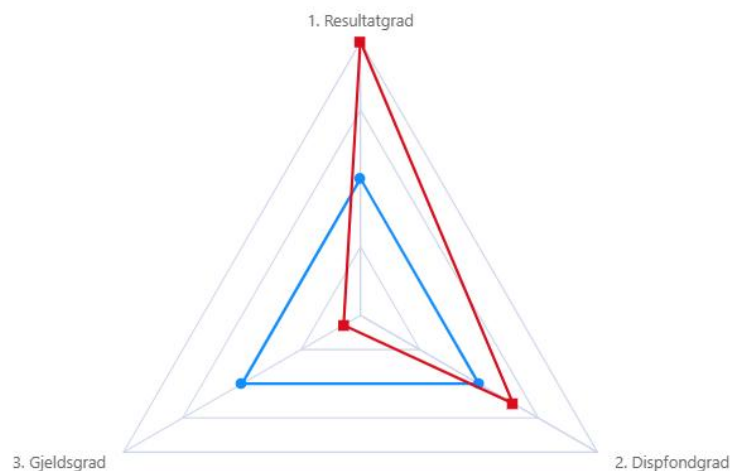
Figur 13. Økonomisk handlingsrom, Hitra kommune 2025 versjon 2.

Modellen her gir ingen rød trekant, som indikerer at kommunen ikke har noe økonomisk handlingsrom. Rapporten om KØB-modellen³³ skriver at intensjonen med trekantmodellen er at den skal fremme helhetstenking og at det skal være mulig å avveie ulike parametere mot hverandre. Rapporten skriver:

Økt gjeld kan kompenseres i form av høyere netto driftsresultat eller disposisjonsfond. Jo lavere disposisjonsfond kommunen har jo mer taler det for å påse at gjelden holdes forholdsvis lavt og/ eller at netto driftsresultat er tilstrekkelig høyt til å kompensere for lavt nivå på disposisjonsfond.

Modellen nedenfor viser planlagt årsbudsjett for 2028.

³³ Gårseth-Nesbakk



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figur 14. Økonomisk handlingsrom, Hitra kommune 2028 versjon 2.

Modellen viser at kommunen for 2028 vil få et større økonomisk handlingsrom. Kommunen har budsjettert med høyere generelle driftsinntekter. Dette skyldes utbetalinger fra Havbruksfondet siden det er partallsår. Kommunen budsjetterer for 2028 med et positivt netto driftsresultat, som brukes til avsetning til disposisjonsfond. Som nevnt i kapittelet om realistisk budsjett, kompenserer ikke avsetningen med den totale bruken av fondsmidler i planperioden.

5.7 Vurdering

Revisjonskriteriene er gjengitt i de blå boksene. Revisors vurdering følger under boksene.

Kommunestyret skal vedta finansielle måltall.

Kommunestyret har vedtatt finansielle måltall i 2021. Revisor er ikke kjent med hvordan disse måltallene ble fastsatt, ut over at det er beskrevet at det var størrelser som tidligere har blitt brukt. Økonomireglementet vedtatt i desember 2024, viser en endring i regelen knyttet til størrelsen på disposisjonsfondet. Ut over dette kan ikke revisor se at måltallene eller økonomiske handlingsregler, som de omtales som i økonomireglementet, er revidert eller gjort en vurdering av.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

De finansielle måltallene skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.

Kommunene står fritt til å vedta sine egne måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Hitra kommune har valgt andre måltall enn de tre mest vanlige størrelsene. Vurderingen baserer seg på det som står beskrevet i økonomireglementet for 2023, men det er ingen store endringer knyttet til det oppdatert økonomireglement fra desember 2024.

Kommunen er bevisst på at dette ikke bare er kommunens måltall, men også kommunens handlingsregler gjennom at de skriver at dette er viktige og nødvendige verktøy i den langsiktige styringen av kommunens økonomi. Revisor vurderer at intensjonen til kommunen med handlingsreglene er at de skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling. Derimot framstår handlingsreglene utydelig med tanke på begreper som inngår og hvordan disse handlingsreglene skal bidra til en sunn økonomi over tid. Vurderingen baserer seg både på hvilke handlingsregler kommunen har valgt, men også hvordan handlingsreglene praktiseres.

I handlingsregelen om kapitalutgifter er det ikke spesifisert hva som inngår i kapitalutgifter. Forklaringen til handlingsregelen tyder på at det ikke er rom for å sette av penger til sparing, siden det som ikke brukes på «kapitalutgifter» skal gå til å betjene kommunens tjenester. Det reiser også spørsmålet om hva som inngår i kommunens tjenester. Hvordan håndteres fremtidige investeringer i dette perspektivet, med tanke på avsetning til egenkapital/driftsfond? Revisor vurderer derfor at denne handlingsregelen ikke gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en langsiktig utvikling for å gi kommende generasjoner økonomisk handlefrihet, da den implisitt sier at alt skal gå til kapitalutgift eller drifte kommunens tjenester.

I handlings- og økonomiplanen refereres det kun til et samlet disposisjonsfond på 15 prosent (i tråd med oppdatert økonomireglement fra desember 2024). Revisor vurderer at i dette ligger også fondsmidler som er knyttet til bundne fond, som ikke gir informasjon om kommunens langsiktige økonomiske utvikling. Bundne fond er midler som er øremerket formål, som kommunen ikke disponerer fritt.

Revisor vurderer at kommunen mangler å definere hva som inngår i gjeld som belaster driftsregnskapet, i handlingsregelen knyttet til gjeld. Det er ikke klart for revisor hvilken gjeld kommunen sikter til. Kommunen kan ha ulike typer gjeld; gjeld til investeringer i bygg og anlegg og gjeld til videre utlån. Felles for disse er at gjelden alltid skal betales tilbake.

Når det gjelder praktiseringen av kommunens handlingsregler, planlegger ikke kommunen å være innenfor sine egne handlingsregler i planperioden. Rapporten fra Senter for økonomisk forskning (SFØ) skriver at handlingsregler er regler som til enhver tid skal følges, og noe kommunen har pålagt seg selv. Hitra kommune bryter alle sine handlingsregler, og revisor vurderer derfor at de ikke praktiseres som handlingsregler i kommunen. Det er heller ikke

informasjon i handlings- og økonomiplanen som sier noe om hvordan kommunen skal jobbe aktivt for å komme seg innenfor sine handlingsregler. Det gjøres ingen vurderinger om nivået på handlingsreglene er tilstrekkelig for å ha en økonomisk bærekraftig utvikling.

Det er kommunen selv som velger størrelse på sine måltall. Revisor vurderer at måltallene fra ulike kilder som presenteres, gir en retning på hvilket nivå som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.

Revisor vurderer kriteriet som manglende oppfylt.

Økonomiplan og årsbudsjett skal vise utviklingen i kommunens økonomi, herunder utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

Revisor vurderer at kommunen har synliggjort utviklingen i kommunens økonomi ved å beskrive driftsnivået i kommunen sett opp mot budsjetttrammen. For å sikre at de folkevalgte har all informasjon tilgjengelig knyttet til driftsnivået og bruken av disposisjonsfond, vurderer revisor at det er uheldig at enkelte tabeller er kun presentert i saksfremlegget og ikke i selve dokumentet for handlings- og økonomiplanen.

Inntekter fra Havbruksfondet og bruk av disposisjonsfond gjør at kommunen klarer å opprettholde driftsnivået selv om de har høyere utgifter enn inntekter. Havbruksfondet er en usikker inntektskilde. Derfor vurderer revisor at dersom driftsnivået fortsetter, kan kommunen risikere å tømme disposisjonsfondet sitt på kort tid. Rapporten om KØB-modellen peker på at det er behov for å ha kontroll med driften av kommunen, og spesielt påse at kommunen ikke pådrar seg høyere utgifter enn den har inntekter til å dekke det inn med.

Sentrale størrelser for å se utviklingen i kommunens økonomi er befolkning, gjeld og vedlikehold. Revisor vurderer at utviklingen i disse størrelsene ikke kommer godt nok fram i handlings- og økonomiplanen, men at saksfremlegget til behandlingen i kommunestyret gir noe flere detaljer om dette. Modellen fra KS indikerer at kommunen vil i fremtiden ha en gjeld på over 200 prosent i 2030. Dette er ingen fasit, men det gir en indikasjon på utviklingen.

Kommunens vedlikeholdsetterslep og behov, både nå og framover i tid, er ikke synliggjort i kommunens handlings- og økonomiplan, ut over en kort beskrivelse innenfor tjenesteområdet eiendom og drift. Kommunen jobber med å utarbeide en vedlikeholdsplan. Revisor vurderer at en vedlikeholdsplan vil bidra til at det gjennomføres systematisk vedlikehold på å kommunens realkapital og synliggjøring av det langsiktige vedlikeholdsbehovet kommunen har.

Ulike modeller for kommunens økonomiske handlingsrom, viser at kommunen er avhengig av utbetalingene fra Havbruksfondet, og at det er disse som skaper et økonomisk handlingsrom

for kommunen. Samtidig viser revisors modell av økonomisk handlingsrom, at kommunen i realiteten ikke har et økonomisk handlingsrom, ut over disposisjonsfondet sitt. Kommunen bruker av disposisjonsfondet sitt til å finansiere driften, og står i fare for å tømme fondet.

Mekanismene til KØB-modellen er å få en balanse i trekanten for å skape et økonomisk handlingsrom, men det krever en avveining mellom parameterne i modellen. Eksempelvis når disposisjonsfondet blir lavere, er teorien bak KØB-modellen, at gjelden holdes lavt og eller at netto driftsresultat er tilstrekkelig høyt for å kompensere for lavt nivå på disposisjonsfondet. For Hitra kommune sin del, vurderer revisor disse mekanismene ikke praktiseres. Gjelden til kommunen vil øke, samtidig som kommunen budsjetterer med usikre inntekter fra Havbruksfondet. Dette må også sees i sammenheng med kommunens handlingsregler, som ikke direkte gir rom for at det skal spares. Samtidig viser saksfremlegget at kommunen har lagt inn en økning i disposisjonsfondet fra 2028.

Revisor vurderer kriteriet som manglende oppfylt.

5.8 Konklusjon

I hvilken grad er budsjettprosessen innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handleevne?

Revisor konkluderer med at budsjettprosessen er i liten grad innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handleevne. Kommunens handlingsregler framstår som utydelig med tanke på begreper som inngår og hvordan disse handlingsreglene skal bidra til en sunn økonomi over tid. Kommunen planlegger heller ikke etter handlingsreglene de selv har pålagt seg å følge. Kommunen står i fare for å være uten et økonomisk handlingsrom siden kommunen har et driftsnivå som er høyere enn inntektsnivået. Kommunen er derfor avhengig av å bruke disposisjonsfondet til å finansiere driften. Konsekvensene vil til slutt være kutt tjenestetilbud dersom disposisjonsfondet tømme, og kommunen vil ha vanskeligheter med å møte innstramminger eller uforutsette hendelser.

6 ØKONOMISK HANDLEEVNE VED INVESTERINGER

6.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

I hvilken grad er det tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger?

6.2 Bakgrunn

Etter kommuneloven § 13-1 skal kommunedirektør påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Et investeringsprosjekt vil binde opp kommunen i flere år. Det er avgjørende at kommunene tilpasser gjelden til et nivå hvor både gjelden og kommunens øvrige forpliktelser ivaretas innenfor inntektsrammene (NOU 2016:4). I den sammenhengen er det viktig at beslutningsgrunnlaget viser hvilke forpliktelser investeringen legger på kommunen framover.

6.3 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunedirektøren skal påse at saker knyttet til investeringer er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for vedtak. Herunder:
 - Kommunen skal synliggjøre hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens gjeldsgrad framover.
 - Kommunen skal synliggjøre hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens driftsbudsjett framover.

Kilder til utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

6.4 Investering i Fillan skole

Nye Fillan skole er valgt ut som investeringsprosjekt, for å undersøke hvordan investeringer påvirker det økonomiske handlingsrommet til Hitra kommune.

6.4.1 Bakgrunn



Kilde: <https://www.hitra.no/blog/tomter-for-salg/>

Figur 15. Nye Fillan skole.

Kommunestyret i Hitra fattet i sak 44/22 den 16. juni 2022 vedtak om bygging av ny skole i Fillan. Fillan skole er barneskole for Fillan skolekrets, og ungdomsskole for hele kommunen. Utbyggingen av Fillan skole skjer på eksisterende tomt og på Blåfjell, noe som vil skape romslige og fleksible skolebygg og uterom.³⁴ Det er Skanska Norge AS som bygger ny skole. Den eksisterende skolen skal i forkant av byggingen rives, noe som vil skje i to trinn. Første rivedel har oppstart etter påske 2024, mens siste rivedel vil være når det nye bygget står ferdig første kvartal 2026.³⁵

Revisor vil først beskrive beslutningsgrunnlaget som lå til grunn da kommunestyret fattet vedtaket om bygging av ny skole i juni 2022. Deretter vil vi se på hvordan Fillan skole er inkludert i kommunens handlings- og økonomiplaner.

6.4.2 Beslutningsgrunnlaget

Saksfremlegget til beslutningen om bygging av ny skole i kommunestyret juni 2022 presenterer oversikt over prosjektkostnader for tre ulike alternativer for ny skole; oppdragering av dagens skolebygninger, ny skole på ny tomt og nye skolebygninger på eksisterende tomt. Kommunedirektøren vurderer at alternativet med å bygge nye skolebygninger på eksisterende

³⁴ <https://www.hitra.kommune.no/utvalgt/ny-fillan-skole-et-historisk-vedtak/>

³⁵ <https://prosjekt.skanska.no/fillanskole/om-prosjektet/>

tomt, er den beste løsningen, hvor det legges til rette for trinnvis utbygging for trinnene 1.-4., 5.-7., og 8.-10. trinn på dagens tomt og Blåfjell.

Det går fram at kommunen mangler ca. 80 millioner kroner for fullfinansiering av prosjektet, i tillegg til de avsatte 175 millioner kronene i gjeldende økonomiplanperiode (2022-2024). Kommunen skriver at en trinnvis utbygging vil i større grad tilpasses de økonomiske forutsetningene for Hitra, men at trinnvis utbygging vil bli ca. 30 millioner kroner høyere. Beregnet anslag på investeringskostnader for trinnvis utbyggingen, presenteres i en tabell som gjengis nedenfor.

Prosjektkostnader, sammendrag:

Prosjektkostnad	Kroner inklusive merverdiavgift
Bygging for 1.-4. trinn:	
Alternativ på Blåfjell	91 000 000 – 96 000 000
Alternativ ved dagens grendahus	97 000 000 – 103 000 000
Bygging av ny ansattes fløy ved dagens skole	25 000 000 – 26 000 000
Bygging for mellomtrinnet på dagens tomt	46 000 000 – 49 000 000
Bygging for ungdomstrinnet på dagens tomt	99 000 000 – 105 000 000
Sum med alternativ Blåfjell	261 000 000 – 277 000 000
Kostnader pr. elev (315)	830 000 – 880 000

Kilde: Saksfremlegg kommunestyret sak 42/22, Hitra kommune

Figur 16. Sammendrag av prosjektkostnader.

Kommunedirektørene anbefaler utbygging fordelt på Blåfjell og dagens tomt, siden kommunen kan takle investeringen ved at den blir spredt over flere år. Følgende økonomiske konsekvenser presenteres:

	Inv.sum	2022		2023		2024		2025		2026		2027		2028		SUM ALLE ÅR	
Planlagt inv. år	Låneopptak i tusen kr	Renter 2,0 %	Avdrag 24	Renter 2,1 %	Avdrag 24	Renter 2,2 %	Avdrag 24	Renter 2,3 %	Avdrag 24	Renter 2,4 %	Avdrag 24	Renter 2,5 %	Avdrag 24	Renter 2,6 %	Avdrag 24	Renter	Avdrag
2022	8 800	176	367	177	367	177	367	177	367	176	367	174	367	172	367	1 229	2 567
2023	16 000			336	667	337	667	337	667	352	667	333	667	329	667	2 025	4 000
2024	16 000					352	667	353	667	352	667	350	667	347	667	1 753	3 333
2025	100 000							2 300	4 167	2 300	4 167	2 292	4 167	2 275	4 167	9 167	16 667
2026	40 000									960	1 667	958	1 667	997	1 667	2 915	5 000
2027	25 000											625	1 042	623	1 042	1 248	2 083
2028	15 000													390	625	390	625
Eks. mva	220 800	176	367	513	1 033	867	1 700	3 167	5 867	4 140	7 533	4 733	8 575	5 132	9 200	18 728	34 275
Inkl. mva	276 000																
Forutsetter gjennomsnittlig avdragstid 24 år																	
Økning i rente med 0,1% hvert år, start 2% i 2022																	

Kilde: Saksfremlegg kommunestyret sak 42/22, Hitra kommune

Figur 17. Økonomiske konsekvenser for bygging av Fillan skole.

Tabellen viser oversikt over kommunens låneopptak for årene 2022-2028, samt renter og avdrag tilsvarende periode.

6.4.3 Økonomisk betydning i handlings- og økonomiplaner

Delkapittelet viser hvordan nye Fillan skole er omtalt i handlings- og økonomiplaner.

Handlings- og økonomiplan 2021-2024

Kommunens handlings- og økonomiplan for 2021-2024 budsjetterer med en mulighetsstudie av Fillan skole til 1 million kroner i budsjett for 2021. Videre er det lagt inn en investeringsramme «Fillan skole 2022-2024» på 10 millioner kroner for 2022 og 20 millioner kroner for hvert av årene 2023 og 2024. Kommunen skriver at mulighetsstudien vil finansieres ved omdisponering av disposisjonsfond til eget fond.

Handlings- og økonomiplan 2022-2025

Handlings- og økonomiplanen 2022-2025 omtaler Fillan skole under kommunens fremtidige investeringsbehov. Det refereres til at mulighetsstudien skal være ferdig i desember 2021. Kommunen skriver videre at alternativene vil være å reparere bygningen, oppgradere bygningene eller bygge på nytt. Om den økonomiske betydningen skriver kommunen:

I handlingsplanen for 2021-24 er det lagt inn 70 millioner som investeringsramme for Fillan skole – dette var før tilstanden av byggene var utredet. For å forberede oss best mulig til å ta beslutninger, er det fra kommunedirektøren lagt inn forslag om økt ramme i år 2025 for bygging av ny Fillan skole på 150 millioner kroner. Dersom dette gjennomføres, vil det først få virkning på kommunens driftsbudsjett i 2026.

Handlings- og økonomiplanen 2022-2025 inneholder videre en tabell som synliggjør virkningen investeringen vil få fra år 2022 til 2026 på totale belastningen av renter og avdrag. Tabellen er illustrert i figuren nedenfor.

HANDLINGSREGEL: <=10%	2 022	2 023	2 024	2 025	2 026
Renter og avdrag ekskl. VAR	32 203 974	33 468 856	35 689 245	35 527 212	43 242 987
Renter og avdrag i % av frie inntekter	8,1%	8,3%	8,8%	8,6%	10,3%
Nivå på Renter og avdrag - Handlingsregel på 10%	39 620 000	40 186 500	40 606 100	41 342 000	42 098 889

GJ.SNITT ALLE ÅR 2022-2026	Gj.snitt 2023-2026
36 026 455	36 982 075
8,8%	9,0%
40 770 698	41 058 372

Kilde: Handlings- og økonomiplan 2022-2025, Hitra kommune

Figur 18. Illustrasjon av investering Fillan skole 2022-2026.

Kommunen skriver at den totale investeringsrammen som er lagt til grunn for beregningene er 220 millioner kroner, hvorav 70 millioner kroner ligger i dagens handlings- og økonomiplan (2021-2024). Den nye skolen innebærer økte årlige utgifter til renter og avdrag fra år 2026 på 6,3 millioner kroner, forutsatt rentebetingelser på 2 prosent. Ny skole vil være energieffektiv

(minimum energinøytral) og gi reduserte driftskostnader sammenlignet med dagens bygg. Tabell 18 i HØPen referer til nye investeringstiltak hvor det er lagt til 125 millioner kroner knyttet til Fillan skole.

Handlings- og økonomiplan 2023-2026

Handlings- og økonomiplanen 2023-2026 omtaler Fillan skole, og skriver at det totalt er avsatt 275,4 millioner kroner i årene frem mot 2028. Kommunen skriver følgende:

Tallene for 2023 og 2024 er justert ut fra at det ble overført 10,4 mill. fra 2022 til 2023 og videre kr 20 mill. fra 2023 til 2024.

Handlings- og økonomiplan 2024-2027

Investeringen i Fillan skole er også omtalt i handlings- og økonomiplanen 2024-2027. Det refereres til at det høsten 2023 ble vedtatt en kompakt løsning for utbyggingen og at skolen skal stå ferdig i 2026. Kommunen skriver:

Vedtatt totalbeløp for utbygging er satt til 306 mill. (inkl. mva.). I årene fremover er det vedtatt summer på kr 40 mill. (2024), kr 155 mill. (2025) og kr 100 mill. (2026).

Handlings- og økonomiplan 2025-2028

Handlings- og økonomiplanen 2025-2028 omtaler nye Fillan skole, og kommunen skriver følgende:

Vedtatt totalbeløp for utbygging er satt til 364 mill. (inkl. mva.). Ved utgangen av 2024 vil det være investert ca. kr 137.200.000 til prosjektet. Summen for 2024 er noe høyere enn opprinnelig budsjettert, slik at det vil være behov for en budsjettjustering i hhv. 2024, 2025 og 2026 (totalsummen er dog den samme på kr 364 mill.). Vi antar et medgått beløp på kr 126.200.000 i 2024.

Revisor har i tabellen nedenfor sammenstilt investeringsbeløpet fra handlings- og økonomiplanene som er omtalt.

Tabell 11. Investeringstabell for Fillan skole fra handlings- og økonomiplaner.

Handlings- og økonomiplan	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Sum
HØP 2021-2024	1 mill. kr	10 mill. kr	20 mill. kr	20 mill. kr			51 mill. kr
HØP 2022-2025		11 mill. kr	20 mill. kr	20 mill. kr	125 mill. kr		176 mill. kr
HØP 2023-2026			10,4 mill. kr	40 mill. kr	125 mill. kr	50 mill. kr	225,4 mill. kr
HØP 2024-2027				40 mill. kr	155 mill. kr	100 mill. kr	295 mil. kr
HØP 2025-2028					183 mill. kr	43,8 mill. kr	226,8 mill. kr

Kilde: Hitra kommune

6.5 Vurdering

Revisjonskriteriene er gjengitt i de blå boksene. Revisors vurdering følger under boksene.

Kommunen skal synliggjøre hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens gjeldsgrad framover.

Revisor vurderer at investeringsbeslutningen om bygging av ny Fillan skole i noen grad synliggjøres hvordan den påvirker kommunens gjeldsgrad framover. Vurderingen bygger på at investeringen i Fillan skole er lagt inn i handlings- og økonomiplanene og fulgt opp hvert år.

Revisor vurderer at kommunen i noen grad har synliggjort hvordan investeringen vil påvirke kommunens handlingsregler ved å vise til belastning av renter og avdrag på 10 prosent. Dette må sees i sammenheng med at revisor vurderer kommunens handlingsregler noe utydelig (kapittel 5.7). Revisor antar at det vises til handlingsregelen om kapitalutgifter, men hva som ligger i kapitalutgifter defineres ikke. Derfor vurderer revisor at det framstår noe utydelig for hvilken handlingsregel som det vises til, og at det er bare en av kommunens handlingsregler som synliggjøres.

En utfordring med investering og finansiering av bygg, er at betydningen for kommunens økonomi strekker seg ut over økonomiplanperioden. Kommunen har ikke synliggjort hvordan gjeldsgraden påvirkes ut over økonomiplanperiodene for investeringen i ny Fillan skole.

Revisor vurderer kriteriet i noen grad oppfylt.

Kommunen skal synliggjøre hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens driftsbudsjett framover.

Beslutningsgrunnlaget og handlings- og økonomiplan 2022-2025 omtaler økte årlige utgifter til renter og avdrag i perioden fram til 2028, og potensiale for reduserte driftskostnader. Ut over dette er det i liten grad synliggjort hvordan beslutningen om ny Fillan skole påvirker kommunens driftsbudsjett framover. Renter og avdrag vil belaste kommunens driftsbudsjett seg ut over økonomiplanperioden, men det omtales ikke.

Når det skal bygges skole trinnvis på eksisterende tomt, vurderer revisor at det kan være behov for midlertidige lokaler i byggeperioden. Det vil potensielt føre til økte driftskostnader. Revisor vurderer at slike potensielle utgifter eller løsninger for hvordan skolen skal organiseres i byggeperioden, ikke omtales. En ny skole, vil også påvirke kommunens vedlikehold. Selv om kommunen anslår at nytt bygg vil medføre reduserte driftskostnader, spesifiseres det ikke hva som ligger i det. Ny skole kan medføre større areal som skal vedlikeholdes. Revisor vurderer at fremtidig vedlikehold ved ny skole ikke er omtalt i økonomiplanene. Vedlikehold er kanskje ikke aktuelt de første årene, men et vedlikeholdsbehov vil kommune i perioden som strekker seg ut over økonomiplanperioden.

Revisor vurderer kriteriet i liten grad oppfylt.

6.6 Konklusjon

I hvilken grad er det tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger?

Revisor konkluderer med at det til en viss grad er tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger. Kommunen har tatt hensyn investeringsbeslutningen ved at gjeldsbelastningen vises innenfor økonomiplanperioden. Kommunen har i mindre grad vist hvordan finansieringen med lån påvirker driftsbudsjettet i økonomiplanperioden og hvordan det binder kommunen opp lengre fram i tid.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Ivaretar budsjettprosessen økonomisk bærekraft?

Revisor konkluderer med at Hitra kommune sin budsjettprosess har vesentlige mangler for å ivareta økonomisk bærekraft.

Langsiktig planlegging er viktig verktøy for å etablere en sunn, bærekraftig økonomi som gir kommunen et økonomisk handlingsrom. Hitra kommune sitt overordnede planverk gir føringer for kommunens målsetninger i et langsiktig perspektiv. Det er ingen tvil om at kommunen har en ambisjon om at handlings- og økonomiplanen skal utgjøre handlingsdelen som danner grunnlaget for å oppfylle kommunens mål. For å lykkes med dette er det viktig å synliggjøre hvordan de overordnede planene skal følges opp i handlingsdelen. Revisors gjennomgang viser at kommunen ikke lykkes med dette. Kommunen har et forbedringspotensiale med å synliggjøre politiske prioriteringer i økonomiplanen, slik at økonomiplanen blir et viktig strategi- og styringsdokument for kommunen.

At kommunen ikke lykkes fullt ut med økonomiplanen, kan sees i sammenheng med at kommunen mangler rutiner for hvordan budsjettprosessen skal gjennomføres med tanke på roller og ansvar. For at det skal planlegges for en bærekraftig økonomi, gjennom økonomiske prioriteringer og koblinger opp til kommunens planverk, må ansatte med budsjettansvar være klar over denne oppgaven. Systematiske rutiner, både for administrasjonen og politisk nivå, kan sørge for at økonomisk bærekraft blir ivaretatt i budsjettprosessen. Hitra kommune har en egen strategikonferanse med de folkevalgte. Strategikonferansen er et bra møtested for å skape en felles forståelse av kommunens økonomiske situasjon og sørger for politisk medvirkning tidlig i budsjettprosessen.

En viktig del av langsiktig økonomiplanlegging, er å utarbeide et realistisk og balansert budsjett. Dersom budsjettet ikke er realistisk, er det vanskelig å se hvordan det skal bidra til å ivareta den økonomiske handleevne over tid i kommunen. Hitra kommune planlegger et realistisk budsjett ut ifra bruk av anerkjente kilder, men usikkerheten som ligger til budsjettet synliggjøres ikke. Når usikkerheten ikke presenteres, kan det medføre at økonomiplanleggingen i planperioden bygger på et grunnlag som ikke er mulig å oppnå i kommunen. Kommunen legger opp til å balansere budsjettene gjennom bruk av disposisjonsfond. Budsjettet er derfor ikke tilpasset kommunens økonomiske rammer, og bruk

at kommunens sparepenger vil i et langsiktig perspektiv ikke sørge for at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

Budsjettprosessen skal sørge for at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt gjennom bruk av finansielle måltall. Måltall gjenspeiles gjennom Hitra kommune sine handlingsregler. Disse framstår som utydelige, både knyttet til innhold og hvordan disse handlingsreglene skal bidra til en sunn økonomi over tid. Det er kommunen selv som har pålagt seg handlingsreglene, men handlingsreglene blir ikke fulgt i økonomiplanleggingen som skjer i budsjettprosessen. Kommunen står i fare for å være i en situasjon uten økonomisk handlingsrom siden kommunen har et høyt driftsnivå som ikke er tilpasset budsjetttrammene, kommunens utgifter overstiger inntektene. Det medfører at kommunen finansierer driften sin ved bruk av disposisjonsfond, som igjen medfører redusert økonomisk handlingsrom. Kommunen får store utbetalinger fra Havbruksfondet som er usikre inntekter, og som kommunen budsjetterer med. Kommunen budsjetterer i liten grad med positivt netto driftsresultat, og det vil være en fare for at disposisjonsfondet tømmes.

Når kommunen skal beslutte store investeringer, er det viktig at konsekvensene av disse belyses, både i form av økt gjeld og hvordan økt gjeld påvirker driftsbudsjettet. Konsekvensene av store investeringer strekker seg gjerne ut over økonomiplanperioden. Hitra kommune sin investering i nye Fillan skole viser hvordan investeringen påvirker kommunens gjeld i økonomiplanperioden, men mangler synliggjøring av gjelden i et lengre perspektiv. Hvordan investeringen påvirker kommunens driftsbudsjett er i mindre grad synliggjort i økonomiplanperioden. Når gjelden øker, vil kommunens økonomiske handlingsrom reduseres. Samtidig binder økt gjeld opp driftsbudsjettet mer, ved økte driftskostnader gjennom økte renter, avdrag og fremtidig vedlikehold. Det vil kunne påvirke kommunens netto driftsresultat, som igjen vil påvirke kommunens økonomiske handlingsrom. Derfor er det viktig at investeringenes betydning synliggjøres, også ut over økonomiplanperioden siden investeringsbeslutninger binder opp kommunen økonomisk i lang tid.

7.2 Anbefalinger

Med bakgrunn i funn, anbefaler revisor at kommunedirektøren bør vurderer å:

- Sørge for sammenheng mellom overordnet planverk og handlings- og økonomiplanen.
- Utarbeide styrende dokumentasjon for budsjettprosessen.
- Sørge for å synliggjøre usikkerheten som årsbudsjett og økonomiplan bygger på.
- Vurdere kommunens handlingsregler med tanke på de skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.
- Planlegge budsjett ut ifra egne pålagte handlingsregler.
- Utarbeide budsjettforslag som ivareta økonomisk handleevne over tid, eksempelvis synliggjøre hvordan nye investeringer påvirker investerings- og driftsbudsjettet for hele investeringsperioden.

KILDER

Lover og forskrifter

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) LOV-2008-06-27-71

Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner FOR-2019-06-07-714

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon FOR-2004-06-15-905

Litteratur, veiledere og lignende

Jan Fridthjof Bernt, «Kommuneloven – lovkommentar», Gyldendal Rettsdata (Noten er sist hovedrevidert 04.09.2023), note 922 til § 14-3 tredje ledd (skrevet 29.09.2025)

§ 46 nr. 3: *Realismekravet ved budsjettering av inntekter og utgifter*, tolkningsuttalelse, 07.07.2015, Kommunal- og distriktsdepartementet

Ny kommunelov, NOU, 2016:4

Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, veileder, Kommunal- og distriktsdepartementet, 2013

Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater – Tiltak for bedre folkevalgt styring av kommunale budsjettprosesser, Rapport 887, B.A. Brandtzæg, E. Magnussen, R.S. Myhrer, 2024, Telemarksforskning

Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommunene, SØF-rapport nr. 03/19, J.M.V. Iversen, T. Kråkenes, O.H. Nyhus, L.E. Borge, M. Haraldsvik, 2019, Senter for økonomisk forskning AS

Kommunal økonomisk bærekraft (KØB). Oversikt over foreløpige forskningsfunn. KØB forskningsrapport nr. 1. Gårseth-Nesbakk, L., Handelshøgskolen Bodø, 2018

Veileder i økonomistyring for folkevalgte, presentasjon Statsforvalteren Nordland

Anbefalinger om nivå på sentrale økonomiske nøkkeltall for kommunalsektor. Oslo Economics, Telemarksforskning og KS FoU. Utarbeidet på oppdrag fra KS. Rapport 2005-40, 2025

State of the Nation, kommunal eiendomsforvaltning. Rådgivende ingeniørers forening, 2023

Kommunale planoppgaver. Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024

Rammeverk for kommuneregnskapet, Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS), 2021

Internett

<https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kno/svake-driftsresultater-og-hoy-lanegjeld-presser-kommunenenes-handlingsrom/>

<https://www.ssb.no/kommunefakta/hitra>

<https://framsikt.no/om-oss/>

<https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tema/Havbruksfondet>

<https://www.multiconsult.no/alvorlige-tall-pa-vedlikeholdsetterslep-blant-norske-kommuner/>

<https://framsikt.no/blogg/hva-er-en-god-handlings-og-okonomiplan/>

Hitra kommune

<https://www.hitra.kommune.no/samfunnsutvikling/kommuneplan/samfunnsplan/>

<https://www.hitra.kommune.no/wp-content/uploads/sites/86/2023/04/Strategisk-utviklingsplan-for-organisasjonen-2023-2026.pdf>

<https://www.hitra.kommune.no/utvalgt/ny-fillan-skole-et-historisk-vedtak/>

<https://pub.framsikt.net/2025/hitra/bm-2025-h%C3%B8p2025-2028#/>

<https://prosjekt.skanska.no/fillanskole/om-prosjektet/>

VEDLEGG 1 –UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§ 15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Lovkommentar, Kommuneloven
- Tolkningsuttalelse § 46 nr. 3: Realismekravet ved budsjettering av inntekter og utgifter,
- NOU 2016:4 Ny kommunelov,
- Veileder, økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner
- Rapport fra Telemarksforskning, Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater
- Rapport fra SØF, Finansielle måltall og handlingsregler for økonomistyring i storbykommunene

Problemstillinger

Problemstillingene i forvaltningsrevisjonen er bygd opp med en overordnet problemstilling som besvares gjennom fem delproblemstillinger.

Ivaretar budsjettprosessen økonomisk bærekraft?

1. I hvilken grad har kommunen et planverk som legger til rette for at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?
2. I hvilken grad har kommunen rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?
3. I hvilken grad ivaretas kommunelovens krav om realistisk budsjett?
4. I hvilken grad er budsjettprosessen innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handleevne?
5. I hvilken grad er det tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger?

Kommunelovens kapittel 14 om økonomiforvaltningen er et rettslig grunnlag for forvaltningsrevisjon av økonomisk bærekraft. Kommunelovens grunnleggende krav til økonomiforvaltningen er fastsatt i § 14-1. Dette kalles generalbestemmelsen til kapittel 14 om økonomiforvaltning og innebærer at de øvrige bestemmelsene må sees i sammenheng med denne. Første ledd sier at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen: I hvilken grad har kommunen et planverk som legger til rette for at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?

Kommunene skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi, står det i § 14-1 andre ledd. Denne bestemmelsen kan ses i sammenheng med første ledd i § 14-1 om å ivareta den økonomiske handleevnen over tid. NOU 2016:4 sier at økonomiplanlegging er et sentralt verktøy for en god økonomiforvaltning over tid. Bestemmelsen markerer at planlegging er et sentralt verktøy for utvikling og politisk styring av kommunenes egen virksomhet og økonomi og for utvikling av lokalsamfunnet.

Plan- og bygningsloven § 11-1 om kommuneplan sier at kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Loven åpner også for at økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen. Videre sier plan- og bygningsloven § 11-2 at kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommune som organisasjon. Videre sier § 11-2 at samfunnsdelen av kommuneplanen skal være grunnlag for de sektorvise planene, og at den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet. Handlingsdelen skal angi hvordan kommuneplanen skal følges opp fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Videre sier plan- og bygningslovens § 11-3 at kommuneplanens handlingsdel gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.

Kommuneloven § 14-4 sier at økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Videre skal økonomiplanen og årsbudsjettet vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på, jmf § 14-4 andre ledd.

Kommunal økonomisk bærekraft fordrer integrert langsiktig planlegging. Dette innebærer å identifisere investeringsbehov når utviklingstrekk 10-20 år fram i tid trekkes opp. Slik investeringsbehov må ses i sammenheng med forventet demografisk utvikling og tilstanden på dagens eiendeler og kapasitetssituasjonen innen ulike sektorer. Kommunal økonomisk

bærekraft kan bidra til å sette en ramme som det må prioriteres innenfor. (Gårseth-Nesbakk 2018).

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende kriterier utledet:

- Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.
- Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale planer skal følges opp.
- Kommunestyrets prioriteringer skal framgå av økonomiplan og årsbudsjett.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen: I hvilken grad har kommunen rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?

Generalbestemmelsen om økonomiforvaltningen i kapittel 14 i kommuneloven sier at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. I NOU 2016:4 foreslås det å tydeliggjøre roller, ansvar og oppgaver i loven, både for de folkevalgte og administrasjonen. Et godt samspill vil blant annet avhenge av hvordan arbeids- og myndighetsfordeling gjennomføres i praksis, og av forhold som mellommenneskelige relasjoner, gode rutiner og så videre. (NOU 2016:4) Økonomiforvaltningen i kommunen er underlagt bestemmelsene om internkontroll i kommunelovens kapittel 25, hvor det blant annet stilles krav om rutiner for regeletterlevelse.

For å ivareta sin økonomiske handleevne må økonomistyringen også innrettes slik at man følger normer for kommunal økonomiforvaltning som ikke er lovfestet eller detaljregulert. NOU 2016:4)

I alminnelighet handler økonomiforvaltningen om at kommunen selv legger til rette for å kunne utøve sine oppgaver på beste måte samtidig som de ivaretar eget handlingsrom, både i dag og i fremtiden. Nøye prioriteringer, jevnlig oppfølging av budsjettet, egenfinansiering av investeringer, planmessig vedlikehold av eiendom og håndtering av risiko er noen stikkord.

Kommunedirektøren er ansvarlig for at kommunen har internkontroll med administrasjonens virksomhet slik at lover og forskrifter følges i henhold til kommuneloven § 25 om internkontroll. Loven sier at internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Etter loven skal kommunedirektøren blant annet ha nødvendige rutiner og prosedyrer og dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig.

Veilederen *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner*, anbefaler at det utarbeides en plan for økonomiarbeidet som skiller mellom administrative og politiske ansvar og roller, realistiske og klare tidsfrister, samt avklare innholdsmessige ambisjoner. Veilederen har gitt et eksempel på årshjul som brukes i arbeidet med budsjettprosessen. Årshjulet gir en oversikt over aktivitetene som kommunen gjennomfører for å utarbeide økonomiplan og årsbudsjett.

Brandtzæg et al (2024) anbefaler at folkevalgte involveres tidlig i budsjettprosessen for å sikre gode budsjettprosesser. Dette gir folkevalgte mulighet til å gi føringer og komme med innspill underveis i prosessene. Tidlig politisk medvirkning er en forutsetning for at politikerne skal få tid til å sette seg godt inn i kommunens utfordringsbilde og legge politiske føringer for budsjettarbeidet. Tidlig involvering er en forutsetning for at politikerne tar sterke eierskap og styring med budsjettprosessene, finner forskerne. Rapporten viser at politikere som er involvert i budsjettprosessen i første og andre kvartal, er mer fornøyde med prosessene enn politikerne som blir involvert senere.

Gårseth-Nesbakk (2018) har identifisert ulike premisser for kommunal økonomisk bærekraft. Det er at praktiseringen av KØB-modellen krever en bred forankring i budsjettprosessen og politisk forankring av ansvarlig økonomisk politikk. Det krever et godt samarbeid mellom politikk og administrasjon.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende kriterier utledet:

- Kommunen skal ha styrende dokumenter for budsjettprosessen, som viser
 - årshjul for arbeidet
 - roller, oppgaver og ansvar
 - politisk medvirkning

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen: I hvilken grad ivaretas kommunelovens krav om realistisk budsjett?

Kommuneloven § 14-4, tredje ledd, sier at økonomiplan og årsbudsjett skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. NOU 2016:4 sier at økonomiplanlegging er et sentralt verktøy for en god økonomiforvaltning over tid, og det er av stor betydning at økonomiplanen er realistisk. Kommunelovens §14-10 sier at all bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler. Dette framstår som en forutsetning for økonomisk bærekraft.

Kravet om **balanse** utdypet i kommuneloven § 14-10 som sier at all bruk av midler i årsbudsjettet skal ha dekning i årets tilgang på midler. NOU 2016:4 sier at kravet til

budsjettbalanse og plikten til å dekke inn merforbruk, skal sikre at kommunene tilpasser aktivitetsnivået til inntektsrammene. Dette er et nødvendig utgangspunkt for å kunne etablere et økonomisk handlingsrom. Et merforbruk av ressurser i dag innebærer at det på et senere tidspunkt må brukes mindre. Balansekravet er derfor også sentralt for å ivareta generasjonshensyn og en økonomi som gir grunnlag for et godt og stabilt tjenestetilbud. Balansekravet er dermed en forutsetning for økonomisk bærekraft.

Kommunal- og distriktsdepartementet kom i 2015 med en tolkningsuttalelse om **realismekravet** ved budsjettering av inntekter og utgifter:

«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.»

Videre skriver departementet at det for inntektssiden bør tas utgangspunkt i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet, der regjeringen blant annet gir anslag for kommunens inntektsvekst det påfølgende år. Videre bør kommunens budsjetterte skatteinntekter ligge innenfor regjeringens prognose, og ved avvik må kommunen begrunne dette. Kommunen bør også ta utgangspunkt i det kommende års rammetilskudd i Grønt hefte (beregningsteknisk dokumentasjon) og korrigere eventuelle endringer etter budsjettforhandlingene på Stortinget. Departementet skriver at kommunene bør ta utgangspunkt i disse tallene, selv om dokumentet ikke publiseres før etter at kommunene har vedtatt budsjettet, siden størrelsene til en viss grad estimeres. Endelig rammetilskudd vil basere seg på befolkningstall som foreløpig ikke er kjent, skriver departementet. Befolkningstallene vil publiseres i Grønt hefte i juni i budsjettåret.

Departementet skriver videre at utgiftssiden er i større grad opp til kommunene å bestemme, og er i hovedsak gitt i særlover knyttet til rettighet- og standardkrav. Departementet skriver at betraktningen rundt budsjettets utgiftsside bør hovedsakelig beregnes til å påse at balansekravet overholdes. Videre skriver departementet om effektivisering:

«I tråd med dette er departementets oppfatning at «effektivisering» ikke er å anse som inntekt, men som reduserte utgifter. Størrelsen på reduserte utgifter ved effektiviserings- og innsparingstiltak skal derfor tallfestes og fordeles på konkrete poster i henhold til realismekravet. Årsbudsjettet må være fullstendig og oversiktlig slik at det tydelig fremgår hvorvidt tiltakene er sikret finansiering innenfor kommunens inntektsrammer.»

Veilederen fra kommunal- og distriktsdepartementet sier at kommunene må anslå et beste estimat ut fra informasjon som er tilgjengelig og informasjonen kommunen kan frembringe. Kommunen må basere anslagene for størrelsene i økonomiplanen på et godt faglig skjønn, men samtidig være aktsom slik at inntekter ikke overvurderes eller utgifter undervurderes. Realistisk planlegging tar høyde for usikkerhet gjennom forsiktig vurdering av inntekter og motsatt vurdering for utgifter. Realistisk planlegging, skriver veilederen, krever at det gjennomføres grundige analyser av nåsituasjoner, langsiktige konsekvenser av endringer i befolkningen og behov for tjenester, lokalpolitiske mål for utviklingen av kommunen, samt konsekvensen av å videreføre tiltak som er vedtatt i årsbudsjettet.

Kravene om fullstendig og oversiktlig budsjett kontrolleres i forbindelse med finansiell revisjon av kommunen. Det vil derfor være dobbeltarbeid å revidere kravet om fullstendig og oversiktlig budsjett her.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende kriterier utledet:

- Økonomiplan og årsbudsjett skal være realistisk.
- Økonomiplan og årsbudsjett skal settes opp i balanse.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen: I hvilken grad er budsjettprosessen innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handleevne?

Kommuneloven § 14-1 sier at kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Videre skal kommunestyret vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi, jmfør § 14-2 bokstav c. Økonomiplan og årsbudsjett skal ifølge § 14-4, andre ledd, vise utviklingen i kommunens økonomi og gjeld, samt andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

I utredningen til ny kommunelov (NOU 2016:4) framgår det følgende:

Formålet med finansielle måltall er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, og benytte dette som en del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosessen.

Videre står det at:

Utvalget finner det ikke hensiktsmessig at loven stiller nærmere krav til den enkelte kommunes måltall. Det er en underliggende forutsetning at måltallene fastsettes slik at de gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig utvikling som også gir en økonomisk handlefrihet for kommende generasjoner. De finansielle måltallene bør samtidig balansere kortsiktige og langsiktige hensyn.

Senter for økonomisk forskning (SØF) har på oppdrag fra KS Program for storbyrettet forskning undersøkt hvordan finansielle måltall blir satt og hvordan de brukes (Vaag Iversen et al 2019). Rapporten skriver at loven ikke krever at de finansielle måltallene skal være bindende for årsbudsjett og økonomiplanperioden, men måltallene fremheves som et verktøy som kan bidra til å sikre økonomisk handlefrihet for kommende generasjoner. Rapporten skriver at de mest benyttede måltallene er netto driftsresultat, gjeld og disposisjonsfond, og at disse er de mest sentrale størrelsene å knytte måltall til. Måltall om netto driftsresultat er det mest sentrale skriver rapporten, mens måltall om gjeld og disposisjonsfond, og andre måltall tilpasset kommuner, kan være viktige virkemidler for å nå målet om netto driftsresultat både inneværende budsjettår og over tid.

Rapporten fra SØF har også skilt mellom finansielle måltall og handlingsregler. Finansielle måltall defineres som målsettinger som en kommune styrer etter. Økonomisk handlingsregel er en regel som følges til enhver tid og som kommunen har pålagt seg selv. (Vaag Iversen et al 2019)

Veilederen om økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner sier at en viktig del av prosessen med å utarbeide økonomiplanen er å synliggjøre hvilket økonomisk handlingsrom kommunen har, og hvordan ulike tiltak vil påvirke kommunens inntekter og utgifter. Veilederen skriver at kommunen har i størst grad mulighet til å bestemme utgiftssiden. Kommunen kan påvirke eget handlingsrom gjennom effektivisering og omprioriteringer. Kommunen må eventuelt gjøre en analyse av tjenestetilbudet for å identifisere handlingsrom, og se på hvilke målsetninger som er fastsatt for tjenesteområdet.

Videre peker veilederen på at administrasjonen bør legge til rette for prioriteringsdiskusjonen. Hvordan denne innretningen gjøres, avhenger av rollefordelingen mellom de folkevalgte og administrasjonen.

Oppsummert sier veilederen at kommunens økonomiske handlefrihet er avhengig av kommunens utgangspunkt, hvordan inntekter og utgifter utvikler seg og hvilke mål kommunen styrer mot. Tjenestetilbudet og investeringene må dimensjoneres ut fra det framtidige behovet. Videre må de økonomiske konsekvensene synliggjøres, og kommunen må identifisere handlingsrommet for å finansiere nye satsningsområder.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende kriterier utledet:

- Kommunestyret skal vedta finansielle måltall.
- De finansielle måltallene skal gjenspeile hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.

- Økonomiplan og årsbudsjett skal vise utviklingen i kommunens økonomi, herunder utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

Utleddning av revisjonskriterier for problemstillingen: I hvilken grad er det tatt hensyn til kommunens økonomiske handleevne i investeringsbeslutninger?

Etter kommuneloven § 13-1 skal kommunedirektør påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Dette betyr at en forsvarlig utredning ikke bare skal beskrive de faktiske forholdene, men også gjøre rede for hvilke rettsregler som gjelder på området, og hvordan disse påvirker vurderingen og forslag til vedtak. Dette betyr at det i beslutningsgrunnlaget bør synliggjøres dersom investeringen har betydelig effekt på kommunens økonomiske handleevne over tid eller andre bestemmelser i kommunelovens kapittel 14.

Det er avgjørende at kommunene tilpasser gjelden til et nivå hvor både gjelden og kommunens øvrige forpliktelser ivaretas innenfor inntektsrammene. (NOU 2016:4)

I NOU 2016:4 står det at låneopptak binder økonomien for mange år fremover og reduserer kommende kommunestyrers rom for å gjøre omprioriteringer på driftsbudsjettet. På den ene siden er dette en del av selvstyret og lokalpolitikken. Dagens kommunestyre må kunne foreta investeringer som også innebærer bindinger for fremtiden. På den andre siden må dette balanseres mot hensynet til kommende generasjoner. Låneopptakene må ikke være så store at de fratar kommende kommunestyrer nødvendig økonomisk handlingsrom for lokal politikk og nye initiativ. Dette vil svekke det kommunale selvstyret over tid.

Veileder om økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner skriver at en økonomiplan skal vise hvordan kommunens investeringer i bygg og anlegg vil påvirke kommunens økonomi de kommende årene. Investeringer betyr at kommunen får endrede drifts- og vedlikeholdskostnader. Økte finansutgifter gjennom renter og avdrag vil belaste kommunens budsjett. I tillegg kommer utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av bygningene. Avhending av bygninger og annen kapital vil kunne gi kommunen inntekter som kan finansiere andre investeringer, eller redusere lånegjeld, og kan dermed bidra til lavere vekst eller reduksjon i finansutgiftene. Avhending gir også muligheter for å redusere utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold. Disse konsekvensene bør synliggjøres i økonomiplanen for å sikre at kommunen forstår og tar hensyn til investeringenes samlede konsekvens på handlingsrommet i økonomiplanperioden. Den forventede utviklingen i kommunesektorens gjeld må illustreres. Forventede renteutgifter vil avhenge av om og eventuelt i hvilken grad kommunen har bundet renten på eksisterende gjeld og hvordan rentene forventes å utvikle seg de neste årene.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende kriterier utledet:

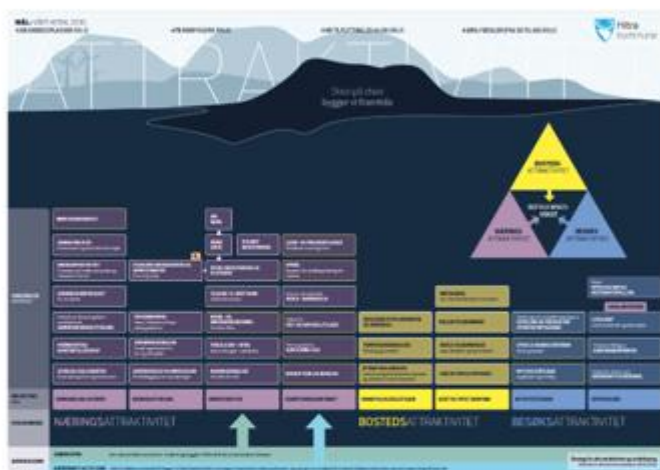
- Kommunedirektøren skal påse at saker knyttet til investeringer er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for vedtak.
- Kommunen skal synliggjøre hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens gjeldsgrad framover.
- Kommunen skal synliggjøre hvordan investeringsbeslutningen påvirker kommunens driftsbudsjett framover.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

Kommunedirektøren har for øvrig noen bemerkninger og kommentarer til funnene i rapporten. Disse er kommentert under hver av hovedproblemstillingene:

- I hvilken grad har kommunen et planverk som legger til rette for at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?

Kommunedirektøren mener at forvaltningsrevisjonen ikke har sett på hele bildet her. I HØP2025-2028 og under tittelen «vår bærekraft» omtales blant annet våre satsingsområder gjennom «Strategi for økt attraktivitet og verdiskapning» hvor de overordnede målene våre i samfunnsplanen er direkte koblet opp mot konkrete tiltak som man jobber mot, inndelt i de 3 hovedkategoriene for attraktivitet:



Videre mener Kommunedirektøren også at *Strategisk utviklingsplan for organisasjonen* også koblet opp mot våre overordnede mål i Kommunedelens samfunnsplan. Denne er omtalt under «Organisasjon og utvikling» i HØP2025-2028.



Kommunedirektøren ser imidlertid at de overordnede målene i større grad kan synliggjøres/tydeliggjøres som handlinger under hvert enkelt kommunalområde.

I *driftsbudsjettet* legges det i hovedsak opp til ivaretagelse av våre primærtjenester, men også tiltak som ikke nødvendigvis er lovpålagte. Dette kan være f.eks. kjøkkenpedagoger i barnehagene eller kulturelle tiltak som Hitterkveld, Kvstsurf for ungdom og diverse tilskuddsordninger til ulike lag og foreninger. Kommunedirektøren mener likevel at vi kan bli flinkere til å synliggjøre de overordnede målene. Særlig sistnevnte skal bidra til å nå våre attraktivitetsmål knyttet til bosteds- og besøksattraktivitet.

I forhold til *investeringbudsjettet* mener kommunedirektøren at vedtatte prosjekt i større grad er direkte koblet til våre mål om attraktivitet, enten dette gjelder ny skole, barnehage, utvidelse av sykehjem eller VA-prosjekter. Dette pekes det da også på i rapporten.

- **I hvilken grad har kommunen rutiner for å sikre at budsjettprosessen ivaretar økonomisk bærekraft?**

Årshjul

Det påpekes at kommunen har et årshjul som en del av arbeidet med budsjettprosessen i tillegg til at det lages tidslinjer på høsten med møtedatoer og frister for administrativt og politisk nivå.

Kommunedirektøren kan informere om at nåværende årshjul skal oppdateres fra 2026 og at det blir noen endringer i forhold til det som er omtalt her. I hovedsak går endringene på at det skal, i større grad, jobbes med økonomi- og handlingsplanen (mål og handlinger) på vårparten og at årsbudsjettet (2027) vil være fokus på høsten. Investeringsbudsjett og økonomiplan vil også påstartes på vårparten.

Roller, ansvar og oppgaver

Av funnene i rapporten oppfattes det som at kildene mener at de vet sine roller i budsjettprosessen, men at det mangler skriftlige rutinebeskrivelser av alle involverte roller i budsjettprosessen. Dette løses nå i større grad gjennom ny organisasjonsstruktur hvor innhold i hver lederrolle er mer tydelig definert og beskrevet jmf. oversikten under:

Delegering av ansvar

- Til kommunalsjef:
 - Delegeres det det helhetlige ansvaret innenfor sitt kommunalområde
 - Personalansvar for de medarbeiderne som er direkte underlagt området
 - Her det overordnede fagansvaret
 - Har det overordnede økonomiansvaret
 - Strategisk ansvar
- Til virksomhetsleder:
 - Delegeres det helhetlige ansvaret for tjenestene lagt til sitt virksomhetsområde
 - Personalansvar for de medarbeiderne som er direkte underlagt virksomhetsområdet
 - Her fagansvaret for de tjenestene som ligger til virksomhetsområdet
 - Har økonomiansvaret for sitt virksomhetsområde
 - Har ansvar for å sørge for samhandling med øvrige virksomhetsområder
 - Ansvar fra strategi til å operasjonalisere
- Til leder for...:
 - Har personalansvaret for medarbeiderne innenfor spesifisert område / tjeneste – nærløpelse i de 10 faktorene
 - Har fagansvaret for sitt spesifiserte område / tjeneste
 - Har den daglige økonomioppfølgingen ut fra vedtatte rammer
 - Ansvar fra å operasjonalisere til leveranse og utvikling i tjenesten / området i henhold til vedtatte strategier, mål og retning

Gjennom ny organisering vil blant annet antall personer med ansvar for å legge budsjett reduseres fra ca. 35 til 15 stk. Dette betyr at man kan spise både opplæring og oppfølging fra økonomi i langt større grad enn tidligere.

• I hvilken grad ivaretas kommunelovens krav om realistisk budsjett?

Usikkerhetene i form av forutsetninger og rammebetingelser i årsbudsjett og økonomiplan blir i stor grad presentert og formidlet gjennom presentasjoner til arbeidsmøtet med formannskapet i okt, og som en del av fremleggelsen av budsjettet ved 1.gangsbehandling. I tillegg omtales også dette gjennom saksframlegg og stedvis i selve planen.

Kommunedirektøren er helt enig i at inntekter fra Havbruksfondet er usikre inntekter og dette er formidlet over lengre tid for folkevalgte og andre.

Revisor vurderer videre at Hitra kommune ikke har et realistisk og balansert budsjett som ivaretar økonomisk bærekraft. Dette er kommunedirektøren bare delvis enig i. Bakgrunnen for dette er at tallene som det budsjetteres med gjennom Havbruksfondet har vist seg å stemme over tid (utbetalingene har i snitt har vært høyere enn det vi har budsjettet med). I 2025 vil det være 9.året på rad man mottar disse inntektene, slik at det vil ikke være riktig å konkludere med at vi ikke kan budsjettere med disse inntektene for å oppnå et realistisk budsjett.

Det kommunedirektøren derimot er enig med revisor om er at det på sikt ikke kan budsjetteres med at alle disse inntektene benyttes i drift, pga. usikkerhet knyttet til utbetalinger på lengre sikt. Det ideelle vil være at ingen av inntektene fra Havbruksfondet benyttes til ordinær drift. Samtidig må vi minne på hva bakgrunnen for innføringen av

ordningen; som var å kompensere vertskommuner for økte kostnader knyttet til tilrettelegging og merkostnader for kommunene knyttet til havbruksnæringen. Hitra kommune hadde heller ikke hatt den samme lånebelastningen vi nå har dersom vi ikke hadde fått disse inntektene. Havbruksinntektene henger derfor også sammen med lånebelastningen man har pådratt seg.

- **I hvilken grad er budsjettprosessen innrettet mot å ivareta kommunens økonomiske handleeve?**

Våre handlingsregler ble vedtatt og innført før ny kommunelov kom med krav om at alle kommuner skulle ha tilsvarende styringsmål og handlingsregler. For kommunedirektøren fremstår disse som relativt tydelige, samtidig som det kan opplyses om at vi vil ta en gjennomgang og revidering av disse på nytt, sammen med folkevalgt nivå, på nyåret 2026. En del av vurderingen vil være om disse skal revideres, men også om vi skal ta i bruk andre handlingsregler/måltall som f.eks. omtalte KØB-modellen det vises til i rapporten.

Det etterlyses også at den ene av de 5 handlingsreglene ikke er omtalt i HØP2025-2028 (vedrørende disposisjonsfondet). Bakgrunnen for det er at denne ble tatt ut som handlingsregel gjennom revidering av økonomireglementet høsten 2024. Begrunnelsen var at dersom det frie disposisjonsfondet (i verste fall) ble borte vil man uansett måtte benytte bundne midler for å disponere et negativt årsresultat.

Kommunedirektøren er videre helt enig i at kommunen hverken følger eller planlegger for å etterleve handlingsreglene slik den økonomiske situasjonen for kommunen er per dags dato. Dette er det opplyst om gjennom flere gjennomganger og presentasjoner med folkevalgte organ de siste årene. Vi har også nå i høst, gjennom budsjettprosessen, skissert en videre status for handlingsreglene for årene 2030-2035 gjennom ulike scenarier. Kommunedirektøren er også tydelig på at det ikke er rom for ytterligere investeringer på en god stund nå fremover.

Videre ble det som følge av den økonomiske statusen og fremtidig prognoser allerede høsten 2022 lagt inn et nedtrekk i driftsnivå på kr 25 mill. over 3 år gjennom HØP2022-2025 (12,5 mill. i 2023, 9,5 mill. i 2024 og 3 mill. i 2025). Dette har senere blitt reversert flere ganger av politisk nivå pga. høyere utbetalinger fra Havbruksfond enn budsjettet. Totalt er det blitt redusert driftsnivå med 1 million frem til 2025. For 2025 er det redusert kr 5 mill. i drift og for 2026 er det lagt inn kr 10 mill. i nedtrekk på driftsnivå. Dette med bakgrunn i at driftsnivået er for høyt i forhold til kommunens tåleevne.

- **I hvilken grad er det tatt hensyn til kommunens økonomiske handleeve i investeringsbeslutninger?**

Kommunedirektøren har de siste par årene synliggjort hvordan større investeringer påvirker kommunens handlingsregler i en fremtidig 4-årsperiode, men har ikke gjort dette utover neste økonomiplanperiode i god nok grad. Dette har blitt gjort nå i forbindelse med presentasjon av HØP2026-2029. Dette er noe vi tar til etterretning og må bli flinkere på i fremtiden. Noe av utfordringen med dette er at det må tas en god del forutsetninger for å beregne dette langt frem i tid, f.eks. fremtidige statlige overføringer, havbruksfond, rentenivå, pensjonskostnader, KPI-utvikling mm.

Investeringer vs. fremtidig driftsnivå

Rapporten påpeker også at man er for dårlig til å synliggjøre hvilken påvirkning investeringene har for driftsnivået knyttet til både hver enkelt investering og som helhet. Dette er kommunedirektøren klar over og vil ha fokus fremover. Et godt eksempel her bygging av nytt bygg til demensomsorg, hvor man har valgt å avvente til å se hvordan prosjektet blir utformet til slutt, og at man tar inn dette i planen når bygget først tas i bruk (tidligst 2027). Litt av årsaken her er at man ikke vet nøyaktig ressursbehovet før man er helt ferdig prosjektert og «spaden satt i jorda».

I forhold til vedlikeholdsplan som er omtalt så er ikke dette en fullverdig vedlikeholdsplan enda. Dokumentet det her siktes til er en oversikt over vedlikeholdsbehov med estimerte tilhørende utgifter. Vi må i jobbe videre med dette, blant annet må det vurderes om behovene er å anse som oppgraderinger (investering) eller vedlikehold (drift). Når planen er ferdigstilt vil det også være naturlig å plassere disse på riktig budsjett.

Kommunedirektøren vil til slutt gi ros til forvaltningsrevisjon for å ha utarbeidet en grundig og detaljert rapport om status slik den var høsten 2024. Rapporten gir et forholdsvis riktig bilde av situasjonen for Hitra kommune basert på problemstillingene som er skissert.

En del av punktene som det pekes på vil komme på plass ved ny lederstruktur/organisering. Dette gjelder blant annet:

- Tydeligere roller og ansvarsområder for ledere med ansvar for å legge budsjett
- Færre ledere med ansvar for å legge budsjett gir oss en bedre mulighet for opplæring/innsikt i kommuneøkonomien
- Stordriftsfordeler ved bedre samhandling og samarbeid på tvers av områder/enheter som igjen kan redusere utgiftsbehovet
- Revidering av årshjulet som definerer tydeligere budsjettprosessen, med blant annet endring i når man gjør hva i løpet av året
- Gjennomgang av nåværende handlingsregler (revidering, endring, nye), men også bli flinkere på langsiktige økonomiske målsetninger for handlingsreglene

- Enda bedre samhandling med folkevalgt nivå i å skape en forståelse av nå-situasjonen og fremtidig økonomisk utvikling og bærekraft

Kommunedirektøren takker for et godt samarbeid med revisjon i gjennomføringen av dette prosjektet!



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no